

Discriminación y experiencias en la identificación policial por perfil étnico: la evolución en España diez años después

Discrimination and Experiences in Police Ethnic Profiling: Developments in Spain ten years later

José García Añón
Universitat de València
Institut de Drets Humans
ORCID: 0000-0002-9090-9888

Fecha de recepción 31/06/2024 | De aceptación: 19/11/2024 | De publicación: 23/12/2024

RESUMEN

En el presente texto se realiza una valoración de la percepción de las situaciones en las que se produce identificación policial por perfil étnico y su evolución desde 2013 hasta la actualidad. Se utilizan los parámetros de la teoría de la justicia procedimental: desproporción, efectividad, impacto en el trato y el impacto en la legitimidad, confianza y cooperación. En el informe publicado en 2013 se afirmaba la existencia de un trato discriminatorio porque se apreciaba una desproporción alta hacia determinados grupos minoritarios en función de su nacionalidad y su apariencia étnica. Las personas migrantes y las pertenecientes a minorías étnicas mostraban más probabilidades de ser paradas en la vía pública que el resto de la población.

PALABRAS CLAVE

Discriminación étnica; teoría de la justicia procedimental; identificación policial por perfil étnico; legitimidad.

ABSTRACT

This paper assesses the perception of police ethnic profiling situations and its evolution from 2013 to the present. The parameters of procedural justice theory are used: disproportion, effectiveness, treatment and the impact on legitimacy, trust and cooperation. The report published in 2013 stated that there was discriminatory treatment because there was a high disproportionality towards certain minority groups based on their nationality and ethnic appearance. Migrants and ethnic minorities are more likely to be stopped than the rest of the population.

KEY WORDS

Ethnic discrimination; procedural justice theory; police ethnic profiling; legitimacy.

Sumario: Introducción. 1. Metodología. 2. La desproporción en las paradas, registros e identificaciones basadas en el perfil étnico. 3. La efectividad policial en la utilización del perfil étnico. 4. El impacto del trato recibido en los individuos por la utilización del perfil étnico por la policía. 5. Efectos de las paradas policiales en la confianza, legitimidad y cooperación. 6. Análisis y Discusión. 7. Conclusiones y propuestas. 8. Referencias bibliográficas.

Introducción

En 2013 se publicó el estudio *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*¹, en el que, a partir de una encuesta y diversos estudios, se examinaba el control desproporcionado de la policía hacia las personas pertenecientes a minorías étnicas a la hora de realizar identificaciones y otro tipo de actuaciones policiales. Allí tomábamos como punto de partida que la identificación policial por perfil étnico² era una práctica discriminatoria y contraria al ordenamiento jurídico nacional e internacional, y que la discriminación se acentuaba si iba unida a un contexto de discriminación institucional. El racismo debe abordarse como un problema estructural o sistémico, y no como un fenómeno individual, como suele caracterizarse.

Aunque no ha sido posible realizar la misma encuesta diez años más tarde, en los últimos años se han realizado y publicado, principalmente por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), una serie de informes basados en encuestas en los que se incluyen datos sobre España. Esto nos permite explorar no solo los cambios en las percepciones sino también la evolución de la realidad normativa y jurisdiccional, y en la medida de lo posible una aproximación a las tendencias que se aprecian.

Entre otros resultados, en 2013 se podía afirmar un trato discriminatorio al existir una elevada desproporción de identificaciones hacia determinados grupos en función de su nacionalidad y apariencia

¹ José GARCÍA AÑÓN, Ben BRADFORD, Jose Antonio GARCÍA SÁEZ, Andrés GASCÓN CUENCA, Antoni LLORENTE FERRERES; *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*, Colección “Derechos Humanos”, n° 22, Valencia, Tirant lo Blanch-Publicacions de la Universitat de València, 2013.

² El uso del perfil étnico o la selección étnica en las identificaciones (“Ethnic profiling”) se define como el uso de generalizaciones basadas en la etnia, la raza, el origen nacional o la religión, en lugar de en pruebas objetivas o el comportamiento individual, como elemento determinante (aunque no sea el único) para aplicar el Derecho y/o en investigaciones sobre quién ha participado en actividades delictivas o que puedan serlo. (2013:39)

étnica. Los inmigrantes y las personas pertenecientes a minorías étnicas mostraban más probabilidades de ser parados que el resto de la población.

Se pueden distinguir cuatro tipos de grupos de población considerados excesivamente perseguidos por estas prácticas. En primer lugar, las poblaciones residentes en el país pero que se consideran socialmente marginadas, con pocos recursos y sospechosas de comportamiento delictivo, como es el caso de la población gitana. El segundo tipo de población son las personas migrantes. En nuestro país, el contexto de crecimiento económico y de aumento de los flujos migratorios, propició a partir de principios de este siglo un incremento de los controles a personas migrantes para detectar a los extranjeros indocumentados³. La tercera categoría, las poblaciones descendientes de las personas migrantes, que es habitual en otros países europeos⁴. Por último, el uso generalizado de las identificaciones y registros y otras intervenciones policiales como herramienta de bajo perfil para frenar las protestas y manifestaciones, como las que se produjeron entre 2008-2015, en el periodo de austeridad durante la crisis⁵.

La investigación sobre estas prácticas se explicaba a través de la *teoría procedimental de la justicia*, de manera que se conectaba el concepto de confianza en la policía con el de legitimidad y los aspectos de cooperación con la justicia. La *teoría de la justicia procedimental*⁶ es un modelo que trata de explicar la interacción en las relaciones entre las personas que tienen el poder y las que deben respetar las decisiones del mismo y que vincula el concepto de legitimidad con el de confianza y cooperación. En este sentido, la desconfianza hacia las fuerzas y cuerpos de seguridad por realizar de manera sistemática

³ “Durante la primera década del siglo XXI, España fue testigo de un período de importante crecimiento económico y de notables flujos migratorios, que llevaron a la población extranjera residente a pasar del 2,3% de la población total en 2000 al 12% en 2009. Este destacado fenómeno migratorio y, en concreto, la exposición pública de algunas comunidades de inmigrantes provocó cambios sociales generalizados y manifestaciones localizadas de malestar social en algunas zonas. (...) “En consecuencia, el CNP detectó una media anual de más de 50.000 inmigrantes irregulares entre 2002 y 2012, alcanzando un máximo en 2008 con 103.000 residentes irregulares detectados.” (Fernández-Bessa y otros, 2024:100 y101)

⁴ Esta situación es relativamente reciente en nuestro país y exige adopción de políticas públicas de integración que eviten el conflicto social. (Bayona-i-Carrasco, J., & Domingo, 2024).

⁵ Fernández-Bessa y otros, 2024:104 y ss.

⁶ La legitimidad de las instituciones jurídicas y políticas se obtiene cuando se consigue una actitud positiva hacia ellas al considerar que su funcionamiento y actuaciones son justos y reflejan los valores, principios y derechos de los que se ha dotado una sociedad. La actitud de pertenencia a las instituciones incrementa el sentimiento de pertenencia al grupo y su confianza, de manera que se promueve y facilita la cooperación y el cumplimiento de las leyes. Puede verse una explicación de los orígenes e implicaciones de la teoría con amplias referencias bibliográficas en García-Añón y otros 2013:74-85 y García-Añón, 2017.

identificaciones por perfil étnico, implica que actúan de manera injusta o ilegítima o porque vulneran derechos, la sitúan en un patrón de falta de cooperación y de legitimidad. Esto puede dar lugar al deterioro de la vinculación con esta institución, con las consecuencias que ello conlleva.

