



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**Las identificaciones policiales
basadas en perfiles raciales y el
derecho a la no discriminación.**

Presentado por:

Irene Martín Guadarrama

Tutelado por:

Dr. D. Juan Fernando Durán Alba

Valladolid, 13 de julio de 2021

“Una cosa no es justa por el hecho de ser ley. Debe ser ley porque es justa”

Montesquieu

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN.....	9
2.1. El alcance del artículo 14 de la Constitución Española.....	9
2.2. El principio de igualdad y la prohibición de discriminación.....	11
2.3. Garantías jurídicas ante la discriminación.....	19
2.3.1. <i>Mecanismos garantistas en el ordenamiento español.....</i>	<i>19</i>
2.3.2. <i>Savaguardas en el marco comunitario e internacional.....</i>	<i>23</i>
3. LA REGULACIÓN DE LOS CONTROLES POLICIALES.....	32
3.1. Conceptualización.....	32
3.2. La Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.....	35
4. CONTROLES POLICIALES BASADOS EN PERFILES RACIALES.....	40
4.1. Los límites de la legalidad.....	40
4.2. Intereses afectados.....	41
5. CAUSA Y EFECTO EN LA LEGÍTMIDAD DE LA JUSTICIA.....	44
5.1. La confianza en la efectividad de la policía.....	44
5.2. Las identificaciones policiales como medida preventiva.....	47
6. EL FENÓMENO DE LAS IDENTIFICACIONES POLICIALES POR PERFIL ÉTNICO EN ESPAÑA.....	49
6.1. Una política cuestionada.....	50
6.2. El Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE).....	54

7. ESTUDIO JURISPRUDENCIAL SOBRE LAS IDENTIFICACIONES POLICIALES BASADAS EN PERFILES RACIALES.....	57
7.1. Examen de la STC 13/2001: “Caso Williams”	57
7.1.1. <i>Iter procesal: su recorrido en el sistema judicial español.....</i>	<i>57</i>
7.1.2. <i>Iter procesal: el Caso Williams en instancia supranacional.....</i>	<i>60</i>
7.2. Asunto B.S.C.....	62
7.2.1. <i>Iter procesal: su postulación en los Tribunales españoles.....</i>	<i>62</i>
7.2.2. <i>Iter procesal: la decisión del TEDH.....</i>	<i>63</i>
7.3. Causa pendiente contra el Reino de España: Zeshan Muhammad.....	64
7.3.1. <i>Iter procesal: su tratamiento en España.....</i>	<i>64</i>
7.3.2. <i>Iter procesal: el caso en manos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....</i>	<i>65</i>
8. DATOS REPRESENTATIVOS DE LAS IDENTIFICACIONES POLICIALES BASADAS EN PERFILES ÉTNICOS.....	67
9. EL IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA (COVID-19).....	70
10. CONCLUSIONES.....	72
10.1. Conclusiones.....	72
10.2. Recomendaciones.....	74
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTROS RECURSOS.....	76

RESUMEN.

El empleo de perfiles étnico-raciales cuando la policía lleva a cabo controles de identidad es una práctica asidua en todo el mundo, también en España. Aunque el Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de tomar en consideración los rasgos físicos o étnicos, debemos considerar que estos controles basados en perfiles raciales o étnicos son inconstitucionales porque tales prácticas vulneran el planteamiento del principio de proporcionalidad derivado de la prohibición de la discriminación por motivo de la raza y, asimismo, porque atentan contra las exigencias de la dignidad de las personas. En definitiva, los controles basados en perfiles raciales o étnicos injustificados merman las garantías y derechos individuales.

PALABRAS CLAVE.

Discriminación, fenotipo, policía, minorías étnicas, garantías legales, intereses afectados, derechos humanos, TEDH.

ABSTRACT.

The use of racial or ethnic profiles when police carry out identity checks is a common practice around the world, also in Spain. Although the Constitutional Court has recognized the possibility of taking into account the ethnic or physical characteristics about people, it must be considered that identity checks based on racial or ethnic profiles are unconstitutional, because these practices violate the approach of the principle of proportionality that derives from the prohibition of racial discrimination and because they violate the requirements of the dignity of the individuals as well. In short, the identity checks based on racial or ethnic profiles unjustified means the reduction of guarantees and rights of individuals.

KEY WORDS.

Discrimination, phenotype, police, ethnic minorities, legal guarantees, Human Rights, affected interests, European Court of Human Rights.

1. INTRODUCCIÓN

Quizá, el tupido velo que pone distancia entre los diferentes grupos sociales que conviven en sociedad no permite ver a través de él las numerosas experiencias personales que sufren colectivos socio-determinados relacionadas con aquellas prácticas policiales sesgadas por un perfil estereotipado, prácticas que denotan un carácter discriminatorio. Las identificaciones policiales por perfil étnico, son un criterio normalizado en el cual la policía pide su documentación a las personas seleccionándolas, únicamente, por su raza, etnia o fenotipo, independientemente de si estas están o no a punto de cometer una infracción o un delito, siendo este motivo la única sospecha legítima y legal que permitiría llevar a cabo dicha identificación. De manera que, la elaboración injustificada de un perfil étnico, además de constituir una discriminación ilícita –y así lo han establecido numerosos organismos internacionales y regionales de derechos humanos-, fomenta la estigmatización de determinados colectivos (y, por tanto, el racismo del público general), conlleva una pérdida de legitimidad de la institución policial y del propio Estado entre las minorías, y ha demostrado ser además una práctica totalmente ineficaz en la prevención del delito y de otros ilícitos. Para erradicar esta problemática, los Estados deben establecer estándares legales claros que prohíban el uso de perfil étnico y criterios protocolizados que introduzcan la sospecha razonable como único indicio posible para identificar a una persona.

Más allá del absurdo de atribuir a cualquier identificación policial el carácter de discriminatoria resulta inexcusable delimitar tal conjetura, a partir de la cual, se puede apreciar que existe una diferencia de trato sobre dos supuestos de hecho que acontecen de manera análoga, por lo que cualquier planteamiento generalizante según el cual ningún sujeto racializado pueda ser sometido a control policial debe ser descartado, pues el carácter errático de semejante premisa no se sostiene en el supuesto que se pretende explicar. Por ende, estaremos ante una identificación policial basada en perfiles raciales cuando la pertenencia a un grupo racial determinado sea considerada como un motivo que haga incrementar la presunción de culpabilidad del individuo, convirtiéndole, así, en potencial sospechoso de haber cometido un acto ilícito y, finalmente, en víctima de discriminación.

Es a través de este trabajo con el que pretendo deslindar y fijar las divergencias ostensibles sobre la existencia o no de una práctica discriminatoria, aunque en ocasiones adolece de una manifiesta dificultad probatoria, en un intento de indagar en la jurisprudencia y doctrina que se ha ido erigiendo con la resolución de múltiples causas. Así como la evidente discrepancia de criterios interpretativos que aparecen entre los organismos nacionales frente

a las soluciones alcanzadas en el ámbito supraestatal sobre el tema referido. La incoherencia entre las sentencias emitidas por los órganos judiciales españoles, así como las recomendaciones y dictámenes emitidos por las autoridades internacionales, pone de manifiesto la falta de revisión sobre las prácticas policiales y judiciales ejercidas en nuestro país cuando se trata de minorías, sin olvidar que, consecuentemente, tal enunciación obtiene como resultado una repercusión negativa en la percepción que se tiene del sistema interno.

El trabajo aparece estructurado en dos partes: una primera que se dedica al estudio de la prohibición de las identificaciones policiales basadas en perfiles raciales, la cual gira en torno a la legislación que protege los intereses de las personas afectadas por este tipo de prácticas policiales, tanto en el ordenamiento interno español, como en el ámbito supranacional, así como su contemplación en leyes nacionales como la LOPSC; y una segunda parte que aborda el fenómeno de los controles policiales sesgados por un fenotipo de manera particular en nuestro país, las políticas enfocadas en su erradicación y el análisis jurisprudencial de varios asuntos que han llegado a instancias internacionales como el Comité de Derechos Humanos o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, causas entabladas contra el Reino de España y que han terminado condenando a nuestro país, reconociendo, efectivamente, el empleo de una práctica injustificadamente discriminatoria como lo es las paradas y registros policiales motivados por la elaboración de un perfil étnico-racial. A la luz de todo ello, los objetivos perseguidos con la elaboración de este trabajo son los siguientes:

- Examinar de manera específica el objeto de este trabajo, así como definir su alcance, con el fin de determinar las situaciones a las que es aplicable, sin dejar espacio a reflexiones erráticas sobre su generalización. También se profundizará en el contexto que hizo conveniente adoptar la prohibición de estos controles policiales basados en perfiles raciales.
- Observar las garantías reconocidas a todas y cada una de las personas, *per se*, nacionales o no, salvaguardas que protegen a los individuos de ser víctimas de experiencias discriminatorias que no contemplan una justificación objetivamente razonable.
- Analizar las distintas sentencias condenatorias recaídas sobre España, ya desde los años 90 a partir del Caso Rosalind Williams, que han supuesto un cambio de criterio en el adocina mantenida por el tribunal Constitucional, el cual ha admitido que puede llegar a aceptarse, según el parecer de la mayoría, que sea un criterio apropiado para "la razonable selección" de las personas que pueden ser sometidas a control como extranjeros (STC 13/2001, de 29 de enero).

2. EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

2.1. El alcance del artículo 14 de la Constitución Española¹

Como punto de partida, debemos delimitar la casuística concerniente a la materia, en qué situaciones el trato desigual se convierte en discriminatorio, puntualizando, y es importante hacerlo, que el principio de igualdad no se alza como un mandato positivo que proclama el trato uniforme, es más, su propia exigencia de igualdad nos conduce a un trato desigual, paradójicamente, de quienes se hallan en situaciones de notoria diversidad. Este derecho fundamental que va más allá del ordenamiento, como valor superior inherente al contenido de las distintas relaciones jurídicas concretas, es a partir de la proclamación de la igualdad cuando arraiga el rechazo a una forma, jurídicamente rechazada, de desigualdad: la discriminación. Entonces, ¿cuándo un trato desigual es discriminatorio? Aquí comienza nuestro marco conceptual desde la perspectiva de las identificaciones policiales basadas en perfiles raciales como acto discriminatorio. En un esfuerzo de síntesis, el Tribunal Constitucional ha definido el principio de igualdad como la prohibición de toda diferencia de trato que carezca de una justificación objetiva y razonable; ha afirmado el carácter vinculante de este principio tanto para el legislador (igualdad en la ley), como para los órganos aplicadores del Derecho (igualdad en la aplicación de la ley) y los particulares (igualdad horizontal).

Asimismo, ha matizado la vinculación de los particulares al principio de igualdad al señalar que su libertad de actuación sólo está limitada constitucionalmente de forma directa por la prohibición de discriminar por las causas expresamente mencionadas en el artículo 14, por considerarse de orden público, mientras que en lo demás ha de estarse a lo que establezcan las leyes y los jueces, que en todo caso deberán ponderar este trascendente principio con el de autonomía de la voluntad, implícito en la Constitución². En relación a la ausencia de autonomía que se predica del artículo 14, ya que su alegación responde a su inherencia respecto a una situación fáctica, nos permite hablar de un carácter relacional. Es

¹ Artículo 14 CE: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

² GÁLVEZ MUÑOZ, L.: “Sinopsis del artículo 14 de la Constitución Española”. En el portal *Constitución Española*. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=14&tipo=2>

por ello que parece ilógico elaborar la que sería una Ley de Igualdad, atendiendo a la imposibilidad de crear una regulación general dada su carencia de predicación en abstracto.

Consecuentemente, no es extraño que, atendiendo a ese carácter de valor superior otorgado por el ordenamiento español³, las referencias al principio de igualdad rebosen tanto dentro como fuera del Título inicial de nuestra Carta Magna. Con todo ello, se pretende destacar ese carácter vinculante de los valores superiores anunciados en el Título Preliminar constitucional. De este modo, tal y como adelantó el Tribunal Constitucional en su sentencia 8/1983, de 18 de febrero: “toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución, como norma suprema, proclama”⁴. La curiosa posición en la redacción de nuestra Constitución recuerda, precisamente, que se trata de un valor superior en nuestro ordenamiento a pesar de la sistemática constitucional⁵, ya que, tal y como ocurre con lo previsto respecto a los derechos y libertades consagrados en la Sección primera (Capítulo segundo, Título I), la igualdad goza de esa misma protección, como se contempla en el artículo 53.2 CE⁶.

El propio Tribunal Constitucional ha destacado la naturaleza intrínseca del artículo 14 como elemento básico del sistema jurídico, siempre que: “la igualdad reconocida en el art.14 no constituye un derecho subjetivo autónomo, existente por sí mismo, pues su contenido viene establecido siempre respecto de relaciones jurídicas concretas. De aquí que pueda ser objeto de amparo en la medida en que se cuestione si tal derecho ha sido vulnerado en una concreta relación jurídica y, en cambio, no pueda ser objeto de una regulación o desarrollo

³ Ya al inicio del articulado de la Constitución Española encontramos la igualdad como uno de los “valores superiores” de este ordenamiento jurídico (artículo 1.1 CE: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”).

⁴ STC 8/1983 de 18 de febrero, FJ 3º.

⁵ Según la estructuración sistemática de nuestra Constitución, el artículo 14 queda fuera de la Sección primera, dentro del Capítulo segundo (Título I), en la que aparecen recogidos una serie de derechos y libertades que cuentan con un procedimiento preferente y sumario, así como con la posibilidad de acudir al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

⁶ Artículo 53.2 CE: “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30”.

normativo con carácter general”⁷. Es por eso que, a raíz de establecer la igualdad como un principio básico dentro de nuestro ordenamiento jurídico, superando las exigencias relativas a la igualdad, se ha procedido a rechazar una concreta situación de desigualdad o diferencia de trato, denominando a este fenómeno: discriminación. Bien es sabido que, al margen del carácter abierto de la enumeración realizada en el precepto de referencia, las causas de discriminación que se prevén en el artículo 14 ofrecen un supuesto de hecho suficientemente determinado. La igualdad ante la ley excluye, entonces, el tratamiento discriminatorio de algunas categorías determinadas de ciudadanos.

2.2. El principio de igualdad y la prohibición de discriminación

Nuestra jurisprudencia, a lo largo de este tiempo, ha venido diferenciando dos conceptos con base en la interpretación del precepto de referencia: principio de igualdad y mandato antidiscriminatorio, a saber, una diferencia de trato constitucionalmente admitida, como una mera diferenciación, y una diferencia de trato que no lo es, constituyéndose como una verdadera discriminación. Con la prohibición de discriminación racial del artículo 14 de nuestra Carta Magna se quiere penalizar tanto la discriminación directa como la indirecta, así como la prohibición de mandatos sobre actuaciones y medidas de discriminación positiva (un trato jurídico ventajoso para con aquellos que se encuentran en situaciones fácticas desfavorables). El test de legalidad de las identificaciones policiales basadas en el perfil étnico debería ser examinado según su adecuación al principio de la no discriminación. Para llevar a cabo ese test de legalidad, el Tribunal Constitucional ha mantenido sólidamente la doctrina elaborada por Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), en su precepto sobre la prohibición de discriminación (artículo 14 del Convenio), esta jurisprudencia se modula en base a los siguientes parámetros⁸:

Para poder determinar la existencia de vulneración del derecho a la igualdad del artículo 14 ha de constatarse, *prima facie*, que existe una diferencia de trato entre dos supuestos de hecho análogos. Por ende, no toda desigualdad de trato da paso a la discriminación. La igualdad en la ley será vulnerada, únicamente, si la diferencia de trato está desprovista de una

⁷ STC 76/1983 de 5 de agosto, FJ 2º.

⁸ CARMONA CUENCA, E.: “EL derecho a la igualdad y los derechos sociales”, en: *Cuatro décadas de jurisprudencia constitucional: los retos*. Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional (España), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2020, pág. 144.

justificación objetiva y razonable. La demostración de tal justificación ha de apreciarse respecto a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo existir una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad que se persigue⁹.

Asimismo, es preciso recordar que el derecho a la igualdad del artículo 14 vincula a todos los poderes públicos, inclusive el legislador.

Con ese test de legalidad se debe determinar lo siguiente¹⁰:

- 1) Que la finalidad pretendida con semejante medida de diferenciación ha de ser razonable, es decir, que aquella responda a un objetivo admitido constitucionalmente.
- 2) Que la correspondencia entre dicha finalidad, la diferencia en sí misma y la consecuencia derivada de todo ello, sea proporcional.

Así, el Tribunal Constitucional ha afirmado que las prohibiciones de discriminación contenidas en el artículo 14 CE suponen un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione*; de modo que, solo pueden ser empleadas de manera excepcional por el Legislador como criterio de diferenciación jurídica, facto que implica la necesidad de atender, en ese juicio de legitimidad constitucional, un canon más estricto, así como un mayor riesgo respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad¹¹.

Siguiendo este mismo orden de cosas, Alfonso Ruiz Miguel ha optado por distinguir entre dos grados de intensidad a la hora de efectuar el test de legalidad para con un comportamiento diferenciador sobre el que se duda de su constitucionalidad, a saber, siempre que la norma a examinar contenga determinadas categorías concebidas como sospechosas u odiosas, ese acto presumiblemente discriminatorio habrá de satisfacer un “test de legalidad agravado”. Por el contrario, cuando no se trate de rasgos sospechosos de discriminación, tal y como hemos advertido previamente, estaremos ante una diferenciación de trato, situación que supone su comprobación en base a un test ordinario de constitucionalidad o, en palabras de Ruiz Miguel, un test simple de razonabilidad o “test mínimo”¹².

⁹ STC 22/1981 de 2 de julio, FJ 3º.

¹⁰ En el mismo sentido se pronuncia el TC en diversas sentencias; véase SSTC: 75/1983, 209/1988, 76, 110 y 340/1993, 17 y 72/1994.

¹¹ STC 79/2011 de 6 de junio, FJ 3º.

¹² RUIZ MIGUEL, A.: “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Doxa*, núm. 19, 1996, pág. 62.

Mientras que ese test mínimo de constitucionalidad responde a una valoración realizada para la generalidad de la diversidad normativa, facto que exige, únicamente, que los fines perseguidos sean lícitos en aras del interés general, el test agravado será de aplicación en aquellos casos en que el factor diferencial empleado sea alguno de los que la misma Constitución contempla que sean vetados, precisamente, como criterio de diferenciación¹³.

Tal razonamiento incardina su raíz ya en la primera época de nuestro Tribunal Constitucional, pues en la reiterada STC 81/1982 afirma que existe una presunción en favor de la igualdad al exigir la justificación de cualquier diferenciación de trato e indicó que hay dos grados entorno a dicha exigencia según estemos ante: “aquellos casos que quedan genéricamente dentro del general principio de igualdad que consagra el artículo 14 de la Constitución” o, por el contrario, si se trata de: “aquellos casos en que el factor diferencial es precisamente uno de los típicos que el artículo 14 concreta para vetar que puedan ser base de diferenciación”, sobre los cuales, el Tribunal Constitucional añade que: “tal carga se torna aún más rigurosa”¹⁴. Siguiendo esta línea interpretativa, David Giménez Gluck ha subrayado que la determinación de discriminación no puede traducirse en un test concreto, como en EEUU, sino que ha de basarse en un juicio de igualdad sobre la justificación -objetiva y razonable- que sea más exigente que en los presupuestos no tipificados. Ese mayor grado de exigencia al que alude Giménez Gluck y que él mismo denomina “escrutinio estricto”, puede traducirse como la disposición especial del Tribunal frente a una diferenciación de trato. Esto es, no estamos ante un test que difiere del ordinario, sino una sensibilidad particular en la aplicación de dicho test¹⁵.

Dejando a un lado las especialidades ligadas al test de legalidad para la comprobación de la producción, o no, de un acto discriminatorio que siguen los tribunales españoles, procedo a indicar, brevemente, las garantías que existen frente a la discriminación en el marco del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En el ámbito comunitario la prohibición de

¹³ Esta puntualización acerca de la diferente exigencia sobre el grado de intensidad del test de legalidad efectuado sobre un determinado comportamiento presuntamente discriminatorio ha sido aprovechada de la jurisprudencia del Tribunal Supremo estadounidense sobre el examen utilizado ante las alegaciones de vulneración de la cláusula de “la igual protección de las leyes”, garantizada en la Enmienda XIV. Vid RUIZ MIGUEL, A. “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *op. cit.*, págs. 61 y 62.

¹⁴ STC 81/1982 de 21 de diciembre, FJ 2º.

¹⁵ GIMÉNEZ GLUCK, D.: “El control de la constitucionalidad de las cuotas basadas en la clase social”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2000, núm. 30-31, pág. 42.

discriminación aparece regulada en el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁶, no obstante, su proclamación hace referencia, concretamente, al disfrute de los derechos reconocidos en el propio Convenio y no será hasta la promulgación del Protocolo Adicional XII que se garantice tal prohibición de discriminación en un sentido amplio y generalizado¹⁷. El catedrático López Guerra ha constatado que la salvaguarda del artículo 14 del Convenio, así como la especificación del artículo 1 del Protocolo número XII, se ha visto reforzada por la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo en aras a considerar cuáles son los motivos prohibidos de discriminación. El Convenio establece una lista de tratamiento diferenciado no admisible, sin embargo, no se trata de un *numerus clausus*, ya que añade como motivo de discriminación “cualquier otra situación”. En este sentido, el Tribunal ha interpretado estos mandatos de prohibición de discriminación, de manera que, los Estados deberán proporcionar poderosas “sospechas razonables” para justificar su actuación, no obstante, es importante dejar claro que, según la doctrina del Tribunal, no toda diferenciación de trato entre personas supone una discriminación contraria al Convenio cuando su aplicación responda a justificaciones objetivas¹⁸.

