

Debates Jurídicos

Núm. 3 – Mayo de 2014

Uso de perfiles étnicos por parte de la policía en España: una oportunidad histórica de erradicarlos.

por Cristina de la Serna



defendiendo los derechos y libertades civiles

Cristina de la Serna es abogada y colaboradora en España en Open Society Justice Initiative.

Debates Jurídicos es una plataforma creada por **Rights International Spain (RIS)** donde se busca dar cabida a opiniones de distintos expertos y profesionales del mundo del derecho sobre temas jurídicos de actualidad en materia de derechos humanos que son de interés para la organización. El contenido de estos textos es de responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la posición ni las políticas de RIS.

Open Society Justice Initiative (www.justiceinitiative.org) 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.

Rights International Spain (RIS) (www.rightsinternationalspain.org), es una organización no gubernamental, independiente, formada por juristas especializados en Derecho internacional, cuyo fin principal es la defensa de los derechos y las libertades civiles, y ello a través de un uso más efectivo del Derecho internacional de los Derechos humanos y los mecanismos de protección.



Este obra está publicada bajo una [Licencia Creative Commons](http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es) Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es>)

Resumen Ejecutivo

En este Debate Jurídico se abordan los controles policiales por perfil étnico. Se trata no sólo de prácticas discriminatorias, arbitrarias y humillantes, sino que además pueden ser fuente de conflictos y, por tanto, incrementar los riesgos de situaciones de inseguridad. A pesar de las recomendaciones de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, en España aún no se han implementado mecanismos eficaces para erradicar dichas prácticas policiales.

El Consejo de Ministros aprobó el 23 de noviembre de 2013 el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley para la Protección de la Seguridad Ciudadana¹. En él se introducen algunas mejoras en relación con estas prácticas si bien son claramente insuficientes. En esta publicación, la autora explica cuales son las principales novedades e identifica las lagunas que debería cubrir la reforma en marcha para evitar el uso de controles policiales por perfil étnico o racial en España. También pone de relieve la necesidad de un mecanismo independiente de supervisión de las actuaciones policiales que pueda recibir y tramitar las quejas de los ciudadanos, víctimas de estas prácticas policiales, así como hacer recomendaciones a los distintos cuerpos policiales.

Rights International Spain

¹ Para ver un Análisis del "Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana: restricción de los derechos a la libertad expresión y manifestación pacífica", RIS, Análisis Jurídicos, Marzo 2014, disponible en <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/1615e270a19ef72e4fddced6a1d2810ec54ed1f5.pdf>

Introducción

En España la policía controla día tras día a miles de personas² no por su conducta individual sino por el color de su piel: mientras que las personas payas blancas raramente son identificadas, todo aquel considerado distinto está sujeto en muy mayor medida a las actuaciones policiales³. Estas prácticas policiales discriminatorias han sido denunciadas y documentadas por numerosos organismos de protección de derechos humanos, instándoles todos ellos al Estado español la adopción de medidas concretas para su erradicación.

A pesar de estas recomendaciones, las autoridades no han implementado mecanismos eficaces para eliminar los controles basados arbitrariamente en las características étnicas (o el llamado “perfil étnico”). Si bien en mayo de 2012 se aprobó por primera vez una Circular de la Dirección General de la Policía ordenando a los agentes evitar el uso de las características étnicas en las identificaciones (la llamada Circular 2/2012), esta medida ha demostrado ser insuficiente, tal y como han constatado recientemente la Defensora del Pueblo⁴, el Relator Especial sobre Racismo de Naciones Unidas⁵ o el Comité de Ministros del Consejo de Europa⁶.

Ahora bien, con la tramitación de la nueva Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (LOSC) –la norma que regula las identificaciones, cacheos y registros- España tiene una oportunidad histórica de poner fin a estas prácticas policiales que, además de ser discriminatorias, humillantes y

² Según el anuario estadístico del Ministerio del Interior correspondiente a 2012 (el último publicado), la Policía Nacional realizó en un año 7.796.062 identificaciones.

³ En una encuesta realizada por Metroscofia y analizada por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, tan sólo el 6% de las personas caucásicas contestaron haber sido identificadas en los dos últimos años; mientras que contestaron en el mismo sentido el 60% de las personas gitanas, el 45% de las personas con apariencia magrebí, 39% de las personas con apariencia afro-latinoamericana y el 22% de las personas con apariencia andino-latinoamericana. Puede consultarse el informe aquí: http://www.uv.es/garciaj/pub/2013_perfil_etnico.pdf

⁴ La Defensora del Pueblo dejó constancia en su informe anual relativo al año 2013 del elevado número de quejas de identificaciones por perfil étnico recibidas por su institución con posterioridad a la entrada en vigor de la Circular 2/2012 (Informe Anual del Defensor del Pueblo correspondiente al 2013, páginas 225 y 226).