En los siguientes apartados de este texto, y después de describir la metodología adoptada, tomaremos en consideración los planteamientos de la teoría de la justicia procedimental para determinar si existe un trato discriminatorio hacia ciertos grupos minoritarios. En primer lugar, la desproporción de las medidas que se llevan a cabo. En segundo lugar, la efectividad de esta actuación y que también se vincula a la valoración de la necesidad, esto es, si existía otra forma de actuar alternativa menos lesiva. En tercer lugar, el impacto y la percepción que tiene en los ciudadanos el trato recibido por la policía. En este sentido, se trata de perfilar el trato no solo desproporcionado, sino humillante o desconsiderado, que enfatiza más el trato discriminatorio. El último elemento que se debe valorar es la confianza, la legitimidad y la voluntad de cooperación con la policía, que permite obtener una imagen más precisa de los elementos anteriores, puesto que corrobora y muestra la coherencia entre ellos. A partir de estos presupuestos, en aquel entonces nos planteamos las siguientes preguntas que quisiéramos volver a contestar más de diez años después. “¿Qué grupos y tipos de personas tienen más probabilidades de ser parados por la policía en España? ¿Qué efectos tiene ser parado, registrado o identificado por la policía? ¿Tiene consecuencias en la confianza que tenemos en la policía? ¿Afecta a la valoración de la legitimidad que se le otorga? ¿A su voluntad de cooperar con esta institución en el futuro?”⁷

En 2013, los resultados de la encuesta a partir de los ejes de una teoría de justicia procedimental, e incorporando datos e informes elaborados por otras fuentes que nos permiten matizar, entender o evidenciar el fenómeno con otra perspectiva, sirvieron para reforzar, en cualquier caso, las conclusiones. En primer lugar, se verificaba que existe un trato desproporcionado en las paradas, registros e identificaciones basadas en el perfil racial y étnico. En segundo lugar, se valoraba la (in)efectividad policial utilizando el perfil étnico. En tercer lugar, se estudiaba el impacto del encuentro policial en dos vertientes. Por una parte, tomando en consideración las percepciones que tienen los individuos de los encuentros con la policía. Por otra, valorando la calidad y satisfacción hacia la actuación policial. Por último, se examinaron los efectos de las paradas policiales en la confianza, la legitimidad y la voluntad de cooperación con la policía. En resumen, la selección por perfil étnico es un criterio muy poco efectivo

⁷ García-Añón y otros 2013:34

porque, aunque las personas de etnia diferente a la caucásica tienen más probabilidades de ser paradas, no hay diferencias criminológicas ni sancionadoras significativas en cuanto al resultado de dichas paradas. En cambio, la experiencia de ser parado por la policía daña la confianza en ella y socava su legitimidad.

Por desgracia, después de la revisión de los estudios realizados desde entonces constatamos que no se ha avanzado en la eliminación de estas prácticas y que se siguen manteniendo las mismas limitaciones detectadas en aquel momento. Podemos constatar que la defensa de la utilización de las paradas e identificaciones policiales sigue siendo un recurso justificado por amplios sectores e instituciones como instrumento para proteger los intereses políticos (por ejemplo, contra las protestas colectivas), de Estado (la protección del tráfico de personas en las fronteras) y sociales (los controles como herramienta para controlar la delincuencia). En la actualidad siguen faltando datos sobre las actuaciones policiales, aunque en España la policía tiene la obligación de recogerlos y las instituciones europeas lo recomiendan⁸. Sin embargo, no se conocen y esto obstaculiza las investigaciones criminológicas, las que se pueden realizar desde la perspectiva de los derechos humanos y así como también se limita el control democrático sobre las instituciones.

El objetivo es, diez años después y utilizando las encuestas realizadas en varios países europeos, evaluar la situación y la percepción sobre si el perfil étnico policial se considera desproporcionado y discriminatorio dentro de una teoría procedimental de la justicia. Además, se examinarán las recientes decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que establecen criterios sobre el tema. En dos casos resueltos el 18 de octubre de 2022, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó sentencias por primera vez en reclamaciones en las que se alegaba la utilización de perfiles raciales en los controles policiales de identidad (*Basu contra Alemania* y *Muhammad contra España*) y en 2024, *Wa Baile contra Suiza*. También se expondrán las dificultades entre las normas, las decisiones judiciales que no resuelven la discriminación estructural que sufren algunos grupos minoritarios.

⁸ El Defensor del Pueblo ha recordado y recomendado en distintas ocasiones que “el Parlamento Europeo, mediante Resolución de 10 de noviembre de 2022, sobre justicia racial, no discriminación y antirracismo en la Unión, ha pedido a los Estados que recopilen datos comparables y sólidos sobre la igualdad, desglosados, para comprender plenamente y documentar la discriminación, analizar los problemas sociales y abordar la desigualdad de forma holística, sobre la base de la participación voluntaria, la autoidentificación y el consentimiento informado, protegiendo al mismo tiempo el anonimato y la confidencialidad, asegurando la participación de la comunidad en la definición de categorías, el análisis y la evaluación, respetando los principios clave de la legislación de la Unión sobre protección de datos y los derechos fundamentales y cumpliendo la legislación nacional.” Defensor del Pueblo-2022, 2023:179

1. Metodología.

Este texto se basa en la recopilación de datos y el análisis de encuestas que incluyen información sobre identificaciones y registros policiales. No se ha podido realizar una encuesta específica y con las variables de 2013, pero en estos años se han realizado otras muchas que, aunque somos conscientes de las limitaciones metodológicas y sea complicado realizar comparaciones, a partir de esa información nos puede servir como elementos que reflejan tendencias y valorar la situación actual. En este sentido permiten extraer conclusiones y recomendaciones. Compararemos en los distintos años de los que dispongamos de información los resultados de la población general con los de las personas pertenecientes a minorías étnicas o personas inmigrantes⁹.

Los resultados para la población general proceden de la *Encuesta sobre Derechos Fundamentales* (FRS 2019). La Encuesta sobre los Derechos Fundamentales es una encuesta de población general en la que se entrevistó en 2019 a unas 35 000 personas mayores de 16 años, con una muestra representativa, en todos los Estados miembros de la UE, Macedonia del Norte y el Reino Unido.

En el caso de las personas pertenecientes a minorías étnicas o inmigrantes, los datos para 2018-2019 proceden de dos encuestas: La segunda Encuesta de la FRA sobre minorías y discriminación en la Unión Europea ("EU-MIDIS II"), y la Encuesta sobre población romaní e itinerante 2019 ("RTS"). (FRA, 2021: 2-5)

La segunda Encuesta de la FRA sobre Minorías y Discriminación en la Unión Europea (EU-MIDIS II) entrevistó cara a cara a más de 25 500 encuestados de diferentes minorías étnicas e inmigrantes en 28 países. El trabajo de campo tuvo lugar entre septiembre de 2015 y noviembre de 2016. Las conclusiones de EU-MIDIS II sobre las identificaciones policiales se han presentado en varios informes, entre ellos: *EU-MIDIS II: Main results* (2017) *Muslims – Selected findings* (2017), *Being Black in the EU* (2018)

La Encuesta sobre población gitana e itinerante 2019 recopiló datos en Bélgica, Francia, Irlanda, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido; en estos países, EU-MIDIS II no había entrevistado a población gitana e itinerante y se publicaron en el informe de 2020 *Roma and Travellers in six countries*.

⁹ Se puede consultar una recopilación de los tipos de estudios, encuestas e informes en Arenas & García-España, 2022. También se han tomado en consideración y de forma complementaria otros estudios específicos. Por ejemplo, López-Riba 2019, 2021; Ziati y otros, 2022

En 2020, el Ministerio de Igualdad realizó una *Encuesta a Personas Africanas y Afrodescendientes residentes en España* (EPAAE-2020) con 1.369 cuestionarios y a 42 organizaciones africanas y afrodescendientes. (CEA&Valles, 2021)

Los datos de 2022 proceden de la Encuesta de la UE sobre Inmigrantes y Descendientes de Inmigrantes, que recoge datos comparables de 15 Estados miembros de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia. Al igual que en la encuesta EU-MIDIS II (2016) se centra en los inmigrantes de ascendencia africana procedentes del África subsahariana y en sus descendientes directos. (FRA, 2023: 11-12) La encuesta de 2022 se basa en la primera Encuesta de la Unión Europea sobre Minorías y Discriminación, realizada en 2008, y en EU-MIDIS II, realizada en 2016. No se recogieron datos sobre España en ninguna de las dos encuestas.

Además, se valorarán los datos de la serie de estudios que ha realizado el *Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica* (CEDRE) sobre la percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas, en concreto los de los años 2013 y 2020.

2. La desproporción en las paradas, registros e identificaciones basadas en el perfil étnico

La prueba de la desproporción, además de ser un elemento técnico jurídico necesario en el test de discriminación, también forma parte de uno de los elementos de la justicia procedimental. En todos los estudios realizados se señala que las prácticas de identificación en vía pública afectan en mayor proporción a las minorías étnicas. Para demostrar que las identificaciones policiales basadas en el perfil étnico son discriminatorias, parece necesario probar que son desproporcionadas. Esto es, que existe una proporción muy alta de identificaciones dirigida hacia individuos de minorías étnicas y de extranjeros migrantes de determinadas nacionalidades en comparación con la representatividad de su presencia en nuestro país y en comparación a individuos de la mayoría de la población de esa sociedad¹⁰.