En relación con su funcionamiento, es preciso señalar que el Tribunal de Estrasburgo es el encargado de constatar la existencia de violaciones de los derechos recogidos en el Convenio y en sus Protocolos Adicionales. Ante él pueden acudir tanto individuos como ONGs o, también, grupos de particulares que se consideren víctimas de una vulneración de sus derechos reconocidos por parte de un Estado (artículo 34 del CEDH), debiendo alegar la vulneración de alguno de los derechos recogidos en el Convenio o en sus Protocolos. De igual modo, la demanda puede ser presentada por un Estado contra otro. Sus sentencias son declarativas, si bien en ocasiones se condenará al Estado demandado a una determinada prestación, ya sea a la anulación de una disposición o resolución, o al pago de una satisfacción

¹⁶ Artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: “El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.

¹⁷ Artículo 1 del Protocolo Adicional núm. XII: “1. El goce de todos los derechos reconocidos por la ley han de ser asegurados sin discriminación alguna, en particular por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación. 2. Nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de cualquier autoridad pública, basada en particular en los motivos mencionados en el apartado 1”.

¹⁸ LÓPEZ GUERRA, L.: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos según la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pág. 312.

equitativa¹⁹. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos no puede por sí mismo anular o modificar los actos estatales por lo que haya sido condenado un Estado, sino que ha de ser éste el que adopte las medidas necesarias para reestablecer y reparar el derecho vulnerado a la situación previa y evitar, así, que los efectos de dicha vulneración persistan²⁰.

Tal y como ocurre en su consagración española, no todo acto diferenciador supone discriminación y ya, desde el denominado Caso Lingüístico Belga, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido una serie de valoraciones que, del mismo modo, ha adoptado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la hora de determinar que ha existido discriminación en el trato diferente de dos supuestos similares y comparables o si ese trato se encuentra debidamente justificado en virtud de la finalidad perseguida por aquel²¹. De manera que, igual que lo advertido respecto del Tribunal Constitucional, la asentada doctrina en la Unión Europea ha especificado que la diferenciación será discriminatoria solo cuando la decisión discrecional no estuviera justificada de manera razonable y objetiva.

Recopilando lo esgrimido durante todo este tiempo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya predisposición ha tenido reflejo en la jurisprudencia española podemos hablar de tres criterios evaluables para la validación de una diferencia de trato:

- 1) Que los presupuestos de hecho acaecidos sean situaciones comparables, no tienen por qué ser idénticos, sino similares.
- 2) Que la diferenciación venga amparada por una justificación razonable y objetiva, cuyos fines pretendidos sean legítimos.
- 3) Y, por último, que exista proporcionalidad entre los medios empleados y su finalidad.

A partir de todo ello, es posible concluir que, en una sociedad vinculada al Estado de Derecho, la detención de una persona racializada basándose para ello en su aspecto étnico, únicamente, supone un límite injustificado, en cuanto que se estaría suprimiendo toda garantía antidiscriminatoria de manera no razonable por tratarse de una medida

¹⁹ VIDAL FERNÁNDEZ, B.: *Protección jurisdiccional de los derechos fundamentales*. Tecnos, Madrid, 2015, pág. 160.

²⁰ *Ibid*, pp. 161-163.

²¹ La reiterada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha venido disponiendo que una distinción de trato será un caso de discriminación siempre que: “carezca de justificación objetiva y razonable”, esto es, “si no persigue un objetivo legítimo o si no existiera relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido” (STEDH 28 de mayo de 1985, Serie A, núm. 94, §72).

desproporcionada en sí misma el hecho de concebir como potencialmente sospechoso la fisonomía étnica de un individuo.

A diferencia de lo que viene ocurriendo en la jurisprudencia española, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no ha asumido una distinción inequívoca entre tres términos que habitualmente se emplean indistintamente, a saber: prohibición de la violación del principio de igualdad, prohibición de discriminación en general y la prohibición de discriminación por categorías, como pudiera ser la raza o la etnia, precisando este último de un criterio especialmente exigente a la hora de llevar a cabo el test de legalidad y proporcionalidad sobre un determinado comportamiento. Y, aún más allá, reconociendo semejante exigencia cuando el acto diferenciador –acusado presuntamente discriminatorio– sea realizado por un agente de los cuerpos de seguridad.

De este modo, el escenario comunitario, concibiendo la discriminación como una estricta diferencia de trato no razonable, está proporcionando al Estado vulnerador del principio de igualdad un “amplio margen de apreciación” para justificar su actuación²². En virtud de la fórmula anterior sobre la razonabilidad y objetividad de la justificación es apreciable un carácter si bien impreciso en cuanto a su explicación, para afinar en lo que debe ser el examen de razonabilidad, como apunta Ruiz Miguel, es posible descomponerlo, de manera abstracta, en dos estándares: de un lado, la constitucionalidad de la finalidad perseguida por la norma y, de otro, la adecuación entre la distinción establecida por la norma y su finalidad²³. Siguiendo este parecer, el primer patrón que debe examinarse se parece, en principio, innecesario para llevarse a cabo, pues la finalidad de la norma contravenida se incardina dentro de las funciones del legislador y, como es sabido, su vulneración supone la violación de preceptos normativos diferentes al principio de igualdad, por lo que su conformidad con el test de legalidad respecto a la prohibición de discriminación se entiende superado implícitamente, siempre que esa ley sea lícita en un Estado de Derecho.

Como ya había sido indicado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aún no ha establecido parámetros concretos para examinar una relación de proporcionalidad que sea

²² GARCÍA AÑÓN, J., BRADFORD, B., GARCÍA SÁEZ, J.A., GASCÓN CUENCIA, A., LLORENTE FERRERES, A.: *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales* (Dir. J. de Lucas Martín), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pág. 50.

²³ RUIZ MIGUEL, A.: “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *op. cit.*, pág. 49.

razonable. Es más, algunos autores consideran que la interpretación del artículo 14 del Convenio es mutable e incluso espontánea. Así, advertía ya al inicio de este trabajo, no toda diferenciación de trato en función del filtro de la nacionalidad supone un trato discriminatorio por identificación basada en el perfil étnico del individuo, ya que dicha actuación podría considerarse proporcionada cuando emane de una decisión referente a la entrada y salida en un país.

Ahora bien, es precisamente en las fronteras y en otros lugares de control administrativo donde, acogiéndose en ese criterio de nacionalidad, se pueden producir casos de discriminación racial debido al amplio margen de actuación que existe en este ámbito y, asimismo, porque muchas de las decisiones adoptadas son ocultadas al tratarse de asuntos de seguridad ciudadana, sector que goza de una especial sensibilidad y, ocasionalmente, las razones empleadas para actuar de una manera u otra nunca son reveladas²⁴. No siempre nos topamos con un ejemplo de discriminación directa, sino que también son frecuentes los actos discriminatorios indirectos (toda decisión que se sirve de patrones que, aun sin ser manifiestamente discriminatorios en su intencionalidad, también despliegan efectos discriminatorios²⁵, teniendo en cuenta que la discriminación indirecta puede derivarse de una norma, pero, asimismo, de su interpretación y aplicación de la misma²⁶).

Entrando a valorar las identificaciones policiales basadas en el perfil racial, es menester cavilar que el marco de análisis conveniente es la prohibición de discriminación y no el principio general de igualdad. No puede suceder de otra manera, pues, como se ha señalado en múltiples ocasiones, cuando la desigualdad atiende a criterios raciales o sexuales (entre

²⁴ GARCÍA AÑÓN, J., BRADFORD, B., GARCÍA SÁEZ, J.A., GASCÓN CUENCIA, A., LLORENTE FERRERES, A.: *op. cit.*, pág. 55.

²⁵ En relación a la discriminación indirecta, la STEDH, Gran Sala, 13 noviembre de 2007, App. Núm. 57325/00, § 184. En este caso, los demandantes cuestionaron la clasificación desproporcionada de alumnos escolares romaníes como alumnos con necesidades de educación especial en la República Checa, así como su segregación en escuelas para niños con “discapacidades mentales leves”. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos decidió que dichas prácticas escolares constituían una discriminación indirecta contra los solicitantes. En tal sentido, aun cuando se establezcan perfiles étnicos atendiendo a prácticas policiales generales o, incluso, cuando no se pueda probar la existencia de políticas racistas, si el comportamiento implica una diferencia de trato que no es ni proporcional ni necesaria, nos encontraríamos ante un trato discriminatorio.

²⁶ STC 154/2006, de 22 de mayo, FJ 6º: “Por su importancia en la solución del caso, es también relevante resaltar que la discriminación indirecta puede darse no sólo cuando exista “una norma” formalmente neutra y directamente no discriminatoria que produzca, en cambio, efectos desfavorables en el grupo caracterizado por el factor protegido, sino, asimismo, cuando se haya dado “una interpretación o aplicación de la misma” que ocasione aquel impacto o resultado adverso (STC 240/1999, de 20 de diciembre, FJ 6º)”.

otros), ese principio de igualdad que proclama el artículo 14 CE se transforma en una prohibición de discriminación, y, de forma correlativa, en el derecho fundamental a no transigir discriminación alguna. Los controles policiales de identidad basados en perfiles raciales como política de persecución y criminalización de personas inmigrantes se implantan en un arduo contexto concatenado, de un lado, con las transformaciones socioeconómicas contemporáneas, así como los cambios en los flujos migratorios y, de otro, tienen que ver con la permanencia de una estrategia de alcance global sobre control social²⁷. En su génesis, la acuciante situación de crisis económica y financiera incrementa las diferencias sociales convirtiendo a los sectores más vulnerables, entre los que debemos incluir la población inmigrante, en el punto de mira sobre el que recaen las políticas de recortes sociales y de la desacreditación de aquellos.

Son contadas las sentencias que recaen en nuestro país en materia de discriminación, Rey Martínez apunta aproximadamente el 7% de los casos, esto es así porque las condiciones requeridas por el legislador español para apreciar la comisión de un delito de discriminación étnico/racial dificultan la aplicación de los tipos penales²⁸. A modo de ejemplo, según subraya Rey Martínez los criterios jurisprudenciales para la aplicación de la circunstancia agravante prevista en el artículo 22.4 del Código Penal²⁹ (agravante de discriminación racial) o, asimismo, la frecuente remisión a los delitos de odio. Un hecho significativamente llamativo es que apenas existen denuncias por hechos racistas, hecho que atiende, entre otras, a las siguientes causas justificativas: la vulnerabilidad de las propias víctimas, inclusive la relativización que ellas mismas generan sobre los acontecimientos, la creciente desconfianza hacia los cuerpos de seguridad (aún más en el supuesto de hecho objeto del presente trabajo), por el temor a las posibles represalias y el desconocimiento de los derechos que les amparan. Fernando Rey Martínez hace mención expresa a la inexistencia de un mecanismo real y

²⁷ Persiste la política europea sobre el fortalecimiento tanto de fronteras internas como de fronteras externas; nuevas restricciones en las leyes de extranjería, expulsiones, repatriaciones y denegaciones de entrada masivas, sin olvidar el incipiente número de pateras que, a pesar de todo, siguen llegando y aumentando la desgarradora cifra de personas fallecidas en su trayecto.

²⁸ REY MARTÍNEZ, F.: “Igualdad étnico racial”, en *Los Derechos Humanos en España: un balance crítico* (Dir. F. Rey Martínez), Tirant lo Blanch y Universidad de Valencia, Valencia, 2015, pág. 729.

²⁹ Artículo 22.4 del Código Penal español: “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”.

efectivo de asistencia para con las víctimas de discriminación, a pesar de las Directivas europeas que concurren sobre semejante materia³⁰.

A la hora de irrumpir en el espinoso estudio sobre las identificaciones policiales calificadas como discriminatorias, una de las cuestiones que plantea un mayor problema es la apostilla sobre si este trato discriminatorio se realiza de manera institucionalizada y repetidamente o hablamos de una práctica individualizada entre algunos de los miembros de la institución, en este caso de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que, sin embargo, se extrapola a toda la colectividad³¹. De este modo, es importante advertir que la práctica institucionalizada forma parte de un contexto obscuro de discriminación sistémica, cuya identificación resulta bastante dificultosa. Se debería, por lo tanto, aprender a diferenciar entre una discriminación racial sistémica, la cual supone un complejo entramado social y colectivo, de la discriminación institucional en cuanto a alguna de las estructuras institucionales de la sociedad y, al mismo tiempo, de las prácticas de discriminación individualizadas.

2.3. Garantías jurídicas ante la discriminación

2.3.1 Mecanismos garantistas en el ordenamiento español

La igualdad ante la ley

Como bien es sabido, el peculiar carácter relacional y la naturaleza expansiva del artículo 14 de la Constitución, convierte a este precepto en una vía de interés a la hora de analizar la relevancia de los derechos fundamentales, no solo como garantía frente a los poderes públicos, sino, también, sobre las relaciones entre particulares³². La prohibición de discriminación que prevé el artículo 14 sobre las causas enumeradas específicamente en el mismo no se trata de un *numerus clausus* (“por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”), por cuanto deja la puerta abierta a otros supuestos de hecho que deriven de esa diferenciación de trato

³⁰ FERNANDO REY M.: “Igualdad étnico racial”, *op. cit.*, pág. 729.

³¹ GARCÍA AÑÓN, J., BRADFORD, B., GARCÍA SÁEZ, J.A., GASCÓN CUENCIA, A., LLORENTE FERRERES, A.: *op. cit.*, pág. 70.

³² OLLERO TASSARA, A.: “Relevancia constitucional de la igualdad”, en *Funciones y fines del derecho (Estudios en honor del profesor Mariano Hurtado Bautista)*, Editum. Ediciones de la Universidad de Murcia, 1992, pág. 548.

injustificada. Esto no puede ser de otra forma, ya que el devenir histórico hace que aparezcan nuevos motivos de discriminación que deben ser destacados³³.

Con la proclamación del artículo 14 CE nos encontramos ante un mandato positivo de trato uniforme. Esta afirmación no es otra que la de aceptar la paradoja que concierne dicha acepción, pues las exigencias derivadas del principio de igualdad obligan a tratar de manera disímil a aquellos individuos que se encuentren en situaciones de manifiesta desigualdad. En síntesis, el carácter garantista del artículo 14 de nuestra Carta Magna viene definido de la siguiente manera: “el principio de igualdad jurídica consagrado en el art. 14 hace referencia inicialmente a la universalidad de la Ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del Ordenamiento, como son la justicia y la igualdad (art. 1), a cuyo efecto atribuye además a los poderes públicos el que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (art. 9.3). Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, como declara de forma expresa el art. 14 CE, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable”³⁴. Así, nuestro Tribunal Constitucional ha manifestado que, mediante el reconocimiento de aquellas prohibiciones específicas de discriminación, se pretende eliminar con las diferencias sociales e históricamente arraigadas³⁵.

Por todo ello, y atendiendo a lo erigido, del mismo modo, el Tribunal Constitucional en una de sus sentencias más reciente 79/2011 de 6 de junio: “a diferencia del principio genérico de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione*, que imponen como fin y generalmente como medio la parificación, de manera que sólo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica, lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad

³³ CARMONA CUENCA, E.: “EL derecho a la igualdad y los derechos sociales”, *op. cit.*, pág. 145.

³⁴ STC 34/1981 de 10 de noviembre, FJ 3º.

³⁵ STC 39/2002 de 14 de febrero, FJ 4º: “(diferencias) que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 CE”.

constitucional un canon mucho más estricto, así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad” (FJ 3º).

En relación a este apartado sobre los mecanismos ante la discriminación, resulta significativo traer a colación la carga probatoria en estos casos, la imposición de demostrar el carácter justificado de una diferenciación de trato recae sobre quien interpele la defensa de esta³⁶. Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha afirmado en su STC 98/2003 de 2 de junio que para producirse el desplazamiento *onus probandi* no basta con que el actor califique la medida como discriminatoria, sino que, además: “ha de acreditar la existencia de indicios que generen una razonable sospecha, apariencia o presunción a favor de su alegato” (FJ 2º). Solo entonces, cuando sucede esto, la parte demandada asumirá la carga de probar la existencia de causas suficientes, reales y serias para calificar de razonable su decisión³⁷ y así, destruir la presunción de lesión constitucional conflictiva.

La igualdad en la aplicación de la ley

De la forma en la que se viene concibiendo el Derecho como conjunto de normas, desde un prisma rigurosamente jurídico-normativista, no sería razonable admitir ningún tipo de discriminación, pues lo cierto y verdad es que a lo largo de sus textos legales no se incluyen tratamiento desigual alguno de circunstancias idénticas, o si así fuera, está justificado a partir de un fundamento objetivo y razonable, no obstante, tal planteamiento es, forzosamente, revisado cuando admitimos la inevitable dimensión judicial de toda tarea jurídica³⁸. De este modo, para suprimir toda clase de discriminación no es suficiente con abogar por lo que hoy conocemos como “igualdad en la ley”, entendida como la igualdad de trato otorgado por los textos legales, sino que resulta exigible una “igualdad en la aplicación de la ley”. Como señala Andrés Ollero Tassara además de los requisitos que deben ser observados al tratar de la igualdad en la ley, a saber, identidad de supuestos y ausencia de justificación objetiva y razonable, es preciso añadir el principio de independencia de los órganos jurisdiccionales³⁹.

³⁶ STC 79/2011 de 6 de junio, FJ 3º.

³⁷ CARMONA CUENCA, E.: *op. cit.*, pág. 146.

³⁸ OLLERO TASSARA, A.: “Relevancia constitucional de la igualdad”, *op. cit.*, pág. 548.

³⁹ STC 59/1982 de 22 de julio, FJ 5º: “Distinto es el problema de la igualdad en la aplicación de la Ley cuando ésta no se refiere a un único órgano, sino a órganos plurales. Para tales casos, la institución que realiza el principio de igualdad y a través de la que se busca la uniformidad es la jurisprudencia, encomendada a órganos jurisdiccionales de superior rango, porque el principio de igualdad en la

De este modo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que: “estableciendo el artículo 14 de nuestra Constitución un derecho subjetivo a obtener un trato igual, lo que impone a los poderes públicos una obligación de llevar a cabo ese trato igual, sin que ello signifique otra cosa que a supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también, y que, para apreciar diferencias entre los supuestos de hecho, tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable; esto es, que se impone que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, teniendo que ofrecer una fundamentación suficiente y razonable cuando considere ese órgano que tiene que apartarse de sus precedentes”⁴⁰.

Llegados a este punto, es del todo coherente aceptar que la actividad judicial puede plantear problemas en relación a los supuestos de discriminación⁴¹, trasponiendo el conflicto a la justificación de la desigualdad en el fallo. Se trata, entonces, de un nuevo centro de gravedad que se injerta en las motivaciones subjetivas, que suponen una compleja comprobación, desde las ya conocidas desigualdades objetivas de trato⁴².

Un claro ejemplo de lo que venimos advirtiendo ocurre cuando se exonera al juzgador de su obligación de fundamentar su cambio de criterio, trasladando la carga de la prueba, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional: “en cuanto ninguna de las interpretaciones divergentes resulte contraria a la Constitución, el problema que la divergencia plantea, sólo puede ser traído ante nosotros cuando quien se siente víctima de una aplicación discriminatoria de la ley pueda ofrecer razones que le autoricen a pensar que la divergencia interpretativa es simplemente la cobertura formal de una decisión, cuyo sentido diverso al de otras decisiones anteriores y, eventualmente posteriores, se debe realmente al hecho de que se han tomado en consideración circunstancias personales o sociales de las partes, incluso simplemente su propia identidad, que no debieron serlo”⁴³.

aplicación de la Ley tiene necesariamente que cohonestarse con el principio de independencia de los órganos encargados de la aplicación de la Ley cuando éstos son órganos jurisdiccionales”.

⁴⁰ STC 60/1984 de 16 de mayo, FJ 2º.

⁴¹ STC 60/1984 de 16 de mayo, FJ 2º: “las diferencias entre los fallos también pueden tener su justa razón en un margen de apreciación del juzgador, indisoluble de su función y en la que este Tribunal no podría entrar”.

⁴² OLLERO TASSARA, A.: *op. cit.*, pág. 549.

⁴³ STC 144/1988 de 12 de julio, FJ 3º.

2.3.2 *Salvaguardas en el marco comunitario e internacional*

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Como hemos advertido previamente, el Convenio Europeo de Derechos Humanos establece en su artículo 14 la prohibición de discriminación, si bien es cierto, su ámbito de aplicación queda reducido a la extensión del propio texto, esto es, predica la prohibición de discriminación únicamente en relación con los derechos recogidos en el Convenio. No será hasta la redacción del Protocolo Adicional número XII cuando, en su primer artículo, se garantice el principio de igualdad de manera autónoma y generalizada. Por ende, dicho artículo 14 no posee substantividad propia ni un carácter autónomo, sino que presupone que otro artículo del Convenio sea aplicable o, al menos, exista la posibilidad de invocarlo. Con el Protocolo XII, aprobado en noviembre del año 2000, la prohibición de discriminación se establece de manera general y su aplicación y protección es de carácter independiente y directa en virtud de lo previsto en su artículo primero⁴⁴

Es entonces, ampliada la garantía frente a la discriminación respecto a los derechos atribuidos por el Derecho interno de cada Estado, cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos podrá desarrollar una prohibición efectiva contra la discriminación étnica. En el Derecho comunitario, los supuestos de controles policiales basadas en perfiles étnicos pueden vulnerar, consecuentemente, el artículo 14 del Convenio, así como el artículo 1 del Protocolo Adicional XII. Otros intereses que se pueden ver afectados a nivel supraestatal, y según las circunstancias, pueden ser: el derecho a la libertad y a la seguridad⁴⁵, el derecho a la

⁴⁴ CASADEVALL. J.: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo y su jurisprudencia*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág. 38.

⁴⁵ Artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la Ley (...)”.

privacidad⁴⁶, el derecho a un juicio justo⁴⁷, su derecho a la libertad de reunión⁴⁸ y a la libertad de movimiento previsto en el Protocolo Adicional IV⁴⁹, entre otros.

