

IDENTIFICACIÓN POLICIAL POR PERFIL ÉTNICO EN ESPAÑA

Informe sobre experiencias y actitudes en
relación con las actuaciones policiales

JOSÉ GARCÍA AÑÓN

(Institut de Drets Humans, Universitat de València)

BEN BRADFORD

(Centre for Criminology, University of Oxford)

JOSÉ ANTONIO GARCÍA SÁEZ

(Institut de Drets Humans, Universitat de València)

ANDRÉS GASCÓN CUENCA

(Institut de Drets Humans, Universitat de València)

ANTONI LLORENTE FERRERES

(Institut de Drets Humans, Universitat de València)

Prólogo de JAVIER DE LUCAS

UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA
PUBLICACIONS
PUV



HURI-AGE
Consolider-Ingenio 2010



tirant lo blanch

Valencia, 2013

Copyright © 2013

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com (<http://www.tirant.com>).

Director de la colección:
JAVIER DE LUCAS MARTÍN

© José García Añón y otros

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.S.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
<http://www.tirant.com>
Librería virtual: <http://www.tirant.es>
DEPÓSITO LEGAL: V-2641-2013
ISBN: 978-84-9053-540-0
IMPRIME Y MAQUETA: PMc Media

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

*Con el apoyo de Open Society Justice Initiative
y Open Society Initiative for Europe*

ÍNDICE

Prólogo	13
Autores	19
Resumen Ejecutivo.....	21
1. INTRODUCCIÓN	
<i>¿En qué consiste la identificación por perfil étnico?</i>	39
<i>Discrecionalidad, eficacia y "racismo diferencial"</i>	40
<i>De la diferenciación a la discriminación</i>	42
<i>¿Qué pretende este informe?</i>	42
2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO	
2.1. ¿Por qué la identificación por perfil étnico es discriminatoria?	45
<i>¿Cuándo el trato desigual es discriminatorio?</i>	46
2.1.1. La garantía frente a la discriminación en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	46
2.1.2. La argumentación del principio de igualdad en España	57
2.1.3. El caso Williams Lecraft en el Tribunal Constitucional español.....	61
2.1.4. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas: la resolución en el caso Williams Lecraft	66
2.1.5. Discriminación sistémica e institucional. El contexto discriminatorio	69
2.2. La justicia procedimental como una concepción dinámica de la legitimidad: confianza en la policía y cooperación con la justicia y el Derecho	74
2.2.1. La teoría de la justicia procedimental: orígenes y su expansión	75
2.2.2. La teoría de la justicia procedimental	77
2.2.3. La relación entre la legitimidad y la justicia procedimental	79
2.2.4. La legitimidad y la voluntad de cooperación.....	82
2.2.5. Condicionantes a tener en cuenta en el contexto español ..	82
2.3. ¿Cómo se puede probar la discriminación en las identificaciones por perfil étnico?.....	85
2.3.1. ¿Cómo se puede determinar que los grupos étnicos estén siendo seleccionados en base a sus rasgos étnicos por la policía?.....	86

2.3.1.1.	Fuentes de información sobre selección por perfil étnico	86
2.3.1.2.	Métodos para estimar clasificaciones de selección desiguales o discriminatorias.....	88
2.3.2.	¿Cómo se puede determinar que la selección por perfil étnico es un factor causal en la desigualdad en las clasificaciones realizadas al seleccionar?	90
2.3.2.1.	La discriminación individual por identificaciones basadas en el perfil étnico	91
2.3.2.2.	La discriminación institucionalizada por identificaciones basadas en el perfil étnico	92
	<i>¿Cómo se puede probar la discriminación? La prueba estadística y la inversión de la carga de la prueba</i>	<i>94</i>
2.4.	¿Por qué son importantes la información y los datos sobre identificaciones?.....	96
2.5.	¿Qué datos tenemos?	99
2.5.1.	Experiencias no representativas (o anecdóticas).....	99
2.5.2.	Estudios científicos.....	102
2.5.2.1.	Datos oficiales.....	102
2.5.2.2.	Observación directa de las decisiones de selección por etnia y análisis comparativo (comparative benchmark).....	103
2.5.2.3.	Sondeos y encuestas.....	103
2.5.3.	Informes y Recomendaciones de Organismos Internacionales de Derechos Humanos	106
2.5.3.1.	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Naciones Unidas)	107
2.5.3.2.	Conclusiones del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (Naciones Unidas)	107
2.5.3.3.	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (Consejo de Europa)	108
2.5.3.4.	Resolución del Consejo de Ministros del Consejo de Europa para la implementación del Convenio Marco para la protección de las Minorías nacionales.....	108
2.6.	La encuesta sobre experiencias de las paradas, registros e identificaciones policiales en España. Metodología y ficha técnica	109
	<i>Principales variables.....</i>	<i>112</i>

3. LA DESPROPORCIÓN EN LAS PARADAS, REGISTROS E IDENTIFICACIONES BASADAS EN EL PERFIL ÉTNICO	
<i>Resumen</i>	115
3.1. Paradas y registros en la vía pública	118
3.1.1. Individuos parados e identificados por la policía: análisis de datos globales.....	118
3.1.2. Datos por nacionalidad y apariencia étnica.....	123
<i>La respuesta escrita del Ministerio del Interior (2013)</i>	128
<i>La encuesta EU-MIDIS del FRA (2009)</i>	133
<i>El Proyecto STEPPS (2007-2008)</i>	134
3.1.3. Multiplicidad de paradas	134
3.2. Paradas y registros en vehículos	138
3.2.1. Análisis de datos globales	138
3.2.2. Datos por nacionalidad y apariencia étnica.....	139
3.2.3. Multiplicidad de paradas	142
3.3. Conclusiones	142
4. LA EFECTIVIDAD POLICIAL Y LA UTILIZACIÓN DEL PERFIL ÉTNICO	
4.1. Introducción	145
<i>¿Qué podemos entender por efectividad?</i>	146
<i>Identificaciones para el control migratorio y para la prevención del delito</i>	147
4.2. Efectividad en las paradas e identificaciones.....	149
4.3. Conclusiones	151
5. EL IMPACTO EN LOS INDIVIDUOS DE LA UTILIZACIÓN DEL PERFIL ÉTNICO POR LA POLICÍA	
5.1. Percepciones de los encuentros con la policía por parte de los individuos	153
5.1.1. El impacto del factor nacionalidad en el grado de justicia procedimental	154
5.1.2. El impacto del factor religión en el grado de justicia procedimental.....	156
5.1.3. El impacto del factor país de nacimiento en el grado de justicia procedimental	159
5.1.4. El impacto del factor apariencia étnica en el grado de justicia procedimental	161
5.1.5. Datos obtenidos por encuestas anteriores respecto del impacto de las identificaciones policiales en los individuos....	164

5.2. Calidad del encuentro policial	168
5.2.1. Estándares legales respecto de la calidad del encuentro po- licial	169
5.2.2. Satisfacción global del encuentro policial.....	170
5.3. Conclusiones	174
6. LOS EFECTOS DE LAS PARADAS POLICIALES EN LA CONFIANZA, LA LEGITIMIDAD Y LA VOLUNTAD DE COOPERACIÓN CON LA POLICÍA	
<i>Resumen</i>	177
6.1. La relación entre la confianza de los ciudadanos y las paradas poli- ciales	178
6.1.1. La confianza en la justicia procedimental	179
6.1.2. La confianza en la efectividad de la policía	183
6.1.3. La confianza “global” en la policía.....	186
6.2. El análisis de la legitimidad policial mediante las experiencias de contacto con la fuerzas y cuerpos de seguridad.....	199
6.2.1. El alineamiento moral de los ciudadanos y la policía.....	200
6.2.2. La percepción del deber de obediencia hacia las decisiones policiales	208
6.3. La voluntad de cooperación con la policía.....	210
6.4. Conclusiones	214
7. CONCLUSIONES.....	217
Referencias bibliográficas	221
Anexos.....	235

PRÓLOGO

Este es un libro, a mi juicio, no sólo útil, sino sobre todo necesario, en un escenario clave del combate —tengo que calificarlo así— de la civilización contra la barbarie. En efecto, si algo mide el avance de civilización es, a mi juicio, el progreso en la universalización de la igualdad, de la lucha contra toda forma de discriminación y subordinación del otro, del reconocimiento y respeto de *todo otro como igual*. Una lucha por poner coto a ese fenómeno contaminante que Honneth ha denominado *sociedad del menosprecio*. Un peligro, una amenaza ésta del menosprecio que se apoya en una tan radical como atávica incomprensión del fenómeno de la pluralidad social y cultural. Se trata del instinto gregario que está en la base de la opción por la homogeneidad social que, a su vez, subyace al monismo ontológico y deontológico denunciado por Cassirer. Para Cassirer, como quizá alguien recordará, el monismo es la opción errada que el pensamiento y la práctica sociales de la tradición occidental escogieron cuando prevaleció la herencia de Parménides sobre la de Heráclito. Un error, un prejuicio, que algunos hemos tratado de ejemplificar a través del mito de Babel, la primera expresión cultural que manifiesta esa presentación de la diversidad cultural como patología.

Sí. En los capítulos que siguen, el lector encontrará algunas de las claves que permiten entender cómo se desarrolla por vías institucionales el mensaje de xenofobia y racismo. Es lo que hemos calificado desde hace tiempo como “xenofobia institucional” o “racismo institucional”, éste sobre todo en su modalidad de racismo diferencialista, que enfatiza las diferencias culturales como supuesta prueba de incompatibilidad social, jurídica y política y, a fortiori, como justificación de la discriminación y la dominación.

La prueba del nueve de esos letales mensajes es cómo esa construcción simbólica de fobotipos en torno a la inmigración y a la demanda de asilo, a través del racismo y la xenofobia institucionales, ha conseguido calar en la opinión pública hasta crear un nuevo “sentido común” que, en realidad, es puro prejuicio. A mi juicio, ese es un resultado indiscu-

tible de las políticas europeas de inmigración y asilo. En el momento en que escribo estas líneas, acabamos de asistir al episodio más brutal que vinculo a tales políticas, la muerte de más de trescientas cincuenta personas en las costas de Lampedusa. La mayoría de ellos no eran en realidad inmigrantes, sino refugiados que huían de Estados fallidos (Eritrea, Somalia) o de persecuciones brutales y guerras civiles, como en el caso de Siria. Pero los europeos hemos conseguido criminalizar el fenómeno humano de los desplazamientos migratorios e incluso el viejísimo derecho de asilo y ello en buena medida a través de leyes como la italiana Fini-Bossi de 2003, o del Real Decreto 16/2012 español que elimina prestaciones universales básicas en materia de salud, o la Directiva europea de retorno de 2008. Por no hablar de las políticas policiales de control de fronteras y “lucha contra la inmigración *ilegal*”, que han servido como brazo visible y ejecutor de las políticas nacionales y europeas que han mostrado magistralmente cómo institucionalizar la xenofobia. Son síntomas de ello las dificultades administrativas para las personas migrantes extracomunitarias que buscan trabajo, los impedimentos y la sospecha para que las familias puedan reagruparse, la existencia de los Centros de Internamiento de Extranjeros, auténticas cárceles sin garantías, la optimización de los mecanismos de expulsión y repatriación/devolución... En definitiva, insisto, la “criminalización” del fenómeno migratorio.

La necesidad de identificar, detener y expulsar a los inmigrantes sin papeles como un problema de primer orden los convierte en un chivo expiatorio del resto de dificultades que arrastran nuestras sociedades en la actualidad: crisis económica, carencia de legitimidad política, desintegración social... Esto ha llegado hasta el extremo de negar principios básicos de humanidad, de hospitalidad: desde las leyes del mar que imponen el auxilio a quien se encuentra en peligro a la necesidad de acoger a quien huye de la persecución. Se ha llegado hasta la aberración de la recuperación del “derecho penal del enemigo”, la doctrina nazi que permite atacar preventivamente a quien se supone pertenece a un colectivo, a un grupo peligroso, identificado básicamente por su diferencia cultural y no ya por su carácter de grupo criminal organizado que burla la legalidad. Ese es el mecanismo que subyace a las leyes raciales que propicia-

ron el Holocausto. Y resucita hoy para poner en práctica el racismo y la xenofobia institucionales.

La visión meramente reactiva, defensiva, que arranca de la concepción de la inmigración como una amenaza externa —y, al mismo tiempo, de la tesis de la *inmigración cero*, es decir, de la ausencia de necesidad de inmigración por nuestra parte—, es un problema que puede concretarse en tres órdenes: amenaza para el orden público, la seguridad; amenaza de competencia desleal en el mercado laboral; amenaza identitaria en la medida en que los flujos migratorios comportan la presencia de individuos y grupos cuya identidad cultural diferente resulta incompatible con la nuestra. La xenofobia social se construye como un mal menor para reconstruir nuestra maltrecha sociedad creando un enemigo que ahora nos sobra. Los inmigrantes, ahora no sólo sobran, no sólo son una carga, sino que son un peligro, porque la crisis económica y laboral es más grave precisamente en la medida en que tenemos que afrontar la presencia de inmigrantes, y sería menos grave si no los tuviéramos aquí. Eso lanza un mensaje de enfrentamiento social y focaliza en los inmigrantes una responsabilidad, que quien lucha por su puesto de trabajo como un privilegio percibe en esos términos.

Como he señalado en otras ocasiones, con la excusa de la fortaleza europea hemos reinventado la esclavitud. Primero, porque la presencia de inmigrantes se ha justificado con la necesidad instrumental de cubrir determinados puestos de trabajo, pero solo cuando es necesario. Hemos olvidado que migrar es un derecho básico que tenemos y que practicamos como una necesidad cuando tenemos que mantener o mejorar nuestras condiciones de vida. Hemos ignorado que la inmigración es una condición casi natural del hombre y queremos definir a los inmigrantes como aquellas personas que vienen porque nosotros las necesitamos y en las condiciones en que las necesitamos. Por eso, en vez de reconocer los derechos que deberían tener como seres humanos, les *otorgamos* estrictamente lo que necesitan para que el cálculo de su coste sea siempre un beneficio para nosotros. Recortamos el derecho a la salud y sólo les damos asistencia primaria, recortamos el derecho a la educación... Las legislaciones de inmigración son la muestra de la ausencia de voluntad política de reconocer derechos.

La consecuencia es la construcción del inmigrante como infra-sujeto, como infra-ciudadano, un estatus jurídico que se basa en la negación de los principios jurídicos más elementales. Precisamente por su construcción como extranjeros, no valen las reglas del Estado de Derecho, al contrario que para el ciudadano. La clave de la justificación de ese estatus de dominación/subordinación y desigualdad/discriminación, junto a esa visión instrumental (el inmigrante es sólo un trabajador), es el vínculo entre heterogeneidad social (cultural, nacional) del inmigrante y desigualdad ante el Derecho. Las diferencias culturales significan incompatibilidad social y por ello, incompatibilidad jurídica y política.