En el estudio realizado en 2013, se pudo verificar que tanto el país de origen como la nacionalidad son factores que determinan que un individuo que no sea español tenga hasta dos veces más probabilidades

¹⁰ García-Añón y otros 2013:28, 116 y ss. Sobre la desproporción, trato discriminatorio y el control migratorio puede verse Martínez-Escamilla&Sánchez-Tomás, 2019.

de ser parado. Y en los dos años anteriores, esta probabilidad aumenta hasta tres veces más. En relación con la apariencia, las personas que tienen un aspecto caucásico europeo tienen la mitad de probabilidades de ser paradas en comparación a otras. Sin embargo, en el colectivo en el que se muestra mayor desproporción por su apariencia no son personas migrantes, son nacionales. Las personas gitanas son identificadas 10 veces más que las que tienen apariencia caucásica europea. Los grupos que siguen a continuación son las personas magrebíes, con una tasa de desproporción de 7,5, y los Afro-latinoamericanos con una desproporción de 6,5¹¹.

En relación con las paradas en la vía pública, el patrón resulta llamativo.

El 7% de los nacidos en España fueron parados en los dos últimos años en la vía pública y el 17% manifestaba haber sido parado alguna vez. Los datos son similares a los proporcionados por la Encuesta Europea de Derechos Fundamentales que da un porcentaje del 9%¹². Esta misma encuesta proporciona una media de paradas en los países europeos del 27%. Austria es el país con más proporción de personas paradas por la policía, el 49%. En España, en esa fecha, una persona con la apariencia étnica no caucásica europea (14%) tiene el doble de posibilidades de ser parado que si tiene una apariencia caucásica europea (7%) y más del triple de posibilidades si es extranjero (23%)¹³.

Por su apariencia étnica, los gitanos y magrebíes experimentan una mayor proporción de paradas en la calle. Un 60% de los gitanos o un 45% de los magrebíes, seguidos de un 39% de los Afro-latinoamericanos. Mientras que los que tienen apariencia caucásica europea solo son parados en un 6%. El patrón más llamativo se encuentra en la combinación entre el lugar de nacimiento y la clasificación por apariencia. El 5% de los encuestados nacidos en España con una apariencia caucásica europea declararon haber sido parados en los últimos dos años, llegando a 16% de los no caucásicos nacidos en España y el 36% de los no-caucásicos nacidos en otros lugares¹⁴. Los datos son similares a la encuesta realizada por CEDRE en 2013¹⁵ y reflejan también un alto porcentaje de identificaciones y paradas a las personas pertenecientes a estas poblaciones. En el caso de las provenientes del Magreb serían el 37,2%,

¹¹ García-Añón y otros 2013:28-29 y 115-116

¹² *Experience of being Stopped by the police, in the past 5 years* (Fundamental Rights Survey 2018-2019)

¹³ Tabla 3.3 ,García-Añón y otros 2013:121

¹⁴ García-Añón y otros 2013:125

¹⁵ Gráfico 49, CEDRE 2015:77.

de África Subsahariana el 56,2%, población gitana el 43,2%, las personas procedentes de India-Pakistan, 47,3%; las de origen Afrolatino o Caribeño el 41,6%; las de origen Andino 44,6%; las de Asia oriental 20,5%; y las de Europa del Este, el 24%.

En la encuesta europea de derechos fundamentales de 2018-2019, en los últimos dos años, el 14% de los ciudadanos europeos fueron parados por la policía. El 27% en los últimos 5 años. España es de los países europeos porcentajes más bajos con un 4% de la población parada frente al 25% en Austria. Las personas provenientes del Norte de África fueron parados en un 14%, 3 veces más que la población general. Los pertenecientes a la minoría gitana un 32%, es decir 8 veces más que la población en general¹⁶.

Para el año 2020 contamos también con la encuesta del CEDRE (*Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica*) en relación al porcentaje de personas que le han pedido documentación en la calle sin motivo y debido a su origen racial o étnico¹⁷. Se han visto afectadas por esta situación el 32% de las personas procedentes del África no mediterránea, el 20% de las provenientes del Magreb, el 20% de la población gitana, el 18% de la población Indo-pakistaní, el 12% de las personas de origen afro-caribeño y afro-latino, el 10% de las personas de origen andino, el 5% de las personas de Asia del Este y el 4% de las personas de Europa del Este. (CEDRE, 2020:117)

En este año, en la encuesta del Ministerio de Igualdad *a Personas Africanas y Afrodescendientes residentes en España* (EPAAE-2020), las personas de este grupo poblacional dan una respuesta algo mayor: el 49% contestaba que ella o su entorno (familiar, amigo...) había sido detenido alguna vez por la policía¹⁸.

En algunas encuestas de carácter más limitado, realizadas en 2021 los resultados son consistentes con lo anteriormente expuesto. Las personas con rasgos no caucásicos tienen más probabilidades de ser identificadas en vía pública que los caucásicos, los hombres tienen más probabilidades de ser identificados que las mujeres, y los extranjeros tienen más probabilidades de ser identificados que los españoles. Las personas con rasgos no caucásicos son identificadas 10 veces más (90.7%) que las que

¹⁶ FRA, 2021:7-8

¹⁷ CEDRE, 2020. Resulta interesante tomar estos datos en consideración, a efectos complementarios, a pesar que resulta difícil comparar los datos de esta encuesta porque solo reflejan las identificaciones realizadas a personas de determinados grupos de población y que, además, han percibido discriminación.

¹⁸ Cea & Valles, 2021:148

tienen rasgos caucásicos (9,3%). Y entre los no caucásicos, los colectivos más identificados lo son por este orden: “el 100 % de las personas de etnia gitana y sudafricana son identificadas en la vía pública, seguido del 75.7% de los magrebís y el 60% de latinos.”¹⁹

En 2022, en relación a los encuestados de África Subsahariana y afrodescendientes, en el caso de España y Dinamarca a diferencia del resto de países de la UE, experimentaron más identificaciones policiales en 2022 que la población general en 2019. Es decir que hay una desproporción en las identificaciones policiales de las personas subsaharianas y afrodescendientes frente a la población general. En el caso de España, las paradas de migrantes o afrodescendientes son el 14% mientras que la población general es parada solo el 4%. Es decir, en España si eres una persona migrante o subsahariana tienes 3,5 veces más posibilidades que si eres un nacional. Es significativo el caso de España la desproporción es mayor, frente al otro país en el que hay también se identifican más a las personas subsaharianas, Dinamarca. Aquí también las paradas de personas subsaharianas son el 14%, mientras que la población general es parada el 11%. (Gráfico 32, FRA, 2023:75)

¹⁹ Ziati et al. 2022:51

Porcentaje de identificaciones policiales según las encuestas

	2013 ²⁰	2013- CEDRE ²¹	2018-2019 ²²	2020 ²³	2022 ²⁴
Población general. Países de la UE en conjunto	27% ²⁵		14%		
Población general. España	7%/8% 9% ²⁶		4%		
Apariencia étnica caucásica	6%				
Apariencia étnica no caucásica	14%				
Población norteafricana. Maghreb. España.	45%	37,2%/25,9%	14%	20%	
Población Subsahariana. España	68% ²⁷	56,2%/43,7%		32%/49% ²⁸	14%
Población gitana. España	60%	43,2%/29,4%	32%	20%	
India-Pakistan. España		47,3%/31,7%		18%	
Africana Latina - Caribeña. España	39%	41,6%/29,4%		12%	
Población Andina. España.	22%	44,6%/30,7%		10%	
Asia oriental. España		20,5%/15%		5%	
Europa del Este. España	21%	24%/15,6%		4%	

²⁰ García-Añón y otros. 2013: 121, 124

²¹ Gráfico 49, CEDRE 2015:77. En este caso la primera cifra corresponde al total de identificaciones. La segunda a las que consideran que se debe a su origen étnico.