A lo largo de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se puede comprobar una flexibilización de la consideración tradicional de los medios probatorios en dos aspectos que se pueden utilizar en las prácticas de controles policiales por perfil racial, a saber: la inversión de la carga de la prueba y la prueba estadística. En lugar de probar la discriminación en un supuesto concreto, facto que habitualmente resulta ser tarea ardua, se propone la utilización de pruebas estadísticas, como pruebas indiciarias de la situación de la discriminación sistémica. En segundo lugar, la inversión de la carga de la prueba, una vez que ha sido planteada la existencia de esta prueba indirecta, de manera que el Estado debe probar que las diferencias de trato no son discriminatorias⁵⁰. De cualquier modo, siempre que exista una diferencia de trato no justificada objetivamente, donde no exista una relación proporcional entre los medios empleados y el fin perseguido, estaremos ante una práctica discriminatoria.

Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos argumenta tal posicionamiento a partir de un test estricto en relación a las “categorías sospechosas”, entre las que se incluye la raza o la etnia, según la cual, ninguna diferencia de trato podrá ser justificada de manera objetiva alegando exclusivamente su origen étnico. Existe una Directiva comunitaria sobre igualdad

⁴⁶ Artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

⁴⁷ Artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁴⁸ Art. 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁴⁹ Artículo 2 del Protocolo Adicional IV: “1. Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a escoger libremente su residencia. 3. El ejercicio de estos derechos no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros. 4. Los derechos reconocidos en el párrafo 1 pueden igualmente, en ciertas zonas determinadas, ser objeto de restricciones previstas por la ley y que estén justificadas por el interés público en una sociedad democrática”.

⁵⁰ GARCÍA AÑÓN, J., BRADFORD, B., GARCÍA SÁEZ, J.A., GASCÓN CUENCIA, A., LLORENTE FERRERES, A.: *op. cit.*, pág. 26.

racial (2000/43) que, sin embargo, no concede una definición equívoca sobre el “origen racial”. No obstante, el color y la pertenencia a una minoría se consideran motivos especialmente protegidos.

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

Se trata de un organismo independiente del Consejo de Europa, cuya misión es la de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos. Es una entidad especializada en la lucha contra el antisemitismo, la discriminación, el racismo y la xenofobia. En su funcionamiento, emite informes en relación a los Estados miembros y recomendaciones generales. La Comisión ha adoptado un amplio enfoque respecto a la definición de “discriminación racial”, en la que se incluyen los motivos de raza, color, idioma, religión, nacionalidad, u origen nacional o étnico⁵¹. Asimismo, en su último informe de 2018, la ECRI recomendaba con carácter inminente la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para crear un organismo independiente a nivel estatal que afianzase el desarrollo de la igualdad, con la finalidad de que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial o étnica sea independiente, y se le dote de las facultades expresada en las anteriores Recomendaciones. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, en su último informe⁵² sobre España, señala que varias organizaciones de la sociedad han comenzado a diseñar estadísticas sobre el discurso de incitación al odio y que el número de casos reunidos por estas organizaciones tiende a ser considerablemente superior a los que figuran en las estadísticas de la policía. Este informe también destaca el aumento del discurso de incitación al odio tanto en Internet como en las redes sociales. La ECRI recomienda que los servicios policiales y las fiscalías encargadas de los procedimientos judiciales especializadas en los delitos motivados por el odio, intensifiquen e institucionalicen marcos a nivel local, regional y nacional con miras a fomentar el diálogo y la cooperación regulares y sostenibles con grupos

⁵¹ COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA: *Recomendación número 7 de política general sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial*, aprobada el 13 de diciembre de 2002, publicada en 2003. Disponible en: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5aaf>

⁵² COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA: *Informe sobre España (quinto ciclo de supervisión)*, adoptado el 5 de diciembre de 2017 y publicado el 27 de febrero de 2018. Disponible en: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-spain-spanish-translation/16808b56cbsexual%20en%20Espa%C3%B1a:%20la%20esclavitud%20de%20mujeres>

vulnerables que son víctimas del discurso de incitación al odio y con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con ellos.

La labor de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)

Creada en 2007, la esencial función de esta agencia es proporcionar asesoramiento en materia de derechos fundamentales. Su director, Michael O'Flaherty, recopiló un informe que afirmaba que tanto la discriminación racial como el acoso son más frecuentes de lo que creíamos en la Unión Europea, incluyendo la empresa sobre perfiles étnicos discriminatorios.

En este sentido, con el cuarto informe elaborado por la Agencia (*"Data in focus"*⁵³) se ha demostrado que, de las 25.000 personas interpeladas, la periodicidad de las identificaciones en el último año fue mayor, siendo, en el caso de España, un 31% norteafricanos, 13% de sudamericanos y un 5% rumanos. Dentro de los encuestados de origen norteafricano, el 81% fue abordado en la calle o en un medio de transporte público. Además, reveló que el principal motivo para no denunciar a la policía sobre otros incidentes relacionados con las agresiones, amenazas o acoso grave por razones étnicas, era que no se confiaba en que la policía pudiera ejercer alguna medida al respecto. Lo cierto y verdad es que las víctimas de estas prácticas discriminatorias pueden variar según el contexto de cada Estado miembro. No obstante, lo innegable es que origina una situación de humillación sobre estos sujetos. Ante la referida problemática, la FRA ha realizado una guía de actuación policial más eficaz y, así, tratar de evitar la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios. En ella, la Agencia señala la trascendental necesidad de recoger elementos de prueba sobre los controles policiales basados en estos rasgos potencialmente discriminatorios.

Del mismo modo, establece, también, una serie de medidas que se pueden tomar como pueden ser: dar instrucciones claras a los agentes de policía, impartirles la formación necesaria para que sean capaces de desarrollar buenas relaciones con las comunidades, llevar un registro de la aplicación práctica de las facultades de identificación y registro, acompañado de un control interno adecuado y de unos procedimientos para la tramitación de quejas que

⁵³AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: *EU-MIDIS, identificaciones policiales y minorías (informe "Data in focus")*, 2010. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDIS-police_ES.pdf

permitan identificar y rectificar las prácticas policiales discriminatorias, conseguir buena información operativa y, en particular, buenas descripciones de los sospechosos⁵⁴.

Amnistía Internacional (AI)

Amnistía Internacional se trata de un movimiento globalizado que trabaja, desde 1961, para que sean reconocidos y respetados los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los previstos en otros Tratados internacionales como los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. A través de su función informativa, Amnistía Internacional ha criticado en repetidas ocasiones una *praxis* discriminatoria en el cumplimiento de las actuaciones policiales. Con sus informes aporta evidencias de que mediante el uso de objetivos estadísticos de detención de inmigrantes en situación irregular se anima a los policías a abordar a personas que pertenecen a minorías étnicas para realizar controles de identidad. Según afirma AI: “El objetivo de este informe es poner en evidencia la práctica discriminatoria e ilegal de aplicar perfiles raciales para la identificación de inmigrantes en situación irregular y demostrar las consecuencias negativas que esta práctica tiene para los inmigrantes y su experiencia de vivir en España. El informe también pone de manifiesto que se han aplicado sanciones a personas que han intentado intervenir durante los controles de identidad o simplemente documentarlos e informar de sus derechos humanos a las personas objeto de tales controles. Las consecuencias adversas de la aplicación de perfiles raciales se agravan con el uso de la “detención preventiva” de una forma que podría equivaler a detención arbitraria”⁵⁵.

Un nuevo informe de Amnistía Internacional pide a las autoridades de otros muchos Estados, incluido España, que terminen con la práctica policial ilegal y discriminatoria de seleccionar a las personas para comprobar su identidad basándose en sus características étnicas o raciales. AI notifica regularmente sobre estos problemas y deficiencias en varios países. En el caso de España, por ejemplo, la organización ha denunciado cómo la policía

⁵⁴ AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (FRA): *Por una actuación policial más eficaz. Guía para entender y evitar la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010, pág. 47. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_ES.pdf

⁵⁵ AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI): *Parad el racismo no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España*. Publicado en 2011, EUR 41/011/2011. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/EUR41/011/2011/es/>

para con frecuencia, en ocasiones varias veces al día, a personas pertenecientes a minorías étnicas, dando por supuesto que son inmigrantes en situación irregular⁵⁶.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial por los Estados partes, adscrito a Naciones Unidas.

Dentro del marco internacional existe una pluralidad de preceptos y reglamentos que abordan la discriminación y el empleo de perfiles raciales. El empleo de dichas prácticas se halla prohibido por el Derecho internacional, en concreto en los artículos 2, 4, 5 y 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial⁵⁷. El funcionamiento de esta dinámica consiste en lo siguiente, todos los Estados parte asumen la obligación de presentar informes asiduos al referido Comité sobre cómo se están aplicando los derechos y sus medidas de protección dentro de su territorio. Cada Nación debe presentar un informe inicial un año después de su adhesión a la Convención y, posteriormente, cada dos años. Finalmente, el Comité examina cada informe y comunica al Estado parte sus preocupaciones y recomendaciones en forma de observaciones finales.

En su Recomendación general núm. 13⁵⁸, relativa a la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley en cuanto a la protección de los derechos humanos, el Comité insta a los Estados partes que aseveren que todas las instituciones y autoridades

⁵⁶ AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI): *Policía y grupos minoritarios*. Publicado en 2016. Disponible en:

https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/02/ainl_policia_y_grupos_minoritarios_sp.pdf?x28092

⁵⁷ En este mismo contexto, el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

⁵⁸ Recomendación número 13 apartado 1º: “De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados Partes se han comprometido a que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, se abstengan de todo acto de discriminación racial; además, los Estados Partes se han comprometido a garantizar a toda persona los derechos enumerados en el artículo 5 de la Convención, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico”.

públicas se abstengan de todo acto de discriminación racial y procuren a todas las personas sus derechos y libertades sin distinción de raza, color u origen⁵⁹. El Comité ha insistido, también, en la necesidad de adoptar las medidas necesarias para evitar los interrogatorios, detenciones y otras prácticas basadas exclusivamente en los rasgos físicos. Así, todos ellos deberán incluir la pertinente información al respecto en sus informes periódicos.

A partir de los informes emitidos a lo largo de estos años (año 2000, 2004, 2011, 2016, respectivamente) es posible percibir el afán de superación que demuestra España en relación a la erradicación de estas prácticas discriminatorias. Los diálogos mantenidos entre los interventores del Comité y los especialistas en la materia que representan a nuestro país siguen esa dinámica de recomendación, incluso en forma de pregunta, a partir de las observaciones realizadas sobre los informes enviados por los Estados. Cronológicamente, en el informe del año 2000, la Sra. January-Bardill observa que, en el párrafo 16 de su informe, España explica que imparte formación a los agentes del orden público sobre los principios de la no discriminación. La oradora desearía saber si existen mecanismos de vigilancia o control que permitan verificar que estos funcionarios aplican efectivamente los principios que se les han inculcado, a lo que el orador responde que, aunque no existan unos mecanismos de vigilancia y control propiamente dichos, los responsables de las administraciones públicas, de la guardia civil, etc., velan especialmente porque sus subordinados respeten las normas deontológicas. El Sr. Albaladejo Campos (España) afirma, en lo referente al comportamiento de los agentes de las fuerzas de seguridad, que las personas que se dedican a trabajar en estos servicios, así como las personas que tienen un contacto frecuente con los extranjeros, reciben formación en el ámbito de los derechos humanos y sobre todo de la lucha contra la discriminación racial, no sólo cuando comienzan a ejercer sus funciones, sino también a lo largo de toda su vida profesional⁶⁰.

De igual modo, en el informe emitido en 2004, el Comité manifestó que la creación de la Unidad de Asuntos Internos de la Dirección General de la Policía con el cometido de

⁵⁹ Recomendación número 13 apartado 2º: “Dichos funcionarios deben recibir una formación intensiva para garantizar que, en el cumplimiento de sus deberes, respeten y protejan la dignidad humana y mantengan y defiendan los derechos humanos de todas las personas sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico”.

⁶⁰ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: *Informe del 56º período de sesiones. Acta resumida de la 1384ª Sesión*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSR.1383&Lang=es

investigar la conducta de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía es un acontecimiento positivo. La delegación debería facilitar más información sobre el número y los tipos de casos investigados por la Unidad de Asuntos Internos a fin de ilustrar su eficacia⁶¹. Es en el año 2011 cuando el CERD aborda el tema de las recurrentes quejas que llegan a la Oficina del Defensor del Pueblo en el Estado español, advirtiendo que dicha institución ya había iniciado las líneas de investigación oportunas siguiendo de cerca esta situación. La oficina ha llegado a la conclusión de que los controles de identidad en la vía pública acaban a menudo en detenciones en comisarías de policía y que muchas de las quejas hacen ver que los controles de identidad en la vía pública se basan las más de las veces en las características externas puramente físicas de las personas. Durante esta misma intervención, El Sr. Arrabal Villalobos (España) dice que la policía española no establece perfiles étnicos y que el procedimiento de verificación de los documentos de identidad, conforme a las prescripciones legales vigentes, no se aplica nunca en función de criterios étnicos, mientras que el Sr. Lindgren Alves habla de informaciones sobre casos de exceso de celo y malos tratos en los controles realizados en las fronteras españolas, especialmente en el aeropuerto de Madrid. Cita el caso de ciudadanos brasileños que sostuvieron haber sido víctimas de malos tratos y se pregunta si no podría deducirse de ello que en los controles fronterizos se hace uso de perfiles sociales o raciales⁶².

En el último informe fechado el 4 de mayo de 2016 España manifestó la implementación de mejoras legales introducidas a partir de las nuevas normas y reglamentos para los centros de detención de migrantes, adoptados en marzo de 2014, que contenían disposiciones que regulaban los aspectos más importantes de sus operaciones, incluidos los derechos y obligaciones de los detenidos. Asimismo, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC), la cual exige que las fuerzas de seguridad se adhieran a los principios de no discriminación, proporcionalidad e igualdad en la realización de los controles de identidad. Nuestro país señala que la legislación promulgada en abril de 2015 fortaleció el apoyo a las víctimas de delitos, incluidos los actos por motivos raciales. Se ha creado una red de oficinas de asistencia a las víctimas para que las personas que creen

⁶¹ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: *Informe del 64º período de sesiones. Acta resumida de la 1616ª Sesión*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSR.1616&Lang=es

⁶² COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: *Informe del 78º período de sesiones. Acta resumida de la 2066ª Sesión*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSR.2066&Lang=es

haber sido víctimas de discriminación racial o étnica puedan obtener información y orientación sobre sus derechos y sobre los servicios especializados disponibles para ayudarles a presentar una denuncia y a solicitar asistencia psicológica. Apoyo. Otra de las medidas adoptadas, tiene que ver con la intervención del Sr. Aya Onsaló (España) quien dijo que en 2011 se había designado un fiscal especial para la igualdad de trato y contra la discriminación para dar una respuesta institucional al problema de la discriminación. El Comité advirtió que, aunque los informes recibidos de fuentes no gubernamentales apuntaban a una reducción de los perfiles raciales en el Estado parte, la práctica aún parecía estar muy extendida, y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley señalaban a los migrantes del África subsahariana en particular para los controles de identidad. En su intervención, el Sr. Avtonomov reveló que la nueva ley de seguridad pública se había presentado como un paso adelante en la protección de los derechos humanos. En particular, los derechos de los extranjeros y los migrantes, pero, según la información recibida, en cierto modo la nueva legislación ha agravado la situación. Los extranjeros ahora están obligados, por ejemplo, a portar documentos de identidad oficiales o un pasaporte expedido en su país de origen, pero eso no siempre es posible, especialmente para los refugiados, quienes pueden haber perdido sus documentos. Del mismo modo, la ley amplió el alcance de la realización de controles de identidad sobre la base bastante vaga de la “prevención de infracciones administrativas”⁶³.

El Comité de Derechos Humanos (CCPR)

El Comité de Derechos Humanos es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por sus Estados Partes. El Comité expuso en su Dictamen acerca del caso Williams (sobre el que nos detendremos más adelante) lo siguiente: “es legítimo efectuar controles de identidad de manera general con fines de protección de la seguridad ciudadana y de prevención del delito o con miras a controlar la inmigración ilegal. Ahora bien, cuando las autoridades efectúan dichos controles las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de estos no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación ilegal en el país. Tampoco deben efectuarse de manera tal que solo las personas con determinados rasgos físicos o étnicos sean

⁶³ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: *Informe del 89º período de sesiones. Acta resumida de la 2424ª Sesión.* Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FSR.2424&Lang=es

señaladas. Lo contrario no solo afectaría negativamente a la dignidad de las personas afectadas, sino que además contribuiría a la propagación de actitudes xenófoba entre la población en general y sería contradictorio con una política efectiva de lucha contra la discriminación racial⁶⁴.

Como he anticipado, España, o más bien entidades públicas más concretas, han tratado de formar a los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en torno a la prohibición y la ineficacia de estas prácticas, sin embargo, todo ello no ha sido suficiente, sino que las reformas de la Ley de extranjería han seguido fomentándolas.

3. LA REGULACIÓN DE LOS CONTROLES POLICIALES

3.1. Conceptualización

Es en los artículos 13⁶⁵ y 16⁶⁶ LOPSC donde se prevé, con carácter general, la posibilidad de efectuar controles de identidad referidos a los extranjeros concretamente. El desarrollo de los preceptos de referencia comienza con el reconocimiento del derecho y la obligación para con los ciudadanos extranjeros de portar con ellos la documentación que acredite su identidad, así como su situación legal en nuestro país (artículo 13.1 LOPSC). Pues bien, el alcance de las consecuencias legales derivadas de no poder demostrar por parte del extranjero requerido su estancia legal en España, la legislación sobre extranjería le otorga la consideración de infracción grave⁶⁷ cuya sanción administrativa aparejada será multa entre

⁶⁴ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS: *Dictamen. Comunicación número 1493/2006, Rosalind Williams Lecraft c. España*, aprobado el 27 de julio de 2009.

⁶⁵ Artículo 13.3 LOPSC: “Los extranjeros estarán obligados a exhibir la documentación mencionada en el apartado 1 de este artículo y permitir la comprobación de las medidas de seguridad de la misma, cuando fueran requeridos por las autoridades o sus agentes de conformidad con lo dispuesto en la ley, y por el tiempo imprescindible para dicha comprobación, sin perjuicio de poder demostrar su identidad por cualquier otro medio si no la llevaran consigo”.

⁶⁶ Artículo 16.1 LO LOPSCa: “En el cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la sanción de infracciones penales y administrativas, los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir la identificación de las personas en los siguientes supuestos:

- a) Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción.
- b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito (...).”

⁶⁷ Artículo 53.1 de Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los Extranjeros en España y su integración social (LOEx): “Son infracciones graves:

501 a 10.000 euros [artículo 55.1, letra b), LOEx) que, como reza la ley en relación a la expulsión del territorio, podrá ser sustituida dicha multa por la expulsión del territorio español (artículo 57.1 LOEx), en consonancia con el principio de proporcionalidad que se proclamaba en anteriores líneas. Estas medidas excluyentes entre sí han asumido la crítica del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al entender que la legislación española daña lo señalado en la Directiva 2008/115⁶⁸. El TJUE en su sentencia de 23 de abril de 2015 (asunto C-38/14 –sobre la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco–), concluyó que la sanción que ha de ser impuesta en caso de situación irregular en un Estado Miembro es la expulsión del territorio, afirmando que la Directiva 2008/115 se opone a toda normativa que considere, según las circunstancias, bien la sanción de multa, bien la expulsión del territorio nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, no debemos olvidar que el derecho a no ser discriminado por razón de raza, sexo, nacimiento, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social corresponde a los extranjeros “por mandato constitucional”. Esto es así al tratarse de un derecho indispensable para garantizar la dignidad de la persona. Es, por ende, un derecho del que disfrutan, también, los extranjeros que se encuentren en una situación irregular en España⁶⁹.

La línea jurisprudencial establecida por el Tribunal Constitucional a lo largo de los años es del todo inequívoca, ya que, asiduamente, ha mantenido que a pesar de la literalidad de la redacción que se contiene en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, este Tribunal ha procedido a elaborar una teoría general en materia de extranjeros⁷⁰ según la cual se garantizan

a) Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente”.

⁶⁸ El Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de noviembre de 2004 pidió que se estableciera una política eficaz de expulsión y repatriación, basada en normas comunes, para que las personas sean retornadas humanamente y respetando plenamente sus derechos humanos y su dignidad.

⁶⁹ STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 3: “De modo que la Constitución española salvaguarda absolutamente aquellos derechos y aquellos contenidos de los derechos ‘que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano o, dicho de otro modo... aquéllos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana’ (STC 242/1994, de 20 de julio, FJ 4; en el mismo sentido, SSTC 107/1984, de 23 de noviembre, FJ 2, y 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2)”;

en el mismo sentido STC 137/2000, de 29 de mayo, FJ 1º).

⁷⁰ Teoría esgrimida especialmente en las SSTC 107/1984, de 23 de noviembre; 99/1985, de 30 de septiembre; 115/1987, de 7 de julio y 94/1993, de 22 de marzo.

a todas las personas, y no sólo a los españoles, los derechos “imprescindibles para la garantía de la dignidad humana” y no cabe duda de que entre aquellos ha de incluirse el derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. En este sentido, las prácticas policiales de identificación que toman como punto de referencia la probabilidad para establecer un perfil en la identificación (alegando que las personas con determinados atributos físicos alcanzan, estadísticamente, una mayor probabilidad de ser extranjeros) estos requerimientos amparados en la normativa que, en principio, implica un tratamiento neutro y realizados de manera sistemática como pueda ser en cumplimiento de una política de control nacional o europeo del fenómeno migratorio, poseen todos los elementos de la discriminación institucionalizada ya descrita en apartados anteriores⁷¹.

No debemos olvidar que la Ley de Extranjería hace referencia, particularmente, a los controles de entrada en territorio español situados en puestos fronterizos, sin embargo, la LOPSC sí permite a los funcionarios policiales identificar a las personas extranjeras fuera de aquellos puestos fronterizos, como puede ser la vía pública, siempre que resulte necesario en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención dirigidas a proteger la seguridad ciudadana (artículo 16.1 LOPSC). Este argumento permite a nuestros juzgadores la posibilidad de ignorar una vulneración al derecho a la libertad (artículo 17 CE), en este caso deambulatoria, por cuanto esa inicial restricción a la libertad personal del ciudadano requerido en un control policial se ajusta debidamente a lo dispuesto en la normativa de referencia.