⁵ El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia de Naciones Unidas manifestó en su informe sobre España de junio de 2013 expresamente que “el uso de perfiles étnicos persiste desde la entrada en vigor de la nueva circular”. (Documento A/HRC/23/56/Add.2, de 6 de junio de 2013, párrafos 51-52).

⁶ El 10 de Julio de 2013 el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la Resolución CM/ResCMN(2013)4 en la que se dejó constancia de lo siguiente: “[a]unque una circular de la Dirección General de la Policía prohibiendo cuotas de detención de inmigrantes y redadas indiscriminadas entró en vigor el 21 de mayo de 2012, la práctica de identificaciones basadas en perfil étnico continua siendo generalizada: personas que pertenecen a grupos minoritarios son paradas y registradas desproporcionadamente, especialmente en el transporte público y la calle”.

estigmatizadoras, no son eficaces para la prevención de los hechos ilícitos y minan la confianza en las instituciones.

El Anteproyecto de LOSC aprobado por el Gobierno introduce mejoras significativas en este ámbito con respecto a la norma vigente en la actualidad, pero todavía requieren de mayor claridad y de mecanismos que prevengan los controles policiales discriminatorios. En las siguientes líneas se detallan las lagunas que debería cubrir la nueva norma para evitar el uso de perfiles étnicos, previniendo de este modo la aparición de conflictos más dolorosos como las revueltas habidas en el Reino Unido, Francia, o más recientemente, Suecia. Todas las medidas que se proponen ya han sido puestas en marcha en otros países y, aplicadas correctamente, han demostrado ser eficaces para ayudar a prevenir estas prácticas policiales⁷.

Definición y prohibición de perfil étnico

Un estándar legal contra el perfil étnico es la mejor expresión del rechazo de una sociedad hacia estas prácticas discriminatorias. En el caso de España, éste estándar legal implicaría además una superación definitiva de la jurisprudencia obsoleta del Tribunal Constitucional en el caso *Rosalind Williams*⁸, y por tanto una implementación debida tanto de la decisión del Comité de Derechos Humanos en este mismo caso, como de las recomendaciones de otras muchas instituciones nacionales, regionales e internacionales en esta materia.

El Anteproyecto de LOSC supone una mejora importante con respecto de la ley de 1992, pues introduce por primera vez la prohibición de la discriminación en las diligencias de identificación (artículo 16.1) y en los cacheos (artículo 19.2). En concreto, se dice que estos controles policiales deberán respetar “estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, origen sexual o étnico,

⁷ Y para mayor detalle, puede consultarse el manual de Open Society Justice Initiative, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union – A Handbook of Good Practices*, 2012 aquí: http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-12172012_0.pdf

⁸ En su Sentencia de 29 de enero de 2001, el Tribunal Constitucional estableció que no es discriminatoria la utilización de las características étnicas en las identificaciones, considerándolas criterios razonables para proceder a la actuación policial en el marco del cumplimiento de la Ley de Extranjería. En 2009, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas tuvo oportunidad de pronunciarse sobre este mismo caso, estableciendo que estas actuaciones policiales violan el principio de no discriminación, pues cuando los agentes efectúan controles de identidad “las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación ilegal en el país”.

sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Puede decirse con bastante seguridad que el gobierno busca con este precepto prohibir el uso de los perfiles étnicos por parte de la policía, habida cuenta de los numerosos reproches recibidos desde instituciones regionales e internacionales de derechos humanos y de la propia Defensora del Pueblo. Ahora bien, si el Gobierno pretende erradicar este tipo de controles, el Anteproyecto de la ley debería definirlos y referirse expresamente a ellos como un tipo de discriminación prohibida.

Si el Gobierno pretende erradicar este tipo de controles, el Anteproyecto de ley de seguridad ciudadana debería definirlos y referirse expresamente a ellos como un tipo de discriminación prohibida.

Un buen ejemplo de definición legal adecuada y comprehensiva es la que encontramos en el Código Administrativo de la ciudad de Nueva York, en el que se prohíbe el “perfil basado en el sesgo”, definiéndolo como todo “acto de un miembro del cuerpo de la policía u otro agente del orden que base en la raza, etnicidad, religión u origen nacional, color, creencia, edad, linaje, estatus de ciudadanía, género, orientación sexual, discapacidad, situación habitacional o residencial, ya sean dichas características reales o percibidas, como el factor determinante para realizar una actuación policial sobre una persona, en lugar del comportamiento de la persona y otra información o circunstancias que vinculan a una persona o personas con una actividad sospechosa ilegal”⁹. Los artículos 16.1 y 19.2 del Anteproyecto deberían contener una definición (y prohibición) similares para garantizar un estándar legal efectivo contra las prácticas policiales discriminatorias.