²² Según los datos de la Tabla 1, Paradas por la policía, en los 12 meses anteriores a la encuesta, por países -media de la población general (Fundamental Rights Survey, 2019) y por grupos minoritarios encuestados (EU-MIDIS II y Roma and Travellers Survey 2019) (FRA, 2021: 8-9)

²³ Gráfico 53, CEDRE 2020:117 y Encuesta del Ministerio de Igualdad de España sobre Africanos y afrodescendientes que viven en España, EPAAE-2020 (Cea&Vallés, 2021)

²⁴ Gráfico 32, FRA, 2023:75

²⁵ Experiencia de ser parado por la policía, en los 5 años anteriores (Fundamental Rights Survey 2018-2019)

²⁶ Experiencia de ser parado por la policía, en los 5 años anteriores (Fundamental Rights Survey 2018-2019)

²⁷ En este caso, no por apariencia étnica, sino por origen africano.

²⁸ Cea & Valles, 2021:149

3. La efectividad policial en la utilización del perfil étnico

Aunque pueda parecer increíble no hay fuentes oficiales de las que se pueda utilizar información para medir el impacto de las actuaciones policiales en las que se invierte recursos personales, materiales y tiempo, como son las identificaciones.

En la encuesta de 2013 nos planteamos si la utilización del perfil étnico tenía alguna repercusión sobre efectividad policial. Se comprobó, al igual que habían mostrado encuestas anteriores, que no existe “una correlación entre el número de paradas e identificaciones practicadas sobre personas que presentan rasgos étnicos diferentes de los mayoritarios y el resultado de las mismas en términos de detenciones, multas u otros procesos relacionados con la infracción de las leyes.” Dicho de otra forma, “la práctica (consciente o inconsciente) de la discriminación por razones étnicas por parte de los agentes de policía no optimiza el resultado de las paradas en términos administrativos o penales, sino más bien al contrario, es totalmente inefectiva.”²⁹ En este apartado, contamos con menos datos de investigaciones de años posteriores para poder realizar una comparación adecuada.

En un estudio realizado en 2019, López-Riba estima que las personas extranjeras son identificadas en dependencias policiales en una proporción desmesurada, 5 veces más que las nacionales³⁰. El único motivo es la comprobación de su situación administrativa ya que desde la *Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana*, solo sería posible hacerlo en tres supuestos: con el objetivo de impedir la comisión de un delito, para denunciar una infracción administrativa que ponga en riesgo la seguridad y cuando no haya sido posible la identificación por ningún medio. Como las personas extranjeras no delinquen más que las españolas el único motivo es el control de la situación administrativa en España. En este trabajo realiza una investigación sobre su capacidad preventiva y muestra su efectividad hacia algún tipo de delitos: “Al introducir desfases en la tasa de identificaciones (controlando el efecto de las tasas actuales y las tasas de patrulla), los resultados revelaron una mayor predicción en referencia a los delitos contra la salud pública y un posible efecto disuasorio durante el segundo y tercer

²⁹ García-Añón y otros 2013:145 y ss.

³⁰ López-Riba, 2019, 2021:8

mes para los delitos contra la propiedad, en los tres meses posteriores respecto a la tasa general de delitos.”³¹

En 2022, en la encuesta del FRA-2022 para personas procedentes de África Subsahariana no existen referencias específicas para España, aunque muestra que el impacto desproporcionado hacia determinados colectivos conlleva su incorporación al sistema administrativo o penal: “El 11% fueron multados, el 10% se sometieron a una prueba de alcohol o drogas y el 7% fueron detenidos o llevados a comisaría. Menos del 1 % de los encuestados mencionaron que la policía les había sacado dinero o algo en forma de soborno”³².

Por último, solo resta comentar en este apartado la vinculación entre personas migrantes y delincuencia como parte del imaginario de la efectividad de la actuación policial. En su momento ya señalamos las dificultades de realizar esta correlación³³, porque refleja una preocupante orientación xenófoba en materia de política criminal, además del efecto *ratchet*: “se identifica más a un determinado colectivo, lo que probablemente cause que se detenga más a personas que pertenecen a este colectivo, lo que lleva a que acaben en mayor proporción en los juzgados y que puede acabar con una sobrerrepresentación de personas de este colectivo en prisión.”³⁴

Por otra parte, ni los datos oficiales, ni las estadísticas policiales ni las penitenciarías permiten desglosar a los extranjeros en estas categorías: “no permiten identificar qué porcentaje de los extranjeros detectados por el sistema penal son inmigrantes, esto es, tienen un proyecto migratorio y residen en el país, de aquellos otros que forman parte de la población flotante. Tampoco permite diferenciar entre los que están asentados, aquellos que tienen autorización para residir de que aquellos que carecen de ella.”³⁵

³¹ López-Riba, 2019, Ziati y otros. 2022: 46

³² FRA, 2023:75

³³ García-Añón y otros 2013:145-146, 148-149

³⁴ López-Riba, 2021:9

³⁵ Contreras y otros, 2023:51. En un estudio “... durante el periodo 2010-2021 observamos que los españoles representan el 72,7% de las personas detenidas e investigadas por causa penal, las personas procedentes del continente europeo el 10,6% y las personas de terceros países el 16,8%. Comparada con la estadística de población, esta distribución demuestra claramente la sobrerrepresentación de ambos grupos de extranjeros (en las estadísticas de población los europeos UE representan el 4,3% y las personas de terceros países representan el 6,8%), y la infrarrepresentación del grupo de españoles (que en las estadísticas de población representan el 89%).” Contreras y otros, 2023:39

En cualquier caso, los estudios concluyen lo contrario, la baja asociación entre la inmigración y la delincuencia³⁶. Es más “durante el tiempo que la población inmigrante ha crecido considerablemente en España, la delincuencia ha experimentado un leve descenso.” Esta vinculación “tiene que ver con la amenaza simbólica”: “se convierte en un claro chivo expiatorio con un alto consenso social, y se le culpa con facilidad de los diversos problemas sociales. Por ello, cualquier política pública restrictiva que utilice tales estereotipos consigue un importante apoyo social y político. El miedo a la persona extranjera y los estereotipos sobre su peligrosidad hacen que los estados se armen administrativa y penalmente frente al extranjero.”³⁷

Como vemos, de los estudios realizados se obtienen resultados de los que no podemos sacar conclusiones generalizables sobre la relación causal y valorar el impacto específico de las identificaciones policiales en la delincuencia o en las infracciones administrativas. En este sentido, parece necesario profundizar en estudios que analicen este aspecto.

4. El impacto del trato recibido en los individuos por la utilización del perfil étnico por la policía

En este apartado se recoge la percepción del trato durante las identificaciones que tiene relación tanto con el trato desproporcionado como con la confianza y la legitimidad percibida por las actuaciones policiales. En la encuesta de 2013 constatamos que no existía una predisposición a percibir las paradas como negativas o positivas, aunque algunos de los grupos de personas sí que percibieron que eran tratadas peor que el resto. En concreto, el colectivo magrebí y el gitano experimentan un grado de justicia procedimental sensiblemente inferior que el resto de personas de otros orígenes étnicos: “4 de cada 10 miembros del colectivo gitano y 4 de cada 10 del magrebí afirmaron que el encuentro policial no fue respetuoso, por 1 de cada 10 personas del grupo andino-latino americano, 1 de cada 10 afro-latino americano, 1 de cada 10 personas de Europa del este y 1 de cada 10 miembros del colectivo caucásico europeo.”³⁸

Según su procedencia, se observaron pocas diferencias entre los encuestados nacidos en España, en Sudamérica o en países del Este. Mientras que sí que había ciertas diferencias con algún colectivo

³⁶ Ziati y otros. 2022: 52

³⁷ García-España, 2019: 198, 201 y 202. Véase también García-Añón, 2017.