No podemos seguir ignorando el déficit de legitimidad, la erosión de los principios del Estado de Derecho, que subyacen al dramático contraste entre el proclamado universalismo de nuestra cultura jurídica y política junto a nuestra decisión de exportar la democracia a todo el globo, y la institucionalización de la desigualdad jurídica y de la subordinación política de los inmigrantes que se traducen en manifestaciones casi aporéticas de institucionalización de la exclusión. Porque éste es el problema real, la exclusión institucionalizada de los inmigrantes del espacio público, justificada en términos axiomáticos (no son ciudadanos: ¿cómo podrían serlo si son extranjeros?) o, en todo caso, con argumentos paternalistas (pobres inmigrantes, víctimas, incapaces de los requisitos de la democracia). Esa exclusión representa un déficit constitutivo de legitimidad política, desde dos puntos de vista. En primer lugar, porque no cabe integración política cuando la dimensión *etnocultural* es su condición y la única justificación de esa condición es a su vez la radical diferencia atribuida al extranjero, como extraño a la comunidad política a causa de su nacionalidad —nacimiento— o de su identidad cultural. En segundo lugar, porque se bloquea el acceso del inmigrante a la esfera pública. De esta forma, se le niega el reconocimiento de los derechos que permiten el acceso a ésta a través de la acción colectiva: reunión, asociación, huelga, etc.

La lucha frente a cualquier forma de discriminación, racismo y xenofobia es un reto, y más si son conductas que tienen apariencia de normalidad o de necesidad en las instituciones del Estado. Es por ello por lo que me gustaría destacar algunos aspectos de interés que se encuentran en este informe cuya relevancia radica, a mi juicio, en que constituye

un instrumento muy concreto para entender la importancia simbólica, como síntoma de nuestra patología, del crecimiento de la sociedad del menosprecio, de estas prácticas de identificación policial. Porque una de las manifestaciones más repugnantes de esa pseudo-doctrina que hace crecer la *sociedad del menosprecio* es la arbitrariedad que supone vincular el aspecto físico con el incumplimiento de una norma (aunque sea de carácter administrativo). Esa práctica proporciona una de las mayores inseguridades en cualquier sociedad que se quiera denominar libre. Nadie está seguro si su aspecto le va a delatar, si el color de su piel va a ser motivo de continua sospecha. Y esa inseguridad es un paso anterior al propio reconocimiento que trunca cualquier posible integración en la sociedad.

El primero de esos aspectos relevantes es que se trata del primer estudio con datos estadísticos sobre *identificación policial por perfil étnico en España* que intenta de probar científicamente las denuncias que se han venido sucediendo en los últimos años por parte de asociaciones, ONG, organismos internacionales y el propio Defensor del Pueblo.

En segundo lugar, trata de mostrar, al igual que se ha hecho en otros estudios europeos, la posibilidad de valorar empíricamente la legitimidad de las instituciones del Estado. En este caso, la legitimidad y confianza en el cuerpo policial. Parece necesario, desde esta vertiente positiva, recuperar y reconstruir los elementos que favorecen la cohesión social y el verdadero sentido de todas las instituciones del Estado de Derecho.

El tercer aspecto tiene que ver con el efecto negativo que tienen en sí mismas las paradas, identificaciones y registros en la confianza hacia los agentes de policía. Resulta sorprendente que, con independencia de que en la identificación el trato haya sido correcto o neutro, las consecuencias en la confianza en la policía y en la futura colaboración son negativas.

Además de introducir en el análisis el concepto de discriminación sistémica y cuál es el impacto de este tipo de comportamientos en la población que los sufre, quisiera señalar cómo se muestra la ineffectividad de las actuaciones basadas en el perfil étnico. Resulta desproporcionado el número de personas que sufren este tipo de identificaciones basadas

en el criterio étnico, comparado con el número de éstas que posteriormente entra en el sistema procesal penal o en el penitenciario.

Es cierto que este trabajo, como cualquier trabajo académico, no tiene más pretensión que proporcionar elementos de reflexión y crítica que permitan avanzar hacia una sociedad decente. Sólo por eso ya me parece extraordinariamente útil y quisiera manifestar mi agradecimiento a los autores de la investigación.

JAVIER DE LUCAS
Valencia, octubre de 2013

AUTORES

José García Añón es profesor titular, acreditado catedrático, en el Departamento de Filosofía del Derecho en la Universitat de València. Es investigador del *Institut de Drets Humans (idh.uv.es)*, e imparte docencia en diversas titulaciones, incluida Ciencias de la Seguridad, y coordina la clínica internacional de derechos humanos dentro de la *Clínica Jurídica per la Justícia Social* de la Universitat de València (www.uv.es/clinica). Ha realizado investigaciones sobre derechos humanos que se han centrado en los derechos de las personas migrantes, multiculturalismo y conflictos culturales o la discriminación étnica, entre otros asuntos*.

Ben Bradford es profesor en la Universidad de Oxford e investigador en su *Centre for Criminology*. Su investigación se dirige hacia cuestiones relacionadas con la confianza y la legitimidad en la policía y el sistema de justicia penal, en general. También realiza estudios de investigación entre diversos países utilizando los parámetros de la teoría de la justicia procedimental. Ha colaborado en diversos proyectos con la *London Metropolitan Police* y la *National Policing Improvement*.

José Antonio García Sáez* es personal docente e investigador en el departamento de Filosofía del Derecho, investigador en el *Institut de Drets Humans* de la Universitat de València y becario FPU del Ministerio de Educación. Colabora como tutor con la Clínica Jurídica per la Justícia Social de la Universitat de València. Realiza su tesis doctoral en el ámbito de la Filosofía del Derecho Internacional.

Andrés Gascón Cuenca* es personal investigador en formación en el *Institut de Drets Humans* de la Universitat de València, dentro del

* Este trabajo se enmarca en los proyectos de investigación en los que colabora en este momento “El tiempo de los derechos” (HURI-AGE), programa Consolidar-Ingenio 2010, (referencia CSD2008-00007”; “Inmigración, integración y políticas públicas: garantías de los derechos y su evaluación”, Ministerio de Ciencia e Innovación (Referencia: DER2009-10869) y el Proyecto Prometeo de la Conselleria d’educació, Generalitat Valenciana (Referencia GVPROMETEO 2010/099).

proyecto Prometeo 2010/099 de la Generalitat Valenciana, para grupos investigadores de excelencia y personal docente e investigador en el departamento de Filosofía del Derecho de la Facultat de Dret en la misma Universidad. Asimismo, colabora como tutor con la *Clínica Jurídica per la Justícia Social* de la Universitat de València. Realiza su tesis doctoral sobre el estudio del discurso de odio (*hate speech*).

Antoni Llorente i Ferreres* es técnico de gestión de investigación en el *Institut de Drets Humans* de la Universitat de València. Es licenciado en Traducción e Interpretación, en Estudios de Asia oriental y en Ciencias Políticas y de la Administración. Máster en Estudios Internacionales de Paz, Conflicto y Desarrollo. Ha colaborado con la *Clínica Jurídica per la Justícia Social* de la Universitat de València.

RESUMEN EJECUTIVO

El objeto de este estudio es el análisis de los datos de dos encuestas realizadas por Metroscopia con el apoyo de *Open Society Foundations*, en el que se presentan los datos y las conclusiones sobre las experiencias de las paradas, registros e identificaciones policiales en España.

Se ha constatado que, del alto número de identificaciones que realizan las fuerzas y cuerpos de seguridad en España frente a otros países, una proporción muy alta se dirige hacia individuos de minorías étnicas y de extranjeros migrantes de determinadas nacionalidades en comparación con la representatividad de su presencia en nuestro país. Esto es, se usa el perfil étnico o la selección étnica en las identificaciones utilizando generalizaciones basadas en la etnia, la raza, el origen nacional o la religión, en lugar de en pruebas objetivas o en 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.

No existen datos oficiales detallados por apariencia étnica o nacionalidad de las personas a las que se les ha solicitado la documentación en la calle o se les ha trasladado a comisaría por la sospecha de que han cometido un delito, una falta o han quebrantado una norma administrativa.

Esta situación ha sido denunciada y se encuentra bien documentada en informes y estudios realizados por ONG y entidades de la sociedad civil, además de por informes de organismos internacionales y del propio Defensor del Pueblo de España.

La propia Dirección General de la Policía ha asumido implícitamente que se estaban produciendo estas prácticas, por medio de una Circular con fecha 16 de mayo de 2012, la nº 2/2012 *sobre identificación de ciudadanos* en la que se prohíben los cupos de identificación o detención de extranjeros y las actuaciones masivas o indiscriminadas basadas únicamente en criterios étnicos.

Estas prácticas son un hecho habitual, extendido y cotidiano que se encubre dentro de la actuación discrecional de la policía, en ocasiones justificado como necesario para la efectividad policial, e impune porque resulta difícil de probar.

En la primera parte del informe se muestra por qué la identificación por perfil étnico resulta una práctica discriminatoria y contraria al ordenamiento jurídico nacional e internacional. También cómo esto se acentúa si va unido a un contexto de discriminación institucional. En este apartado también se vinculará la realización de estas prácticas con las teorías procedimentales de la justicia, de manera que se desarrollará el concepto de confianza en la policía con el de legitimidad y los aspectos de cooperación con la justicia y el Derecho.

Se describe de qué forma se puede probar jurídicamente la discriminación de las prácticas policiales de identificación por perfil étnico, principalmente a partir de las experiencias en Estados Unidos y el Reino Unido, la información con la que se cuenta para ello y una referencia a la obligación de los Estados de recopilar información estadística sobre estas cuestiones. Se concluye este apartado con la información de la que se dispone en la actualidad y la necesidad de corroborar estas hipótesis a través de las encuestas como las que aquí se presentan.

Los cuatro capítulos siguientes tratan de presentar los resultados de la encuesta a partir de los ejes de una teoría de justicia procedimental, incorporando datos e informes elaborados por otras fuentes que nos permiten matizar, entender o evidenciar el fenómeno con otra perspectiva, pero reforzando, en cualquier caso, los resultados. En primer lugar se verifica, en el capítulo tercero, si existe un trato desproporcionado en las paradas, registros e identificaciones basadas en perfil racial y étnico. En el capítulo cuarto, se valora la efectividad policial utilizando el perfil étnico. A continuación, en el capítulo quinto, se estudia 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. En el último capítulo se examinarán los efectos de las paradas policiales en la confianza, la legitimidad y la voluntad de cooperación

con la policía. En la parte final se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones a partir del análisis realizado.

Una práctica discriminatoria

La identificación policial basada en la selección étnica perpetúa estereotipos sobre los delincuentes y las minorías étnicas que supuestamente son más propensas a cometer delitos. Esto es, se toman decisiones sobre la investigación en función de los atributos del grupo, por la pertenencia a un grupo étnico, racial, nacional o religioso; en lugar de fundamentarse en un comportamiento potencialmente sospechoso.

Tanto en el ámbito nacional, en el europeo como en el de Naciones Unidas, esta práctica se consideraría discriminatoria porque establece un trato diferente no justificado objetivamente, innecesario y que carece de una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido.

En concreto: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Comité de Derechos Humanos basan su argumentación en un *test estricto* para “categorías sospechosas” como la etnia o la raza, de manera que ninguna diferencia de trato puede ser objetivamente justificada si se basa exclusivamente, o de forma decisiva, en el origen étnico de una persona.

Justicia procedimental: legitimidad, confianza y cooperación

Además de demostrar que las identificaciones realizadas utilizando perfiles étnicos suponen una práctica discriminatoria, a partir de los parámetros de las *teorías de justicia procedimental*, se evalúa la legitimidad en las instituciones cuando éstas vulneran derechos.

La legitimidad en las instituciones jurídicas y políticas se obtiene cuando se consigue una actitud positiva hacia ellas, al entender que su funcionamiento y sus 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 en ellas, de manera que se promueve y facilita la

cooperación y el cumplimiento de las leyes. Este marco general en el que se vincula el concepto de legitimidad al de confianza y cooperación, se puede trasladar a todas las instituciones, incluyendo las fuerzas y cuerpos de seguridad. Así, si se desconfía de la policía porque se considera que actúa de manera injusta o ilegítima o porque vulnera derechos, nos situamos en un patrón de falta de cooperación y de legitimidad con las instituciones. El supuesto de la actuación sistemática de identificaciones policiales basadas en el perfil étnico puede dar lugar al deterioro de la vinculación con esta institución, con las consecuencias que ello conlleva.

Se entiende por justicia procedimental en el ámbito policial la existencia de un servicio imparcial respecto a las leyes, un uso del poder de manera justa, respetuosa y que se imparte de forma uniforme (es decir, que no haya grupos sometidos a un mayor control que otros).

El planteamiento propuesto asume que se puede considerar que la policía es legítima cuando se cumplen tres condiciones: cuando los individuos perciben que los oficiales de policía actúan respetando formas moralmente válidas, cuando creen que la policía acata las normas y los procedimientos previstos que regulan su comportamiento, y cuando éstos ofrecen voluntariamente su consentimiento a la actividad policial.

El análisis que se presenta en este informe sigue este esquema de la teoría de justicia procedimental que nos permite evaluar la legitimidad en el comportamiento de las instituciones. Al aplicarlos al contexto y al caso que nos ocupa, se deberían tener en cuenta los aspectos enumerados a continuación, que se relacionan con los requisitos necesarios para considerar que existe un trato discriminatorio hacia ciertos grupos minoritarios:

1. La desproporción de las medidas que se llevan a cabo: que se vincula al requisito de proporcionalidad.

2. La efectividad: que se vincula a valoración de la necesidad, esto es, si existía otra forma de actuar alternativa.

3. 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 lo que hace es enfatizar el trato discriminatorio.

4. 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. En este apartado hay que señalar que se ha demostrado que la propia existencia de una parada policial, aunque supusiera una experiencia positiva, tiene en sí misma efectos negativos y perjudiciales para la confianza en la policía.

La prueba de la discriminación en las identificaciones por perfil étnico

Para probar que las identificaciones por perfil étnico son discriminatorias se deberán seleccionar los datos y los métodos de investigación que respondan a estas dos preguntas. La primera cuestión tiene que ver con cómo determinar que los grupos raciales o étnicos estén sujetos a actividades de selección basadas en rasgos étnicos. Esto implicará revisar las fuentes de información sobre selección por perfil étnico y los métodos para estimar las tasas o categorías de selección desiguales. La segunda, sobre cómo es posible concluir que la selección étnica es un factor determinante en las tasas o categorías de selección desiguales. Esto es, si en la diferenciación realizada se ha producido un trato discriminatorio.

Las experiencias, ya tengan carácter científico o sean anecdóticas, permiten entender el fenómeno de las identificaciones policiales basadas en el perfil étnico y plantean interrogantes sobre estas prácticas. Sin embargo, se necesita una recopilación sistemática y más amplia de información, y si puede ser incorporar aquella que tenga carácter oficial, para poder afirmar que nos encontramos ante estas prácticas.

Ninguno de los criterios de comparación utilizados ha proporcionado datos fiables y coherentes para medir adecuadamente la tasa de selección de individuos de los diferentes grupos étnicos, por lo que la mejor estrategia que se sugiere es utilizar múltiples medidas de referencia que puedan compararse con los datos oficiales. El que muestra de manera más sólida la desproporción y plantea menos problemas de desviación es el de la tasa *per capita*, esto es, el criterio de población residente total.