Resulta, cuanto menos, curioso el discurso que ha defendido ocasionalmente el Tribunal Constitucional sobre habilitación que se concede a los agentes policiales para requerir la acreditación de identidad a personas extranjeras. Esta línea de planteamiento se puede apreciar, por ejemplo, en la STC 86/1996⁷², resolución que pretende perfilar la interpretación constitucionalmente correcta sobre la Ley de Extranjería (entonces la LO 7/1985): “No es la mera carencia de documentación lo que permite la detención policial, sino la creencia razonable de que el afectado se encuentra ilegalmente en territorio español (en los términos que precisa el art. 26.1.a L.Ex.) y, simultáneamente, la necesidad de asegurar la ejecución de una eventual medida de expulsión si existe un riesgo de huida”. De manera que, al hilo

⁷¹ GARCÍA AÑÓN, J., BRADFORD, B., GARCÍA SÁEZ, J.A., GASCÓN CUENCIA, A., LLORENTE FERRERES, A.: *op. cit.*, pág. 73.

⁷² STC 86/1996 de 21 de mayo, FJ 5º.

interpretativo de nuestro Tribunal Constitucional, la detención estará justificada, por ende, cuando sea indispensable por razones de cautela o de prevención, esto es, para asegurar la correcta identificación del extranjero que aparentemente se encuentra en situación ilegal, y, en su caso, para reclamar el posible riesgo de fuga mientras se tramita el procedimiento de expulsión.

Esta disquisición sobre la adecuación constitucional de las identificaciones policiales se repite, entre otras, en la STC 13/2001, resolución sobre la que profundizaremos exhaustivamente en sus fundamentación jurídica por parte del Tribunal, cuando se afirma que: “De hecho los requerimientos de identificación en función de las apariencias que permitían razonablemente presumir la condición de extranjeros de determinadas personas hicieron posible que la actividad de la Brigada Móvil de Valladolid diera lugar a la localización de 126 extranjeros en situación ilegal durante 1992” (FJ 10º).

3.2. La Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana

El Anteproyecto de la LOPSC fue aprobado por el Gobierno en noviembre de 2013. En su Exposición de Motivos se enumeran algunos de los motivos que justifican esta iniciativa, la cual implica la sustitución de la LOSC 1992 por un nuevo texto completo: “el simple transcurso del tiempo, los cambios sociales operados en nuestro país, los nuevos contenidos que las demandas sociales incluyen en este concepto, la imperiosa necesidad de actualización del régimen sancionador o la conveniencia de incorporar la jurisprudencia constitucional en esta materia justifican sobradamente un cambio legislativo”. Con la LOPSC, se reforma la anterior Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana 1/1992⁷³. A sus espaldas, dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos ante el Tribunal Constitucional, sobre los cuales aún no ha entrado a valorar su constitucionalidad, convierte a esta normativa en una de las más polémicas respecto a la regulación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Supone una regulación mucho más extensa que la contenida en la derogada LO 1/1992. En materia de identificaciones policiales, una de las novedades más relevante es que la tenencia del pasaporte ya no solo es una obligación⁷⁴, sino que aparece proclamada como un

⁷³ Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

⁷⁴ Así lo hace saber el Tribunal Constitucional en su sentencia 86/1996 de 21 de mayo cuando establece que: “La Ley de Extranjería (entonces la Ley Orgánica 7/1985) requiere la posesión de dos tipos de documentos: el pasaporte u otro documento equivalente, que permita acreditar la identidad

derecho de los extranjeros del que los cuales extranjeros no pueden ser privados sino por la autoridad judicial como consecuencia de una investigación penal, y esta circunstancia excluye la posibilidad de que la autoridad administrativa les incaute este documento.

Además, siendo el pasaporte el documento de acreditación sobre la identidad y nacionalidad de los ciudadanos extranjeros, la ley impone la misma obligación de entrega y los mismos fines que respecto a lo previsto para el DNI, no obstante, añade un matiz bastante importante, la persona extranjera podrá acreditar su identidad por otro medio si no lleva consigo el pasaporte. Esto supone una notoria especialidad en lo referente a las diligencias de identificación recogidas en su artículo 16, así como en la potestad de trasladar al susodicho a dependencias policiales a efectos de identificación, pues es el funcionario policial quien ha de valorar si la acreditación aportada por el ciudadano extranjero y distinta de su pasaporte, es suficiente para proceder a acreditar su identidad. Mayor relevancia concierne la redacción del artículo 13 en su apartado tercero, en virtud del cual se contempla legalmente el deber que supone exhibir tal documentación y permitir la comprobación de las medidas de seguridad siempre que así fueran requeridos por las autoridades. Si bien es cierto, semejante exigencia no aparecía recogida en la anterior regulación (LO 1/1992)⁷⁵, facto que muchos autores rechazaron de entrada por suponer, efectivamente, la proclamación legal de un control sobre la identidad encaminado, exclusivamente, a intimidar a la población extranjera y todo lo que ello supone, como las frecuentes asunciones de extranjería en base a rasgos físicos.

Si bien, la propia LOPSC establece que dichos controles de identificación serán efectuados observando lo dispuesto en la ley (artículo 13.3 LOPSC), versa en su precepto 16 dos supuestos que autorizan el requerimiento de las autoridades policiales la exhibición de su documentación, a saber: a) Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción, y b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito. Tal práctica de identificación se halla sometida al acatamiento de determinados principios en atención al artículo 16.1 LOPSC en su último párrafo: “(...) se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por

y la nacionalidad del particular; y el visado, permiso de residencia, u otro documento similar, que permita acreditar el derecho a transitar y permanecer en territorio español”.

⁷⁵ La reproducción literal del artículo 11 de la mencionada LO 1 /1992 se remite, únicamente, a la obligación de llevar consigo su documentación y acreditación de su situación legal en España sin entrar a habilitar los controles de identidad dirigidos específicamente a extranjeros.

razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. De manera que, siempre que el control de identificación sea efectuado incumpliendo estos márgenes de actuación en relación a los citados principios será considerado ilegal por el contravenir lo dispuesto en la ley.

Como señala el profesor Bilbao Ubillos⁷⁶, este precepto regula la diligencia de identificación de una forma más precisa y garantista que el artículo 20 de la LO 1/1992, sin embargo, para ello hubo que depurar en bastantes aspectos el texto inicial. El artículo 16.1 del Anteproyecto facultaba a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a requerir la identificación de las personas y realizar las comprobaciones necesarias “para el cumplimiento de las funciones de seguridad ciudadana, prevención delictiva y de infracciones administrativas”. Como recuerda el informe del CGPJ⁷⁷, en el artículo 20 de la LOPSC de 1992 la identificación de los ciudadanos y, en su caso, la ulterior privación de libertad de los ciudadanos indocumentados se enmarca en el ejercicio de las funciones de indagación y prevención propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que el artículo 11 de la LOFCS⁷⁸ confina a los actos delictivos con el objetivo de impedir la comisión de un delito o falta, sin embargo, ahora, el artículo 16 de la LOPSC sitúa las diligencias de identificación exclusivamente en las funciones de prevención tanto de ilícitos penales y la sanción de infracciones administrativas.

Como anunciamos previamente, sobre la LOPSC han recaído múltiples recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y, en esta línea, la STC 341/1993, de 18 de noviembre, resolvió algunas de las causas promovidas frente a determinados preceptos de la LOPSC. La sentencia añadió inequívocamente que: “la privación de libertad con fines de identificación sólo podrá afectar a personas no identificadas de las que razonable y fundadamente pueda

⁷⁶ BILBAO UBILLOS, J. MARÍA, “La llamada Ley Mordaza: la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 36, 2015, pág. 231.

⁷⁷ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (CGPJ): *Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*, 2014. Disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_Proteccion_de_la_Seguridad_Ciudadana

⁷⁸ Artículo 11 de la LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: “1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones: f) Prevenir la comisión de actos delictivos”.

presumirse que se hallan en disposición actual de cometer un ilícito penal... o a aquellas, igualmente no identificables, que hayan incurrido ya en una infracción administrativa”⁷⁹.

En consecuencia, está totalmente injustificada tal limitación de la libertad personal con el único motivo de prevenir infracciones administrativas. EL Gobierno rectifica y en el Proyecto de ley ahora solamente se hace referencia a la prevención de infracciones penales, así figura en la ley aprobada con la redacción de su artículo 16: “En el cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la sanción de infracciones penales y administrativas (...)”. La reforma legislativa continúa exponiendo una serie de supuestos que habilita a los agentes para proceder con las identificaciones, en tales casos los agentes podrán realizar las comprobaciones necesarias, “incluida la identificación de las personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra, impidiendo o dificultando la identificación, cuando fuere preciso a los efectos indicados”. Todas estas actuaciones habrán de estar respaldadas por las garantías legales que prevé la propia ley, incluso, reiteradamente en el precepto de referencia (artículo 16) cuando dispone que: “en la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Además, los siguientes apartados del precepto, regulan una figura que ya aparecía en el artículo 20 de la ley anterior, la denominada retención, se trata de un supuesto de limitación de la libertad personal que, no obstante, no reviste los caracteres de la detención, pues supone la inmovilización de una persona, instrumental de prevención o de indagación, una medida previa al traslado para la identificación de los sujetos⁸⁰. Esta situación se describe en términos casi idénticos respecto a la anterior regulación: “cuando no fuera posible la identificación por cualquier medio, incluida la vía telemática o telefónica, o si la persona se negase a identificarse, los agentes, para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a las dependencias policiales más próximas en las que se disponga de los medios adecuados

⁷⁹ STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 5º.

⁸⁰ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (CGPJ): *Informe...*, *op. cit.* Disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_Proteccion_de_la_Seguridad_Ciudadana

para la práctica de esta diligencia, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario (...). Sin embargo, es cierto que la nueva ley aprobada asume esta operación de traslado a las dependencias policiales con una mayor observación de las garantías constitucionales⁸¹. De cualquier forma, se ha puesto de manifiesto las dudas sobre la constitucionalidad de este precepto, al justificarse la privación de libertad exclusivamente en funciones de prevención delictivas y de infracciones administrativas, no respetándose el canon de proporcionalidad concretado en la STC 341/1993.

Se trata, sin duda, de una mejora respecto de la regulación anterior, ya que ahora las facultades policiales se encuentran más limitadas. Ahora bien, la regulación normativa sigue pareciendo insuficiente pues no delimita las circunstancias en las que puede haber indicios de involucración en la comisión de una infracción, tampoco dictamina cuáles son las circunstancias que pueden dar lugar a que sea “razonablemente necesario” comprobar la identidad o cachear a una persona (por remisión al artículo 19). Esta falta de concreción legal resulta incompatible con la limitación de los derechos fundamentales que pueden conllevar las identificaciones policiales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado que: “la sospecha debe basarse en motivos razonables, constituyendo una salvaguardia importante frente a los controles y detenciones arbitrarios. El hecho de que la sospecha se desprenda de la buena fe no es suficiente. Las palabras “sospecha razonable” significan la existencia de hechos o informaciones que satisfacerían a un observador imparcial sobre la posibilidad de que la persona de que se trate haya cometido una infracción”⁸².

⁸¹ La STC 341/1993, establece una serie de cumplimentaciones que han de exteriorizarse en las retenciones como medida de prevención, así, debería indicarse la duración máxima tanto de la retención como de la medida de identificación en dependencias policiales, lo que resulta especialmente importante a la vista de que a la retención puede seguir el traslado, alargándose la situación de privación de libertad, advierte el TC que el límite constitucional de 72 horas (artículo 17.2 CE) no resulta trasladable a estos supuestos, a la vista de la notoria diversidad de sentido entre la detención preventiva y las diligencias de identificación, que nunca podrán justificar tan dilatado período de tiempo. Del mismo modo, se recomienda la expresa mención del deber de los agentes requerientes de informar cumplidamente a la persona sobre las causas y finalidad de su intervención y su justificación legal.

⁸² STEDH, 19 de mayo de 2004, (Caso Gusinskiy c. Rusia), § 54.

4. CONTROLES POLICIALES BASADOS EN PERFILES ÉTNICOS

4.1. Los límites de la legalidad

Lo cierto es que el supuesto de hecho que me incumbe estudiar a fondo se trata de un suceso estrechamente vinculado con la sensibilización social, pues el uso del perfil étnico en las identificaciones realizadas por las Fuerzas de Seguridad, en particular el Cuerpo Nacional de Policía, deja abierta la puerta al asiduo debate sobre el alcance del principio de la prohibición de discriminación. No obstante, efectuado un acto de control policial siguiendo como parámetro perentorio el perfil racial de un individuo, resulta insostenible, o al menos moralmente inaceptable, confirmar su validez e incluso su aprobación desde una perspectiva jurídica.

De manera que, ¿cualquier identificación policial perpetrada ante sujetos racializados atentaría contra su derecho a no ser discriminado? A lo largo de este trabajo he pretendido hacer hincapié en la impropiedad de esta particular, aunque recurrente, confusión. Así, en concordancia con lo anterior, la respuesta debe ser, necesariamente, negativa. Un planteamiento así ha de ser descartado *prima facie*. El carácter errático de semejante premisa no se sostiene en el supuesto que se pretende explicar. Estaremos ante una identificación policial basada en perfiles raciales (*racial profiling*) cuando la pertenencia a un grupo racial determinado sea considerada como motivo que haga incrementar la culpabilidad del individuo, convirtiéndole en potencial sospechoso de haber cometido un acto ilícito y, por ende, en víctima de discriminación⁸³. Más allá del absurdo de atribuir a cualquier identificación policial el carácter de discriminatoria, resulta inexcusable delimitar tal conjetura, a partir de la cual, se puede apreciar que existe una diferencia de trato sobre dos supuestos de hecho similares. En aras a evitar una victimización desprovista de sentido en el abordaje de un asunto tan delicado, tal y como nuestro Tribunal Constitucional ha advertido en repetidas sentencias se debe establecer como parámetro diferenciador la exigencia de salvar esa diferencia de trato mediante una justificación objetiva y razonable⁸⁴. La autoridad vinculada a los Cuerpos de Seguridad no se manifiesta despojada de límites constitucionales,

⁸³ CARMONA CUENCA, E.: “EL derecho a la igualdad y los derechos sociales”, *op. cit.*, pág. 152.

⁸⁴ SSTC 261/1988 de 22 de diciembre, FJ 3º; 22/1981 de 2 de julio, FJ 3º.

el derecho a la igualdad que divulga el artículo 14 CE es extensible a todos los poderes públicos, concepto que ha de observar, efectivamente, el legislador inclusive⁸⁵.

El uso del perfil étnico en los controles policiales supone una política discriminatoria, pues vulnera, en primer lugar, los principios básicos del Estado de Derecho, en cuanto que una desigualdad de trato de esa índole, siempre que acontezca carente de una justificación objetiva y razonable, constituye discriminación, prerrogativa que se predica, precisamente, del Estado de Derecho, aún más, cuando el principio de igualdad en nuestro ordenamiento jurídico aparece consagrado como uno de los valores superiores inherentes al mismo (artículo 1.1 CE). En segundo lugar, impide la individualización del supuesto típico, facto que atenta contra el Derecho penal. En un Estado de Derecho la aplicación de la norma determinada corresponde con el comportamiento individual de los sujetos y de ningún modo siguiendo un parámetro étnico, religioso o de género. De lo contrario, la investigación policial estaría guiada por los atributos físicos de un colectivo predeterminado en vez de seguir la pista de un comportamiento que pudiera ser sospechoso. Asimismo, esta práctica favorece la perpetuación de los múltiples estereotipos que existen con respecto a los delincuentes y, de manera general, sobre la criminalidad basada en un perfil racial, y así alienta el recurrente pensamiento de que los individuos racializados sean tendentes a cometer delitos.

4.2. Intereses afectados

Además de la evidente vulneración de la prohibición de discriminación prevista en el artículo 14 CE, en cuanto que las características físicas de una persona nunca pueden tomarse en consideración como indicios de una posible infracción o de delito, es menester abordar el análisis de otros derechos e intereses amparados en nuestra Carta Magna y que se ven afectados ante semejantes controles policiales de identificación en atención a un perfil racial. Resulta del todo imposible afrontar el carácter discriminatorio de un comportamiento concreto sin realizar una lectura conjunta con el derecho a la dignidad personal del artículo 10 CE⁸⁶. Así, la virtualidad del artículo 14 CE no se agota en esa cláusula de igualdad que da paso a su contenido, sino que persigue, también, la oposición ante determinadas diferencias

⁸⁵ CARMONA CUENCA, E.: *op. cit.*, pág. 152.

⁸⁶ Artículo 10.1 CE: “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

de trato, tradicionalmente arraigadas en nuestra sociedad, y que han situado a determinados -y amplios- sectores sociales en posiciones no solo desventajosas para su desarrollo, sino, además, contrarias explícitamente a la dignidad de la persona.

La vinculación con la dignidad de la persona tiene que ver, efectivamente, con que las identificaciones policiales basadas en perfiles étnicos implican un depósito de prejuicios sociales claramente descalificatorios hacia la persona que tenga relación con determinados sectores de la población, convirtiéndose tales prejuicios en una tendencia generalizada de la discriminación. La perpetuación de los múltiples estereotipos que existen con respecto a los delincuentes y, de manera general, sobre la criminalidad basada en un perfil racial, alienta el recurrente pensamiento de que los individuos racializados sean tendentes a cometer delitos⁸⁷. Como hemos venido estudiando estos años, tanto el Tribunal Constitucional como la Constitución no han delimitado un concepto propio de la dignidad personal, sino que se manifiesta en relación al contenido de los derechos fundamentales amparados en ella.

Compartiendo la argumentación que Eduardo Melero realiza al respecto, la STC 13/2001 (Caso Williams) es un buen ejemplo de uso retórico de la dignidad. El Tribunal Constitucional recuerda su jurisprudencia en la que se señala el “carácter odioso” de la discriminación racial o étnica, se califica de “perversión jurídica”, y afirma que “el mensaje racista está en contradicción abierta con los principios de un sistema democrático de convivencia pacífica” (véase STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 7º). Sin embargo, tal y como concluye Melero, de ello no se deriva ninguna consecuencia jurídica, ni tampoco viene empleando la dignidad humana como medida de control del uso del perfil racial en las identificaciones policiales⁸⁸.

Otro de los derechos que se ven involucrados negativamente cuando se lleva a cabo este tipo de identificaciones policiales es el derecho a la libertad personal que protege el artículo

⁸⁷ BRIGADAS VECINALES DE OBSERVACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: *II Informe* (2011-2012) señala que atendiendo a la variedad de dispositivos queda relativamente claro que los controles visibles producen un efecto de temor sobre la población inmigrante insistiendo en su culpabilidad, que se suma a la secuela de su criminalización ante el resto de la población, mientras que el aumento del protagonismo de los controles de policía de paisano busca su invisibilización. En palabras del IBVODH, no es un secreto, es un “secreto a voces”.

⁸⁸ MELERO ALONSO, E.: “Las identificaciones policiales con perfil racial o étnico como instrumento de control migratorio. Derecho administrativo del enemigo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 193 (julio-septiembre 2018), pág. 24.

17 CE⁸⁹, así como en el artículo 2 del Protocolo número 4 CEDH⁹⁰. Sobre la anterior conjetura se ha suscitado un extenso debate acerca de si las identificaciones policiales suponen, o no, una limitación al derecho de la libertad personal, inclinándose la gran mayoría por aceptar que dichos requerimientos llevados a cabo en la vía pública sí menoscaban el artículo 17 CE. Otros autores han considerado que su práctica no incide tanto en el derecho a la libertad personal como sí lo hace en la esfera del derecho a la intimidad (artículo 18 CE). Esta limitación a la libertad de movimiento se manifiesta de una manera directa en cuanto restringen la capacidad deambulatoria de la persona sometida a tal requerimiento por las autoridades durante el lapso temporal en que sea llevado a cabo, o bien, puede presentarse indirectamente, pues se tiene constancia de que muchos individuos que pertenecen a una población racializada con el único fin de evitar semejantes controles de identificación ha tomado la decisión, incluso, de modificar su rutina para que su participación en el espacio público no se vea condicionada por los controles policiales que toman como factor decisorio la apariencia física en aras a defender la legislación sobre extranjería. En este mismo sentido, en caso de que estas identificaciones policiales sean realizadas ya en dependencias policiales habremos de considerarlas como un supuesto de privación de libertad.

Es indispensable tener presente, para conocer el alcance de este conflicto sobre las identificaciones policiales basadas en perfiles raciales y su recelo constitucional, que los extranjeros, independientemente de su situación administrativa en territorio español son titulares del derecho a la libertad personal como mandato constitucional. Por todo lo expuesto, toda regulación legal que verse sobre identificaciones policiales debe respetar el contenido esencial de los derechos reconocidos constitucionalmente. Además de lo advertido sobre el derecho a la dignidad o el derecho a la libertad personal, según la casuística del requerimiento de identificación policial este podrá incidir en otras esferas amparadas por la Constitución, así como por el Convenio Europeo de Derechos Humanos como pueda ser

⁸⁹ Artículo 17.1 CE: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley”.

⁹⁰ Artículo 2.1 del Protocolo Adicional núm. 4 CEDH: “1. Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a escoger libremente su residencia.

el derecho a la privacidad (artículo 8 del CEDH) o, incluso, el derecho de reunión (artículo 21 CE ⁹¹ y artículo 11 CEDH⁹²).

Las sucesivas prácticas de control por perfil étnico tienen como principal consecuencia la creación de patrones de reforzamiento de desigualdad racial en una sociedad bien sea de manera consciente o inconsciente, al distribuir bienes, servicios y derechos de forma que los rasgos o físicos racializados resultan ser los estándares de acceso a dichos bienes, servicios o derechos⁹³.