³⁸ García-Añón y otros 2013:153, 161-162 figuras 5.4. a y b

concreto, como es el caso de las personas nacidas en el Magreb, seguidas por las nacidas en el resto de África. “las personas nacidas en África (tanto en Marruecos como en el resto del continente), tienden a valorar de forma más negativa los encuentros policiales, experimentando con ello un menor grado de justicia procedimental (dicho de otra forma, una percepción de discriminación superior a la media) que el resto de la población. Como se puede observar, el porcentaje que muestra el grado de respeto percibido en la parada es sensiblemente inferior en estos dos colectivos, ya que 4 de cada 10 marroquíes y 5 de cada 10 personas del resto de África afirman que no se les trató con respeto, por 1 de cada 3 españoles, 2 de cada 10 personas de Centro/Sur América o 3 de cada 10 personas de Rumania.”³⁹

En 2019⁴⁰, las encuestas de la FRA proporcionan una media en todos los países europeos del 20% de personas encuestadas que consideran que han tenido un trato poco respetuoso al ser identificadas por la policía⁴¹. En España, el 58% la población general entiende que el trato fue respetuoso y el 16 % irrespetuoso, un porcentaje levemente superior a 2013. Los encuestados del Norte de África dan una respuesta similar, el 59% lo consideraron respetuoso y el 15% irrespetuoso. En el caso de la población gitana, también similar, aunque algo inferior, 53% respetuoso y el 26 % irrespetuoso. Es decir, que en el caso de España existe una mejor consideración del trato que la media en relación a la población general y a los encuestados norteafricanos. En cambio, la población gitana de España considera que el trato recibido por la policía es peor que la media europea.

En relación a los países en los que se sienten peor tratados los diversos grupos de población constatamos que son los subsaharianos, el 30% en Dinamarca; los norteafricanos, el 43% en Países Bajos; y la población gitana el 45% en el Reino Unido y el 49% en Suecia⁴².

En otras encuestas, como las de CEDRE para 2020, las personas procedentes del África no mediterránea tienen la mayor percepción de discriminación, con un 37,4%. A continuación, las personas de origen magrebí (26,1%), las de origen gitano (24,1%) y la indo-pakistaní (21,9%). Se sitúan por debajo de la media las personas de origen Andino (18,2%), las afro-caribeñas y afro-latinas (16,7%), las proveniente

³⁹ García-Añón y otros 2013:159

⁴⁰ Aunque los datos del informe que utilizamos provienen de diversas encuestas y la comparación permite matices y refleja tendencias que deberían ser tenidas en cuenta.

⁴¹ FRA 2021:16, figura 5

⁴² FRA 2021:18-20, Figura 6

de Europa del Este (9,2%) y las de Asia del Este (8,1%). Si comparamos la evolución entre 2013 y los años posteriores⁴³ tal y como se puede observar en el siguiente cuadro, hay una disminución en todos los grupos poblacionales, aunque en algunos de ellos la disminución de la discriminación percibida ha sido menor, como las personas provenientes del Africa Subsahariana o del Magreb.

En 2022, en el caso de la población subsahariana residente en España, el trato policial considerado como bastante o muy irrespetuoso durante la parada más reciente, es algo inferior la media europea, 15% frente al 19%. En esa encuesta, el país en el que peor se sienten tratados es Bélgica, con un 31%⁴⁴.

Si nos referimos a la vinculación de la parada con su origen o aspecto, en 2022 en el caso de España, más de la mitad de los encuestados (52%) a los que la policía dio el alto en los 5 años anteriores a la encuesta cree que fue por su origen inmigrante o de minoría étnica, incluido el color de su piel o su religión. Está levemente por encima de la media europea (48%)⁴⁵. Era similar a los datos que se tienen en 2019. La percepción de haber sido parado por la policía perfil étnico en los cinco años anteriores a la encuesta es de un 47% de los norteafricanos y 46% de la población gitana⁴⁶.

⁴³ CEDRE, 2015:73 gráfica 45; CEDRE, 2020:115 gráfica 50

⁴⁴ FRA, 2023:77-78

⁴⁵ Figura 34, FRA, 2023:78

⁴⁶ Figura 10, FRA 2021:25

Discriminación percibida por origen racial o étnico en el ámbito del trato policial por grupos poblacionales (Procedencia y apariencia étnica)

	2013 ⁴⁷ Procedencia	2013 ⁴⁸ Apariencia étnica	2013- CEDRE ⁴⁹	2019 ⁵⁰	2020- CEDRE ⁵¹	2022 ⁵²
España	13%			16%		
Caucásica Europea		13%				
Población Gitana		33%	36,5%	26%	24,1%	
Andina		12%	33,9%		18,2%	
Afrolatina Caribe			32,7%		16,7%	
America Centro-Sur	16%	14%				
Magreb	37%	40%	27,3%	15%	26,1%	
Subsahara	48%		44,4%		37,4%	15%
Europa del Este		14%	17%		9,2%	
Rumanía	26%					
Asia Oriental			15,6%		8,1%	
India Pakistán			36,9%		21,9%	

En general, tanto en el caso de la apariencia étnica como por el lugar de procedencia, la evolución muestra una tendencia a la percepción de un mejor trato. Aun así, sigue siendo muy alto en la población proveniente de África, en concreto la subsahariana, y la procedente del Magreb, al igual que la población gitana. En estos casos, sienten que son tratados peor que el resto de la población y que las paradas por identificarlos se realizan por su origen inmigrante o de minoría étnica, incluido el color de su piel o su religión⁵³.

⁴⁷ García-Añón y otros 2013: 159-161, Figuras 5.3.a y 5.3.b.

⁴⁸ García-Añón y otros 2013: 161-164, Figuras 5.4.a y 5.4.b.

⁴⁹ CEDRE, 2015:73, gráfica 45

⁵⁰ FRA 2021:18-20, Figura 6

⁵¹ CEDRE, 2020:115 gráfica 50

⁵² FRA, 2023:77, Figura 33

⁵³ CEDRE, 2015:73 gráfica 45; CEDRE, 2020:115 gráfica 50; FRA, 2024:46, Arenas & Garcia-España, 2022:247

5. Efectos de las paradas policiales en la confianza, legitimidad y cooperación

Como consecuencia de lo anterior, esta percepción negativa de los encuentros policiales tiene efectos negativos en la confianza y en la legitimidad de la policía. Ni siquiera las paradas consideradas satisfactorias tienen un efecto positivo destacable en términos de aumento en la confianza o la legitimidad. Unos niveles de confianza y legitimidad bajos están relacionados con una predisposición baja a cooperar con la policía y con el tiempo, las paradas policiales pueden provocar unos efectos negativos de manera que la labor policial sea más difícil.

En la encuesta de 2013, la confianza en la policía tiende a ser menor en las personas “nativas” españolas que en el resto de grupos con independencia de la nacionalidad, país de nacimiento, o apariencia étnica. Si tomamos el factor nacionalidad o el país de nacimiento, las personas que más confían en la policía son los rumanos, a los que siguen los nacionales de los países sudamericanos y a continuación, las personas tanto de Marruecos como del resto de África, por encima incluso de las personas españolas. Por su apariencia étnica, las de apariencia gitana, y las caucásicas europeas son las que menos confían en la policía⁵⁴.

En este apartado tampoco tenemos encuestas que nos permitan hacer una comparación con todos los resultados de las encuestas de 2013. Aún así podemos realizar alguna valoración de algunos colectivos: las personas procedentes de África y la población gitana.

La población gitana tiende a confiar menos en la policía que la población general. La media europea es de 37% en 2016 y 39% en 2021. La población general confía en un 71%⁵⁵. En el caso de España, la población general en 2021 confía más que la europea, un 71%. El pueblo gitano confía menos en la policía, aunque se ha producido un incremento en la confianza: era del 24% en 2016 y de 34% en 2021.

⁵⁴ García Añón y otros, 2013:187, 190-191, 191-192. “Parece que las personas que pertenecen a comunidades minoritarias y migrantes en España tienden, en la actualidad, a confiar más, a conceder más legitimidad, y se muestran igual de dispuestas a cooperar con la policía que la población mayoritaria. Esto puede deberse a que los grupos de población tengan contextos personales o culturales en los que la policía sea mucho peor (por ejemplo, menos justa o menos efectiva) que la policía en España. Además, sus contextos de procedencia también pueden predisponerles a percibir a los miembros de la autoridad como legítimos, ya que en otros países el respeto a las autoridades está más profundamente arraigado que en la mayoría de culturas europeas.” (García Añón y otros 2013:214)

⁵⁵ FRA, 2023b: 32

Como se puede apreciar, la media es inferior a la media de la confianza de la población gitana en Europa⁵⁶.