Para determinar si la selección por perfil étnico es discriminatoria, al ser un factor causal de la desigualdad en las clasificaciones, al realizar

una selección, desde un punto de vista normativo se podrían plantear dos posibilidades que, a su vez, resultan complementarias. Por una parte la posibilidad de probar la discriminación individual; y, en segundo lugar, probar el racismo institucionalizado, esto es, que existen patrones racistas en el comportamiento policial, que posteriormente se aplicarán al caso concreto. Los casos de discriminación individual son difíciles de probar, como en casi todos los casos de discriminación. Además, normalmente forman parte de patrones institucionales de discriminación.

Si se prueba estadísticamente la existencia de discriminación, tenemos un elemento probatorio más para los casos de discriminación individual, al reforzar la prueba de la existencia de discriminación institucional o sistémica. Si se prueban generalizaciones estadísticas de la existencia de actuaciones policiales basadas en el perfil étnico, en ese caso, pueden reflejar claramente prejuicios raciales y esto se puede considerar discriminación estadística.

En la evolución de la jurisprudencia del TEDH se puede comprobar una flexibilización de la consideración tradicional de los medios probatorios en dos aspectos que se pueden utilizar en las prácticas de identificación por perfil racial: la inversión de la carga de la prueba y la prueba estadística.

En lugar de probar la discriminación en un supuesto concreto, lo que en ocasiones resulta complicado, se propone la utilización de pruebas estadísticas, como pruebas indiciarias o indirectas del contexto y de la situación de discriminación sistémica. Y, en segundo lugar, la utilización de la inversión de la carga de la prueba, una vez se ha planteado la existencia de esta prueba indiciaria o indirecta, de manera que el Estado debe probar que las diferencias de trato no son discriminatorias.

La necesidad de información oficial y de una prueba estadística

A pesar de que a partir de 2011 se ha planificado una recopilación sistemática de información oficial de datos estadísticos sobre incidentes racistas y xenófobos en el estado español, debido a las críticas realizadas por parte de entidades civiles y a las exigencias de organismos internacionales, ésta resulta poco detallada y con escasa o nula difusión. Buena

parte de la información de la que se dispone son denuncias de individuos o colectivos a instituciones, como la del Defensor del Pueblo, que se ha hecho eco de las mismas en sus informes.

Aunque existen algunas investigaciones anteriores en las que se concluye que las prácticas de identificación por perfil racial son generalizadas entre las fuerzas y cuerpos de seguridad en nuestro país, éstas tenían un ámbito reducido o no tienen el carácter de validez científica que se ha señalado.

El presente informe trata de suplir la deficiencia de la falta de información oficial y la necesidad de contar con un estudio integral de la situación de las paradas, registros e identificaciones en España a partir de los datos de una doble encuesta realizada en el mes de abril de 2013 por la empresa *Metroscopia* con el apoyo de la *Open Society Foundations*.

Los **objetivos específicos** de la investigación son:

- a) Evaluar el alcance de cualquier desproporción en la experiencia de este tipo de actuaciones.
- b) Evaluar las opiniones sobre el comportamiento policial durante dichas identificaciones.
- c) Medir el impacto de la experiencia de las identificaciones sobre la confianza y en la voluntad de cooperar con la policía en el futuro.
- d) Recoger experiencias y actitudes en relación con la policía desde un punto de vista más amplio (por ejemplo, la experiencia indirecta del comportamiento policial).

Metodología y ficha técnica. Resumen

Ámbito de estudio: España.

Universo de estudio: individuos de 18 años y más, residentes en España.

Tamaño y distribución de la muestra: 2.000 entrevistas proporcionales a la distribución de la población española. Y otras 800 entrevistas

proporcionales a la población minoritaria residente en España. Con un diseño muestral estratégico en función de la información disponible.

Error de muestreo: para un nivel de confianza del 95.5% el margen de error de los datos referidos al total de cada muestra es de ± 3.2 .

Método de recogida de la información: La encuesta general se ha realizado vía telefónica, mientras que la encuesta de la población minoritaria, ha tenido lugar mediante entrevista personal realizada en los hogares de los entrevistados.

La desproporción en las paradas, registros e identificaciones basadas en el perfil racial y étnico

A partir del marco teórico anterior, 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.

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.

A partir de los datos de la encuesta se confirman, en general, las hipótesis planteadas en los estudios anteriores y en los escasos datos oficiales proporcionados, de manera que se puede afirmar tajantemente la existencia de un trato discriminatorio porque se aprecia una desproporción alta hacia determinados grupos minoritarios en función de su nacionalidad y de su apariencia étnica.

Las personas migrantes y las pertenecientes a minorías étnicas tienen más probabilidades de ser paradas en la vía pública que el resto de la población. 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 de ser parado. Y en los últimos dos años, 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 apariencias étnicas. Las más afectadas son las personas que no son caucásicas nacidas fuera de España que, en los dos últimos años, tenían hasta cuatro veces más posibilidades de ser paradas. Esto se confirma, de manera más acentuada, con la encuesta completa que incluye a los grupos minoritarios.

La discriminación racial y étnica se concentra en determinados colectivos: principalmente gitanos, magrebíes, y también africanos de piel negra.

Si tomamos en cuenta los datos ofrecidos por la *muestra completa*, las personas gitanas son identificadas 10 veces más que las que tienen apariencia caucásica europea. En el caso de las personas magrebíes, la tasa de desproporción es de 7,5, y de los Afro-latinoamericanos de 6,5.

La variación en las experiencias de las paradas en la vía pública era bastante predecible: los hombres eran más propensos a haber sido parados que las mujeres y los más jóvenes tenían más probabilidades que los mayores, mientras que los jubilados y amas de casa tenían menos probabilidades de haber sido parados que los empleados, los desempleados y, en particular, los estudiantes.

En la encuesta, estas diferencias no pueden explicarse por otros factores como las diferencias de edad, el área de residencia o la situación laboral, por lo que parece existir un patrón de utilización de perfiles étnicos por parte de la policía.

En los controles policiales realizados a vehículos, a diferencia de las paradas de peatones en la vía pública, no parece haber una desproporcionalidad dirigida a personas de grupos minoritarios o migrantes. Al contrario, las personas no migrantes y los miembros de la etnia mayoritaria tienen más probabilidades de ser parados cuando van en vehículos, aunque algunas de las diferencias entre los grupos desaparecen en un análisis multivariante. Los controles policiales realizados a vehículos no se basan principalmente en la apariencia étnica, sino que se producen por alguna otra característica o comportamiento.

La efectividad policial utilizando el perfil étnico

El segundo de los aspectos de la justicia procedimental es la valoración de la efectividad policial al utilizar el perfil étnico, que se vincula desde el punto de vista jurídico, con el requisito de la necesidad. Esto es, si existía otra forma de actuar alternativa y que no causara tanto perjuicio o que no vulnerase algún derecho. Por tanto, si el trato diferenciado además de ser desproporcionado, no es eficaz o no es necesario y podían existir otras alternativas, también resulta discriminatorio.

De los datos analizados se desprende que, pese a que las personas de etnia diferente a la caucásica tienen más probabilidades de ser paradas, no existe una diferencia criminológica o sancionadora significativa en cuanto al resultado de tales paradas. Esto indica que la selección por perfil étnico es un criterio altamente inefectivo para identificar a personas que puedan haber cometido un delito u otra infracción legal.

La falta de coherencia y de proporcionalidad entre el número de personas identificadas y el número de personas detenidas con posterioridad ya se reflejaba en informes y encuestas realizados con anterioridad, como la de la Fundamental Rights Agency.

Impacto del encuentro policial: percepciones de los individuos, y la calidad y satisfacción con la policía

En este apartado se trata de verificar 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.

En primer lugar, hay que concluir que no existe predisposición para valorar de forma positiva o negativa el encuentro policial en función de aspectos como la nacionalidad, la religión, el país de nacimiento, o la apariencia. Estos no son factores que condicionen la forma en la que las minorías entienden los encuentros policiales.

En segundo lugar, al igual que se muestra en otras encuestas e investigaciones, teniendo en cuenta el factor de la apariencia étnica, las minorías de origen magrebí y de la comunidad gitana experimentan,

durante el desarrollo de las paradas policiales una satisfacción sensiblemente inferior en justicia procedimental. Esto es, entienden que son tratadas de forma menos justa que el resto de la población por parte de la policía en los encuentros policiales.

En tercer lugar, desde la perspectiva de la religión, los musulmanes se sienten peor tratados durante las paradas e identificaciones policiales que los cristianos y las personas de otras religiones.

En general, y tomando en consideración los cuatro factores, los musulmanes procedentes de Marruecos/Norte de África y la minoría gitana experimentan de forma significativa una menor justicia procedimental, esto es, consideran que han sido tratados peor que el resto.

Como consecuencia de lo anterior, esta percepción negativa de los encuentros policiales tiene efectos colaterales en la confianza y en la legitimidad de la policía.

La confianza, la legitimidad y la voluntad de cooperación con la policía

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.

La experiencia de ser parado por la policía daña la confianza en la misma y socava su legitimidad. Ni siquiera las paradas consideradas satisfactorias tienen un efecto positivo destacable en términos de aumento en la confianza o la legitimidad que los ciudadanos conceden a esta institución. En cambio, en el caso de España, al igual que en otros países, las paradas consideradas neutras o insatisfactorias sí tienen un claro efecto negativo en estos ámbitos.

Hay que tener en cuenta que las minorías o grupos de inmigrantes dan una menor importancia a las cuestiones relativas a la justicia procedimental (esto es, el modo en que son tratados) comparado con los “nativos” españoles.

También, como en otros países, se ha podido comprobar que unos niveles de confianza y legitimidad bajos están relacionados con una pre-

disposición baja a cooperar con la policía. Con el tiempo, las paradas policiales pueden provocar unos efectos negativos que, entre otros, hagan que la vigilancia policial sea más difícil.

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 experiencias personales o contextos 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.

En este sentido, podemos concluir que la policía española se está beneficiando de una especie de *amortiguador* en lo que respecta a las opiniones de los grupos minoritarios. Por contra, en comparación, la población mayoritaria les valora de forma más negativa. No obstante, la actividad de paradas policiales a peatones en la vía pública que parece estar desproporcionalmente enfocada a los grupos minoritarios, corre el riesgo de socavar el mencionado *amortiguador*, de forma que, con el tiempo, los grupos minoritarios y migrantes también pueden llegar a tener una opinión negativa. Esto 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 migración se ha venido produciendo hace más tiempo (como por ejemplo, Reino Unido, Francia o Suecia).

1. INTRODUCCIÓN

¿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?

El presente estudio recoge, entre otros, el análisis de los datos de dos encuestas realizadas por Metroscopia con el apoyo de *Open Society Foundations*, en el que se presentan las conclusiones sobre las experiencias de las paradas, registros e identificaciones policiales en España.

En el año 2012, de acuerdo con la última información publicada, se realizaron 7.958.526 identificaciones, en virtud del artículo 20 de la LO 1/1992 de seguridad ciudadana¹ (MIR 2013a: 269). Esto supone un in-

¹ Art. 20 LO 1/1992: “1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir, en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas 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. 2. De no lograrse la identificación por cualquier medio, y cuando resulte necesario a los mismos fines del apartado anterior, los agentes, para impedir la comisión de un delito o falta, o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a dependencias próximas y que cuenten con medios adecuados para realizar las diligencias de identificación, a estos solos efectos y por el tiempo imprescindible. 3. En las dependencias a que se hace referencia en el apartado anterior se llevará un libro-registro en el que se harán constar las diligencias de identificación realizadas en aquéllas, así como los motivos y duración de las mismas, y que estará en todo momento a disposición de la Autoridad Judicial Competente y del Ministerio Fiscal. No obstante lo anterior, el Ministerio del Interior remitirá periódicamente extracto de las diligencias de identificación al Ministerio Fiscal”.

cremento de más ciento cincuenta mil identificaciones respecto al 2011, año en el que se realizaron 7.796.062 (MIR 2013a: 279)².

En todo un año, la policía ha realizado casi ocho millones de identificaciones, esto es, ha procedido a solicitar la documentación en la vía pública, llegando en algunos casos (y al amparo del art. 20.2 de la LO 1/1992 “de no lograrse la identificación por cualquier medio, y cuando resultase necesario”) a trasladarlas a comisaría. Dichos controles han podido realizarse, o bien por labores de prevención de delitos y faltas administrativas o bien en el marco del control migratorio. Sin embargo, no se proporciona información ni de los motivos de las identificaciones ni de las características de las personas identificadas (nacionalidad, apariencia étnica, edad, género...). Tampoco hay información sobre la multiplicidad de las paradas (esto es, los casos en los que una misma persona haya sido identificada varias veces a lo largo del año) o el resultado de las mismas.

Al menos desde el año 2002, el Ministerio del Interior publica el número de identificaciones que se llevan a cabo por las fuerzas y cuerpos de seguridad³. Como hemos señalado, a pesar de la inconsistencia de los datos, el incremento en los últimos años que, además de suponer una cifra elevada en relación a la población española, lo que indica es que los controles de identidad tienen un carácter generalizado.

Esta actividad está amparada legalmente. Sin embargo, en España existe un sesgo hacia la población migrante o hacia individuos de grupos étnicos minoritarios, por lo que las paradas e identificaciones se basan en la apariencia, y no en el comportamiento o conducta de las personas,

² Hay que hacer constar la inconsistencia de los datos proporcionados por el propio Ministerio del Interior. En el Anuario de 2011 informa que realizaron ese año 8.773.862 identificaciones (MIR, 2012: 33, 106). Las cifras no coinciden con las que se han publicado en el último anuario.

³ En 2002, 4 millones de identificaciones; en 2003, 13.9 millones; en 2004, 12.6 millones; en 2005, 13.5 millones; en 2006, 12.3 millones; en 2007, 10 millones; en 2008, 8.8 millones; en 2009, 8.3 millones; en 2010, 7.1 millones; y en 2011, 8.7 millones. <http://www.interior.gob.es/anuarios-estadisticos-12/anuario-estadistico-de-2011-1892>.

lo cual los convierte en actos discriminatorios, y por tanto, contrarios a la ley.

En los últimos decenios, España se ha convertido en un país receptor de inmigrantes en un contexto de expansión económica, aunque en detrimento de las garantías de sus derechos (De Lucas, 1994, 1996, 2012a; De Lucas y Solanes, 2009). Aunque debido a la crisis económica se ha producido un leve descenso, en la actualidad las personas extranjeras suponen el 11,7% de la población⁴, mientras que en los años noventa esta cifra se situaba alrededor del 1,3%.

La estructura de la población española tiene una composición en la que históricamente han convivido diversas etnias, con predominio de la comunidad gitana, de aproximadamente unas 700.000 personas. A esta situación se ha incorporado en los últimos años este rápido incremento de la población migrante. De los más de cinco millones y medio de extranjeros empadronados, aún existe un número indeterminado que se encuentran en situación administrativa irregular, lo que de alguna manera agrava su vulnerabilidad en el acceso a los derechos. Un cálculo aproximado, teniendo en cuenta las limitaciones de estos datos, los situaría en unos 108.000, menos de un 2% de los residentes extranjeros⁵.