5. CAUSA Y EFECTO EN LA LEGITIMIDAD DE LA JUSTICIA

5.1. La confianza en la efectividad de la policía

Los fenómenos explicados, la utilización de los controles e identificaciones policiales basados en el perfil racial, producen un gran impacto en la forma en que la sociedad española, y en concreto las minorías, perciben a las FCSE y a la justicia. La clave para que funcione el sistema de justicia procedimental se basa en la legitimidad subjetiva que se le otorga a la policía por parte de la sociedad, esto es, por el alineamiento moral que los individuos tienen respecto a los agentes, y por el deber de obediencia que sienten hacia los mismos⁹⁴.

En este punto traemos a colación la relación causal que existe entre el trato recibido por parte de la policía y la confianza que las personas depositan en la institución. Generalmente, un mayor contacto con la policía, bien sea considerado como neutro o negativo, provocará una disminución de la confianza mientras que, los contactos tan solo positivos ayudan a mejorarla. Además, el tipo de trato recibido parece tener una mayor influencia en la confianza de las personas “nativas” españolas que en el resto de grupos minoritarios. A pesar de tener más posibilidades de entrar en contacto con la policía, las personas pertenecientes a minorías

⁹¹ Artículo 21.1 CE: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa”.

⁹² Artículo 11.1 CEDH: “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses”.

⁹³ GARCÍA AÑÓN, J., BRADFORD, B., GARCÍA SÁEZ, J.A., GASCÓN CUENCIA, A., LLORENTE FERRERES, A.: *op. cit.*, pág. 69.

⁹⁴ *Ibidem*, pág. 199.

sociales no muestran un nivel de confianza menor en ella⁹⁵. De manera que, la mera experiencia de ser parado por la policía está relacionada con una menor confianza, legitimidad y voluntad de cooperación con la institución. Además, esa relación entre el hecho de ser parado por los agentes y la confianza, la legitimidad y la voluntad de cooperación puede observarse tanto en los grupos sociales minoritarios como en los mayoritarios. Por todo ello, los resultados obtenidos sugieren que los individuos que han sido paradas recientemente confían menos tanto en la justicia procedimental como en la efectividad de la policía.

La legitimidad de la intervención policial, en su vertiente más subjetiva, se ve afectada de forma negativa como corolario de las experiencias por paradas insatisfactorias con la policía. No obstante, los datos que ofrece el informe “sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales” elaborado en 2013, confirman que los ciudadanos de rasgos no caucásicos y los no nacidos en España depositan un nivel mayor de confianza en la efectividad de la policía. Este resultado no es fortuito, pues la interpretación más acertada en relación a este fenómeno tiene que ver con que aquellos sujetos, alejados del sistema español, para proceder a evaluar la efectividad de la actividad policial reflexiona acerca de la calidad que esta misma institución manifiesta en su país de origen, por lo que, tras un ejercicio de comparación, la policía española puede verse favorecida⁹⁶. En su expresión más generalizada, la FRA en su informe EU-MIDIS, identificaciones policiales y minorías, realizado en 2010, recopiló los siguientes datos: un 52% de los ciudadanos de origen norteafricano manifestó su confianza global, esto es, la no relacionada con los controles de identidad, frente un 63% de los sudamericanos, el 67% de las personas de origen rumano afirmó lo mismo, así como un 62% de la población mayoritaria⁹⁷. En esta misma línea, el informe de referencia continua exponiendo la relación entre la confianza en la policía y el trato policial durante las operaciones de identificación, así, el 50% de los encuestados que fueron sometidos a controles policiales pero que no consideraron que era consecuencia de la elaboración de perfiles étnicos declararon que, por lo general, confiaban en la policía, sin embargo, el 27% de los consultados identificados por la policía que consideraban que era consecuencia de la elaboración de perfiles étnicos y raciales afirmaron que, por lo general, confiaban en la policía. A la luz de estos resultados, es posible establecer una clara relación entre la

⁹⁵ *Ibidem*, pág. 179.

⁹⁶ *Ibidem*, pág. 185.

⁹⁷ AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: *EU-MIDIS, identificaciones policiales y minorías (informe “Data in focus”)*, 2010, pág. 14. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDIS-police_ES.pdf

percepción de un trato policial con connotaciones discriminatorias y el nivel general de confianza en la actuación de la policía⁹⁸.

Mohamed Gerehou, uno de los ponentes en la rueda de prensa de presentación del informe en la sede del Defensor del Pueblo, ciudadano español nacido en este país y de origen gambiano que ha sufrido controles policiales en varias ocasiones, manifestó lo siguiente: “Acojo con mucha satisfacción los resultados de la encuesta, puesto que demuestran lo que yo mismo y otras personas hemos denunciado. No es sólo un hecho estadístico, es sobre las vidas de las personas. Como español nacido y criado en España, el problema del perfil étnico es especialmente dañino, pues me hacen sentir ciudadano de segunda clase, y que no pertenezco a este país”.

Entre las rugosas relaciones entre la policía y determinados grupos sociales señalan estos una serie de valías en el Cuerpo Nacional de Policía, se mencionan valores tanto positivos como negativos. Entre los positivos encontraríamos con el compañerismo y la solidaridad y entre los negativos con el cinismo, el conservadurismo social y moral, así como la existencia de prejuicios raciales, entre otros. Es necesario resaltar que muchos de estos valores tienen que ver con las características intrínsecas a la actuación policial. Obviamente, la legitimidad se debe dar no únicamente desde las minorías, sino, también, desde las personas que poseen la nacionalidad española y en el informe “Identificación policial por perfil étnico en España” (2013), se observó que los nacionales sienten que sus valores se encuentran menos alineados con los suyos que los ciudadanos extranjeros. Este fenómeno puede ser debido a que la figura de la policía española se asocia, por parte de algunos grupos sociales, con periodos históricos caracterizados por la persecución y la represión de libertades. No obstante, también se repara en que las personas caucásicas poseen una menor unión entre confianza depositada y legitimidad, por lo que son los que menor legitimidad otorgan a la policía. Sin embargo, las sociedades de Europa del Este poseen una mayor unión entre confianza y legitimidad, lo que explica que son las que mayor legitimidad le otorgan a la policía en el sentido de la apariencia étnica. De otro lado, las personas gitanas son las que le otorgan menor legitimidad a la policía. Ahora bien, hay que tener en cuenta que las minorías o grupos de inmigrantes dan una menor importancia a las cuestiones relativas a la justicia procedimental en comparación con los nativos españoles. Del mismo modo, como ocurre en otros países, se ha podido comprobar que unos niveles de confianza y de legitimidad bajos están relacionados directamente con una predisposición baja a cooperar con la policía. Con el tiempo, estos

⁹⁸ *Idem.*

controles policiales pueden generar unos efectos negativos que tengan como consecuencia, entre otras, que la vigilancia policial se vuelva una tarea aún más ardua.

En resumen, la legitimidad que se le otorga a la policía depende en gran medida de la experiencia que se vive con las FCSE, por lo que se debe tener en cuenta que los ciudadanos jóvenes poseen mayor posibilidad de ser parados en la vía pública, y sobre todo si se pertenece a una minoría étnica. La variación de la experiencia durante la parada incide directamente en la legitimidad que se le otorga a la policía, a lo que se une que las personas gitanas y magrebíes y musulmanas observan que son tratadas de forma menos respetuosa que el resto de la población. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estas minorías o grupos migrantes le dan una menor importancia a este tipo de “justicia”.

5.2. Las identificaciones policiales como medida preventiva

En sus conclusiones finales, el informe sobre sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales ya hacía alusión a la enorme posibilidad que existía de que el sorprendente nivel de confianza y buena percepción que las minorías poseen de la policía acabase se tornara en un aspecto negativo. Ocho años después de la publicación de dicho informe académico y observando los datos que hemos ido obteniendo a partir de encuestas realizadas basadas en la experiencia personal, los acontecimientos que reparamos en los diferentes medios de comunicación, así como las numerosas manifestaciones que se han dirigido contra el abuso policial en los últimos tiempos, esa hipótesis concebida por los investigadores de una percepción negativa se ha cumplido finalmente continuando con ese sorprendente pensamiento y, consecuentemente, debido a la perpetuación de esta práctica discriminatoria. Ahora bien, en este punto debemos reflexionar sobre la efectividad preventiva de las identificaciones policiales, ya que, pese a la percepción que posee la sociedad sobre los agentes de policía y de la justicia, podría presentarse la posibilidad de que el empleo de las identificaciones policiales posea efectos preventivos en la delincuencia.

Como punto de partida para abordar esta cuestión, el profesor Laurent Bonelli ha tratado de explicar cuál es el sitio que ocupa la policía en la sociedad. En este sentido, sostiene que existe una ficción arraigada entre nosotros que mitifica el lugar de los FCSE, según el cual, creemos que la policía se ocupa exclusivamente de la persecución de la delincuencia. Sin embargo, tan solo un 20% de la actividad policial se dedica a su erradicación, la inmensa mayoría de su mediación responde a actuaciones no penales, tales como la información

administrativa o cuestiones de vecindario. En palabras de Bonelli, la policía no es una agencia de la Ley, sino que la policía es una fuerza del orden, una institución que debe dedicarse a mantener un orden determinado en la sociedad y aquí nace el significativo abismo entre la Ley y el orden.

De cualquier modo, las identificaciones policiales se enmarcan en la protección ciudadana, por lo que una de sus finalidades es la de prevención delictiva, de lo cual se podría deducir que, si no cumplen tal propósito, no estarían legalmente legitimadas. El número de identificaciones entre 2007 y 2015 a nivel nacional rondó entre los diez millones y los seis millones, situando a España como la tasa de paradas más elevada por cada mil personas⁹⁹. Es importante tener en cuenta que en varios estudios se ha confirmado que es en muy pocas ocasiones cuando las identificaciones policiales terminan en detención¹⁰⁰, por lo que a simple vista este resultado sí influiría en su intención de efecto preventivo. Pues bien, si las identificaciones o paradas poseen un efecto preventivo, quiere decir que un aumento de ellas debería producir una disminución en la comisión de delitos. Sin embargo, se ha contemplado en este artículo que, con un incremento en la tasa de identificaciones en el mes anterior, supone un aumento significativo de los delitos contra la salud pública en el mes ulterior, sin mostrar un gran efecto disuasorio en el resto de los delitos, aunque sí se da una disminución residual en los tres meses posteriores.

De igual modo, es cierto que un aumento de las identificaciones posee un ligero efecto disuasorio para los delitos contra la propiedad en los dos meses posteriores¹⁰¹. Se observa que: “El aumento de un 1% de la tasa de identificaciones tres meses antes está relacionado con un descenso de un 0,07% en la tasa de delincuencia general y de un 0,13% en la tasa de delitos contra la propiedad”¹⁰². Los resultados sugieren que las identificaciones pueden tener efectos preventivos en los delitos contra la propiedad, aunque también predicen aumentos en los delitos contra la salud pública. Para el resto de tipologías delictivas no se encuentran relaciones significativas. Asimismo, algunos datos recabados por la Plataforma por el Cierre de los CIE sobre el Centro de Internamiento de Extranjeros de Zapadores (en Valencia), que

⁹⁹ LÓPEZ-RIBA, JOSÉ M.: “¿Tienen las identificaciones policiales efectos preventivos en la delincuencia?”, *International e-Journal of Criminal Sciences*, artículo 8, número 14, 2019, pág. 4.

¹⁰⁰ GARCÍA AÑÓN, J., BRADFORD, B., GARCÍA SÁEZ, J.A., GASCÓN CUENCIA, A., LLORENTE FERRERES, A.: *op. cit.*, pág. 148.

¹⁰¹ LÓPEZ-RIBA, JOSÉ M.: *op. cit.*, pág. 14.

¹⁰² *Ibidem*, pág. 16.

tiene como base de su redacción las entrevistas a personas que han pasado por ese centro, si bien no son concluyentes, sugieren que los más de ocho millones de identificaciones practicadas a lo largo del 2012 no parecen ser eficaces para controlar la inmigración¹⁰³. Por último, según señala el mencionado informe, como argumentación desde una perspectiva económica, podemos decir que las identificaciones policiales basadas en perfiles raciales tienen un coste económico elevado, ya que los efectivos policiales dedican parte de su tiempo parando a personas por su apariencia física a pesar de que este criterio se haya invocado como ineficaz. El perfil étnico es, en definitiva, una práctica que supone, además de la vulneración de los derechos fundamentales de los individuos sometidos, una asignación poco eficiente de los recursos estatales.

A la luz de todo ello, se descubre que el ejercicio de las identificaciones policiales, en particular las sesgadas por perfiles étnicos, se trata de una herramienta débil a la hora de prevenir la delincuencia y sigue representando una práctica que lleva aparejado que se perciba a las FCSE y la justicia como un elemento de desconfianza y enemistad por parte del Estado hacia la sociedad y sus ciudadanos. El antídoto más eficaz para evitar el uso de perfiles étnicos, en todo caso, será el establecimiento de una sospecha razonable como requisito previo para realizar una identificación, cacheo o registro, pues solo de este modo se puede garantizar que los agentes de policía controlen a las personas por lo que han hecho y no por lo que son, esto es, tomando en consideración su comportamiento individualizado en vez de los estereotipos basados en su etnia o raza.

6. EL FENÓMENO DE LAS IDENTIFICACIONES POLICIALES POR PERFIL ÉTNICO EN ESPAÑA

España cuenta con una sociedad heterogénea y cada vez más multicultural. Los datos más actualizados nos muestran que, de los, aproximadamente, 47 millones de personas que conforman nuestra población, en julio de 2020 el INE registró cinco millones trescientos mil residentes extranjeros legales¹⁰⁴ y el número de personas extranjeras que adquirió la

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): *Cifras de población en España*. Datos provisionales a día 1 de enero de 2021. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981

nacionalidad española en 2020 aumentó un 27,5%, hasta 126.164¹⁰⁵. Muchas personas dentro de estos casi seis millones tienen una apariencia que es “diferente” a la de los españoles blancos. Sus hijos, ya nacidos en España, son minorías perceptibles en la calle, pero que resultan invisibles y no aparecen en las estadísticas nacionales.

Así lo manifestó el Magistrado Julio Diego González Campos, quien emitió un voto particular discrepante en la STC 13/2001, sobre el asunto de Williams: “[...] España, al igual que muchos Estados europeos, ya es una ‘sociedad multirracial’, en la que convive un número no desdeñable de personas de otras razas. Y estas personas son tanto extranjeros en una situación regular como nacionales españoles. Un dato que, por sí solo, debe excluir la introducción de la raza como criterio de selección en el control de extranjeros, en atención a sus previsibles efectos negativos para la dignidad de las personas. Pues basta reparar, en relación con los extranjeros del primer grupo, que, si pueden quedar sujetos a la posibilidad de reiterados controles por razón de la raza, con tales medidas no sólo se está afectando negativamente a un elemento de la identidad de las personas que su dignidad como tales exige que sea respetado, sino que se está frustrando el objetivo de integración de los extranjeros en la sociedad española. Y respecto a los segundos, puede conducir a una consecuencia no menos grave: que se produzca una discriminación entre nacionales por razón de la raza, también atentatoria a su dignidad personal, como a mi entender ha sucedido en el presente caso”¹⁰⁶.

6.1. Una política cuestionada

Ante las incesantes recomendaciones, informes, y normativas que hemos ido mencionado, en España se crearon varios organismos que se centraran en estudiar y ocuparse del racismo en España. Estamos hablando, entre otros, de la creación en 2004 del OBERAXE, el Consejo para la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por el origen racial o étnico (año 2008), y la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad

¹⁰⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): *Estadística de adquisiciones de nacionalidad española de residentes*. Datos provisionales, año 2020. Las nacionalidades de origen más frecuentes fueron Marruecos (28.258), Colombia (9.010) y Ecuador (8.328). Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177001&menu=ultiDatos&idp=1254735573002

¹⁰⁶ Voto particular que formula el Magistrado don Julio Diego González Campos a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de enero de 2001, recurso de amparo 490/97, FJ 6º.

(PGPD, año 2010). Junto a ellos, encontramos la aprobación de la Circular 2/2012 de la Dirección General de la Policía sobre la identificación de ciudadanos o la realización de talleres y charlas a la policía para luchar contra la discriminación. Es entonces cuando los sindicatos policiales y otros entes públicos aplauden el fin de las identificaciones masivas de inmigrantes, sin embargo, muchas asociaciones de apoyo a inmigrantes, pese a valorar su esfuerzo, expresan sus dudas sobre la aplicación y efectividad de estas medidas.

Debido a las no pocas condenas recaídas sobre el Reino de España en relación a las identificaciones policiales basadas en perfiles étnicos o raciales, organismos como Amnistía Internacional y Ferrocarril Clandestino¹⁰⁷ ponen en tela de juicio la legitimidad de las autoridades policiales españolas en sus actuaciones cuando estas vulneran derechos fundamentales reconocidos a las minorías por la falta de criterios objetivos. Si bien, las críticas recibidas por estas organizaciones se fundamentan en varias bases legales; como ya hemos mencionado, la policía tiene la obligación legal de actuar sin discriminación alguna por razón de raza, en virtud de lo establecido con el artículo 5 de la LOFCS¹⁰⁸. Además de todo ello, no debemos olvidar que España es miembro de la Unión Europea, por lo que se halla obligada a incorporar a su ordenamiento interno, así como a hacer cumplir las leyes comunitarias, dentro de las cuales podemos traer a colación las dedicadas a la cooperación policial o la obligación de no discriminación. En el marco de la práctica policial tan criticada que asistimos, una de los textos que ha recibido mayor oleaje de reprobaciones es la LO 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, conocida coloquialmente como “Ley de Extranjería”, ley que ha sido modificada en tres ocasiones, LO 8/2000, 14/2003 y 2/2009.

En lo relativo a la LO anterior, la mayoría de los reproches que recibe van encaminados a sus modificaciones, que paulatinamente se cree que van restringiendo todavía más los derechos de las personas en situación irregular en España. La relación con las identificaciones policiales se da cuando, en numerosas o mayoría de ocasiones, las paradas y registros por parte de los agentes se realizan con la intención de descubrir si ese sujeto -que por lo general será no caucásico- tiene la documentación en regla y, en caso contrario, proceder a la

¹⁰⁷ BRIGADAS VECINALES DE OBSERVACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: *Informe de Ferrocarril Clandestino (2010): Controles, identificaciones y detenciones*, 2010.

¹⁰⁸ Artículo 5 de la LOFCS, apartado 1: “Son principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los siguientes (...) b): Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión”.

tramitación de su orden de expulsión. Existe, por ende, un sesgo cognitivo en el Cuerpo de Policía, y consiste en la relación directa que determina que toda persona con rasgos étnicos pueda y vaya a ser un individuo en una situación irregular administrativa o, voy más allá, que dicha persona que no cumple con los cánones asimilados al ciudadano español “blanco” tenga que ser un delincuente, siendo este pensamiento mucho más intenso dependiendo del número de inmigración de la minoría étnica que llega a territorio español.

Como señalaba ya en el tercer punto de este trabajo, en la actualidad, estas prácticas se amparan bajo una ley que ha sido sumamente criticada. La LO 4/2015 fue aprobada en una situación política excepcional, de protección de la seguridad ciudadana, conocida comúnmente como “la Ley Mordaza”. Esta normativa establece que “en la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación (...) por origen racial o étnico (...)”. No obstante, en ese mismo artículo se establece que una persona sí puede ser requerida para su identificación “en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir (...) la comisión de un delito”¹⁰⁹. De este modo, se está dotando de un amplio espacio de interpretación para que nuestras autoridades y agentes escojan a los usuarios a identificar, permitiéndose así que se pueda dar supuestos de discriminación al no existir mecanismos de control para poder evitarlo.

En relación con lo anterior, la Dirección General de Policía se ha mostrado contraria a investigar y también a incorporar programas de formación y control para paliar estas prácticas que pueden resultar discriminatorias. A pesar de ello, en el año 2012, previamente a la aprobación de la ley de referencia, la Dirección General de la Policía emite la Circular 2/2012, sobre identificación de ciudadanos, que prohíbe los cupos de detención de inmigrantes y las redadas indiscriminadas basadas en criterios étnicos. El objetivo de la circular era deseable¹¹⁰, con el fin de establecer indicaciones más exactas para soslayar esta interpretación que contaba con un margen tan arbitrario en la LO 4/2000, de manera que se pueda producir la defensa de la seguridad ciudadana sin eludir la garantía de los derechos y libertad de toda persona, independientemente de su situación administrativa en territorio español. Así se reconoce en la propia Circular cuando ordena lo siguiente: “En cualquier caso, el desarrollo de dichos

¹⁰⁹ Artículo 16 de la LO 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, apartado 1 letra b).

¹¹⁰ Circular número 2/2012 de la Dirección General de Policía, sobre identificación de ciudadanos: “la prevención es uno de los pilares básicos para alcanzar este objetivo y su práctica requiere, entre otros aspectos, la planificación y ejecución de planes y dispositivos (...)”.

planes y dispositivos debe evitar cualquier tipo de práctica que pudiera conllevar una restricción indebida de los derechos y libertades de los inmigrantes, prohibiéndose en este sentido el establecimiento de cupos de identificación o detención de extranjeros (...), evitándose igualmente actuaciones masivas o indiscriminadas basadas únicamente en criterios étnicos”.

No obstante, a pesar del buen recibimiento que obtuvo la Circular, el Secretario General del Sindicato Unificado de Policía consideró que se encontraba incompleta en su redacción, o bien, que adolecía de algún defecto, ya que el mismo mes que se realizó la circular se produjo en Madrid un desmesurado número de detenciones de inmigrantes por estancia ilegal y que, tan solo en cuatro días de febrero, hubo 370 arrestados por este motivo, tal y como apuntaban los medios de prensa coetáneos¹¹¹.