La sospecha razonable

El antídoto más eficaz para evitar el uso de perfiles étnicos es el establecimiento de la sospecha razonable como requisito previo para realizar una identificación, cacheo o registro: sólo de este modo se puede garantizar

⁹ Traducción propia y no oficial del inglés. La version original establece: "Bias-based profiling" means an act of a member of the force of the police department or other law enforcement officer that relies on actual or perceived race, national origin, color, creed, age, alienage or citizenship status, gender, sexual orientation, disability, or housing status as the determinative factor in initiating law enforcement action against an individual, rather than an individual's behavior or other information or circumstances that links a person or persons to suspected unlawful activity." (Administrative Code of the city of New York, Section 14-151).

que los agentes controlen a las personas por lo que han hecho y no por lo que son; o por su comportamiento individual en lugar de los estereotipos basados en su raza o etnia. La ley debería definir y limitar claramente los

El antídoto más eficaz para evitar el uso de perfiles étnicos es el establecimiento de la sospecha razonable como requisito previo para realizar una identificación, cacheo o registro

supuestos en los que la policía puede ejercer sus facultades de controlar a las personas, sin dejar al arbitrio de cada agente la decisión sobre si identificar o no una persona, como ocurre en el caso de la actual Ley Orgánica 1/1992. En efecto, el vigente artículo 20.1 faculta a los agentes a requerir la identificación de las personas “en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención”, con el único límite de que dicha diligencia “fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomiendan la presente Ley y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

El Anteproyecto, en cambio, establece en su artículo 16.1 dos únicos supuestos en los que los agentes pueden realizar identificaciones (o cacheos, por remisión del artículo 19.2):

- 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 una infracción.*

Se trata, por tanto, de una mejora con respecto de la regulación vigente, puesto que las facultades policiales se verían limitadas. Ahora bien, la normativa sigue siendo insuficiente: no se delimitan las circunstancias en las que puede haber “indicios” de participación en la comisión de una infracción, ni cuáles son las circunstancias que pueden dar lugar a que sea “razonablemente necesario” comprobar la identidad o cachear a una persona. Esta inconcreción normativa es incompatible con la limitación de derechos fundamentales que conllevan los controles policiales.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene dicho 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 satisfarían a un observador imparcial sobre la posibilidad de que la persona de que se trate haya cometido una infracción”¹⁰.

A fin de cumplir los requisitos establecidos por Estrasburgo es necesaria una mayor concreción en la norma en cuanto a los supuestos en los que cabe iniciar un control, o dicho de otro modo, una definición en detalle de los conceptos “indicios” y “razonablemente necesario”. De este modo, además de salvaguardarse los derechos de las personas, se dotaría de mayor seguridad jurídica a los propios agentes de la policía.

El legislador español podría inspirarse en la Ley británica sobre Policía y Evidencia Penal (Police and Criminal Evidence Act 1984), que define el concepto de sospecha razonable de manera mucho más detallada¹¹:

“Los motivos razonables de sospecha dependen de las circunstancias de cada caso. Debe haber una base objetiva de tal sospecha basada en hechos, información y/o inteligencia policial relevante sobre las probabilidades de encontrar un objeto de un tipo determinado. La sospecha razonable no puede basarse nunca sobre la base de factores personales. Debe fundamentarse en la inteligencia o información sobre la persona concernida o en su comportamiento específico. Por ejemplo, a menos que la policía tenga una descripción de un sospechoso, la apariencia física de una persona (incluyendo cualquiera de las “características protegidas” establecidas en la Ley de Igualdad de 2010¹², ver párrafo 1.1 y nota 1A), o el hecho de que esa persona es conocida por haber sido condenada anteriormente, son factores que no pueden ser usados únicamente o en combinación los unos con los otros, o en combinación con cualquier otro factor, como el motivo para controlar a una persona. La sospecha razonable no puede basarse en las generalizaciones o en las imágenes estereotipadas de determinados grupos o categorías de personas como más proclives a estar involucrados en una actividad delictiva.”

La sospecha razonable debe fundamentarse en la inteligencia o información sobre la persona concernida o en su comportamiento específico.

¹⁰ Caso de Gusinski contra Rusia - Demanda nº 70276/01 – Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 19 de mayo de 2004, pfo. 54. Traducción propia y no oficial del inglés.