Como veremos, a pesar de la escasa información oficial, la utilización de perfiles étnicos por parte de la policía ha sido denunciada por ONG y entidades de la sociedad civil, además de por informes de organismos internacionales y del propio Defensor del Pueblo de España en febrero de 2012. Como consecuencia de esto, y asumiendo de forma implícita

⁴ En el momento de redactar este texto, las cifras provisionales del padrón a 1 de enero de 2013 publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, mostraban una población de 47.059.533 personas. De ellos, tenían la nacionalidad española 41.539.400 (88,26%), y eran extranjeros 5.520.133 (11,74%).

⁵ Aunque el Padrón es el medio más eficaz para conocer la población residente, hay que apuntar que por diversos motivos no todos los residentes se empadronan. Aún así, si restamos de los extranjeros empadronados los que a 31 de diciembre de 2012 cuentan con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor (5.411.923) nos sale esta cifra (108.210). La información procede de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social (<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/>).

que se estaban produciendo estas actuaciones, la Dirección General de la Policía dictó con fecha 16 de mayo de 2012 la Circular nº 2/2012 *sobre identificación de ciudadanos* en la que se precisa cómo llevar a cabo las identificaciones para “erradicar las redes de inmigración ilegal y trata de personas, así como a la expulsión de aquellos extranjeros en situación irregular sujetos a procedimientos penales” pero “prohibiéndose en este sentido el establecimiento de cupos de identificación o detención de extranjeros a cualquier unidad del Cuerpo Nacional de Policía, evitándose igualmente actuaciones masivas o indiscriminadas basadas únicamente en criterios étnicos”⁶.

Es un hecho la falta de regulación de los procedimientos y criterios de identificación, frente a la fase posterior de detención, lo que se traduce en un amplio margen de discrecionalidad⁷.

⁶ Circular nº 2/2012, de la Dirección General de la Policía 16 de mayo de 2012, *sobre identificación de ciudadanos* <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/impresos/CIRCEXDGP.pdf>. Esta circular había sido precedida por otra, con gran discusión por diversos colectivos en defensa de los derechos humanos, sindicatos policiales y el Defensor del Pueblo, la Circular nº 1/2010 “Instrucciones sobre determinadas actuaciones policiales derivadas de la nueva Ley 2/2009, de 11 de diciembre, que modifica la L.O. 4/2000, de 11 de enero, de Extranjería y recordatorio de otras actuaciones”. (<http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/impresos/CIRCULAR110.pdf>). En ella se permitía la ‘*detención preventiva*’ de personas extranjeras que no pudiesen acreditar su estancia regular en España”, aunque aportasen documentos válidos de identificación, confundiendo la identificación con el procedimiento de acreditación de estancia irregular: “En este supuesto, esa misma norma posibilita, al objeto de sancionar una infracción, el traslado a la dependencia policial para practicar las diligencias de identificación por el tiempo imprescindible”. De hecho, entraba en contradicción con, por ejemplo, la instrucción sexta de la Instrucción 12/2007, 14 de septiembre, de la Secretaría de Estado de Seguridad “sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial”.

⁷ De hecho, en la Circular nº 2/2012, apartado segundo, se introduce el concepto de “*sospecha razonable*” que, aunque es un concepto vago, exige un elemento justificativo: “las que razonable y fundadamente pueda presumirse que se hallan en disposición actual de cometer un ilícito penal, o a aquellas, igualmente no identificables, que hayan incurrido en una infracción administrativa.”

Aún así, hay constancia en los medios de comunicación y en las denuncias de organizaciones que las redadas se siguen produciendo. Lo demuestra incluso la respuesta oficial a una pregunta realizada por un parlamentario miembro de la Comisión de Seguridad al Ministerio del Interior para valorar el impacto de la Circular 2/2012⁸. Según estos datos, en los cinco meses previos a la circular, se realizaron 22.188 identificaciones (9.716 de éstas, a españoles). En los ocho meses posteriores, se produjeron 27.107 identificaciones (12.680, a españoles). Apenas hubo cambios en la proporción de extranjeros-españoles. Aún siendo cuestionable su rigor⁹, estos datos reflejan una tendencia discriminatoria en las actuaciones policiales: más del 50% de los identificados son extranjeros, mientras que como se ha apuntado, éstos suponen el 11,7% de la población residente. Por otro lado, en el período posterior a la aprobación de la Circular, un ciudadano proveniente del continente africano tenía 13,7 veces más posibilidades de ser identificado por la policía que un ciudadano español.

Por otra parte, en los últimos años, diversas organizaciones e instituciones han recopilado evidencias de casos de identificaciones por perfil étnico, ya sea a través de observación directa, entrevistas¹⁰ o por medio de otras fuentes de información. Aquí se documentan episodios recurrentes de identificaciones por perfil étnico en estaciones de autobús o tren, metro, estadios de fútbol, locutorios o a la salida de mezquitas

⁸ La respuesta escrita del Gobierno es de fecha 11 de marzo de 2013, entrada en el Congreso 14 de marzo nº 51055, a una pregunta del diputado Ricardo Sixto Iglesias con el nº 184/13841 de fecha 10-1-2013. Puede encontrarse: http://www.infolibre.es/noticias/politica/2013/03/30/mas_mitad_las_identificaciones_policiales_sigue_siendo_extranjeros_1776_1012.html.

⁹ No se entiende las diferencias en las cifras entre las que se proporcionan en el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, que sitúa en casi ocho millones las identificaciones realizadas a lo largo del año 2012, y la información ofrecida en sede parlamentaria, conforme a la cual se habrían realizado tan sólo 49.295 entre el 20 de diciembre de 2011 y el 19 de enero de 2013.

¹⁰ “El 90 por ciento de los entrevistados para el estudio afirmaron que los habían seleccionado para el control debido a sus características raciales y que el control se había efectuado mientras realizaban actividades cotidianas, como desplazarse al trabajo, ir de compras o hablar con familiares en un locutorio.” (Ferrocaril Clan-destino, 2010).

en lugares como Granada, Sevilla o Córdoba¹¹ (Amnistía, 2011: 6,13-14; BVODH, 2011:25; 2012; MUGAK 2010; Ferrocarril Clandestino 2010; Wagman, 2005) o en las prácticas de la policía local de ciudades como Girona o Fuenlabrada (OSI, 2009b; GEA21, 2008; Vallés 2009; Amnistía, 2011:33).

Toda esta información proporciona otra perspectiva que nos ayuda a completar la visión de esta realidad. Estas quejas, como se ha señalado, se han incorporado en los informes periódicos que presenta el Defensor del Pueblo (Defensor del Pueblo, 2011: 321-322, 462-463; 2012: 330-331; 2013:175) o los que emiten organismos internacionales como la *Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia* (ECRI, 2011) o el *Comité para la Eliminación de la Discriminación racial* (CERD, 2011). Como se afirma en el informe del Defensor del Pueblo de 2011: “Todos estos estudios vienen a concluir la existencia de controles identificativos por razón del perfil étnico” (Defensor del Pueblo, 2012: 330). Es más, los informes más recientes dirigidos al Ministerio del Interior ponen de manifiesto que la mencionada Circular 2/2012 no ha sido efectiva a la hora de prevenir la utilización de perfiles étnicos por parte de la policía: así lo han constatado, tanto la Defensora del Pueblo¹², como el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Racismo¹³ o el Comité de Ministros del Consejo de Europa¹⁴.

¹¹ Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, 4 de noviembre de 2010, http://www.apdha.org/index.php?option=com_content&task=view&id=823&Itemid=63#_ftn9.

¹² “A pesar de la entrada en vigor de la Circular 2/2012, de 16 de mayo, sobre “identificación de ciudadanos” de la Dirección General de la Policía, la Institución ha continuado recibiendo quejas en las que se concreta el lugar y la hora de más de trescientos controles de identificación, determinados por perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos.” http://www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/Institucional/Actividades/contenido_1368692989334.html.

¹³ En su informe sobre España presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, se hace constar que “el uso de perfiles étnicos ha persistido desde la entrada en vigor de la nueva Circular”. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-56-Add-2_en.pdf.

¹⁴ *Resolution CM/ResCMN(2013)4 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Spain*. “A pesar de la instrucción del la Dirección General de la Policía [...], el uso de perfiles étnicos por parte de la policía continúa siendo denunciado como una práctica generalizada: las personas

Esto podría ser suficiente para indicar la existencia de prácticas policiales que utilizan de forma sistemática el perfil étnico en su tarea. Antes de entrar en detalle en el análisis de estas evidencias vamos a profundizar en el concepto de perfil étnico.

¿En qué consiste la identificación por perfil étnico?

El uso del perfil étnico o la selección étnica en las identificaciones (“Ethnic profiling”)¹⁵ 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 serlo¹⁶ (Harris, 2005; OSI, 2009:19).

La utilización de perfiles étnicos se puede realizar en distintos ámbitos: la actuación policial ordinaria, la lucha contra el terrorismo, la toma

pertenecientes a determinados grupos étnicos son parados y registrados desproporcionadamente, especialmente en el transporte público y en las calles”.

¹⁵ Normalmente no se distingue en el uso coloquial, académico e incluso normativo entre ethnic/racial profiling. “The term “racial profiling” refers to the use by law enforcement personnel of an individual’s race or ethnicity as a factor in articulating reasonable suspicion to stop, question or arrest an individual (unless race or ethnicity is part of an identifying description of a specific suspect for a specific crime.) Individual law enforcement personnel who profile suspects on the basis of race or ethnicity violate the civil rights of those individuals. When race and ethnicity become factors in suspicious behavior, the civil rights of racial and ethnic minorities as a group are violated. This practice also leads to a negative interaction with the police.” Office of the Arizona Attorney General Janet Napolitano, *Report on Racial Profiling, Civil Rights Division and Office of Intergovernmental Affairs*, 2001, pág. 1, http://www.azag.gov/law_enforcement/racial%20profiling.PDF.

¹⁶ La definición de la ECRI incluye el elemento justificativo: “Uso por las fuerzas policiales, sin justificación objetiva y razonable, de criterios como la raza, el color, la lengua, la religión, la nacionalidad o el origen nacional o étnico para las actividades de control, vigilancia o investigación”, ECRI (Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia) *Recomendación de política general no 11 sobre la Lucha contra el racismo y la discriminación racial*, 29 de junio de 2007, (Doc. CRI(2007)39), pág. 14.

de decisiones en las cuestiones de inmigración, asilo o en el control de fronteras. En estos casos se realizan controles de identidad, vigilancia, detenciones y búsquedas de transeúntes, detención y registros de vehículos, la preselección y eliminación de personas de los vuelos, la preselección y selección de solicitudes de asilo o de reconocimiento de algún estatus de residencia.

Discrecionalidad, eficacia y “racismo diferencial”

El asunto de los controles de identidad y la detención (de inmigrantes) en función de la raza o la etnia, las identificaciones a partir del perfil étnico o racial, lo que se denomina *racial/ethnic profiling*, es un hecho habitual, extendido y cotidiano. Esta actuación es discrecional por parte de la policía e impune porque resulta difícil de probar y, en ocasiones se considera justificada, como necesaria a efectos de mejorar la efectividad policial. Este tipo de conductas forman parte de esas actuaciones racistas que minan la legitimidad social y política de la policía. Las paradas y registros tienen un efecto negativo en sí mismo, e incluso cuando hay una valoración positiva de estas experiencias, no sirven para reforzar la confianza en las instituciones. La eficacia y la eficiencia de la policía también precisa de la legitimidad para que los ciudadanos obedezcan las normas que gobiernan nuestras sociedades.

Es cierto que las actitudes que se encuentran detrás de la selección por perfil étnico, no tienen porqué ser conscientemente racistas. Forman parte del “racismo diferencial” que no se muestra, porque es invisible.

El “racismo diferencial” o *diferencialismo cultural* (De Lucas, 1992a, 1992b; 1994a; 1994b; 1995; 1996b; 1997; 1998), también denominado racismo sin raza, racismo cultural o racismo de clase, se trata de la justificación de la discriminación, de la subordinación, de la dominación de otros individuos y grupos sociales en función de su inferior posición y no tan solo de la etnia diferente¹⁷.

¹⁷ “El racismo se define como la creencia, no sólo de que la humanidad está dividida en grupos o razas definidas biológicamente, sino de que algunos de estos grupos son superiores a otros de modo innato. El racismo se hermana con otra

Por ejemplo, la conducta de un agente de policía no tiene por qué ser abiertamente racista al basarse en estereotipos raciales porque no se plantea que tiene algún límite cuando dirige sus intervenciones para obtener una actuación eficaz con su trabajo. La eficacia puede enmascarar un comportamiento no solo dañino, sino, como veremos a continuación, discriminatorio. Esta discrecionalidad policial no puede derivar en una situación de impunidad que no se encuentre limitada y que además pueda causar indefensión en determinados grupos. Esta actuación aún inconsciente es un hecho que subyace al comportamiento de algunos miembros de las fuerzas policiales, que identifican algunos delitos o comportamientos ilícitos con grupos raciales o étnicos¹⁸. Ello no es algo distinto de la actitud que pueden tener el resto de ciudadanos. Nadie se considera abiertamente racista, sin embargo si que hay actitudes contrarias al reconocimiento de los derechos de los extranjeros (en especial la negación de los derechos sociales, el sufragio, la naturalización o la reagrupación familiar), o al acceso en las mismas condiciones a recursos, o a su presencia en situación de competitividad en el mercado de trabajo... etc. También la actitud general tiende a considerar la inmigración como

doctrina llamada determinismo biológico que se basa en la creencia de que las desigualdades de nuestra sociedad (entre razas, entre sexos o sencillamente entre individuos de distintas clases sociales), no son una construcción social, sino que tienen una base biológica inalterable.” Se ha demostrado que el pensamiento racial y la ciencia que sostiene las clasificaciones raciales son falsos. Desde el punto de vista biológico, científico, las razas no existen. (Laluzza, 2002:9-10) Esta distinción también se utiliza por los tribunales, por ejemplo en la *STEDH de 13 de diciembre de 2005 (demanda n.º 55762/2000 y 55974/2000)*, *Caso Timishev contra Rusia*, apartado 55: “La etnicidad y la raza están relacionadas y son conceptos que se solapan. Mientras la noción de raza está basada en la idea de clasificación biológica de los seres humanos en subespecies según características morfológicas como el color de la piel o características faciales, la etnicidad tiene su origen en la idea de grupos sociales marcados por una nacionalidad común, afiliación tribal, creencias religiosas, lenguaje compartido u orígenes y antecedentes culturales y tradicionales.” Sobre la crítica a la definición científica del concepto “raza” utilizada en las normas, véase 64 y ss.