Son muchas las personalidades que instan a nuestro país para corregir los vicios que adolecen la *praxis* policial en relación a las identificaciones basadas en perfiles étnicos. Mutuma Ruteere (Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia), tras su visita a España en 2013, elaboró un informe detallado abordando tan importante cuestión, igualmente, tomando en consideración los datos que identifican a España dictó una serie de recomendaciones, entre las cuales, invitó al Gobierno a crear un mecanismo independiente para salvaguardar los derechos de todos los ciudadanos: “La vigilancia de las faltas de conducta de la policía, en particular en cuanto a la discriminación racial y el uso de perfiles étnicos, mediante procesos disciplinarios internos debería complementarse con un mecanismo civil independiente. Además, deberían recopilarse datos desglosados por grupos étnicos sobre la frecuencia de las detenciones e identificaciones por parte de los agentes del orden, en particular las fuerzas policiales. A ese respecto, el Relator Especial alienta al Gobierno a fomentar la introducción e implantación de buenas prácticas, como el uso de formularios en que la policía registre todas las identificaciones. Con esos formularios, las víctimas del uso de perfiles étnicos tendrían un comprobante de su encuentro con la policía que podrían utilizar como prueba al intentar obtener reparación”¹¹².

¹¹¹ LERENA. V.: “Los sindicatos policiales aplauden el fin de las identificaciones masivas de inmigrantes”, *ABC*, Madrid, 22 de mayo de 2012. Disponible en: https://www.abc.es/espana/abc-sindicatos-policiales-redadas-201205210000_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.es%2F.

¹¹² MUTUMA RUTEERE, *Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia*. Visita a España, 2013. Naciones Unidas,

En términos similares, una vez reconocidos los antecedentes de los que era conecedor, el Defensor del Pueblo ha recomendado a la Dirección General de la Policía constituir un mecanismo de reclamaciones encargado de recibir quejas individuales de personas objeto de identificación sobre posibles discriminaciones por parte de los funcionarios de policía y, también, establecer un sistema estadístico de recopilación y seguimiento de datos desglosados¹¹³. Es en el propio comunicado emitido por la Oficina del Defensor del Pueblo donde el emisor fiscaliza las quejas y escritos recibidos por sus ciudadanos en los que aparecen, concretados en lugar y fecha, controles de identificación policial basados en perfiles raciales y étnicos. Con la elaboración del informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales en 2013, con el apoyo de la *Open Society Justice Initiative*¹¹⁴, James A. Goldston, director ejecutivo de OSJI, que trabaja para erradicar el uso de perfiles étnicos por parte de la policía en toda Europa, recalcó que: “Este informe subraya la necesidad del Ministerio del Interior y de las autoridades españolas de adoptar normas vinculantes que prohíban el uso de perfiles étnicos por los agentes de la policía y de implementar mecanismos de monitoreo y denuncia, tales como los formularios de identificación, a fin de asegurar que las actuaciones policiales sean eficientes y justas para todas las personas residentes en España”.

6.2. El Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE)

Con la intención de tratar de paliar estas prácticas, se crea en 2013 en las policías locales de Castellón y Madrid el programa PIPE, el Programa para la Identificación Policial Eficaz, que después se irá implementando en otras ciudades del país. Este Programa, financiado por

Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 6 de junio de 2013, párrafo 85. Disponible en: https://www.idhc.org/arxius/noticies/20130612_Informe_Relator_Racismo_Xenofia_Discriminacionracial.pdf

¹¹³ DEFENSOR DEL PUEBLO: *Recomendaciones a la Dirección General de la Policía, número de expediente 12246699*, Madrid, mayo de 2013. Disponible en: https://www.justiceinitiative.org/uploads/2bf40c38-a23d-4372-a49a-d8cfc8e5a230/comunicacion-defensora-pueblo-20130510_0.pdf

¹¹⁴ *Open Society Justice Initiative* es un programa operativo de *Open Society Foundations* que promueve los derechos humanos y fomenta la capacitación legal de las sociedades abiertas a través del litigio estratégico, la incidencia política, la investigación y la asistencia técnica. La organización centra sus esfuerzos en los siguientes temas: responsabilidad por crímenes internacionales, discriminación racial y apatridia, reforma de la justicia penal, abusos relacionados con la seguridad nacional y contraterrorismo, libertad de información y expresión y corrupción en los recursos naturales. Disponible en: www.justiceinitiative.org

la OSJI, trataba de impulsar la evolución y promover un cambio en las actuaciones policiales conforme a la diversidad. Los objetivos del PIPE eran los siguientes: “(1) promover un mayor control de la dirección de las policías locales participantes sobre las identificaciones realizadas por sus componentes, (2) establecer procedimientos para la realización de identificaciones para mejorar la eficacia policial y prevenir sesgos discriminatorios, (3) impulsar el análisis periódico de las identificaciones policiales realizadas para adoptar las medidas correctoras que correspondan, (4) sensibilizar y formar a los agentes de policía -y especialmente a sus mandos- en una adecuada gestión de las identificaciones policiales y (5) potenciar el acercamiento y la relación de la policía con la sociedad diversa”¹¹⁵.

El desarrollo del programa consistía en que la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad (PGPD) realizase profusas actividades en relación a la sociedad multirracial, como pudieran ser charlas con la comunidad, cumplimentar un formulario o impreso para que se pudieran contabilizar las paradas o la ejecución de campañas informativas, entre otras. Se produjeron algunas distinciones en el desarrollo de ambos programas (Madrid/Castellón), donde, por ejemplo, en Madrid estaba ausente la realización de campañas informativas, y múltiples carencias en la ciudad de Castellón respecto a las comunicaciones con la sociedad heterogénea. Durante su desempeño en Castellón, los policías debían delimitar, así como señalar el motivo de las paradas y, según los datos obtenidos, en un 41,9% de las veces el motivo escogido era el de “otros”. Al analizar la comparativa por nacionalidades, se observaba que existe una evidente desproporción dentro de los propios grupos raciales minoritarios, siendo más probable que una persona fuese sometida a controles policiales si su apariencia física se identificaba con rasgos magrebíes. Bien es cierto que se debe tener en cuenta que Castellón ya poseía una tasa baja de identificaciones policiales anterior al PIPE y que los agentes actuaban de manera más cautelosa, pues, según las indicaciones que les habían dado, ya debían contabilizar las identificaciones.

Respecto a Madrid, sobre la cual debemos recordar que se trata de una de las ciudades con mayor tasa de delincuencia y donde también encontramos gran parte de la población extranjera, se observó a raíz de la implementación de dicho programa una clara desproporción en las identificaciones¹¹⁶. De manera que, los marroquíes tienen una

¹¹⁵ PLATAFORMA POR LA GESTIÓN POLICIAL DE LA DIVERSIDAD: *Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE)*. Disponible en: https://www.observatorioreligion.es/upload/67/54/Programa_PIPE.pdf

¹¹⁶ Estos resultados deben interpretarse con cautela dado que al no disponer de datos similares en un periodo anterior al PIPE es difícil saber si han cambiado los niveles de desproporcionalidad.

probabilidad de ser identificados 9,36 veces más elevada que los españoles, los rumanos 9 veces más y los colombianos 5,19¹¹⁷. Vistos los resultados, se recomendó, del mismo modo que ya hizo la Unión Europea y Naciones Unidas, que se realizasen labores de seguimiento para paliar estas prácticas, se instó la promoción de las comunicaciones entre las autoridades policiales y la sociedad y, también, a realizar encuentros entre los propios agentes para tratar este fenómeno, para así, conseguir erradicarlo.

No obstante, pese a la implementación de tales medidas, programas como el PIPE o la emisión de circulares como la citada 2/2012 cuyo objetivo era el de prohibir las identificaciones basadas en perfiles raciales y las redadas discriminatorias, en las ciudades donde se han seguido elaborando investigaciones al respecto se ha demostrado que el empleo de perfiles étnicos se sigue empleando por la policía a la hora de identificar y parar a aquellos viandantes cuyo aspecto físico no es el propio de un ciudadano español caucásico.

En 2018, SOS Racismo Cataluña y la plataforma de entidades “Parad de pararme”, presentaron un informe sobre las identificaciones policiales en Cataluña. Dicho informe demuestra que este tipo de actuaciones siguen produciéndose, su fundamento se apoyaba en que, durante los años 2016, 2017 y 2018, alrededor del 40/50% de las denuncias que recibía el Servicio de Atención y Denuncia de SOS Racismo Cataluña concerniente a los cuerpos de seguridad pública derivaban de identificaciones policiales por perfil étnico¹¹⁸. Todo ello resulta útil, como punto de partida, para cuestionar la forma que tienen de relacionarse los cuerpos de seguridad con las personas no-blancas. En esta línea, el Inspector de policía de Valencia David Garafella Gil, en un esfuerzo de confesión como profesional manifestó que: “soy agente de policía desde hace 25 años, a mí nunca se me ha instruido en que todas las personas son iguales, sino que hay determinados tipos de personas que cometen determinados hechos delictivos y que teníamos que tener cuidado con esas personas, centrarnos mucho en determinadas personas, bien por su cultura, etnia, raza, origen”¹¹⁹.

¹¹⁷ ARENAS GARCÍA, L., GARCÍA ESPAÑA, E., “Identificaciones policiales y discriminación racial en España. Evaluación de un programa para su reducción”, *Boletín Criminológico del Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología*, núm. 163, 2016, pág. 5.

¹¹⁸ SOS RACISMO CATALUÑA, PLATAFORMA DE ENTIDADES PARAD DE PARARME: *La apariencia no es motivo. Identificaciones policiales por perfil étnico en Cataluña. Informe 2018*, 2018, pág. 5. Disponible en: <https://www.pareudepararme.org/assets/img/informe2018-es.pdf>

¹¹⁹ OPEN SOCIETY FOUNDATIONS y RIGHT INTERNATIONAL SPAIN: *Bajo sospecha, impacto de las prácticas policiales discriminatorias en España. Informe 2019*. Septiembre 2019. Disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/9136fbe2-514d-4955-97dd-ba4a5d6b24f6/bajo-sospecha-impacto-de-las-practicas-policiales-discriminatorias-en-espana-20190924.pdf>

Otras dimensiones importantes aportadas por dicho informe en relación a la Comunidad de Cataluña, a través de los datos cedidos por los *Mossos de Esquadra*, fueron las siguientes: un 54,1% de las identificaciones en Cataluña se llevan a cabo a personas con nacionalidad extranjera cuando aquellas solo representan el 13,7% de la población total. Las cinco nacionalidades más identificadas en Catalunya son: Marruecos, Rumanía, Ecuador, República Dominicana y Colombia. El fenotipo más identificado es el magrebí/árabe representando el 70% de los datos recogidos en la observación directa, el 57% de entrevista llevada a cabo a través de la web y el 50% de los casos de la encuesta comparativa.

Si en 2013, en las ciudades de Madrid y Castellón cuando fue implementado el PIPE las probabilidades de los individuos racializados de ser identificado por la policía rondaban las 9 veces, en Cataluña en 2018 por cada persona española identificada, se identificaban 7,4 con nacionalidad extranjera. Todo ello, representa una clara desproporción, pero la génesis del problema continúa siendo la misma, y es la falta de datos oficiales, por lo que todo se basa en investigaciones y pesquisas como las utilizadas de referencia, que se elaboran mediante entrevistas personales basadas en la experiencia personal y otros métodos similares.

7. ESTUDIO JURISPRUDENCIAL SOBRE LAS IDENTIFICACIONES POLICIALES BASADAS EN PERFILES RACIALES

7.1. Examen de la STC 13/2001: “Caso Williams”

7.1.1. Iter procesal: su recorrido en el sistema judicial español

A lo largo de estos años, uno de los casos más polémicos en relación a las identificaciones policiales basadas en perfiles étnicos en nuestro país ha sido, sin duda, el caso Williams, que obtuvo pronunciamiento del Tribunal Constitucional con la STC 13/2001 de 29 de enero, en fallo sobre el recurso de amparo interpuesto por Dña. Rosalind Williams Lecraft.

Rosalind Williams, ciudadana española, tras haber obtenido la nacionalidad, original de Nueva Orleans, fue requerida en la estación ferrocarril de la ciudad de Valladolid por unos agentes de la policía a exhibir su documentación personal. Los hechos sucedieron en diciembre de 1992, cuando la recurrente junto con su marido y su hijo bajaban de un tren procedente de Madrid, asimismo, se tiene por probado que no fue requerida la

documentación a ninguna otra persona de las que se apearon del tren, ni siquiera a su marido o a su hijo. Ya en las dependencias policiales, una vez que la Sra. Williams accedió a mostrar su documento de identidad, la dejaron marchar.

El Tribunal Constitucional procede afirmando el hecho de que la prohibición de discriminación consagrada en el artículo 14 CE, comprende, no solo la discriminación patente, esto es, un tratamiento jurídico manifiesto e injustificadamente diferenciado y desfavorable de unas personas respecto a otras, sino también la discriminación encubierta, aquel tratamiento aparentemente neutro -o no discriminatorio- del que se deriva, por las diferentes circunstancias de hecho concurrentes en un concreto supuesto, un impacto adverso sobre la persona sometida a dicha práctica o conducta constitucionalmente censurable, en cuanto la medida que origina el efecto adverso carece de justificación o no resulta idónea para el logro de tal objetivo¹²⁰. Sin embargo, nuestro Tribunal Constitucional continúa en su valoración exponiendo la cobertura legal que se deriva de los requerimientos policiales de identificación para la defensa de la legislación sobre extranjería. Si nos y profundizamos acerca del núcleo del asunto a discutir, para nuestro Tribunal Constitucional, en principio, la utilización de perfiles raciales al realizar controles policiales no supone discriminación: “A tal efecto, forzoso es reconocer que, cuando los controles policiales sirven a tal finalidad (esto es, garantizar el cumplimiento de la legislación de extranjería), determinadas características físicas o étnicas pueden ser tomadas en consideración en ellos como razonablemente indiciarias del origen no nacional de la persona que las reúne”¹²¹.

De este modo, las identificaciones policiales han de someterse a la siguiente condición: “ha de llevarse a cabo de forma proporcionada, respetuosa, cortés y, en definitiva, del modo que menos incidencia genere en la esfera del individuo”¹²²; bajo el apercibimiento de ser considerado como indicio de discriminación racial en caso de incumplimiento. Para el caso concreto, lo que resta es entrar a valorar por el Tribunal Constitucional si ha existido, o no una discriminación racial encubierta, el Tribunal procede según la siguiente fórmula: “si existe algún dato de entre los tenidos por probados que permita afirmar que las características raciales de la Sra. Williams Lecraft fueron tomadas en consideración para pedirle la documentación por algún otro motivo que el de su genérico carácter indiciario de una mayor

¹²⁰ STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8º.

¹²¹ STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8º.

¹²² STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8º.

probabilidad de que la interesada fuese extranjera”¹²³. Entendiendo, finalmente, que no hay discriminación de ningún tipo. Para conducir al anterior pronunciamiento, los hechos probados que el Tribunal Constitucional toma en consideración fueron los siguientes: que no ha quedado suficientemente acreditado en autos que la actuación policial fuese desconsiderada o humillante, que “la actuación policial usó el criterio racial como meramente indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española” y que aquella actuación policial no puede ser considerada como “desconsiderada, ofensiva o gratuitamente obstaculizante de la libertad de circulación de la demandante de amparo”, como recaba el Tribunal en su fundamento de derecho número nueve.

Ha de traerse a colación la perplejidad que suscita la falta de alusión expresa al principio de proporcionalidad, y así lo veo yo, siempre que el Tribunal Constitucional habla de concatenar las identificaciones policiales en base a un perfil racial con la realización de un juicio de razonabilidad que resulta efectivo. Si bien es cierto que el Tribunal menciona ese principio de proporcionalidad en su fundamento jurídico octavo (cuando prescribe que: “ha de llevarse a cabo de forma proporcionada, respetuosa, cortés y, en definitiva, del modo que menos incidencia genere en la esfera del individuo”), en ningún otro momento durante su fundamentación hace referencia a las exigencias de necesidad y ponderación que resultan de aplicar un juicio de proporcionalidad.

Y es en base a esa omisión de juicio de proporcionalidad sobre la que sostiene y justifica el Magistrado Julio Jiménez Campos su voto particular en la sentencia. El desarrollo de su voto particular y contrario al fallo alcanzado finalmente por el Tribunal arraiga su fundamentación en la premisa de ser este nuestro país un territorio enriquecido por su naturaleza multirracial, facto que le lleva a cuestionarse si es constitucional un control generalizado sobre personas extranjeras. En su opinión, el Magistrado manifestó que el presente caso precisa de una valoración exhaustiva sobre si las identificaciones policiales se ajustan a la cláusula general del Estado social y democrático de derecho, cláusula prevista en el artículo 1.1 CE y si, al mismo tiempo, son conformes con el principio de proporcionalidad, indicando abiertamente que una mayor intensidad en los controles de extranjería supone que “se atribuya a los extranjeros una imagen socialmente negativa”. El principal motivo que le lleva a tal discrepancia con la sentencia de referencia es que considera “la introducción de un criterio basado en la pertenencia de una persona a un grupo racial determinado” contrario al

¹²³ STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 9º.

artículo 14 CE, tomando en consideración, además, una lectura conjunta del artículo 10 CE sobre la dignidad de la persona.

De acuerdo con todo ello, no responde a la casualidad que muchas sentencias se refieran a la proporcionalidad en vez, o indistintamente, de hablar de razonabilidad, de manera que, tales notas se manifiestan como criterios que conducen a una justificación vaga en su delimitación y no como criterios propiamente objetivos¹²⁴. Y voy más allá, semejante confusión de términos y su alcance no concierne, únicamente, en el significado comúnmente aceptado de un comportamiento “razonable”, sino que se vincula con el significado que, conscientemente, ha venido contemplando nuestro Tribunal Constitucional¹²⁵.

7.1.2. Iter procesal: el Caso Williams en instancia supranacional

En septiembre de 2006, Rosalind Williams Lecraft presentó una comunicación ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDHNU) alegando que había sido víctima de una vulneración de los artículos 12.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDC)¹²⁶. El Comité, a pesar de inadmitir la alegación referente a la libertad de circulación, en su Dictamen de 27 de julio del año 2009 consideró que “las características físicas o étnicas de las personas objeto (de los controles efectuados por las autoridades) no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación ilegal en el país. Tampoco deben efectuarse de manera tal que solo las personas con determinados rasgos físicos sean señaladas”. En su Dictamen, el Comité de Derechos Humanos estima legítimo efectuar controles de identidad de manera general con el fin de proteger la seguridad ciudadana, en aras a la prevención de comisión de un delito o con miras

¹²⁴ RUIZ MIGUEL, A.: “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Doxa*, núm. 19, 1996, pág. 53.

¹²⁵ El Tribunal Constitucional asentó como precedente en su STC 49/1982 de 14 de julio la alusión a un comportamiento aceptable según ciertas creencias sociales: “Significa que a los supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados”, mientras que un juicio de proporcionalidad exige unos criterios técnicos y objetivos en cuanto que sean, bien aceptables para todos, bien que puedan ser sometidos a prueba empírica.

¹²⁶ El artículo 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reza sobre el derecho a la libertad de circulación, mientras que el artículo 26 protege la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación.

a controlar la inmigración ilegal en territorio nacional, pero nunca atendiendo, exclusivamente, a rasgos físicos que puedan conducir, estadísticamente, a la sospecha de estar ante un ciudadano extranjero. Según expone el Comité, de lo contrario, afectaría de manera negativa a la dignidad de las personas afectadas y, además, contribuye a la propagación de actitudes xenófobas, lo cual es definitivamente opuesto a una política que defiende la lucha contra la discriminación racial¹²⁷.

En el presente caso, el Comité razonó “que la autora fue individualizada para dicho control de identidad únicamente por razón de sus características raciales y que éstas constituyeron el elemento determinante para sospechar de ella una conducta ilegal”, de manera que se produce un trato diferenciado que ha de considerarse como discriminatorio ya que no cumple con los criterios de razonabilidad y objetividad¹²⁸. A pesar de todo lo anterior, nuestro Tribunal Constitucional no ha tomado en cuenta las reflexiones plasmadas por el Comité de Derechos Humanos en la interpretación de los derechos fundamentales y esto se debe a que las observaciones que emite el Comité no son decisiones judiciales siempre que el Comité no posee facultades jurisdiccionales.

Lo cierto es que esta jurisprudencia concuerda con la postura mayoritaria sobre la doctrina que reconoce que los dictámenes del Comité de Derechos Humanos no son jurídicamente imperativos para los Estados, por tanto, no son vinculantes u oponibles a los Estados firmantes al no tratarse de sentencias, en tanto, dependerá, únicamente, de la voluntad de estos el que se acepten o no las recomendaciones del CDHNU. Así, según han venido asintiendo muchos autores, la eficacia de este sistema se basa en la “presión moral y política” que se origina de la publicidad del informe que presenta ante la Asamblea General de Naciones Unidas anualmente¹²⁹.

¹²⁷ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS: Dictamen de 27 de julio de 2009 del sobre el caso Williams, apartado 7.2. Documento CCPR/C/96/D/1493/2006.

¹²⁸ *Ibidem*, apartado 7.4.

¹²⁹ MELERO ALONSO, E.: “Las identificaciones policiales con perfil racial...”, *op. cit.*, pág. 19.

7.2. Asunto B.S.C

7.2.1. Iter procesal: su postulación en los Tribunales españoles

Beauty Solomon (B.S), original de Nigeria, residía legalmente en el país desde 2003, en el verano de 2005 en Mallorca, dos policías la sometieron y fue víctima de dos episodios de discriminación relacionada con identificaciones policiales.

Durante el primer episodio, a B.S. la pararon en la vía pública donde ejercía la prostitución cuando le solicitaron la documentación. El conflicto emergió cuando aquellos agentes de policía le profirieron insultos como “puta negra, vete a tu país”, además, fue agredida con las porras delante de varios testigos, tal y como declaró B.S. A continuación, la demandante acudió al centro hospitalario donde le refirieron múltiples hematomas, para, inmediatamente, presentar denuncia verbal ante el Juzgado de Instrucción número 9 de Palma de Mallorca. El Juzgado solicitó un informe a la Dirección General de la Policía en el que se expuso que la demandante había tratado de huir de los agentes y por ello fue detenida, pero sin utilizar la fuerza física y ni actuaciones vejatorias. El Juzgado de instancia archivó el caso, consecuentemente B.S. interpuso un recurso de reforma y subsidiario de apelación sobre dicha decisión, el cual fue desestimado debido a la falta de corroboración sobre la declaración de la demandante. Por otro lado, la Audiencia Provincial estimó parcialmente el recurso y ordenó un juicio de faltas contra los dos agentes implicados. Durante el proceso la demandante solicitó poder identificar a los policías, sin embargo, el Juzgado de Instrucción número 8 rechazó tal pretensión y absolvió a los policías. B.S volvió a recurrir, pero el recurso fue rechazado. El siguiente momento procesal sería ante el Tribunal Constitucional, a partir del recurso de amparo interpuesto por la víctima, no obstante, el Tribunal también desestimó el recurso.