¹¹ PACE, Code of Practice A, art. 2.2. Traducción propia y no oficial del inglés al castellano.

¹² La Ley de Igualdad de 2010 establece las siguientes “características protegidas de discriminación: edad, discapacidad, reasignación de género, matrimonio y unión civil, embarazo y maternidad, raza, religión o creencias, sexo y orientación sexual.

Mecanismos de supervisión y denuncia: formularios de identificación y organismo independiente

El Anteproyecto de la LOSC contempla en su artículo 19.3 la cumplimentación de un acta por parte del agente de la policía en caso de que se halle durante la identificación o el cacheo “*armas, drogas, estupefacientes u otros efectos provenientes de un delito, falta o infracción administrativa*”.

En lugar de un documento a cumplimentar sólo en caso de que la identificación o cacheo resulte en el descubrimiento de un hecho ilícito, la nueva norma podría introducir un formulario de identificación a ser facilitado en todo caso, con independencia de que la diligencia de investigación sea positiva o negativa. Este tipo de formularios han sido recomendados por numerosas instituciones (entre las que cabe citar el Relator Especial sobre Racismo de Naciones Unidas o la Defensora del Pueblo española).

Los formularios de identificación (...) han demostrado ser eficaces para reducir el sesgo discriminatorio en los controles policiales, mejorar las relaciones entre la policía y las distintas comunidades y aumentar la efectividad de las actividades policiales

Los formularios de identificación, actualmente en uso en el Reino Unido o incluso en localidades españolas como es el caso de Fuenlabrada, han demostrado ser eficaces para reducir el sesgo discriminatorio en los controles policiales, mejorar las relaciones entre la policía y las distintas comunidades y aumentar la efectividad de las actividades policiales. Para asegurar estos efectos positivos, el formulario debe incluir al menos los siguientes datos: los motivos de la parada o de la identificación (esto es, si se debe a una denuncia previa o a un comportamiento sospechoso, etc.), los datos personales de la persona sujeta a la actuación policial (incluyendo sus rasgos étnicos, tal y como son percibidos por el agente) y el resultado de la identificación (si se han intervenido objetos ilícitos, si se ha constatado la comisión de una infracción administrativa o penal, si se ha practicado detención, etc.). A fin de garantizar los derechos de la persona identificada, es importante también que se le entregue una copia del formulario, con información en el reverso acerca de sus obligaciones y derechos, y de los medios de denuncia disponibles.

Si se da un uso correcto de los datos por parte de los mandos policiales, puede medirse (y de este modo corregirse) la desproporción de los controles policiales con respecto de determinados colectivos, y sobre todo asegurarse un empleo debido de la sospecha razonable por parte de los agentes. En el caso de la Policía Local de Fuenlabrada, la tasa de efectividad de los controles (esto es, el porcentaje de las identificaciones, cacheos o registros que resultaron en el descubrimiento de un ilícito) pasó del 6 al 17% tan sólo durante los 6 primeros meses de uso de los formularios (actualmente, tras más de 5 años de uso, la efectividad supera el 30%), mientras que el sesgo discriminatorio de los controles es prácticamente inexistente¹³.

A fin de garantizar una debida aplicación de los dos principios normativos expuestos anteriormente (y que en cierto modo ya recoge el Anteproyecto), sería necesario que se estableciese también un organismo independiente de supervisión de las actuaciones policiales. Este mecanismo no está previsto ni en la normativa vigente ni en la versión actual del Anteproyecto de LOSC. Es difícil que las víctimas de determinados abusos policiales (como es el perfil étnico) logren una reparación efectiva en los tribunales, por lo que es necesario que se cree un organismo que pueda recibir y tramitar sus quejas. Este mecanismo debería también estar habilitado para supervisar las actuaciones policiales con carácter general (y en caso de haber formularios de identificación, analizar los datos ahí obtenidos para detectar posibles sesgos) y realizar recomendaciones a los distintos cuerpos policiales.