¹⁸ Sobre prejuicios y estereotipos negativos por parte de agentes de policía en un estudio realizado en España, Bulgaria y Hungría véase el estudio Open Society Institute (OSI, 2007) y ENAR (2009:2).

un problema, que se encuentra en la génesis del racismo y la xenofobia, al igual que la vinculación entre inmigración y delincuencia. Todo eso se manifiesta también en el deseo de endurecer la política inmigratoria, en la minusvaloración de los actos de violencia contra los inmigrantes, la tibia penalización del racismo y de los partidos políticos xenófobos. (Cea D'Ancona, 2007: 197 y ss., 2011; Cea y Vallés, 2008: 108 y ss. y 301 y ss.; Pérez Yruela y Desrues, 2007:77-78). Sin embargo, la diferencia estriba en que los agentes que deben perseguir los delitos deben, al mismo tiempo, garantizar los derechos de los ciudadanos.

De la diferenciación a la discriminación

Se podría decir que esta conducta policial innecesaria, injusta y discriminatoria se ha denunciado en diversos informes y estudios realizados por organizaciones y entidades que muestran que la identificación por perfil racial es una actividad bien documentada. Como veremos a continuación, el problema se encuentra en la falta de datos oficiales que nos permitan detallar la situación en la que nos encontramos. Esta práctica viola las normas sobre no discriminación que prohíben realizar distinciones basadas en la etnia o la apariencia racial cuando éstas no tienen una justificación objetiva y razonable.

Pero no solo es discriminatoria, sino que además limita la confianza en las instituciones, y por lo tanto, su legitimidad. Puesto que la policía representa al Estado, y es garante de los derechos frente a la sociedad, es necesario que tanto su imagen como su actuación no sean discriminatorias. En este sentido, la labor policial puede servir para reforzar la cohesión social y la inclusión de los grupos minoritarios. En consecuencia, la actuación arbitraria en las paradas y registros mina la confianza de los ciudadanos en que la policía hace su trabajo de forma imparcial y justa.

¿Qué pretende este informe?

El presente informe analiza los datos de las encuestas realizadas por Metroscopia sobre las experiencias de las paradas, registros e identificaciones policiales en España. Antes de analizar los datos de la encuesta, en la primera parte vamos a recordar por qué la identificación por perfil

étnico resulta una práctica discriminatoria y contraria al ordenamiento jurídico nacional e internacional. También mostraremos cómo esto se acentúa si va unido a un contexto de discriminación institucional. En este apartado también se vinculará la realización de estas prácticas con las teorías procedimentales de la justicia, de manera que se vinculará el concepto de confianza en la policía con el de legitimidad y los aspectos de cooperación con la justicia y el Derecho.

El siguiente paso consiste en describir de qué forma se puede probar la discriminación de las prácticas policiales de identificación por perfil étnico, principalmente a partir de las experiencias en Estados Unidos y el Reino Unido, la información con la que se cuenta para ello y una referencia a la obligación de los Estados de recopilar información estadística sobre estas cuestiones.

Concluiremos este apartado con la información de la que se dispone en la actualidad y la que sería necesaria, así como con la metodología seguida en la encuesta realizada.

Los cuatro apartados que siguen tratan de presentar los datos de la encuesta a partir de los ejes de una teoría de justicia procedimental. En primer lugar se verifica, en el capítulo tercero, si existe un trato desproporcionado en las paradas, registros e identificaciones basadas en el perfil étnico. En segundo lugar, en el capítulo cuarto, se valora la efectividad policial utilizando el perfil étnico. A continuación, en el capítulo quinto, se estudia 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, la calidad y satisfacción con la policía. En el último capítulo se examinarán los efectos de las paradas policiales en la confianza, la legitimidad y la voluntad de cooperación con la policía. En la parte final se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones a partir del análisis realizado.

Además del análisis de la encuesta se han incorporado datos e informes elaborados por otras fuentes que nos han permitido matizar, entender o evidenciar el fenómeno desde otra perspectiva, pero reforzando, en cualquier caso, los resultados.

2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

2.1. ¿POR QUÉ LA IDENTIFICACIÓN POR PERFIL ÉTNICO ES DISCRIMINATORIA?

Lo primero que tendríamos que preguntarnos es si es discriminatorio el uso del perfil étnico (es decir la identificación basada en la selección étnica). La primera respuesta general es que el uso del perfil étnico es discriminatorio porque vulnera los principios esenciales del Estado de Derecho y del Derecho penal al no respetar la individualización de las conductas típicas. En el Estado de Derecho, las decisiones realizadas al aplicar las normas se basan en el comportamiento individual, y no por la pertenencia a un grupo étnico, racial, nacional o religioso. En segundo lugar, la identificación basada en la selección étnica perpetúa estereotipos sobre los delincuentes y los miembros de las minorías étnicas asumiendo que estos supuestamente son más propensos a cometer delitos. Esto es, se toman decisiones sobre la investigación en función de los atributos del grupo, en lugar de en el comportamiento potencialmente sospechoso (OSI, 2009a: 19).

Podemos encontrar diversos instrumentos normativos como las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa o la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que señalan que el uso del perfil étnico viola la prohibición internacional de la no discriminación¹.

¹ Committee for the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *General Recommendation No. 31: Administration of the Criminal Justice System*, para. 20.; European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing (adopted on 29 June 2007)*, CRI/Council of Europe (2007); Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Council Framework Decision for a

¿Cuándo el trato desigual es discriminatorio?

El test de legalidad de las identificaciones por perfil étnico se debería verificar en el examen del principio de no discriminación. Para ello deberemos examinar el tratamiento que se realiza de este principio tanto en el ámbito europeo, como en el nacional y, a través de él, también veremos la respuesta en un caso resuelto en el sistema de garantía de los derechos humanos de Naciones Unidas.

2.1.1. La garantía frente a la discriminación en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Como es conocido, en el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) se establece la prohibición de discriminación pero únicamente en el disfrute de los derechos reconocidos en el Convenio². No es hasta la formulación del artículo 1 del Protocolo adicional nº 12 al CEDH —firmado y ratificado por el Estado español— cuando se garantiza el principio de igualdad en sentido amplio y de manera independiente³. En el Protocolo se amplía la garantía frente a la discriminación en relación a derechos atribuidos por normas nacionales y, a partir de este momento, es cuando se puede desarrollar por parte del Tribunal

Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes, 39. Véase las referencias en ENAR 2009:4-5.

² Art. 14 CEDH “El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.

³ Art. 1 del Protocolo Adicional nº 12: “El goce de todos los derechos reconocidos por la Ley han de ser asegurados sin discriminación alguna, en particular por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”. El Protocolo se abrió a la firma en el año 2000 y entró en vigor el año 2005. España lo ratificó en 2008.

Europeo de Derechos Humanos (TEDH) una prohibición efectiva de la discriminación étnica que no se encontraba presente en el Convenio⁴.

Como se desarrollará en detalle, las prácticas de identificación por perfil étnico pueden violar el Protocolo adicional nº 12 o el artículo 14 de la CEDH, según las circunstancias de la parada, en relación a otros derechos: derecho a la libertad y la seguridad (art. 5.1), derecho a un juicio justo (art. 6.1), derecho a la privacidad (art. 8), libertad religiosa (art. 9), libertad de reunión (art. 11) y la libertad de movimiento (art. 2 del Protocolo nº 4) (OSJI, 2012: 192-196).

No toda distinción o diferencia de trato supone una discriminación. El TEDH desde el *asunto del régimen lingüístico belga* (23 de julio de 1968) ha establecido un test que es utilizado también por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y por los tribunales de los Estados nacionales. Se trata de examinar si existe un trato diferente entre supuestos comparables determinando si está o no justificado objetivamente, si sus efectos son o no compatibles con la naturaleza de las sociedades democráticas, y si existe proporcionalidad razonable entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Solo se produciría discriminación si la discrecionalidad en la decisión no estuviese justificada de manera objetiva y razonable⁵.

⁴ Véase para lo que sigue, por ejemplo, Fernández Segado, 1991; Freixes y Remotti, 1998; Carmona, 2005; Bamforth, Malik y O’Cinneide, 2008:64 y ss.

⁵ En el apartado 18 de la *Memoria explicativa del Protocolo nº 12 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* elaborada por el Comité Director de Derechos Humanos del Consejo de Europa y adoptada por el Comité de Ministros el 26 de junio de 2000, donde se recordaba que aunque “no constituye un instrumento de interpretación auténtica del texto del Protocolo, aunque puede facilitar la comprensión de las disposiciones contenidas en el mismo”: “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado de manera constante la noción de discriminación en su jurisprudencia relativa al artículo 14 del Convenio. Esta jurisprudencia ha destacado claramente, en particular, que no todas las distinciones o diferencias de tratamiento equivalían a una discriminación. Como ha indicado el Tribunal, por ejemplo, en la sentencia relativa al asunto Abdulaziz, Cabales y Balkandali c/el Reino Unido, *una distinción es discriminatoria si ‘carece de justificación objetiva y razonable’, es decir, si no persigue un ‘objetivo legítimo’ o si no existe ‘relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el obje-*

Por tanto, los criterios para valoración de la discriminación exigen tener en cuenta (Fernández Segado, 1991: 792-793, 799, 805):

1. Que las situaciones en las que se encuentran los individuos o grupos sean “comparables”. Aunque no tienen que ser idénticas, sino simplemente análogas⁶.
2. Que la distinción tenga una justificación objetiva y razonable: esto es, debe perseguir una finalidad legítima dentro de los principios respetados en las sociedades democráticas⁷.
3. Que exista una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

Esto es, una diferenciación es discriminatoria si carece de justificación objetiva y razonable. Es decir, si no persigue un fin legítimo o si carece de una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido⁸.

tivo perseguido’ (sentencia de 28 de mayo de 1985, Serie A, nº 94, apartado 72). El significado de la palabra *discriminación* en el artículo 1 es idéntica al que se da en el contexto del artículo 14 del Convenio. La formulación francesa de ese artículo 1 (*sans discrimination aucune*, sin discriminación alguna) difiere ligeramente de la del artículo 14 (*sans distinction aucune* sin distinción alguna), pero no implica un significado diferente; por el contrario, se trata de una adecuación terminológica para ilustrar mejor el concepto de discriminación en el sentido del artículo 14, alineando el texto francés con el texto inglés (véase, sobre este punto preciso, la sentencia de 23 de julio de 1968 en el asunto *lingüística belga*, Serie A, nº 6, apartado 10)”.

⁶ A partir de la STEDH, 26 de abril de 1979 (Asunto Sunday Times), apartado 70.

⁷ A partir de la STEDH, 13 de junio de 1979 (Asunto Marckx c. Bélgica), apartado 33.

⁸ Puede verse también esta argumentación en la STEDH 2002/36 (sección 4ª), de 11 de junio de 2002. *Caso Willis contra Reino Unido*. Se trata de la demanda de un ciudadano británico contra el Reino Unido presentada ante la Comisión el 24-04-1997, por discriminación de la legislación de Seguridad Social británica al denegarles a él y a su esposa, fallecida, las prestaciones a las que habría tenido derecho si hubiera sido una mujer. Se entiende que hay una diferencia de trato en razón de sexo sin una justificación objetiva y razonable al negarse a conceder al demandante una paga de viudedad y subsidio para madres viudas basada exclusivamente en el hecho de que era un hombre.

El test de discriminación desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos establece que si dos individuos son tratados de forma diferente en ausencia de una justificación objetiva y razonable, uno de ellos se encontraría en situación de discriminación.

Una diferencia de trato no constituirá una situación de discriminación si cumple con los requisitos del test de efectividad, proporcionalidad y necesidad (Bamforth, *et al.* 2008: 113 y ss.). Por ejemplo, una medida podría considerarse necesaria para alcanzar el fin deseado y proporcional a ese fin porque no impone una carga desproporcionada en relación al fin pretendido. Esto es, por ejemplo, si se vulnera un derecho puede haber una desproporción. En el caso de que se detenga a una persona por su rasgos étnicos se establece un límite no justificado porque estaríamos limitando el derecho a la libertad de forma injustificada por ser desproporcionada.

Desde el punto de vista de la efectividad, resulta legítimo que el estado prevenga, detecte e investigue cualquier tipo de delito que suponga una amenaza. Sin embargo, es difícil probar qué es una justificación razonable y objetiva. La cuestión clave que se podría plantear aquí es si el perfil étnico es una herramienta proporcionada y necesaria. Esto es, en el caso de una valoración de los beneficios desde la perspectiva de una aplicación eficiente de la ley (o capacidad de que consiga unos efectos determinados) frente al coste de utilizar el perfil étnico ¿qué valoración podemos hacer? ¿puede llegarse a los mismos objetivos utilizando un sistema alternativo pero que produzca un menor impacto en los individuos, esto es, menos daño?

La utilización de perfiles criminales étnicos no es eficaz. Con independencia de las consecuencias negativas de la criminalización de grupos étnicos, los estudios realizados demuestran que los resultados son escasos. Las investigaciones realizadas de forma separada en distintos países como Estados Unidos, el Reino Unido, Suecia y Holanda, han concluido que las prácticas policiales que utilizan el perfil racial no son eficaces (OSI, 2009a:11, n. 6 y las referencias que se citan: Harris, 2005, Harcourt, 2004; Van der Torre y Ferwerda, 2005; Lernestedt *et al.* 2005; Quinton *et al.* 2000).

La igualdad entre grupos étnicos no parece estar entre los núcleos principales de interés del TEDH, cuya jurisprudencia en este punto es llamativamente pobre desde un punto de vista técnico. Normalmente las sentencias del TEDH, a pesar de reconocer el atropello de diversos tipos de derechos de forma sistemática a minorías étnicas no vinculan esto a su condición racial, étnica o nacional⁹.

El problema estriba en que el TEDH no realiza una distinción clara entre la prohibición de la vulneración del principio de igualdad, la de prohibición de la discriminación en general y la de prohibición de discriminación por categorías o rasgos *sospechosos* (raza, etnia o sexo). Para el TEDH es un continuo del principio de igualdad; pero debería realizarse la distinción señalada, de manera que se proporcionase un valor autónomo a la discriminación por determinados rasgos. En el caso de la prohibición general bastaría aplicar un *test de razonabilidad*: el principio de razonabilidad jurídica del trato diferente. En cambio, en el caso de la prohibición de discriminación por categorías o rasgos sospechosos debería aplicarse un criterio más estricto y exigente: el principio de proporcionalidad junto con un escrutinio estricto.

La consecuencia directa de no distinguir entre las diversas categorías y de entender la discriminación como una diferencia de trato no razonable es que se le proporciona al Estado que vulnera el principio de igualdad un “amplio margen de apreciación” para que justifique su comportamiento. Y este es uno de los problemas, el margen de apreciación por parte de los Estados, para establecer que las diferencias entre situaciones comparables pueden justificar diferencias de trato. Por otra parte, no se fijan parámetros concretos para valorar una relación de proporcionalidad razonable. De hecho, la interpretación que hace el TEDH

⁹ “Bonello sitúa la raíz de este ‘escape de la realidad’ en la regla probatoria de la ‘duda más allá de lo razonable’. A su juicio, el Tribunal, que, como regla general, debe hacer los derechos ‘practicables y efectivos y no teóricos o ilusorios’ (Artículo contra Italia, de 13 de mayo de 1980), no puede utilizar un estándar probatorio equivalente al que en un Estado se requiere para obtener una condena penal”. (Rey, 2007: 280, 287).

del artículo 14 CEDH es variable e incluso impredecible¹⁰. Por tanto, la aplicación de la CEDH y la garantía de los derechos termina siendo complementaria o subsidiaria¹¹.