Según las encuestas de 2022 para personas procedentes de África y afrodescendientes, en general, tienen mayores niveles de confianza en la policía y en el sistema judicial que la población general⁵⁷. En el caso de España, los encuestados africanos que perciben que la identificación policial más reciente se ha realizado por perfil racial discriminatorio tienen un nivel de confianza en la policía mucho más bajo, 4,8 que los encuestados que no fueron identificados (con una puntuación de 7,2). También tienen un nivel de confianza más bajo que los que fueron parados, pero no percibieron que la parada implicara un perfil racial discriminatorio (con una puntuación de 7,1)⁵⁸. Es decir que no te paren o que te paren sin motivación racial implica el mismo nivel de confianza en la policía. Hay que señalar que la confianza es mayor que la media europea (6,6 y 6,1 respectivamente). Y también superior a la media europea de aquellos que fueron parados con perfil discriminatorio (3,9). En Irlanda, Francia, Bélgica o Suecia tienen un nivel de confianza aún inferior. Entre otros aspectos, el bajo nivel de confianza en la policía puede además de reducir la cooperación o la obediencia, también limita la conveniencia de denunciar prácticas discriminatorias⁵⁹.

6. Análisis y discusión

Con los datos, encuestas y estudios que hemos analizado se ha comprobado que ha habido una disminución aproximadamente a la mitad del número de personas paradas en los últimos años. Sin embargo, se mantiene la desproporción en las identificaciones policiales hacia las personas por su apariencia o procedencia. Principalmente en el caso de las personas de la población gitana y las provenientes del África Subsahariana.

En concreto, en el caso del total de la población europea se pasa del 27% de personas identificadas en 2013 al 14% seis años después. En España, las identificaciones pasaron en 2013 de 7-9% de la población al 4%.

⁵⁶ FRA, 2023b: 33, figura 11

⁵⁷ FRA, 2023a:78

⁵⁸ FRA, 2023a:79. Figura 35

⁵⁹ Cea, 2021: 129

Sin embargo, la desproporción entre determinados grupos de población se sigue manteniendo y sigue siendo importante, de manera que debemos concluir que se trata de un trato discriminatorio no justificado. En el año 2013, la desproporción era alrededor de ocho a diez veces mayor entre las personas de origen gitano o subsahariano frente a la población general. Y alrededor de cinco veces más entre las personas del Magreb o Africanos latinos y caribeños frente a la población general.

La información con la que contamos, casi diez años después, sigue manteniendo la desproporción hacia las personas de origen subsahariano, entre ocho y diez veces mayor frente a la población general. En el caso del Norte de África se sigue manteniendo también la desproporción, cinco veces mayor. La desproporción en las personas de origen gitano se ha reducido a la mitad, pero sigue siendo cinco veces mayor que la población general. Es decir, si eres una persona de etnia gitana tienes cinco veces más posibilidades de ser parado por la policía. Esta misma desproporción también aparece en las personas de India-Pakistán, cuya población se ha incrementado en los últimos años en España.

Se observa también una disminución en la percepción de la discriminación entre 2013 y los datos de años posteriores. Aunque esta disminución es menor en las personas procedentes del Magreb, del África Subsahariana y la población gitana.

Por otra parte, como veíamos en su momento las personas pertenecientes a comunidades minoritarias y migrantes en España tienden, en la actualidad, a confiar más, a conceder más legitimidad, y se muestran igual de dispuestas a cooperar con la policía que la población mayoritaria. Ya se señalaba que esto podría deberse “a que los grupos de población tengan contextos personales o culturales en los que la policía sea mucho peor (por ejemplo, menos justa o menos efectiva) que la policía en España. Además, sus contextos de procedencia también pueden predisponerles a percibir a los miembros de la autoridad como legítimos, ya que en otros países el respeto a las autoridades está más profundamente arraigado que en la mayoría de culturas europeas.” Y en ese sentido la policía española se beneficiaría “de una especie de *“amortiguador”* en lo que respecta a las opiniones de los grupos minoritarios” que puede socavarse con el paso del tiempo y “puede dar lugar a un aumento de los conflictos entre las distintas comunidades y

la policía, como ha ocurrido en otros países donde el fenómeno de la inmigración se ha venido produciendo hace más tiempo (como por ejemplo, Reino Unido, Francia o Suecia).”⁶⁰

Aunque sigue siendo difícil encontrar datos oficiales que puedan verificar lo señalado, y además permitir un análisis y estudio fiable, si admitimos que estas son las tendencias, se pueden aventurar los motivos, que son diversos y complementarios, por los que puede haberse producido la disminución en las identificaciones y, al mismo tiempo, la permanencia en la desproporción. Es decir, los cambios no son tan significativos como podría pensarse. De la misma manera, también nos puede ayudar a entender el contexto en el que se produce esta evolución.

En primer lugar, a partir de la crisis financiera y las medidas de austeridad en la década de 2010 hubo una disminución de los flujos migratorios y, al menos hasta finales de esa década los recursos y tareas de la policía sobre migración se centraron predominantemente en los extranjeros condenados, y en menor medida en el control migratorio general⁶¹.

En segundo lugar, existe una mayor exposición y seguimiento en el ámbito nacional e internacional por los organismos que realizan un monitoreo de las actuaciones discriminatorias de las instituciones públicas. Aquí se puede reseñar el importante papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil a la hora de plantear cuestiones y situarlas en la agenda nacional, o en casos de litigio estratégico ante órganos o tribunales internacionales. Ya sea el caso de Amnistía Internacional, Open Society, Women’s Link Worldwide o las propias clínicas jurídicas universitarias⁶². Esto ha evidenciado que las actuaciones discrecionales policiales podrían resultar discriminatorias y reflejar racismo estructural e institucional si no se establecen límites y controles que garanticen los derechos de las personas.

En tercer lugar, en un contexto amplio también puede considerarse el cambio de sensibilidad por la influencia del movimiento *Black Lives Matter* en Europa. La denuncia de la brutalidad policial hacia las personas negras en Estados Unidos a partir de 2013 tiene un momento álgido con el asesinato de George Floyd en mayo 2020 en Minneapolis y una declaración del parlamento de la Unión Europea en junio de ese mismo año condenando el asesinato y proclamando el lema ‘Black Lives Matter’, incluyendo en

⁶⁰ García Añón y otros 2013: 2014 y 215

⁶¹ Fernández-Bessa y otros, 2024:103

⁶² García-Añón, 2018

solidaridad manifestaciones masivas en todos los países europeos. Esto se puede explicar en parte, y más en países con pasado colonial en África, porque la presencia de personas negras en Europa es consecuencia de la invasión y presencia europea en África. Además, estas protestas se encuentran vinculadas con los movimientos antirracistas y con la denuncia de las prácticas de violencia policial en los distintos países europeos⁶³.

En cuarto lugar, el cambio normativo en Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, *de protección de la seguridad ciudadana* supuso un elemento simbólico e incorporó la prohibición de la discriminación en la identificación de las personas, aunque no era necesario porque la prohibición ya se encontraba en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por España. La norma estableció un sistema estadístico para las identificaciones en comisaría, pero ningún instrumento de control o seguimiento. Incluso a partir de ese momento se dejaron de publicar los escasos datos agregados que el Ministerio del Interior publicaba anualmente sobre las identificaciones en la vía pública. Esta ley estableció un nuevo repertorio de infracciones administrativas y “aumentó la discrecionalidad policial al dar cobertura legal a las prácticas de identificación y registro existentes, legalizando lo que antes no estaba regulado. Además, amplió el alcance de los poderes policiales al crear nuevas categorías de infracciones y aumentar las sanciones que pueden imponerse por motivos de orden público.”⁶⁴

Es cierto que a partir de entonces el Ministerio del Interior ha definido un Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio *odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación*”, aprobado en 2014 y actualizado en 2015 y 2020, y un Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio en 2019. (CEDRE, 2020:115, 116). Sin embargo, como decimos y tal y como hemos comprobado, el impacto en la desproporción no se ha producido.

⁶³ Beaman 2021: 105, 107 y 108. Sobre la preocupación por diversos aspectos relacionados con las paradas policiales en Europa puede verse el proyecto Europeo (2018-2023) <https://polstops.eu> Y la publicación que recoge estas investigaciones: De Maillard, J., Verfaillie, K., & Rowe, M. (Eds.) (2024). *The Politicization of Police Stops in Europe: Public Issues and Police Reform*. (Critical Policing Studies). Palgrave Macmillan.