Como ya advertimos, existió un segundo episodio, por el que B.S. presentó denuncia ante el Juzgado de Instrucción número 2 de Palma de Mallorca, exponiendo que los mismos policías de la precedente causa la habían golpeado con la porra promovidos por la raza de la demandante ya que no se habían dirigido a ninguna otra mujer. Según su declaración la condujeron a comisaría, donde solicitó un orden de alejamiento contra el agente que la había denunciado. En ese momento B.S se negó a firmar una declaración dispuesta anticipadamente por la policía en la que afirmaba haberse resistido a la autoridad. Las pretensiones de la demandante durante el litigio fueron rechazadas, y pese a que el Juzgado de Instrucción número 11 de Palma de Mallorca inició un procedimiento de información judicial, todas las solicitudes de la demandante, como, por ejemplo, la citación de los agentes

que estuvieron patrullando, fueron rehusadas. Finalmente, el Juzgado sobreseyó la causa y fue archivada siguiendo el mismo derrotero que aconteció durante el anterior episodio.

7.2.2. Iter procesal: la decisión del TEDH¹³⁰

Tras su paso poco fructífero por el sistema judicial español, llegamos a la resolución adoptada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Tribunal se pronuncia, en primer lugar, sobre la obligación que posee el Estado de “reconocer a toda persona dependiente de su jurisdicción, los derechos y libertades definidos (...) en el Convenio”, y que ello merece una investigación oficial y efectiva sobre los hechos. De manera que, si una persona arguye malos tratos contrarios a su tercer precepto¹³¹, como es el caso, se debe llevar a cabo la debida instrucción. Según su veredicto, el Tribunal considera que, en el caso concreto, los hechos alegados por la demandante, junto con el informe médico que se adjunta, han de acceder a lo dispuesto por el artículo 3 del Convenio.

En segundo lugar, el Tribunal Europeo se detuvo en considerar el procedimiento de investigación mantenido por los órganos jurisdiccionales internos, a saber, la denegación de las pretensiones solicitadas por la demandante o la solicitud de informes únicamente a la DGP. A la luz de tales observaciones, el Tribunal consideró que las investigaciones perpetradas no han sido lo suficientemente profundas y efectivas, razón por la que considera que ha existido una vulneración del artículo 3 del Convenio en su aspecto procesal¹³². Sin embargo, debido a esa falta de instrucción efectiva por las autoridades nacionales, el Tribunal no puede certificar que se hubo una violación material relativa a ese tercer precepto¹³³.

Por último, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resuelve sobre la alegación de discriminación por motivos raciales prevista en el artículo 14 CEDH¹³⁴. En torno a este

¹³⁰ Sentencia B.S. c. España del Tribunal Europeo De Derechos Humanos (sección tercera), Estrasburgo, 24 de julio de 2012, por Demanda número 47159/08.

¹³¹ Artículo 3 CEDH, revisado en conformidad con el protocolo número XI: prohibición de la tortura: “Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.

¹³² Sentencia B.S. c. España del Tribunal Europeo De Derechos Humanos (sección tercera), Estrasburgo, 24 de julio de 2012, § 48.

¹³³ Sentencia B.S. c. España del Tribunal Europeo De Derechos Humanos (sección tercera), Estrasburgo, 24 de julio de 2012, FJ 56.

¹³⁴ Artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: “El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por

aspecto del proceso, el Tribunal establece que debido a la falta de una investigación efectiva sobre la discriminación que había declarado la demandante, y a la limitación que supuso tener, únicamente, en cuenta los informes del Jefe del Cuerpo de Policía de las Islas Baleares, unido a los informes presentados por entidades como *The AIRE Center* o la *European Social Research Unit*, falla, por unanimidad, haberse producido una vulneración del artículo 14 del Convenio en combinación con la violación procesal del artículo 3. En línea con lo anterior, se estimó también la transgresión de los artículos 6.1 (derecho a un proceso equitativo) y 8 (derecho al respeto a la vida privada y familiar) del texto de referencia, ya que tal vulneración de sus derechos fue desoída por los órganos jurisdiccionales nacionales. De este modo, el TEDH condenó a España a indemnizar con 30.000 euros bajo el concepto de daño moral.

7.3. Causa pendiente contra el Reino de España: Zeshan Muhammad

7.3.1. Ier procesal: su tratamiento en España

El caso de Zeshan Muhammad ha logrado recuperar el debate, que ya existía de manera latente (más bien, un secreto a voces), acerca de las identificaciones policiales basadas en perfiles raciales, una política mantenida, al parecer, asiduamente por los FCSE con el objetivo, entre otros, de controlar la entrada irregular en nuestro país. A raíz de su experiencia personal, Zeshan asegura “haber comprobado en su propia piel que el racismo es estatal”. Zeshan Muhammad llegó a España siendo un niño, un ciudadano pakistaní que había obtenido un permiso de residencia de larga duración desde 2005, ya que cursó todos sus estudios de Secundaria en Cataluña.

El 29 de mayo de 2013 Zeshan caminaba por las calles de Barcelona acompañado de un amigo cuando dos agentes de policía solicitaron su identificación, Muhammad preguntó cuál era la razón de semejante control, entonces, el demandante manifestó en su escrito que la respuesta fue la siguiente: “no le voy a pedir la documentación a un alemán”, a lo que Zeshan añadió: “¿es por mi apariencia y el color de mi piel?”, “sí, porque eres negro y punto” contestó el agente, admitiendo al implicado que aquel fue el único motivo de su parada. A partir de ahí, las versiones difieren, pero lo que sí es cierto es que el señor Muhammad terminó arrestado y en comisaría. Es en este punto donde comienza un arduo periplo de reclamaciones bajo el patrocinio del ordenamiento jurídico español, primero en vía

razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.

administrativa y posteriormente en vía judicial, hasta llegar al Tribunal Constitucional. Tras presentar recurso de amparo, el 3 de noviembre de 2016 el Tribunal lo desestimó por falta de relevancia constitucional, a pesar de que en el recurso se alegaba que las identificaciones policiales por perfil étnico violan lo dispuesto en nuestra Carta Magna, así como numerosas normas internacionales vinculantes para España. Entre otras pretensiones, Zeshan solicitaba en el recurso que fuera revisada la doctrina “Rosalind Williams”, ya que ese sistema fue expresamente rechazado por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su comunicación número 1493/2006. Es importante añadir que, según alega el afectado, no existió una fase de instrucción propiamente dicha, sino que exclusivamente se tomó en consideración las aportaciones probatorias de los *Mossos*. El demandante buscó el asesoramiento de SOS Racismo Cataluña y de *Open Society Justice Initiative*, fue entonces cuando la entidad SOS Racismo Cataluña decidió impulsar su campaña “#Parad de pararme”. Tras ser desoídas las reclamaciones del señor Muhammad en el sistema judicial español, decidió seguir adelante con este litigio ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no solo buscando que sea reconocida la vulneración de sus derechos más fundamentales o su respectiva reparación, sino también para poner fin a esta práctica policial discriminatoria que sufren determinados grupos socio-determinados.

7.3.2. Iter procesal: el caso en manos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

En enero de 2018 fue admitida a trámite la demanda interpuesta por Zeshan, cuya fundamentación jurídica radica en que los controles de identificación pro perfil étnico vulneran los artículos 14, leído conjuntamente con el artículo 8 CEDH y el artículo 1 del Protocolo número 12 CEDH. En este sentido, una de las abogadas que representan al Sr. Muhammad, Mercedes Melón, ha afirmado que: “Poder ser parado e identificado por la policía en cualquier momento, lugar y situación, por el color de tu piel, es ilegal por constituir una discriminación y atenta gravemente a la autonomía personal y el sentido de identidad de la persona”¹³⁵.

Tengo la íntima certeza de que, como ya ha ocurrido en otros casos cuyo desenlace ya pudimos vaticinar en su día, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tome represalias

¹³⁵ RIGHT INTERNATIONAL SPAIN: Demanda contra España en el Tribunal de Estrasburgo por el perfil étnico, en *Liberties, observatorio de la U.E.*, 12 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.liberties.eu/es/stories/demanda-tedh-perfil-etnico/11897>

contra nuestro país. La asunción que he alcanzado y revelo al respecto tiene que ver con la solución que, a mi parecer, habrá de adoptar el Tribunal Europeo tomando en consideración anteriores supuestos de hecho análogos y su respectivo pronunciamiento. Así, he considerado que las claves entorno a las cuales debería girar el fallo del TEDH son, en primer lugar, la apreciación de discriminación directa al dispensar un trato menos favorable sobre una persona por algo tan arbitrario como el color de su piel o su apariencia física, sin que exista una justificación legítima y proporcionada, enmarcando esta concepción en lo establecido en el artículo 14 CEDH y en virtud de la redacción del artículo 1 del Protocolo 12. Asimismo, el Tribunal ha de entender la realización de dicho control en un lugar público como una injerencia del derecho a la vida privada, recogido en el artículo 8 CEDH, reflexionando sobre la vulneración que todo ello supone frente a la dignidad personal al contribuir injustificadamente con la estigmatización de su grupo étnico. A mi juicio, podríamos hablar, incluso, de un caso de discriminación indirecta, en cuanto que no existe una prohibición expresa de las identificaciones policiales basadas en perfiles étnico-raciales genera una importante carencia de salvaguardas jurídicas en nuestro ordenamiento, pues no existe una definición inequívoca de sospecha razonable, facto que conduce a los agentes de policía a orientar su ejercicio profesional según su propio arbitrio. En definitiva, estamos ante una norma aparentemente neutra que, sin embargo, tiene como efecto principal la discriminación de determinados grupos sociales.

En segundo lugar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no puede ignorar el desamparo judicial que Zeshan ha sufrido a lo largo de este arduo proceso durante su instancia nacional. En este sentido, la justicia española no cumplió con la normativa europea que ordena la inversión de la carga probatoria en los casos de discriminación, el Derecho comunitario no vacila en su posicionamiento, en el momento en el que un demandante ofrece determinados indicios suficientes de haber sido víctima de una discriminación, la carga de la prueba debe invertirse, de tal forma que quien debe acreditar que no dispuso un trato discriminatorio es el demandado. En el presente caso, se tiene constancia de una declaración jurada ante jurado proporcionada por un testigo directo de la práctica policial discriminatoria y, también, se adjuntaron varios informes pertenecientes a organismos europeos e internacionales en los que se apoyan para demostrar la generalización masiva de estos controles discriminatorios. No debemos olvidar que existía como precedente asentado un mandato de Naciones Unidas sobre esta materia, el Dictamen del Comité de Derechos Humanos a la luz del Caso Williams que, en contra de la doctrina mantenida por nuestro Tribunal Constitucional, desveló que no pueden efectuarse controles de identidad basados

en las meras características físicas o étnicas de una persona, que tales características no pueden considerarse indicios de su situación en el país, por lo que no están justificadas estas prácticas, tampoco, en el marco del control de inmigración. Por ende, esta omisión del mandato dictado por la ONU, tanto por parte de la Audiencia Provincial, como por el Tribunal Constitucional, debería servir como motivación jurídica a la hora de condenar la práctica discriminatoria sufrida por Zeshan.

8. DATOS REPRESENTATIVOS DE LAS IDENTIFICACIONES POLICIALES BASADAS EN PERFILES ÉTNICOS

Con el presente trabajo he tratado de hacer visible una práctica discriminatoria que acontece en nuestro país con más frecuencia de la que conocemos, sin embargo, sería imposible asegurar con exacta precisión esa nota de habitualidad. España, como sucede en la mayoría de países europeos, no compila datos a nivel nacional sobre las actuaciones policiales que incluyen sondeos relativos a la etnia. Los datos de los que disponemos derivan de un amplio abanico de fuentes, fuentes entre las que encontramos algunos servicios dependientes de la policía municipal, pero también, obtenemos una relevante indagación gracias a la investigación académica independiente, la cual ha venido demostrando que la policía realiza controles de manera desproporcionada a grupos minoritarios.

Entre los datos de interés que representan la situación que me incumbe analizar están, por ejemplo, los resultados de una encuesta a nivel nacional realizada en 2013 por la Universidad de Valencia en la que preguntaba a sus encuestados con cuánta frecuencia les habían parado en los últimos dos años. Las personas blancas que habían experimentado un control policial representaban, únicamente, el 6%, mientras que el 22 % se trataba de personas latinoamericanas, el 39% de personas negras, el 45 % de personas norteafricanas o árabes y el sorprendente sesenta por ciento 60 % de personas gitanas. Existe, aunque más obsoleto, un estudio realizado en 2008 por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el cual confirmó que tan solo el 12% de los individuos blancos declaraban haber sido paradas en los últimos doce meses, frente al 42 % de personas de origen árabe o norteafricano.

En 2019 la población inmigrante que vivía en España era del 12,96%, y en 2015 de 4,7 millones¹³⁶, a partir de estos datos podemos observar un aumento considerable. Es en 2016 cuando la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDH-A) elaboró un estudio en colaboración con el Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada (UGR), de cuya labor se concluyó que a las personas de piel negra se las identificaba 42 veces más que a las personas blancas y de rasgos caucásicos, a los gitanos y romaníes 12 veces más que a las personas caucásicas y las personas con rasgos magrebíes y latinoamericanos 18 veces más, siendo además la mayoría hombres¹³⁷. Estas cifras pueden variar sutilmente dependiendo del estudio que se consulte y del año en que se haga, sometiendo a tales controles más a una etnia u otra dependiendo de la ciudad y el año de referencia. No obstante, el valor que nunca difiere es que en todas las ciudades que han participado en estudios similares, a las personas no caucásicas se les para y registra de manera desproporcionada en comparación con los individuos de aspecto caucásico.

La mencionada investigación del FRA en el año 2008, de la que se extrajeron dos estudios, uno en el 2009 titulado Breve descripción de EU-MIDIS¹³⁸: introducción a la Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación realizada por la FRA (FRA, 2009), y el segundo publicado en 2010 titulado *Informe “Data in Focus”, Identificaciones policiales y minorías* (FRA, 2010). En la encuesta realizada por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se muestra que, conjuntamente, en todos los países en los que se llevó a cabo, 6 de cada 10 norteafricanos sometidos a un control policial en los 12 meses anteriores a la realización de la misma creían que la policía les dio el alto debido a su origen étnico minoritario o a su condición de inmigrante. Ahora bien, concretamente en el ámbito español, este porcentaje se elevaba hasta 7 de cada 10 encuestados (un 73%). Una vez más los datos confirman que esta minoría percibe que es parada por los agentes fundamentalmente a causa de su origen étnico. Además, en la citada encuesta se valoraba el grado de respeto mostrado por la policía durante la última operación de identificación. Es importante destacar, en primer lugar, que el grupo que más ampliamente valoró de manera

¹³⁶ EUROSTAT: *Estadística*, 2015.

¹³⁷ ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA (APDH-A), UNIVERSIDAD DE GRANADA: *Identificaciones basadas en perfil étnico en Granada. Estudio realizado mediante observación y entrevistas directas*. Granada, 2016, pág. 32. Disponible en: <https://apdha.org/media/granada-identificaciones-etnicas-resumen-web.pdf>

¹³⁸ Existe una segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: la población romaní resultados principales, 2018. Disponible en: [Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg10_10_2018_01_02_03_04_05_06_07_08_09_10_11_12_13_14_15_16_17_18_19_20_21_22_23_24_25_26_27_28_29_30_31_32_33_34_35_36_37_38_39_40_41_42_43_44_45_46_47_48_49_50_51_52_53_54_55_56_57_58_59_60_61_62_63_64_65_66_67_68_69_70_71_72_73_74_75_76_77_78_79_80_81_82_83_84_85_86_87_88_89_90_91_92_93_94_95_96_97_98_99_100)

negativa a dichos encuentros fue el formado por los propios españoles, en proporción similar a los norteafricanos (23%), seguidos de los sudamericanos (16%) y aparece seguido de una gran diferencia el de las personas de origen rumano (3%). Así pues, nuevamente el grupo minoritario que peor valora su encuentro con la policía es el de los norteafricanos, que al mismo tiempo es también el grupo que de modo más amplio (32%) valora el encuentro policial de forma neutral, esto es, sin caracterizarlo como respetuoso ni irrespetuoso¹³⁹.

El proceder deseable ante las identificaciones policiales tiene que ver con que el factor determinante a la hora de parar y, en su caso, registrar a una persona debería ser el comportamiento potencialmente sospechoso para la comisión de un delito determinado, o, en caso contrario, debería estar ciertamente demostrado que las personas extranjeras con rasgos étnicos cometiesen más crímenes que el resto de la población. Sin embargo, tal y como muestran diferentes estudios, esta no es la realidad a la que nos enfrentamos. Según el *Anuario Estadístico* del Ministerio del Interior, en 2018 las Comunidades Autónomas que aglutinan mayores proporciones de infracciones penales son: Cataluña, Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana¹⁴⁰. Ese mismo año, a nivel nacional, se prueba que los españoles cometen alrededor del 76% de los delitos totales, mientras que los extranjeros que no pertenecen al marco comunitario representan el 15% de los condenados¹⁴¹. Realizando este ejercicio comparativo, se puede alcanzar la conclusión de que el relacionar directamente los rasgos étnicos o raciales de ciertas minorías con una mayor tendencia delictiva no es lo correcto, por lo que la desproporción en las identificaciones policiales no cuenta con una base empírica, sino que parte de una serie de prejuicios e ideas preconcebidas que deben evolucionar.

¹³⁹ LUCAS MARTÍN, J. DE (DIR.): *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pág. 166.

¹⁴⁰ SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR: *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2018*, pág. 152. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estad%C3%ADstico+del+Ministerio+del+Interior+2018/5a35fad7-5386-44fb-83ae-9b14e678cc4a>

¹⁴¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): *Estadística del INE de condenados en Todos los delitos según sexo, edad y nacionalidad*, 2018. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=25645>

9. EL IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA (COVID-19)

Con la llegada de la crisis sanitaria que todos hemos padecido de una manera u otra, ha emergido paralelamente una ola de sentimientos discriminatorios racistas. Frente a ello, la Administración pública ha sido señalada repetidas veces por su silencio, así como por su escasa involucración al respecto, entre otros aspectos, hablamos de una falta de actuación contundente ante los crecientes controles policial sesgados, el perfilamiento racial en sus identificaciones y, como han puntualizado algunos especialistas en la materia, es importante destacar los delitos de odio y el racismo institucional ejercido, principalmente, sobre sujetos de origen afroamericano o racialmente diversos¹⁴².

Ante semejantes episodios de racismo generalizado durante el estado de alarma en España, se instó al Ministerio de Interior a cumplir con una serie de medidas que pudieran paliar esta situación tan poco deseada. Entre esas medidas se encontraban algunas como iniciar investigaciones más rápidas, exhaustivas pero efectivas sobre todo acto de brutalidad y uso excesivo de la fuerza por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, mandatos que, finalmente, no han sido cumplidos. Existe dentro del Ministerio de Igualdad una Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial, cuyas funciones, entre otras, son las de formulación de iniciativas y actividades de sensibilización social, la realización de informes y estudios, y el análisis y valoración de estadísticas, etc., y, asimismo, asume la coordinación de las políticas de la administración general, sin embargo, es posible concluir que sobre esta materia no ha incluido, de manera sustancial, el prisma étnico-racial ni medidas específicas contra la discriminación racial en la respuesta del Gobierno de España para hacer frente a la actual crisis sanitaria.

Las recomendaciones trabajadas por el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) del 13 de abril 2020 no obtuvieron ningún impacto significativo en las diversas formas de discriminación racial expuestas en el informe elaborado por RIS¹⁴³. El recurrente discurso de incitación al odio en relación a la transmisión del COVID-19, el acoso y la violencia policial durante la el estado de alarma, el aislamiento en centros de acogida en

¹⁴² RIGHT INTERNATIONAL SPAIN (RIS): *Crisis sanitaria COVID-19: racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España*, junio de 2020. Disponible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/d0b782ac0452e9052241b17a646df19ad4edf12c.pdf>

¹⁴³ *Right International Spain* (RIS) es una organización no gubernamental, española, independiente y sin ánimo de lucro formada por juristas especializados cuya misión es la defensa de los derechos y libertades civiles.

condiciones de hacinamiento, la vulneración al derecho de asilo y otras prácticas institucionales incompatibles con los valores esenciales en los que se fundamenta nuestra Constitución y la normativa internacional de derechos humanos, suponen una evidencian de que las opresiones raciales están siendo perpetuadas en la aplicación de las medidas contra el virus, las cuales afectan mayoritariamente a personas que solicitan asilo e inmigrantes en una situación administrativa irregular. Como es sabido, las minorías étnico-raciales aparecen identificadas en labores y tareas de alto riesgo, como puede ser: la limpieza, el transporte, la agricultura, etc., y, consecuentemente, tienen una mayor probabilidad de vivir en zonas desprovistas y sobrepobladas, áreas que son objeto de un considerable control policial, estando por lo tanto en situación mucho más expuesta como desventaja.

Señala RIS en el texto de referencia que el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial y Étnica, a través de su Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica¹⁴⁴, atendió numerosos supuestos de discriminación relacionados con la dispersión del COVID-19 durante la pandemia (no podemos olvidar los incipientes bulos racistas y mensajes de incitación al odio hacia personas de origen asiático que vienen produciéndose en España desde el comienzo de la epidemia). El Consejo subraya el tratamiento mediático, racista y xenófobo por parte de algunos medios de comunicación al abordar el origen de esta enfermedad, o bien, sobre las conjeturas de los incumplimientos de la cuarentena que apuntaban a un origen étnico o nacional de las personas implicadas.