El reconocimiento del margen de apreciación a las autoridades nacionales se realiza porque éstas se encuentran en principio mejor situadas que el propio TEDH para pronunciarse sobre la situación y las necesidades locales. De esta manera, la estructura argumentativa termina proporcionando el criterio de autoridad, normalmente, a aquel que resulta demandado en la vulneración de un derecho. Esto lleva a decisio-

¹⁰ Puede verse esta discusión en Bamforth, *et al.* 2008: 68-69 y 70. En el apartado 19 de la *Memoria explicativa del Protocolo nº 12*, antes citada, se dice: “En la medida en que no toda distinción o diferencia de trato equivale a discriminación, y debido al carácter general del principio de no discriminación, no se ha considerado necesario ni oportuno incluir una cláusula restrictiva en el presente Protocolo. En el derecho de la mayoría, si no de la totalidad de los Estados miembros del Consejo de Europa, se realizan ciertas distinciones basadas en la nacionalidad, por ejemplo, en cuanto a ciertos derechos o prestaciones. Las situaciones en que esas distinciones son perfectamente aceptables están suficientemente salvaguardadas por el propio significado de la noción de *discriminación*, tal como se describe en el apartado 18 anterior, ya que las distinciones para las que existe una justificación objetiva y razonable no constituyen discriminación. Además, conviene recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se deja cierto margen de apreciación a las autoridades nacionales para determinar si las diferencias entre situaciones a otros efectos análogos justifican distinciones de trato jurídico y en qué medida. La amplitud del margen de apreciación varía según las circunstancias, los ámbitos y el contexto (véase, por ejemplo, la sentencia de 28 de noviembre de 1984 sobre el asunto Rasmussen *c/Dinamarca*, Serie A, nº 87, apartado 40). Por ejemplo, el Tribunal ha reconocido un amplio margen de apreciación por lo que se refiere a la elaboración y aplicación de la política fiscal (véase, por ejemplo, la sentencia de 3 de octubre de 1997 sobre el asunto *National and Provincial Building Society y otros c/el Reino Unido*, compendio de sentencias y resoluciones 1997-VII, apartado 8)”.

¹¹ “... dicho con otras palabras, al no distinguir entre discriminación en sentido amplio y en sentido estricto, adoptando en principio un criterio judicial de examen muy deferente hacia la autoridad que establece la diferencia de trato, es lógico que el Tribunal tienda a ‘inhibir’ su juicio a favor de dicha autoridad nacional y que no le asigne a la prohibición de discriminación más que un valor secundario o subsidiario, meramente relacional, respecto del resto de derechos del Convenio”. (Rey, 2007: 282-283).

nes poco claras desde el punto de vista conceptual y técnico. El razonamiento que normalmente se utiliza para entender que la conducta está justificada es el siguiente:

Primero, si está prevista por la ley. Lo que sucede en muchos o en la mayoría de los casos.

Segundo, si persigue uno o varios fines legítimos. La consideración de fin legítimo es variada por parte de la interpretación del TEDH.

Tercero, y si es necesaria en una sociedad democrática para alcanzar tales fines.

Como dice Rey Martínez: “Se puede concluir, por tanto, que los perfiles jurídicos de la discriminación racial distan de estar claros en los casos críticos y que, en definitiva, [en concreto] la desigualdad real y efectiva de la minoría gitana, pese a tanta disposición jurídica en contrario, sigue siendo un hecho tozudo, casi inmovible, lo cual obliga a replantearse las estrategias jurídicas contra la discriminación” (Rey, 2003: 86).

Con todo esto, aunque se puede decir que los Estados tienen un cierto margen de apreciación para valorar si, y en qué extensión, las diferencias de trato en situaciones similares justifican esta diferencia (por ejemplo, STEDH 16 septiembre de 1996, *Gaygusuz v. Austria, Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, § 42), la decisión final, de la observancia de los requisitos del Convenio, recae en el Tribunal. En concreto, en los casos de discriminación racial y étnica, el margen de apreciación no puede servir para justificar, por ejemplo, la segregación racial o étnica (*D.H. v. The Czech Republic*, 2007).

Sin embargo, ¿qué podríamos entender por un escrutinio en sentido estricto? ¿hay que considerar la raza como un elemento objetivo y por tanto entender que no hace falta justificarla con otros elementos? Esto es, la subjetividad (pretendida) del ánimo de la conducta racista que, en ocasiones resulta difícil o imposible de probar, puede considerarse como un elemento objetivo y probado una vez se objete a través de conductas que hacen que entre en juego un trato distinto. La manera de enjuiciarlo podría ser: en el caso de que ese rasgo (la raza, etnia...) no existiera ¿se habría producido otro comportamiento? Si el componente

racista es un elemento determinante para que la conducta se realizara, entonces nos encontramos con un caso de discriminación. Si alguien actúa realizando un trato diferenciado por motivos de etnia o raza, hay un trato discriminatorio. Y si esto es así, no pueden ser relevantes los motivos o argumentos utilizados para justificar el comportamiento llevado a cabo.

En términos técnicos: 1) la finalidad del comportamiento no puede considerarse legítima porque esos otros elementos o categorías, como la raza o la etnia, la vician. 2) La proporcionalidad tampoco podría valorarse de manera neutra porque la categoría sospechosa racial o étnica harían siempre que el comportamiento no fuese proporcionado.

A pesar de esta actitud del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el “margen de apreciación”, se aprecia un cambio de trayectoria a partir del *Caso Nachova* (6 de julio de 2005) y, en concreto, en el *Caso Timishev contra Rusia*, de 13 de diciembre de 2005 en el que la argumentación se basa en un *test estricto* para las “categorías sospechosas” como la etnia o la raza: ninguna diferencia de trato puede ser objetivamente justificada si se basa exclusivamente, o de forma decisiva, en el origen étnico de una persona. La discriminación basada en la categoría o criterio de la raza o la etnia es una categoría odiosa dentro de todas las clases de discriminación: “La discriminación racial es un tipo especialmente odioso de discriminación y, a la vista de sus peligrosas consecuencias, exige de las autoridades especial vigilancia y una vigorosa reacción” [*STEDH de 13 de diciembre de 2005, Caso Timishev contra Rusia (demanda n.º 55762/2000 y 55974/2000)* par. 56]. Esto va a exigir un test más estricto de valoración.

En el caso se examina la demanda de un ciudadano ruso contra la Federación Rusa por la restricción de su libertad de circulación debido a su origen checheno y por la negativa a admitir a sus hijos en el colegio. De hecho, los agentes de la Inspección del Estado de Kabardino-Balkaria para la Seguridad en Carretera le negaron la entrada en frontera alegando una instrucción verbal del Ministerio del Interior de Kabardino-Balkaria que establecía no admitir a personas de origen étnico checheno.

El Tribunal entiende que el trato desigual es discriminatorio cuando no hay una justificación objetiva y razonable: “Un trato diferente a las

personas en situaciones similares sin una justificación objetiva y razonable, constituye una discriminación [véase *Willis contra el Reino Unido* (TEDH 2002, 36) núm. 36042/1997, ap. 48, TEDH 2002-IV]. Una discriminación debido a la etnicidad real o percibida de una persona es una forma de discriminación racial (véanse las definiciones adoptadas por las Naciones Unidas y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, apartados 33 y 34 supra)” (*STEDH de 13 de diciembre de 2005, Caso Timishev contra Rusia, par. 56*).

En el caso *Timishev* existe de una diferencia de trato basada “exclusivamente o de manera decisiva en el origen étnico”, por lo que no existe una justificación objetiva y razonable. El motivo principal de la falta de justificación es algo que no se debe olvidar, el pluralismo y la diversidad son principios básicos del Estado de Derecho democrático, y exigen una conducta contraria: la no diferenciación en función de la diversidad o la pluralidad de etnias o culturas. No es razonable ni objetivo utilizar estos rasgos para establecer distinciones¹².

Resulta interesante señalar como en ese caso no solo se entiende que la Convención prohíbe la discriminación basada en características reales sino también en las “percibidas” (apartado 56), lo que se denominaría “discriminación por suposición”. Por tanto, las personas que no formen parte de un grupo racial o étnico se encuentran también amparadas si ellas son percibidas por otros como miembros de ese grupo.

Como se ha dicho antes, es discriminatoria si no se basa en una justificación objetiva y razonable, es decir, si no persigue un fin legítimo o si carece de relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido.

¹² “El Gobierno no ha ofrecido ninguna otra justificación para la diferencia de trato entre personas de origen étnico checheno y personas de otro origen étnico en el goce de su derecho a la libertad de circulación. En cualquier caso, el Tribunal considera que una diferencia de trato basada exclusivamente o de manera decisiva en el origen étnico de una persona no puede estar objetivamente justificada en una sociedad democrática contemporánea construida sobre los principios del pluralismo y del respeto a las diferentes culturas”. *STEDH de 13 de diciembre de 2005, Caso Timishev contra Rusia (demanda n.º 55762/200 y 55974/2000)* apartado 58.

Si hemos señalado con claridad cuándo hay desproporción en el trato deberíamos también examinar supuestos en los que la diferencia de trato basada en la raza, etnia o nacionalidad fuera proporcional.

En principio, un trato diferente en función de la nacionalidad no constituye un supuesto de identificación por perfil étnico en materia de inmigración, porque esto puede formar parte de las decisiones que se tienen que realizar en relación a la entrada y residencia en un país. Y por lo tanto esta actuación podría considerarse proporcionada. Ahora bien, si diferentes grupos de personas de la misma nacionalidad son tratadas de manera diferenciada, esto sí que puede considerarse un trato diferenciado discriminatorio, si para ello se utiliza el criterio racial o étnico¹³. Precisamente en las fronteras y en otras situaciones de control administrativo es donde, amparándose en el criterio de la nacionalidad, se pueden producir casos de discriminación por la discrecionalidad que se tiene en este ámbito y porque muchas de las decisiones se ocultan al tratarse de una materia sensible por cuestiones de seguridad y, por tanto, las razones utilizadas en la toma de decisiones no se pueden desvelar.

Este sería un caso de discriminación directa: es decir, el rasgo se utiliza como el elemento de la discriminación. Pero también podrían producirse supuestos de discriminación indirecta, difíciles de probar, en los que la utilización de criterios neutros dieran lugar a situaciones de discriminación. Esto es, una política que utiliza patrones que tienen efectos discriminatorios, aunque no necesariamente tenían la intención de hacerlo.

Por ejemplo, parar solo a vehículos en determinadas horas o carreteras porque es conocido que por éstas circulan preferentemente los miembros de un grupo étnico determinado. También las entradas y sa-

¹³ Un ejemplo claro de esto, aunque juzgado en el ámbito nacional, se puede ver en el caso *del Aeropuerto de Praga* (2004) juzgado por la *House of Lords* en el Reino Unido. En este supuesto los oficiales de migración británicos no dejaron entrar a un grupo de gitanos checos que solicitaban asilo. *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and others (Appellants)*, [2004] UKHL 55, 9 de diciembre de 2004. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041209/roma-1.htm>.

lidas de determinadas estaciones de metro. Este puede ser el caso de inmigrantes irregulares que van a trabajar a primera hora de la mañana y regresan a última hora de la tarde.

Un ejemplo, en el que el TEDH reconoce un caso de discriminación indirecta en la que se vulnera el artículo 14 CEDH es el asunto *D.H. y otros v. República Checa* (Gran Sala, 13 noviembre de 2007, App. No. 57325/00, par. 184) que, aunque se refiere a discriminación por segregación escolar de niños gitanos, puede ser relevante para las prácticas policiales que utilizan el perfil étnico. En este sentido, aún cuando se establezcan perfiles étnicos a partir de prácticas policiales generales o incluso cuando no se puede probar la existencia de políticas racistas, si el comportamiento implica una diferencia de trato que no es ni proporcional ni necesaria, nos encontraríamos ante un trato discriminatorio que vulneraría la CEDH. Si hubiera una vinculación con otro de los derechos protegidos por la Convención, se podría invocar a través del art. 14 CEDH.

En resumen, en el ámbito del TEDH las prácticas policiales que utilizan el perfil étnico deberían cumplir tres criterios para considerar que una diferencia de trato es legítimo y no constituye discriminación en el marco del CEDH. En caso contrario, se considerarían discriminatorias. (OSJI, 2012: 193-194):

- a) Eficacia: las prácticas policiales que utilizan el perfil étnico pueden considerarse eficaces si se basan en una relación estadística objetiva entre los criterios étnicos utilizados y la probabilidad de que las personas identificadas con ese perfil cometieron o planeaban cometer un delito.
- b) Proporcionalidad: Se debe demostrar que los beneficios derivados de la utilización de los rasgos étnicos en los perfiles para aumentar la eficiencia en la aplicación de la ley son mayores que el daño causado por los efectos discriminatorias reales o percibidos de la utilización del perfil para esas personas o grupos.
- c) Necesidad: El uso de perfiles étnicos no es necesario si se obtienen los mismos resultados utilizando un método distinto que no exija un trato diferenciado.

Tanto los supuestos de discriminación directa como los de discriminación indirecta se sitúan dentro de las prácticas discriminatorias en el contexto de discriminación sistémica institucional que desarrollamos más adelante.

2.1.2. *La argumentación del principio de igualdad en España*

Los tribunales españoles utilizan el mismo tipo de estructura argumentativa que estas decisiones del TEDH, aunque sí se podría entender que se realiza una aplicación más estricta del criterio de razonabilidad. Conviene realizar un repaso de las decisiones de nuestro Tribunal Constitucional para terminar el recorrido en el caso *Williams Lecraft* en el que se juzga un supuesto de identificación basado en el perfil étnico.

En nuestro sistema constitucional la prohibición de discriminación racial y étnica del artículo 14 incluiría la prohibición de la discriminación directa e indirecta y el mandato de acciones positivas y de medidas de discriminación positiva¹⁴.

La jurisprudencia constitucional española ha distinguido, al interpretar el artículo 14 CE entre el *principio de igualdad* y el *mandato anti-discriminatorio*. Esto es, entre la diferencia de trato constitucionalmente admisible (*diferenciación*) y la diferencia de trato que no es constitucionalmente admisible (*discriminación*). Esta distinción es necesaria porque la ley no puede tratar de la misma forma todas las circunstancias de la realidad para hacer efectivo el principio de igualdad.

¹⁴ De forma resumida “comprende la prohibición de discriminaciones directas (cualquier trato jurídico diferente y peor en atención a la raza), la prohibición de discriminaciones indirectas (un trato jurídico diferenciado en razón de un criterio formalmente neutro, pero que impacta adversamente sobre los miembros de la minoría racial), el mandato de acciones positivas (tratos jurídicos favorables a aquéllos que fácticamente están en desventaja) y licitud, bajo ciertas condiciones, de las discriminaciones positivas (reserva de cuotas o de plazas en listas electorales, empleo público o privado, etc.)” (Rey, 2003: 90; 1995; 1999; 2002) Estas cuestiones se han tratado también en diversos trabajos: García Añón, 2002, 2004, 2009, 2010, 2013.