⁶⁴ “De particular importancia han sido las disposiciones más severas sobre las infracciones de desobediencia y resistencia a la autoridad, así como la creación de una nueva infracción consistente en la «falta de respeto y consideración» a la policía. Estas últimas disposiciones legales han otorgado a la policía una gran discrecionalidad a la hora de realizar identificaciones e imponer sanciones.” Fernández-Bessa y otros, 2024: 105

Por último, en el ámbito del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se han dilucidado recientemente los primeros casos que permiten establecer criterios de vulneración del principio de igualdad en las identificaciones policiales⁶⁵. Los tres primeros *Muhammad c. España y Basu c. Alemania* (18 de octubre de 2022), *Wa Baile c. Suiza* (20 de febrero de 2024), y un cuarto, pendiente aún de resolver en el momento de redactar este texto, *caso Seydi y otros c. Francia*.

En los casos *Muhammad c. España y Basu c. Alemania* (18 de octubre de 2022) *el TEDH* trató por primera vez denuncias de discriminación racial en controles de identidad policiales. En *Basu c. Alemania*, entiende que hay una vulneración de la igualdad procedimental, pero no entra en el fondo porque “las autoridades estatales no cumplieron con su deber de tomar todas las medidas razonables para determinar a través de un organismo independiente si una actitud discriminatoria había influido o no en el control de identidad y, por lo tanto, no llevar a cabo una investigación efectiva al respecto” (§ 38)

En *Muhammad c. España*, a pesar de la denuncia y la prueba de un patrón de discriminación policial institucional, se determina la inexistencia de motivos racistas por las autoridades nacionales.

El tercer caso, *Wa Baile c. Suiza* (20 de febrero de 2024), avanza reconociendo la vulneración procedimental y sustantiva del art. 14 y “hay que dar la bienvenida a este giro jurisprudencial en tanto que da entrada definitiva a una capacidad autónoma del TEDH para apreciar una vulneración sustantiva en la materia a partir de las reglas sobre carga probatoria en supuestos de discriminación.”⁶⁶

Todos estos elementos pueden reflejar la contradicción de la disminución del número de identificaciones policiales, pero manteniendo la desproporción. Por tanto, parece necesario seguir insistiendo en las propuestas que han sido recordadas por distintas entidades estos años.

7. Conclusiones y propuestas

Es cierto que en este tiempo se han tomado medidas regulativas de todo tipo incidiendo en la prohibición de estas prácticas discriminatorias, se han establecido órganos de control y seguimiento, también el asunto ha llegado a plantearse ante órganos jurisdiccionales que están asentando su criterio, pero lo cierto

⁶⁵ Puede verse un análisis de estos asuntos en Sánchez-Tomás 2024 y Gascón-Cuenca 2025.

⁶⁶ Sánchez-Tomás 2024:12

es que la continuidad de la práctica se basa en tres aspectos: la falta de información y de datos, la inexistencia de mecanismos de control de la discrecionalidad policial, y la propia “cultura policial”.

En primer lugar, la falta de información y de datos estadísticos incide en la falta de transparencia y la posibilidad de realizar un seguimiento y evaluación adecuados. Esto hace inoperante cualquier órgano o autoridad autónoma de control y también dificulta cualquier estudio o valoración académica o científica que pueda arrojar luz con neutralidad. La recopilación de estos datos estadísticos, su publicidad, accesibilidad y estudio son necesarios para la rendición de cuentas de las actuaciones que se realicen, para realizar un control y seguimiento de la gestión de la diversidad, para poder evaluar programas de actuación y, en definitiva, para favorecer la transparencia por parte de las instituciones democráticas hacia la ciudadanía. Además, se favorecería la ciencia e investigación criminológica tan necesaria en nuestro país⁶⁷.

El propio Defensor del Pueblo reclama en su último informe lo que ha reiterado en otras ocasiones: “la necesidad de contar con datos para optar por lo que se denomina «Políticas con conocimiento de causa» es uno de los objetivos del Plan de Acción Antirracismo 2020-2025 de la Unión Europea.”⁶⁸ En concreto “la elaboración de un sistema estadístico de recopilación y seguimiento de los datos desglosados a partir de los datos obtenidos de los formularios de identificación.”⁶⁹

En segundo lugar, y en conexión con lo anterior, parece necesario establecer mecanismos y sistemas de control en la práctica diaria de la discrecionalidad policial. Se han realizado como proyectos piloto y permiten conocer el número de identificaciones, la proporción de las actuaciones entre la población mayoritaria y las personas pertenecientes a grupos minoritarios, además de garantizar y respetar los derechos de las personas⁷⁰.

El Defensor del Pueblo en su informe de 2022 recordaba una recomendación de diez años atrás (Defensor del Pueblo, 2013): “el uso sistemático de formularios de identificación y registro en los que conste la

⁶⁷ López-Riba, 2021:20, 22; Arenas & Garcia-España, 2022:252

⁶⁸ Defensor del Pueblo-2023, 2024:34

⁶⁹ Defensor del Pueblo-2022, 2023:177

⁷⁰ Arenas & Garcia-España, 2022:241. Véase el Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE) y su análisis en OSJI 2015 y Arenas-García&Garcia-España, 2016. Sobre la eficacia de los programas para la reducción de las actuaciones policiales con perfil étnico, véase Garcia España, 2023: 262 y ss.

etnia, raza y nacionalidad de la persona sometida al control de identidad, como del motivo de la identificación, de acuerdo con los principios de consentimiento informado y confidencialidad.”⁷¹ En la reciente sentencia *Wa Baile c. Suiza* (20 de febrero de 2024) se plantea incluso la necesidad de que exista *un marco jurídico y administrativo suficiente que evite que se puedan producir controles de identidad discriminatorios*.

Sorprende que el criterio del Ministerio del Interior es contrario a esta medida: “a juicio de la Dirección General de la Policía, el dato relativo a la raza o etnia de una persona no es un dato necesario para su identificación ni se encuentra documentado en ningún registro público, o privado, que permita su comprobación a los efectos de garantizar su exactitud, por lo que su inclusión en un documento probatorio para la remisión, en su caso, a la autoridad judicial o fiscal, además de infringir los principios relativos al tratamiento de datos personales, podría viciar el procedimiento penal o administrativo en el que se inserte.”⁷²

En tercer lugar, cabría destacar como una dificultad la propia “cultura policial”. El modelo policial en España proviene de un modelo profesional y burocrático «basado en la eficacia y el ascendiente de la policía en la “lucha contra el crimen”, y enfatiza el papel de la policía en la aplicación de la ley y el orden. Decíamos en un texto en el se analizaba el modelo policial en relación a las características afectivas o instrumentales que “los informes policiales se centran siempre en la resolución de delitos, las estadísticas sobre victimización y el número de casos resueltos, como ilustran los informes anuales publicados por el Ministerio del Interior y otras policías regionales como los Mossos d'Esquadra (la policía nacional de Cataluña). Los factores instrumentales, más que los afectivos, parecen desempeñar el papel principal en la actividad policial española.”⁷³

Los legisladores españoles y las políticas públicas deberían considerar modelos policiales orientados a la comunidad⁷⁴ para reforzar la transparencia, confianza y cooperación con los grupos sociales diversos que forman parte de nuestras sociedades⁷⁵. Como hemos dicho: “Si se quiere sostener y aumentar la

⁷¹ Defensor del Pueblo-2022, 2023:177

⁷² Transcrito en Defensor del Pueblo-2022, 2023:178

⁷³ Bradford y otros, 2016:402

⁷⁴ Bradford y otros, 2016:408

⁷⁵ OSCE, 2010; Polo Navarro, 2020; SOS Racismo, 2024: 62-63

legitimidad de la policía en España, podría entonces argumentarse que el modelo policial debería cambiar hacia uno basado en la cooperación entre la policía y la población, junto con una mejor respuesta operativa de las fuerzas policiales a las prioridades públicas y a la prevención de la delincuencia. Dado que la distancia entre la policía y la ciudadanía no es tan grande como sugeriría el modelo ideológico dominante, puede haber espacio para una mayor colaboración entre la policía y los ciudadanos, y un estilo de actuación policial basado en el trabajo para generar confianza y legitimidad.”⁷⁶

Entre otras actuaciones que promuevan esta cultura se podría incrementar la formación policial en materias de diversidad social y cultural, desarrollar estrategias de participación con la comunidad y sus actores teniendo en cuenta sus necesidades, o incorporar y reclutar agentes que reflejen la composición de la propia cultura diversa de las poblaciones a las que sirven⁷⁷.