Es difícil que las víctimas [de estas prácticas policiales] logren una reparación efectiva en los tribunales, por lo que es necesario que se cree un organismo que pueda recibir y tramitar sus quejas

En efecto, el Relator Especial sobre Racismo de Naciones Unidas, en su informe sobre España publicado en junio de 2013, instó a “*la supervisión de las malas conductas policiales, particularmente en relación con la discriminación racial y el perfil étnico, a través de procedimientos internos disciplinarios*”, que debe cumplimentarse por “*un mecanismo civil independiente*”¹⁴. En términos similares, la Defensora del Pueblo ha recomendado a la Dirección General de la Policía “[c]onstituir un mecanismo de reclamaciones encargado de recibir quejas individuales de personas

¹³ Para más información sobre el Proyecto que introdujo los formularios de identificación en las policías de Fuenlabrada y Girona, cfr. Grupo de Estudios y Alternativas 21 (GEA21), El Proyecto STEPSS (Strategies for Effective Police Stop and Search) en España. http://www.gea21.com/media/publicaciones/el_proyecto_stepss.pdf

¹⁴ Párrafo 85. Disponible aquí: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.56.Add.3.ENG.pdf>

objeto de identificación sobre posibles discriminaciones por parte de los funcionarios de policía”¹⁵.

Los cacheos

Aunque *a priori* pueda parecer que no está relacionado con la utilización de perfiles étnicos, es importante referirse a la regulación de los cacheos, puesto que cuanto más amplias sean las facultades de los agentes, más posibilidades hay de que se produzcan discriminaciones y otros abusos en estas diligencias. Es más, estudios realizados en otros países han demostrado que el sesgo en las actuaciones policiales se produce de manera escalonada: tanto en el momento de seleccionar a la persona objeto del control de identidad, como cuando, una vez se para a la persona, el agente decide continuar con un cacheo (siendo las personas pertenecientes a minorías étnicas más susceptibles a ser finalmente cacheadas por los agentes).

Pues bien, en este ámbito resulta muy preocupante la novedad introducida por el Anteproyecto de la LOSC: si con la normativa vigente sólo es posible cachear a las personas en caso de sospecha de delito causante de grave alarma social (artículo 19.2 de la Ley Orgánica 1/1992), ahora

El Anteproyecto de la LOSC podría permitir los cacheos “para impedir la comisión de un delito o falta, o al objeto de sancionar una infracción”

parece que se podría aplicar hasta en la prevención de meras faltas administrativas (el artículo 19.1 del Anteproyecto permite los cacheos “*para impedir la comisión de un delito o falta, o al objeto de sancionar una infracción*”).

En este ámbito la norma debería reflejar la jurisprudencia del Tribunal Supremo (ver, por todas, la Sentencia de 31 de marzo de 2000), según la cual los cacheos han de reunir los siguientes requisitos (sin los cuales, la diligencia es vulneradora de los derechos fundamentales): (i) realizarse en el marco de la investigación de un delito causante de grave alarma social; (ii) respetar el principio de proporcionalidad entre los objetivos de la investigación policial y el perjuicio o menoscabo que puede ocasionarse a la persona; (iii) tener una justificación racional, esto es debe estar basado en “fundadas sospechas o indicios racionales y suficientes”; (iv) suponer una “mínima intervención corporal”; (v) ser realizado

¹⁵ Las recomendaciones están disponibles aquí: http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/comunicacion-defensora-pueblo-20130510_0.pdf

por un(a) agente del mismo sexo que la persona cacheada; (vi) que se haga en sitio reservado “según la intensidad y el alcance corporal”; y (vi) que se eviten “posturas degradantes o humillantes”.

Conclusiones y recomendaciones

El Estado español ha demostrado en los últimos tiempos su voluntad de mejorar la situación en cuanto a la utilización de perfiles étnicos. Así lo demuestra por un lado la Circular 2/2012 de la Dirección General de la Policía, y las pequeñas mejoras en cuanto a la regulación de las identificaciones que introduce el Anteproyecto LOSC. Ahora bien, si de verdad se quiere poner fin a estas prácticas discriminatorias, humillantes, estigmatizadoras e ineficaces, la nueva Ley de Seguridad Ciudadana debería contener una serie de garantías legales:

- La definición de los controles policiales guiados por perfil étnico como una forma de discriminación prohibida.
- La concreción normativa de las circunstancias que pueden ser consideradas como sospecha razonable por los agentes antes de proceder a un control.
- La introducción de formularios de identificación a ser cumplimentados por los agentes en todos los casos, y con independencia del resultado de la identificación, cacheo o registro. En dichos formularios debería hacerse constar al menos los motivos de la parada o de la identificación, los datos personales de la persona sujeta a la actuación policial (incluyendo sus rasgos étnicos) y el resultado de la identificación. Las personas controladas deberían recibir una copia del formulario de identificación en todos los casos.
- El establecimiento de un organismo independiente de supervisión de las actuaciones policiales, con facultades para recibir quejas y tramitarlas.
- La incorporación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en lo que respecta a los cacheos; diligencias que sólo deberían ser aplicadas en casos de sospecha de delito causante de grave alarma social, como hasta ahora.