Resultaría imprescindible aquí realizar una distinción entre trato desigual y discriminatorio a los efectos de delimitar las conductas permitidas. El trato discriminatorio implica la violación “de la igualdad normativa como equiparación”, en cambio “la desigualdad es una cuestión de hecho, es una realidad que existe, como consecuencia de las diferencias, y del desajuste entre las normas que las protejan y que pretenden la equiparación, y esa realidad que por diversas razones persiste y no se resuelve con la proclamación de la igualdad formal” (Peces-Barba, 2000:176). Por ello, en lo que nos ocupa, el trato desigual no es discriminatorio cuando se justifica en las circunstancias de diferenciación. Sin esta justificación, sí que podría serlo. Por otra parte, el trato discriminatorio no siempre es injusto, ya que puede tender a favorecer la igualdad dentro de los márgenes descritos.

Para decidir la constitucionalidad de las leyes o actos jurídicos en relación al principio de igualdad se siguen distintos métodos en función de los rasgos utilizados por el legislador en la diferenciación (Giménez Gluck, 2000: 8 y ss.). Esto es, cuando no se trata de categorías o rasgos sospechosos u odiosos nos encontramos ante una diferenciación que debe pasar el test ordinario de constitucionalidad de la diferenciación, también denominado *test simple de razonabilidad o test mínimo* (Ruiz Miguel, 1996). En cambio, cuando la norma evaluada contiene estas categorías o rasgos sospechosos, nos encontraríamos ante un acto discriminatorio que debe satisfacer el *test o escrutinio agravado*.

En España, el Tribunal Constitucional desde la STC 22/1981, realiza un juicio de igualdad para determinar si estamos ante una discriminación o ante una diferenciación objetiva y razonable acogiendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Este Tribunal “ha señalado, en relación con el art. 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación. El art. 14 del Convenio Europeo declara el mencionado Tribunal en varias de sus Sentencias no prohíbe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades: la igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de

proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida” (fundamento jurídico 3º)¹⁵.

En el test se tiene que determinar (Giménez Gluck, 2000: 36, 38-39)¹⁶:

a) “que la finalidad a conseguir con la diferenciación sea razonable: esto es, que la finalidad responda a un objetivo constitucionalmente admisible”.

b) “que la relación entre dicha finalidad, la diferencia fáctica y la consecuencia de la diferencia de trato, sea proporcional”.

Ambos son parámetros indeterminados y el Tribunal Constitucional lo que hace es establecer “al menos, un marco jurídico”, pues las decisiones establecidas en las leyes o actos son fundamentalmente políticas. Por otra parte, estos parámetros coinciden con el “test o escrutinio mínimo” en el que el objetivo de la norma tiene que ser solo “legítimo”.

La determinación de la discriminación “no se traduce en un test concreto y diferenciado, como en Estados Unidos, sino en un juicio de igualdad sobre la justificación objetiva y razonable de la diferenciación más exigente que en los supuestos no tipificados. Este grado mayor de exigencia en la razonabilidad de la diferencia, al que podemos referirnos vagamente como *escrutinio estricto*, se puede definir como una predisposición especial del Tribunal contra la diferenciación; no es un test diferente del ordinario sino una especial sensibilidad en la aplicación del test ordinario” (Giménez Gluck, 2000: 42). Habría sido mejor que se objetivara y que no existiese un amplio margen de justificación en estos

¹⁵ En el mismo sentido pueden verse, entre otras, las sentencias TC: 75/1983, 209/1988, 110, 176 y 340/1993 y, 17 y 72/1994.

¹⁶ “Para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias —tenemos afirmado también— resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida” (STC 75/1983, fº jº 2º).

supuestos, como el caso *Williams Lecraft* en el que la razonable proporcionalidad se apoya en la estadística.

Esto es, ante la diferenciación por *rasgos sospechosos*, los enumerados en el artículo 14, más los que añade el Tribunal Constitucional (minusvalía o lengua), se realiza un juicio de igualdad más exigente, distinto del ordinario. Así por ejemplo se resume en la STC 200/2001 (FºJº4º): “No obstante este Tribunal ha admitido también que los motivos de discriminación que dicho precepto constitucional prohíbe [*se refiere a los del art. 14CE*] puedan ser utilizados excepcionalmente como criterio de diferenciación jurídica (en relación con el sexo, entre otras, SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 6; 128/1987, de 26 de julio, FJ 7; 229/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 126/1997, de 3 de julio, FJ 8; en relación con las condiciones personales o sociales, SSTC 92/1991, de 6 de mayo, FF JJ 2 a 4; 90/1995, de 8 de julio, FJ 4; en relación con la edad, STC 75/1983, de 3 de agosto, FF JJ 6 y 7; en relación con la raza, STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8), si bien en tales supuestos el canon de control, al enjuiciar la legitimidad de la diferencia y las exigencias de proporcionalidad, resulta mucho más estricto, así como más rigurosa la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación.”

En esta misma sentencia, a continuación del anterior párrafo y en el mismo fundamento jurídico, se concretan las exigencias del test estricto¹⁷:

¹⁷ “Al respecto tiene declarado que, a diferencia del principio genérico de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione* que imponen como fin y generalmente como medio la parificación, de manera que sólo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica, lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad (SSTC 126/1997, de 3 de julio, FJ 8, con cita de las SSTC 229/1992, de 14 de diciembre, FJ 4; 75/1983, de 3 de agosto, FF JJ 6 y 7; 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6). También resulta que en tales supuestos la carga de demostrar, el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma y se torna aún más rigurosa que en aquellos casos que quedan genéricamente dentro de la cláusula

a) Un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad.

b) La carga de demostrar el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma.

En esta estructura argumentativa ¿qué solución tendría un caso de diferenciación basado en el criterio racial o étnico para la identificación o selección de las personas? La respuesta del Tribunal la podemos ver en el caso *Williams Lecraft*.

2.1.3. El caso Williams Lecraft en el Tribunal Constitucional español

En este apartado se analizará el caso Williams Lecraft que, además de llegar a sustanciarse ante el Tribunal Constitucional español, posteriormente, dio lugar a un Dictamen del Comité de Derechos Humanos en fecha 27 de julio de 2009, exigiéndose el cumplimiento de los criterios de razonabilidad y objetividad para entender que un trato diferenciado no es discriminatorio.

El procedimiento judicial y constitucional de este asunto se desarrolló a partir de los siguientes hechos: el día 6 de diciembre de 1992 en la estación de ferrocarril de Valladolid, un funcionario de la Policía Nacional requirió a la señora Williams Lecraft, española de raza o etnia negra, para que se identificase, pero no a las otras personas que se encontraban allí. En concreto, no le requirió identificación a su marido e hijo que no eran de raza o etnia negra. Es más, el propio agente reconoció que la había identificado porque había recibido órdenes de parar a las personas “como ella”. La señora Williams Lecraft presentó una denuncia que dio lugar a las diligencias previas núm. 4392/1992 del Juzgado de Instrucción núm. 5 de aquella localidad, diligencias que fueron sobreseídas provisionalmente por entenderse que no resultaba justificada la

general de igualdad del art. 14 CE, al venir dado el factor diferencial por uno de los típicos que el art. 14 CE concreta para vetar que en ellos pueda basarse la diferenciación, como ocurre con el sexo, la raza, la religión, el nacimiento y las opiniones (STC 81/1982, de 21 de diciembre, FJ 2)”.

perpetración de delito alguno. Posteriormente, el 15 de febrero de 1993 se presentó un escrito en el Registro General del Ministerio del Interior en el cual se incluyó una doble solicitud: a) Por un lado, se recurrió en alzada la orden (no manifestada por escrito) del Ministerio del Interior de proceder a pedir la documentación a personas de color, orden que habría sido ejecutada en la persona de la señora Williams Lecraft el día 6 de diciembre. b) Por otro, se formuló solicitud de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado ante el Ministro del Interior, basando su reclamación en que el requerimiento de identificación se realizó exclusivamente sobre la señora Williams Lecraft por ser de raza negra, lo que implicaba un comportamiento racista que había producido lesiones morales y psicológicas a la requerida y a sus familiares fruto de la humillación sufrida, de la indignación que genera saber que la raza ha sido considerada criterio determinante para la actuación policial y, finalmente, de la inquietud de ser requerida por la policía para ser identificada. El argumento principal de vulneración del ordenamiento jurídico, fue que el solo hecho de una diferencia racial se considera base para la sospecha.

En vía jurisdiccional ordinaria fue desestimada y así lo hizo también la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2001, de 29 de enero de 2001, entendiendo que era razonable la utilización del criterio estadístico de que las personas de color son en mayor proporción extranjeras: “la actuación policial usó el criterio racial como meramente indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española”. Años más tarde se planteó una queja ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

El Tribunal Constitucional, ¿utiliza el escrutinio estricto en su argumentación? Sí, y entiende que la actuación policial es razonable. Según el Tribunal Constitucional el criterio estadístico, esto es, la mayor probabilidad de que el criterio racial determine que una persona es extranjera no es discriminatorio sino que es un “criterio de selección razonable”¹⁸.

¹⁸ “...la actuación policial usó el criterio racial como meramente indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española. Ninguna de las circunstancias acaecidas en dicha intervención indica que el comportamiento del

Habría discriminación si la utilización del criterio racial no estuviese vinculada estadísticamente con la mayor probabilidad de ser extranjero.

Para el Tribunal es un fundamento objetivo y razonable que puede justificar una diferencia de trato. Hay dos elementos que se deben tomar como punto de partida. Por una parte, no se puede pretender la igualdad en la ilegalidad¹⁹. Por otra, no es suficiente el hecho objetivo de que pudiera ser discriminatorio, sino que se debe fundar en un trato discriminatorio²⁰. Desde el punto de vista de la justificación, en resumen, no incurre en discriminación inconstitucional la actuación de la policía que, en un control de extranjería, pide a una persona que muestre su documentación utilizando el criterio racial o étnico. En el caso, la diligencia policial de identificación no fue humillante ni desconsiderada; fue llevada a cabo en una estación de ferrocarril, donde habían sido detectados extranjeros en situación irregular; y la policía había utilizado el criterio étnico como simple indicio de una mayor probabilidad de que la persona requerida fuera extranjera, aunque luego resultara ser española.

Sin embargo, hay un salto lógico en este argumento que no permite verificar su razonabilidad. Esto es, el criterio estadístico no sirve como

funcionario de la Policía Nacional actuante fuese guiado por un prejuicio racista o por una especial prevención contra los integrantes de un determinado grupo étnico, como se alega en la demanda. Lo discriminatorio hubiera sido la utilización de un criterio (en este caso el racial) que careciese de toda relevancia en orden a la individualización de las personas para las que el Ordenamiento jurídico ha previsto la medida de intervención administrativa, en este caso los ciudadanos extranjeros.”(STC 13/2001, FºJº 9º).

¹⁹ Por ejemplo la STC 27/2001, sostiene que la sanción impuesta a un recluso por negarse a participar en las tareas de limpieza no le discrimina con relación a otros reclusos, sometidos a regímenes penitenciarios diversos; y que no puede pretender la igualdad en la ilegalidad.

²⁰ No constituye una discriminación por razón del sexo que una empresa despidiera a una empleada, aún cuando se encontraba embarazada, cuando la entidad empleadora ignoraba ese hecho: no basta con que la trabajadora esté embarazada para que la empresa deba acreditar una causa de extinción real y seria, suficiente para justificar que el despido es ajeno a un motivo discriminatorio; es preciso alegar circunstancias concretas en las que fundar la existencia de un trato presumiblemente discriminatorio (STC 41/2002).

argumento razonable porque no incluye a todos los sujetos (hay extranjeros que no se pueden identificar por ese criterio); y porque a algunos de los que incluye no sirven para ser identificados (hay nacionales que pueden ser identificados por el criterio étnico, por lo que no sirve como criterio de diferenciación razonable).

En este sentido, por una parte, es *infrarepresentativo*. El criterio racial puede ser un elemento de probabilidad de la condición de extranjero, pero no es un criterio determinante: hay extranjeros que no pueden ser identificados por un criterio racial. Por otra, es *suprerepresentativo*. El criterio racial puede no ser un elemento determinante para aquellos que siendo identificados con él, no son extranjeros. Por tanto, si esto es así, no puede considerarse desde el punto de vista lógico un criterio razonable.

Existen otros argumentos críticos con la sentencia, entre ellos, las consecuencias que conlleva la argumentación utilizada, como dice Rey Martínez: “La Sentencia incurre, según creo, en una contradicción de fondo porque, por un lado, afirma que no hay discriminación directa porque no había ninguna orden o instrucción de identificar sólo a los individuos de una determinada raza y, por otro lado, concluye que es lícito tener en cuenta exclusivamente el color de la piel para efectuar un requerimiento policial de identificación. Es decir, si no existía expresamente aquella orden, después de su Sentencia, el Tribunal ha legitimado no ya la explícita orden de requerir la identificación sólo a negros, etc., pero sí tal posibilidad. (...) Todo ello parece ocultar que una persona fue tratada de modo distinto y peor sólo por el color de su piel y, por tanto, fue víctima de una patente discriminación directa, muy humillante por lo demás. El peligroso mensaje que ha lanzado el Tribunal es que a los negros (pero también a musulmanes, gitanos, etc.) se les puede tratar con una dosis mayor de sospecha por los poderes públicos”(Rey, 2003:84).

Por otra parte, en el voto particular se plantean una serie de argumentos frente a la posición mayoritaria del Tribunal que son suficientes para calificarla de inconsistente y poco acertada técnicamente. Dice así el Magistrado González Campos:

“la introducción de un criterio basado en la pertenencia de una persona a un grupo racial determinado resulta a mi entender contrario al art. 14 CE, pues nos encontramos ante una discriminación expresamente prohibida por este precepto, ya sea directa o sólo indirecta”. (...) “el daño al que alude la Sentencia no se produce sólo en supuestos de discriminación directa como los indicados, sino que también puede producirse como efecto normal si se acepta, según el parecer de la mayoría, que sea un criterio apropiado para ‘la razonable selección’ de las personas que pueden ser sometidas a control como extranjeros. De otro lado, que con tal aceptación se soslaya otro dato social relevante en orden a la aplicación de las normas sobre extranjería: que España, al igual que muchos Estados europeos, ya es una ‘sociedad multirracial’, en la que convive un número no desdeñable de personas de otras razas. Y estas personas son tanto extranjeros en una situación regular como nacionales españoles. Un dato que, por sí sólo debe excluir la introducción de la raza como criterio de selección en el control de extranjeros, en atención a sus previsibles efectos negativos para la dignidad de las personas. Pues basta reparar, en relación con los extranjeros del primer grupo, que si pueden quedar sujetos a la posibilidad de reiterados controles por razón de la raza, con tales medidas no sólo se está afectando negativamente a un elemento de la identidad de las personas que su dignidad como tales exige que sea respetado, sino que se está frustrando el objetivo de integración de los extranjeros en la sociedad española. Y respecto a los segundos, puede conducir a una consecuencia no menos grave: que se produzca una discriminación entre nacionales por razón de la raza, también atentatoria a su dignidad personal, como a mi entender ha sucedido en el presente caso”²¹.