⁷⁶ Bradford y otros, 2016:411

⁷⁷ Cea&Valles, 2021:148; Arenas & Garcia-España, 2022:251

Referencias bibliográficas.

- Arenas-García, L., & García-España, E. (2016). “Identificaciones policiales y discriminación racial en España. Evaluación de un programa para su reducción”. *Boletín Criminológico*, (22). <https://doi.org/10.24310/Boletin-criminologico.2016.v22i2016.7546>
- Arenas-García, L. y García-España, E. (2022); “Police stop and search in Spain: an overview of its use, impacts and challenges”, *InDret*, 3, 2022, 233-257
- Bayona-i-Carrasco, J., & Domingo, A. (2024). “Descendientes de inmigrantes nacidos en España: ¿hacia una integración segmentada?”. *Revista Española De Investigaciones Sociológicas*, (187), págs. 25–44. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.187>.
- Beaman, J. (2021). “Towards a Reading of Black Lives Matter in Europe”. *Journal of Common Market Studies.*, 59(S1), págs. 103–114.
- Bradford, B., R. Martin, J. García-Añón, A. Gascón-Cuenca, J.A. García-Sáez, A. Llorente (2016), “Instrumental and affective influences on public trust and police legitimacy in Spain”, *European Journal of Policing Studies*, 394-416 http://www.uv.es/garciaj/pub/2016_bradford_et_al.pdf
- Cea D’Ancona, Mª A., Valles M.S (2021), *Aproximación a la población africana y afrodescendiente en España. Identidad y acceso a derechos*, Ministerio de Igualdad, Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial, Madrid. https://www.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Informe_Igualdad_accesible.pdf
- CEDRE (Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica), *Estudio sobre la percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2013*, Ministerio de Igualdad, 2015 <https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/percepcion-de-la-discriminacion-por-el-origen-racial-o-etnico-por-parte-de-las-potenciales-victimas-en-2013/>
- CEDRE (Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica), *Estudio sobre la percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020*, Ministerio de Igualdad, 2020 https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/2024/05/08-PERCEPCION_DISCRIMINACION_RACIAL_NAV.pdf
- Contreras, María; Carvalho, J. Prado B.(2023); “Delincuencia de personas migrantes en España: análisis crítico de la utilidad de las estadísticas oficiales como fuente de investigación”, en coord. Contreras Román, M., & García España, E. *Inmigración y control social: Desafíos de la moderna Criminología*. Tirant lo Blanch. 2023, 27-55
- Defensor del Pueblo (2013), *Recomendaciones 45/2013, de 17 de abril, formuladas a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, para erradicar la práctica policial consistente en controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales (13006593)*, 154-157 https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013_Anexo_E_1_Recomendaciones_2013.pdf
- Defensor del Pueblo, *Informe Anual 2022. Volumen I*, Madrid, 2023 <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf>
- Defensor del Pueblo, *Informe Anual 2023. Volumen I*, Madrid, 2024 https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Defensor-del-Pueblo_Informe-anual-2023.pdf

- Fernández-Bessa, C., Maroto-Calatayud, M., Brandariz, J.A. (2024). "Policing Migration, Protest, and Sovereignty: The Politicisation of Stop and Search Practices in Spain". en De Maillard, J., Verfaillie, K., Rowe, M. (eds) *The Politicization of Police Stops in Europe*. Palgrave's Critical Policing Studies. Palgrave Macmillan, Cham. 97-119
- FRA (Fundamental Rights Agency), *Your rights matter: Police stops*, European Union Agency for Fundamental Rights Luxembourg, Publications Office, 2021
https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-fundamental-rights-survey-police-stops_en.pdf
- FRA (Fundamental Rights Agency), *Being Black in the EU. Experiences of people of African descent*, European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023a
https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-being-black_in_the_eu_en.pdf
- FRA (Fundamental Rights Agency), *Roma in 10 European Countries: Roma Survey 2021. Main Results*, European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023b
<https://fra.europa.eu/en/publication/2022/roma-survey-findings>
- FRA (Fundamental Rights Agency), *Addressing Racism in Policing*, European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024
https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-addressing-racism-in-policing_en.pdf
- García-Añón, J., Bradford, B., García-Sáez, J.A., Gascón-Cuenca, A., Llorente, A. (2013); *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*, Colección "Derechos Humanos", nº 22, Valencia, Tirant lo Blanch-Publicacions de la Universitat de València.
http://www.uv.es/garciaj/pub/2013_perfil_etnico.pdf
- García-Añón, J.(2017), "Las limitaciones de derechos en disposiciones y actuaciones administrativas: la desproporción de las sanciones y el impacto en la cooperación, la confianza y la legitimidad", Ed. Maria Borrello y Gianluca Ruggiero, *La Città si Cura. Atti del Convegno, Torino 6 Maggio 2016*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, nº 16, Napoli, Editoriale Scientifica, págs. 103-115
- García-Añón, J., (2018), "Acceder a la justicia: la función de las universidades, las clínicas jurídicas y las ONG, y su impacto construyendo los límites del derecho", Cristina Garcia Pascual (Coor.), *Acceso a la justicia y garantía de los derechos en tiempos de crisis: de los procedimientos tradicionales a los mecanismos alternativos*, Tirant lo Blanch, págs. 301-328
- García-España, E. (2019), "Más inmigración, menos delincuencia", *Revista Crítica Penal y Poder*. nº 18, diciembre, pp. 194-205
<https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/30493/30700>
- García España, E. (2023), "Sesgos étnicos policiales en identificaciones callejeras", coord. Contreras Román, M., & García España, E. *Inmigración y control social: Desafíos de la moderna Criminología*. Tirant lo Blanch. 251-269
- Gascón Cuenca, Andrés (2025). "La utilización de perfiles étnicos como una práctica de discriminación sistémica de carácter institucional: análisis de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Wa Baile contra Suiza*", *Derechos y Libertades*, 53.
- López-Riba, J. M. (2019). "¿Tienen las identificaciones policiales efectos preventivos en la delincuencia?" *International e-Journal of Criminal Sciences*, 8(14), 2-22

López-Riba, J. M. (2021), “El análisis cuantitativo de las identificaciones y las detenciones policiales en España. Datos disponibles, limitaciones e implicaciones”. *Revista Española de Investigación Criminológica: REIC*, Vol. 19, Nº. Extra 2, pp.1-30

Martínez Escamilla, M. y Sánchez Tomás, J.M. (2019). “Los requerimientos de identificación racistas y detenciones en el control migratorio”, *Revista Crítica Penal y Poder*, 18, pp. 1-10.
<https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/30410/30683>

OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe), *Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding*, SPMU Publication Series vol. 9, Vienna, 2010
<https://www.osce.org/files/f/documents/b/7/67843.pdf>

OSJI (Open Society Justice Initiative), *Identificaciones policiales imparciales y eficaces. Lecciones sobre la reforma en cinco servicios policiales españoles*, Open Society Foundations, New York, 2015
<https://www.justiceinitiative.org/uploads/e8a9644b-6d37-4b58-82eb-7267baff936e/fair-effective-police-stops-sp-20160208.pdf>

Polo Navarro, Patricia,(2020) *Propuestas para unas indentificaciones policiales no discriminatorias. Medidas efectivas de prevención, control y erradicación de las actuaciones policiales de carácter racista*, Oficina de Drets Civils i Polítics, Generalitat de Catalunya.
<https://igualtat.gencat.cat/web/.content/Ambits/drets-igualtats/informes-DDHH/identificacions-policials-es.pdf>

Sánchez Tomás, J.M. (2024), “Dossier Migración y trata. Algunas sentencias relevantes: Los controles policiales de identidad por perfil racial en España y el TEDH (STEDH 18-10-2022, Caso Muhammad c. España”, *Revista Crítica Penal y Poder (Nueva Época)*, mayo de 2024, no 26 , pp. 1-15
<https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/46795/41725>

SOS Racismo, *Informe anual sobre el estado del racismo en el estado español. Denuncias recopiladas*, Federación SOS Racismo, www.sosracismo.eu, 2024
<https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2024-07/INFORME-2024-1.pdf>

Ziati Ziati, H., Trespaderne Dedeu, A., Ziati Ziati, N., & Soria Verde, M. Á. (2022). “Identificaciones policiales por perfil racial. Estudio criminológico sobre las experiencias de identificación en España en 2020-2021”. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 14(1), 41-56.