De manera que, no se trata solo de discriminación racial, sino que esta problemática alcanza a las desigualdades en lo referente a la salud, la marginalidad social o la privación de la riqueza, ensalzando las diferencias que hoy existen entre clases sociales como resultado del racismo estructural. El gobierno ha de corregir esto, por el bien de toda la comunidad. Ya que con la sobrevenida del COVID-19 se ha puesto, aún más, de manifiesto las debilidades de las que adolece nuestro sistema y el sistema económico general, muchas personas consideran que nos hallamos en el momento idóneo para reconstruir una sociedad mucho más inclusiva para todos sus ciudadanos, más solidaria e igualitaria.

¹⁴⁴ Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica, disponible en <https://asistenciavictimasdiscriminacion.org/en/>

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

10.1. Conclusiones

PRIMERA: Si bien es cierto, los controles de identidad es una práctica extendida por todo el mundo, se ha observado, a partir de la realización de múltiples estudios, que en los últimos años las personas inmigrantes y aquellas pertenecientes a minorías étnicas tienen más probabilidades de ser paradas en la vía pública que el resto de la población mayoritaria. Tanto el país de origen como la nacionalidad son factores determinantes para que un individuo cuya apariencia física no sea el fenotipo contemplado comúnmente para el ciudadano español tenga hasta dos veces más probabilidades de ser parado. De manera que, en relación a los rasgos físicos, las personas de apariencia caucásica europea tienen la mitad de probabilidades de ser paradas en comparación a otras apariencias étnicas. A la luz de los resultados obtenidos, las más perjudicadas son las personas no caucásicas nacidas fuera de España que, en los últimos tiempos, tenían hasta cuatro veces más posibilidades de ser paradas. Es importante resaltar los grupos socio-determinados en los que se concentra principalmente la discriminación racial y étnica en este tipo de prácticas policiales, siendo los gitanos, magrebíes y también africanos de piel negra los colectivos étnicos/raciales más afectados.

SEGUNDA: existe una presunción de riesgo anterior a la identificación del sujeto perteneciente a un grupo socio-determinado. La discriminación existe porque es el Estado que permite y solidifica esta discriminación sistémica mientras no modifique esta praxis que tiene que ver con la persecución de la delincuencia a partir de la elaboración de perfiles raciales. Por todo ello, un primer paso básico para abordar la problemática que tiene que ver con la perfilación étnica en las actuaciones policiales es el reconocimiento explícito de que, efectivamente, se viene utilizando. La constante negación de este hecho, tanto por parte de las autoridades públicas y la policía, como por parte de la ciudadanía, no solo perpetúa prácticas policiales injustas y discriminatorias, sino que infunda, además, un permanente cuestionamiento ofensivo e hiriente sobre las experiencias y testimonios de personas. De manera que, se debería prohibir explícitamente por ley el uso de perfiles étnico-raciales, estableciendo límites claros a los poderes de los agentes de parar e identificar a las personas, incluyendo, específicamente, estándares claros y estrictos de sospecha razonable y brindando a los policías pautas pragmáticas y una formación exhausta sobre cómo aplicar todo ello en su ejercicio. No debemos olvidar que muchos de los datos recogidos y analizados a lo largo del trabajo se basan en la nacionalidad de los individuos y no en la etnicidad, este hecho oculta la discriminación que, igualmente, sufren aquellas personas que poseen nacionalidad

española y no son blancas, como pueden ser las personas gitanas, pero, también, personas afrodescendientes o asiático-descendientes nacidas en nuestro país, las personas adoptadas internacionalmente o las personas que han inmigrado y han obtenido la nacionalidad española, entre otros, individuos con rasgos físicos racializados.

TERCERA: las identificaciones policiales por perfil étnico y la discriminación derivada de tales prácticas sesgadas no deben verse como un problema exclusivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino como un problema social que es necesario erradicar, el cual no es otro que el racismo. Es importante realizar retrospecciones individuales y deconstruir aquellos pensamientos que pongan la realidad de determinados colectivos en tela de juicio, pensamientos de los cuales no podemos obtener resultado positivo alguno. Estas prácticas crean muros dentro de la sociedad, que según van adquiriendo altura y forma son imposibles de derruir, ni siquiera ver a través de ellos, por lo que se producen multitud de enfrentamientos entre ciudadanos y, también, con las autoridades públicas, en vez de identificarnos con una sociedad multicultural capaz de convivir pacíficamente. En este sentido, el mejor modo de afrontar y vigilar los usos de perfiles étnicos-raciales en el ejercicio policial es basándose en datos empíricos objetivos, obtenidos gracias a la documentación de los propios controles policiales y orientando consecutivamente el empleo de los controles a partir de esos datos para aumentar la efectividad de la acción policial.

CUARTA: actualmente existe una necesidad imperante de un mayor compromiso y diálogo con las comunidades sobre enfoques no discriminatorios de la acción policial y sobre la coproducción de enfoques de seguridad comunitaria y modelos entre policía y residentes, en particular en barrios que gozan de diversidad racial. Para su erradicación se debe romper con las estructuras que crearon en un primer lugar y siguen perpetuando las desigualdades hacia las personas afrodescendientes y racialmente diversas. El uso de perfiles étnicos también es negativo para la funcionalidad del trabajo policial, dado que la identificación masiva de determinados colectivos contribuye a un desgaste de la confianza de los mismos con la institución policial, hecho que conlleva a una pérdida de cooperación y, por consiguiente, una disminución de la seguridad ciudadana. En definitiva, si nuestros valores compartidos y fundamentales no se han cumplido en una parte de la población, el resultado es que seguimos estando en riesgo todos, especialmente las personas pertenecientes a determinados grupos raciales o minorías étnicas.

QUINTA: es importante realizar una matización acerca de dicha problemática, cabe señalar que en muchas de las conclusiones alcanzadas a lo largo del presente trabajo no se ha

tomado en consideración un elemento que desprende cierta importancia, tiene que ver con la posición social, esto es, la clase social con la que se distingue a un sujeto que ha sido sometido a un control de identidad a la hora de analizar el trato policial recibido. En múltiples ocasiones, la clase social es el principal predictor de comportamiento de un individuo durante las actuaciones policiales. En cierto modo, se admite que la policía actúa mediante la creación de estereotipos que utiliza como método de diagnóstico del contexto. En consecuencia, la vestimenta, el lenguaje verbal y no verbal, la puesta en escena o el estado anímico que manifieste el individuo en ese momento, pueden servir de indicadores de clase social y, así, ayudar a presumir un comportamiento más o menos culpable del identificado.

SEXTA: Existe un recelo, una desconfianza cada vez más importante por parte de la población hacia la policía, la literatura académica lo corrobora a partir de innumerables estadísticas realizadas según encuestas: se incrementa la rugosidad en las relaciones entre la policía y los grupos sociales minoritarios. En aras a demostrar la capacidad de las identificaciones policiales sesgadas por un fenotipo, se ha venido observando que la experiencia de ser parado por la policía perjudica la confianza en la misma y menoscaba su legitimidad. Las encuestas revelan que ni siquiera las paradas consideradas satisfactorias muestran tener un efecto positivo destacable respecto del aumento en la confianza o la legitimidad que los ciudadanos conceden a esta institución. Sin embargo, en el caso de España, tal y como ocurre en muchos otros países, las paradas consideradas neutras o insatisfactorias sí manifiestan un claro efecto negativo en estos aspectos. En cuanto a su efectividad como medida preventiva ante la delincuencia, no se han obtenido cifras reseñables que relacionen un incremento en las identificaciones policiales basadas en perfiles raciales con una proporcional disminución en la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas, salvo una ligera apreciación en relación con los delitos contra la propiedad, es más, si se apreció una mayor incidencia sobre los delitos contra la salud pública.

10.2. Recomendaciones

A modo de colofón, he decidido enriquecer la labor académica que supone este proyecto dibujando una serie de encomiendas que he ido recabando de diferentes conclusiones alcanzadas por profesionales de la materia¹⁴⁵. En este apartado de creación basada en

¹⁴⁵ DE LA SERNA, C.: *Uso de perfiles étnicos por parte de la policía en España: una oportunidad histórica de erradicarlos*. Debates jurídicos, número 3, mayo de 2014. Disponible en:

opiniones personales a partir de la información obtenida a lo largo del trabajo, pretendo añadir un contenido enfocado hacia el esfuerzo de erradicar los controles policiales sesgados por una apariencia física, identificaciones que siempre que aparecen de manera injustificada, razonable y objetivamente, desprenden un desatinado carácter discriminatorio. Después de atender las encomiendas, indicaciones y sugerencias manifestadas por numerosos organismos e instituciones, incluso desde el ámbito internacional, es posible establecer una serie de recomendaciones para tratar de suprimir ese matiz discriminatorio que pudiera aberrar las identificaciones policiales. Como es sabido, el Estado español ha demostrado en los últimos tiempos su voluntad de mejorar la situación en cuanto a la utilización de perfiles étnicos y lo exterioriza, por un lado, con la Circular 2/2012 de la Dirección General de la Policía, y, de otro, a partir de la intención novatoria en cuanto a la regulación de las identificaciones que introduce la nueva LOSC de 2015. Ahora bien, si efectivamente se quiere poner fin a estas prácticas discriminatorias, degradantes, estigmatizadoras y demostradas ineficaces, es necesario luchar por introducir ciertas mejoras en la redacción de la nueva Ley de Seguridad Ciudadana, regulación que debería contener, en mi opinión, una serie de garantías legales, tales como:

- 1) El reconocimiento expreso, así como una definición sobre los controles policiales basados en perfiles étnico-raciales como una verdadera forma de discriminación prohibida, en relación con su contrariedad constitucional. Un criterio legal contra la elaboración de perfiles étnicos es la mejor expresión del rechazo de una sociedad hacia estas prácticas discriminatorias. Este estándar legal en el caso de España implicaría, además, la superación definitiva de una jurisprudencia obsoleta impulsada por el Tribunal Constitucional a raíz del caso Rosalind Williams.
- 2) La normativa sigue pareciendo insuficiente pues no delimita las circunstancias en las que puede haber indicios de involucración en la comisión de una infracción, de este modo, se debería abrir paso a una concreción legal de las circunstancias que pueden ser consideradas como sospecha razonable por los agentes antes de proceder a un control o parada. Para ello, nuestro legislador podría inspirarse en la Ley británica sobre Policía y Evidencia Penal (*Police and Criminal Evidence Act 1984*) la cual ofrece un concepto de sospecha razonable: “El test de sospecha razonable debe ser aplicado según las circunstancias particulares de cada caso en base a dos factores, en primer

lugar, el oficial debe haber formado una sospecha genuina en su propia mente de poder encontrar el objeto para el cual el poder de búsqueda que se está ejerciendo les permite buscar y, en segundo lugar, la sospecha de que se encontrará el objeto debe ser razonable. Esto significa que debe haber una base objetiva para esa sospecha basada en hechos, información o inteligencia sean relevantes para la probabilidad de que el objeto en cuestión sea encontrado, de modo que una persona razonable tendría derecho a llegar a la misma conclusión basada en los mismos hechos e información o inteligencia. La sospecha razonable no puede basarse en las generalizaciones o imágenes estereotipadas de determinadas categorías de personas como más proclives a estar involucradas en una actividad delictiva”¹⁴⁶.

- 3) Una importante inmersión en este afán de prosperidad sería la introducción de formularios de identificación, los cuales han de ser cumplimentados por los agentes en todo caso, con independencia del resultado de la identificación, registro o cacheo. La finalidad es realizar una supervisión de las identificaciones, reduciendo las paradas desproporcionadas e incrementando la tasa de efectividad en las actuaciones policiales. En dichos formularios debería hacerse constar, al menos, los motivos de la identificación, los datos personales de la persona sujeta a la actuación policial (incluyendo sus rasgos étnicos para así obtener una referencia más detallada) y, también, el resultado o desenlace del control policial, como añadido, se deberían publicar estadísticas de carácter anónimo a efectos de conseguir transparencia y diálogo ciudadano con vistas a luchar contra el sesgo en las prácticas policiales en función de datos empíricos objetivos. Además, las personas sometidas deberían recibir una copia del formulario de identificación cumplimentado en todos los casos.
- 4) Abogo por el establecimiento de un organismo público e independiente para la supervisión de las actuaciones policiales, que profese facultades para recibir y tramitar quejas en relación a tales prácticas a los FCSE. Es preciso, asimismo, fortalecer las garantías ya existentes y avivar los instrumentos de denuncia social con la instauración de cauces mucho más accesibles y eficaces, reforzando, por ejemplo, las facultades de la Oficina del Defensor del Pueblo.

¹⁴⁶ Traducción propia del texto original: *Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE). Code A. Art. 2: Types of stop and search Powers, a) Stop and search powers requiring reasonable grounds for suspicion -explanation-*. Disponible en:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/384122/PaceCodeAWeb.pdf

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTROS RECURSOS

A. OBRAS Y REVISTAS

- ARENAS GARCÍA, L., GARCÍA ESPAÑA, E.: “Identificaciones policiales y discriminación racial en España. Evaluación de un programa para su reducción”, en *Boletín Criminológico del Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, UMa*, núm. 163, 2016, pp. 1-8.
- BILBAO UBILLOS, J. M.: “La llamada Ley Mordaza: la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 36, 2015, pp. 217-260.
- CARMONA CUENCA, E.: “EL derecho a la igualdad y los derechos sociales”, en *Cuatro décadas de jurisprudencia constitucional: los retos*. Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional (España), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2020, pp. 135-187.
- CASADEVALL. J.: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo y su jurisprudencia*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- GIMÉNEZ GLUCK, D.: “El control de la constitucionalidad de las cuotas basadas en la clase social”, *Revista Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2000, núm. 30-31, pp. 29-48.
- LÓPEZ GUERRA, L.: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos según la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- LÓPEZ-RIBA, J. M.: “¿Tienen las identificaciones policiales efectos preventivos en la delincuencia?”, *International e-Journal of Criminal Sciences*, artículo 8, número 14, 2019.
- MELERO ALONSO, E.: “Las identificaciones policiales con perfil racial o étnico como instrumento de control migratorio. Derecho administrativo del enemigo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 193 (julio-septiembre 2018), pp. 243-274.

- OLLERO TASSARA, A.: “Relevancia constitucional de la igualdad”, en *Funciones y fines del derecho (Estudios en honor del profesor Mariano Hurtado Bautista)*, Editum. Ediciones de la Universidad de Murcia, 1992, pp. 543-554.
- REY MARTÍNEZ, F.: “Igualdad étnico racial”, en *Los Derechos Humanos en España: un balance crítico* (Dir. F. Rey Martínez), Tirant lo Blanch y Universidad de Valencia, Valencia, 2015, pp. 713-736.
- RUIZ MIGUEL, A.: “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Doxa*, núm. 19, 1996, pp. 39-86.
- VIDAL FERNÁNDEZ, B.: *Protección jurisdiccional de los derechos fundamentales*. Tecnos, Madrid, 2015.

B. JURISPRUDENCIA Y DICTÁMENES

B.1. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

- STEDH, 28 de mayo de 1985 (caso Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido).
- STEDH, 19 de mayo de 2004 (caso Gusinskiy c. Rusia).
- STEDH, 13 noviembre de 2007 (caso D.H. y otros c. República Checa).
- STEDH, 24 de julio de 2012 (caso B.S. c. España)

B.2. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPA

- STJUE, 23 de abril de 2015 (Asunto C-38/14).

B.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

- STC 22/1981, de 2 de julio.

- STC 34/1981, de 10 de noviembre.

- STC 59/1982, de 22 de julio.

- STC 81/1982, de 21 de diciembre.

- STC 8/1983, de 18 de febrero.

- STC 76/1983, de 5 de agosto.

- STC 60/1984, de 16 de mayo.

- STC 144/1988, de 12 de julio.

- STC 341/1993, de 18 de noviembre.

- STC 86/1996, de 21 de mayo.

- STC 13/2001, de 29 de enero.

- STC 39/2002, de 14 de febrero.

- STC 98/2003, de 2 de junio.

- STC 154/2006, de 22 de mayo.

- STC 236/2007, de 7 de noviembre.

- STC 79/2011, de 6 de junio.

B.4. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

- Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 27 de julio de 2009 (caso Williams, España).

C. INFORMES Y RECURSOS *ON-LINE*

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (FRA): *EU-MIDIS, identificaciones policiales y minorías (informe “Data in focus”)*, 2010. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDIS-police_ES.pdf

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (FRA): *Por una actuación policial más eficaz: Guía para entender y evitar la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_ES.pdf

AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI): *Parad el racismo no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España*. Publicado en 2011, EUR 41/011/2011. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/EUR41/011/2011/es/>

AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI): *Policía y grupos minoritarios*. Publicado en 2016. Disponible en: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/02/ainl_policia_y_grupos_minoritarios_sp.pdf?x28092

ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA (APDH-A), UNIVERSIDAD DE GRANADA: *Identificaciones basadas en perfil étnico en Granada. Estudio realizado mediante observación y entrevistas directas*. Granada, 2016. Disponible en: <https://apdha.org/media/granada-identificaciones-etnicas-resumen-web.pdf>

BRIGADAS VECINALES DE OBSERVACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: *Informe de Ferrocarril Clandestino (2010): Controles, identificaciones y detenciones*, 2010. Disponible en:

<https://www.brigadasvecinales.org/2011/07/informe-de-ferrocarril-clandestino-2010-controles-identificaciones-y-detenciones/>

BRIGADAS VECINALES DE OBSERVACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: *II Informe* (2011-2012). Disponible en: <https://brigadasvecinales.org/2012/12/las-brigadas-vecinales-de-observacion-de-los-derechos-humanos-bvodh-presentan-el-ii-informe/>

COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA: *Recomendación número 7 de política general sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial*, aprobada el 13 de diciembre de 2002, publicada en 2003. Disponible en: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5aaf>

COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA: *Informe sobre España (quinto ciclo de supervisión)*, adoptado el 5 de diciembre de 2017 y publicado el 27 de febrero de 2018. Disponible en: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-spain-spanish-translation-/16808b56cbsexual%20en%20Espa%C3%B1a:%20la%20esclavitud%20de%20mujeres>

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: *Informe del 64º período de sesiones. Acta resumida de la 1616ª Sesión*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FSR.1616&Lang=es

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: *Informe del 78º período de sesiones. Acta resumida de la 2066ª Sesión*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FSR.2066&Lang=es

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: *Informe del 89º período de sesiones. Acta resumida de la 2424ª Sesión*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FSR.2424&Lang=es

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL: *Informes del 56º período de sesiones. Acta resumida de la 1384ª Sesión*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSR.1383&Lang=es

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (CGPJ): *Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*, 2014. Disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_Proteccion_de_la_Seguridad_Ciudadana

DEFENSOR DEL PUEBLO: *Recomendaciones a la Dirección General de la Policía*, número de expediente 12246699, Madrid, mayo de 2013. Disponible en: https://www.justiceinitiative.org/uploads/2bf40c38-a23d-4372-a49a-d8cfc8e5a230/comunicacion-defensora-pueblo-20130510_0.pdf

DE LA SERNA, C.: *Uso de perfiles étnicos por parte de la policía en España: una oportunidad histórica de erradicarlos*. Debates jurídicos, número 3, mayo de 2014. Disponible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/c4f6a850303af9e65d91572e29c6ddc457953f09.pdf>

GÁLVEZ MUÑOZ, L.; “Sinopsis del artículo 14 de la Constitución Española”. *Constitución Española*. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=14&tipo=2>

GARCÍA AÑÓN, J., BRADFORD, B., GARCÍA SÁEZ, J. A., GASCÓN CUENCA, A., LLORENTE FERRERES, A.: *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales* (Dir. J. de Lucas Martín), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Estadística del INE de condenados en todos los delitos según sexo, edad y nacionalidad*, 2018. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=25645>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Estadística de adquisiciones de nacionalidad española de residentes*. Provisionales a día 1 de julio de 2020. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177001&menu=ultiDatos&idp=1254735573002

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Cifras de población en España*. Provisionales a día 1 de julio de 2020. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177001&menu=ultiDatos&idp=1254735573002

LERENA. V.: “Los sindicatos policiales aplauden el fin de las identificaciones masivas de inmigrantes”, *ABC*, 22 de mayo de 2012. Disponible en: https://www.abc.es/espana/abci-sindicatos-policiales-redadas-201205210000_noticia.html?ref=https%0A%02F%02Fwww.google.es%02F

MUTUMA RUTEERE: *Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia*. Visita a España, 2013. Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 6 de junio de 2013. Disponible en: https://www.idhc.org/arxius/noticies/20130612_Informe_Relator_Racismo_Xenofia_Discriminacionracial.pdf

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS y RIGHT INTERNATIONAL SPAIN: *Bajo sospecha, impacto de las prácticas policiales discriminatorias en España*. Informe 2019. Septiembre 2019. Disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/9136fbc2-514d-4955-97dd-ba4a5d6b24f6/bajo-sospecha-impacto-de-las-practicas-policiales-discriminatorias-en-espana-20190924.pdf>

PLATAFORMA POR LA GESTIÓN POLICIAL DE LA DIVERSIDAD: *Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE)*. Disponible en: https://www.observatorioreligion.es/upload/67/54/Programa_PIPE.pdf

RIGHT INTERNATIONAL SPAIN (RIS): *Crisis sanitaria COVID-19: racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España*, junio de 2020. Disponible en:

<http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/d0b782ac0452e9052241b17a646df19ad4edf12c.pdf>

SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR:
Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2018. Disponible en:
<http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estad%C3%ADstico+del+Ministerio+del+Interior+2018/5a35fad7-5386-44fb-83ac-9b14e678cc4a>

SOS RACISMO CATALUÑA, PLATAFORMA DE ENTIDADES PARAD DE
PARARME: *La apariencia no es motivo. Identificaciones policiales por perfil étnico en Cataluña. Informe 2018,* 2018. Disponible en: <https://www.pareudepararme.org/assets/img/informe2018-es.pdf>