Si ordenamos la posición del voto particular, la raza no puede ser un criterio de selección en el control de los extranjeros por distintos motivos:

- a) Argumento de eficacia: España y otros países europeos son sociedades multirraciales. Como ya hemos señalado el criterio racial no sirve para distinguir a los nacionales de los extranjeros.
- b) Argumento de dignidad: La raza como criterio de selección puede tener efectos negativos para la dignidad de las personas. Para los extranjeros, tanto en situación administrativa regular o irregular, porque la utilización del criterio racial como elemento de control incide de forma negativa en algo que es parte de su identidad, y que debe ser respetado y no considerado como un elemento nega-

²¹ Apartado 6º del Voto particular formulado por el Magistrado Julio Diego González Campos.

tivo o de sospecha de incumplir una norma. Como dice González Campos: “si pueden quedar sujetos a la posibilidad de reiterados controles por razón de la raza, con tales medidas no sólo se está afectando negativamente a un elemento de la identidad de las personas que su dignidad como tales exige que sea respetado”.

- c) Argumento de integración: La utilización de este criterio de selección frustra “el objetivo de integración de los extranjeros en la sociedad española” al establecer una forma de segregación o de distinción que nuestro sistema constitucional entiende que no es admisible. La diferencia de trato basada en el criterio racial no es constitucionalmente admisible y forma parte del mandato antidiscriminatorio del artículo 14 de la Constitución.
- d) Argumento de discriminación entre nacionales: Otra de las posibles consecuencias es, como en el caso *Williams Lecraft*, que se produce una discriminación entre nacionales en función el criterio racial.

Años más tarde, ante la imposibilidad de presentar un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por haber transcurrido el plazo y no contar con recursos económicos para ello, se presentó una Comunicación²², con el apoyo de dos organizaciones no gubernamentales, ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas al considerar que la sentencia del Tribunal Constitucional vulneraba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del que España es parte.

2.1.4. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas: la resolución en el caso Williams Lecraft

El Comité de Derechos Humanos en su resolución también utiliza un escrutinio estricto en su razonamiento, pero llega a una conclusión diferente a la del Tribunal Constitucional. El Dictamen del Comité de Derechos Humanos de 2009 estima que, aunque es legítimo efectuar

²² La denuncia puede descargarse en el presente enlace: <http://www.womens-linkworldwide.org/wlw/bajarFS.php?tl=3&per=143>.

controles de identidad con la finalidad de proteger la seguridad ciudadana, prevenir el delito o controlar la inmigración irregular, cuando las autoridades efectúan dichos controles, 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. Tampoco deben efectuarse de manera que solo las personas con determinados rasgos físicos o étnicos sean señaladas.

No nos encontramos con criterios razonables y objetivos en el caso de controles de identidad generales utilizando características físicas o étnicas. La individualización para el control de identidad por características étnicas, aún siendo un elemento determinante de la sospecha de una conducta ilegal, es un trato discriminatorio porque no es objetivo ni razonable.

“El Comité estima que es legítimo efectuar controles de identidad de manera general con fines de protección de la seguridad ciudadana y de prevención del delito o con miras a controlar la inmigración ilegal. Ahora bien, cuando las autoridades efectúan dichos controles, las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación ilegal en el país. Tampoco deben efectuarse de manera tal que sólo las personas con determinados rasgos físicos o étnicos sean señaladas. Lo contrario no sólo afectaría negativamente la dignidad de las personas afectadas, sino que además contribuiría a la propagación de actitudes xenófobas entre la población en general y sería contradictorio con una política efectiva de lucha contra la discriminación racial”²³.

²³ Dictamen del Comité de Derechos Humanos, 27 de julio de 2009 en la Comunicación N° 1493/2006, CCPR/C/96/D/1493/2006, apartado 7.2. “En el presente caso, se infiere del expediente que se trataba de un control de identidad general. La autora afirma que ninguna otra persona a su alrededor fue objeto del mismo y que el policía que la interpeló aludió a sus rasgos físicos para explicar la razón por la que le pidió a ella, y no a otras personas en el entorno, mostrar sus documentos de identidad. Estas alegaciones no fueron desvirtuadas por los órganos administrativos y judiciales ante los que la autora denunció los hechos ni tampoco ante el Comité. En estas circunstancias, el Comité no puede sino concluir que la autora fue individualizada para dicho control de identidad únicamente por razón de sus características raciales y que éstas constituyeron el elemento determinante para sospechar de ella una conducta ilegal. El Comité recuerda asimismo su jurisprudencia de que no toda diferencia de tratamiento constituye discriminación si los criterios de diferenciación son razonables y objetivos y si el objeto que se procura es lícito en

La consecuencia de esta decisión ha tenido diversos efectos²⁴. Por una parte, la Sra. Williams Lecraft ha recibido una disculpa escrita del Gobierno español, y una reunión privada con el Ministro de Asuntos Exteriores, aunque en el Dictamen se instó el “pedido de disculpas públicas”²⁵. Tampoco se concedió un recurso efectivo a la Sra. Williams, pues no recibió la indemnización que habría procedido para reparar la discriminación sufrida. En segundo lugar, la interpretación realizada por el Comité vincula a todos los órganos jurisdiccionales e instituciones españolas en virtud del apartado segundo del artículo 10 de la CE: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España”. A pesar de lo que expresamente dice el artículo, el propio Tribunal Constitucional entiende que ni las resoluciones del Comité ni del TEDH tienen carácter vinculante porque no se realizan dentro de la función jurisdiccional. Sin embargo, es relevante su carácter exegético y es la única forma de entender y dar sentido al artículo 10 CE: “Es por ello que, en atención

virtud del Pacto. En el presente caso el Comité dictamina que no se cumplen los criterios de razonabilidad y objetividad. Además, no se ha ofrecido satisfacción a la autora, por ejemplo, mediante la presentación de excusas como reparación.” Dictamen del Comité de Derechos Humanos, 27 de julio de 2009 en la Comunicación Nº 1493/2006, CCPR/C/96/D/1493/2006, apartado 7.4.

²⁴ ECRI, *Cuarto Informe sobre España...*, cit. pág. 45.

²⁵ El Defensor del Pueblo en su informe de 2011 señala: “...dos organizaciones se dirigieron al Defensor del Pueblo a fin de que supervisara las actuaciones previstas por la Administración española para dar efectivo cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos. Se concluyó la investigación al recibir un informe del Ministerio del Interior señalando que el Gobierno español había trasladado formalmente sus disculpas a la interesada con la que había mantenido una entrevista en la que se le transmitieron las medidas adoptadas para prevenir supuestos similares al que le afectó en su día. Además, se informó de que el Ministerio del Interior trabaja para seguir reforzando la formación de los funcionarios policiales en materia de derechos humanos, que incluye conocimientos relativos a la detección y persecución de cualquier forma de discriminación por motivos racistas, xenófobos, religiosos o de cualquier otra índole.” (Defensor del Pueblo, 2012: 330-331).

al nuevo contexto social y jurídico y a la condena al Estado español por parte del Comité, sería perfectamente pensable que el Tribunal Constitucional, e incluso la jurisdicción ordinaria, pudiera revisar la doctrina contenida en la referida sentencia” (Martínez Escamilla y Sánchez Tomás, 2012).

Por otra parte, se ha reiterado a través de una nota verbal de la Representación Permanente de España ante el Comité de Derechos Humanos que la legislación vigente en materia de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y los proyectos de ley sobre los agentes del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil les prohíben el uso de perfiles étnicos en el desempeño de sus funciones.

2.1.5. Discriminación sistémica e institucional. El contexto discriminatorio

El fenómeno de la identificación racial por perfil étnico generalmente se enmarca en el contexto de la discriminación sistémica o estructural y, en concreto, la de carácter institucional. Parece necesario incorporar esta perspectiva que se debería tener en cuenta y añadirla a los requisitos de la discriminación que hemos visto y que, de alguna manera, la agrava.

La primera referencia al término “racismo institucionalizado” aparece en 1968 acuñada por Carmichael y Hamilton para referirse a un racismo que formaba parte de la sociedad norteamericana en su conjunto, de sus instituciones y también practicada individualmente, y que se mostraba en determinadas conductas al tiempo que permanecía oculta. Se trata de un fenómeno que actúa a través de las instituciones, con independencia de las actitudes de los individuos que forman parte de las mismas. Se considera como un racismo *acrítico* más que *inconsciente* (Bowling y Phillips, 2002:40). “Acrítico” porque aquellos que lo realizan no tienen en cuenta las consecuencias de su actuaciones para las minorías étnicas que lo sufren (Bowling, 1998: 3-4).

Las prácticas tienen como consecuencia la creación de patrones de reforzamiento mutuo de la desigualdad racial en una sociedad, como se ha dicho, consciente o inconscientemente, al distribuir bienes, servicios y derechos de forma que los atributos raciales o étnicos resultan ser los

patrones de acceso a estos bienes, servicios o derechos (Bowling y Phillips, 2002:41).

Una de las cuestiones que plantea problemas es la referencia a si el trato discriminatorio se realiza de manera institucionalizada y habitual o es solo una práctica individualizada de algunos de los miembros de la institución (“las manzanas podridas”) que se extrapola a toda la institución. También la práctica institucionalizada forma parte de un complejo contexto de discriminación sistémica y cuya identificación puede resultar difícil.

Se debería por tanto distinguir entre discriminación racial o étnica sistémica que implica un complejo entramado social e institucional; de la discriminación institucional referida solo a alguna de las estructuras institucionales de la sociedad; y a su vez, de las prácticas de discriminación individuales dentro de las instituciones.

Por esto, parece necesario articular unos requisitos que nos permitan determinar cuándo, en su caso, un supuesto de identificación racial por perfil étnico forma parte de un fenómeno de discriminación institucionalizada o cuándo se trata de un supuesto aislado. En ambos casos, los hechos suponen una vulneración de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos. Sin embargo, las conductas racistas individuales son más fáciles de combatir que las prácticas policiales extendidas.

Un punto de partida para el concepto de racismo institucional puede encontrarse en el adoptado por el informe sobre la investigación de la muerte de Stephen Lawrence (el *Informe Macpherson*, 1999)²⁶:

²⁶ La investigación de la muerte de Stephen Lawrence, ocurrida en 1993, y el proceso posterior en el que se exculpó a las cinco personas que participaron, dio lugar a un informe para identificar las buenas prácticas y los problemas que se podían encontrar en la investigación y persecución de los delitos raciales. El informe fue elaborado por William Macpherson of Cluny, con el asesoramiento de Tom Cook, John Sentamu y Richard Stone y fue presentado al Parlamento del Reino Unido en febrero de 1999. La investigación concluyó que los fallos se debieron a una mezcla de factores: “incompetencia profesional, el racismo institucional y la falta de liderazgo de oficiales de alto rango”. (párrafo 45.24). Además aseguraba que “el racismo

“El fracaso colectivo de una organización para proporcionar un servicio apropiado y profesional a los individuos debido a su color, cultura u origen étnico, puede ser observado o detectado en procesos, actitudes y comportamientos que constituyan discriminación a través de un prejuicio involuntario, ignorancia, desconsideración o estereotipos racistas que ponga en situación de desventaja a las personas de minoría étnica. Este persiste porque la sociedad o una organización ha fallado en reconocer y afrontar su existencia y consecuencias causadas por una política, una determinada autoridad o un determinado modelo. Sin el reconocimiento y las medidas para eliminarlo, el racismo puede prevalecer como parte de la cultura o la ética de la organización” (Macpherson, 1999, par. 6.34).

Las prácticas de identificación policial utilizando un perfil étnico pueden considerarse como parte de un modelo de discriminación sistémico institucional cuando puede describirse con una serie de características²⁷ que podrían ser el fermento o las semillas de la “xenofobia institucional” (De Lucas, 2012b):

a) En primer lugar, suponen “el fracaso colectivo de una organización para proporcionar un servicio apropiado y profesional”. Esto hace referencia a las obligaciones de la conducta profesional de las fuerzas y

institucional existía tanto en el Servicio de Policía Metropolitana (MPS) como en otros Servicios de Policía y otras instituciones de todo el país”. (párrafo 6.39).

²⁷ Pueden extraerse de lo expuesto hasta el momento y de la definición de Benjamin Bowling utilizada en *The Stephen Lawrence Inquiry*, párrafo 6.33: *Benjamin Bowling, Violent Racism: Victimisation, Policing and Social Context*, Clarendon Press 1998. (Párrafos 21-22, págs. 3-4).

“Institutional racism is the process by which people from ethnic minorities are systematically discriminated against by a range of public and private bodies. If the result or outcome of established laws, customs or practices is racially discriminatory, then institutional racism can be said to have occurred. Although racism is rooted in widely shared attitudes, values and beliefs, discrimination can occur irrespective of the intent of the individuals who carry out the activities of the institution. Thus policing can be discriminatory without this being acknowledged or recognised, and in the face of official policies geared to removal of discrimination. However, some discrimination practices are the product of uncritical rather than unconscious racism. That is, practices with a racist outcome are not engaged in without the actor’s knowledge; rather, the actor has failed to consider the consequences of his or her actions for people from ethnic minorities. Institutional racism affects the routine ways in which ethnic minorities are treated in their capacity as employees, witnesses, victims, suspects and members of the general public.” Posteriormente revisada y publicada en 1999, Oxford: Oxford University Press.

cuerpos de seguridad como un elemento determinante de la vinculación de una forma de comportamiento exigible a una institución. Un indicador de una relación adecuada con los individuos y los grupos, en particular las minorías étnicas, implica “proporcionar un servicio apropiado y profesional”. Por el contrario, si se fracasa en “proporcionar un servicio apropiado y profesional” a los individuos y grupos minoritarios nos encontramos con un indicador de “discriminación étnica institucional”. Se producen unas relaciones deficientes entre la policía y la comunidad, y la falta de confianza genera y retroalimenta conductas racistas así como una actuación policial inadecuada. La policía no puede ser eficaz en la lucha contra la delincuencia a menos que tenga una buena relación con la comunidad a la que sirve.

b) En segundo lugar, se trata de modelos organizativos y prácticas institucionales que tienen efectos perjudiciales. Toda práctica discriminatoria tiene efectos perjudiciales porque lleva a cabo un trato diferenciado no justificado “a los individuos debido a su color, cultura u origen étnico”. Se realiza un trato diferenciado no justificado. Y aunque el trato se pueda considerar neutro, tiene efectos perjudiciales. En el caso de los migrantes, como ha señalado De Lucas, las políticas migratorias nacionales y europeas han construido la imagen de los migrantes y han determinado su condición de “infra-sujetos”: invisibles en el espacio público (económico, laboral, cultural...); sometidos identitariamente (las diferencias culturales se utilizan para promover una jerarquía de dominación y un modelo impuesto de asimilación); con un estatus desigual como sujetos, porque su presencia es considerada solo temporal en función de las necesidades del mercado laboral, de forma que se limitan sus derechos básicos, incluidos los derechos sociales (De Lucas, 2012b; De Lucas y Añón, 2013; Añón 2003, 2004, 2010).

c) La discriminación sistémica se expresa en normas, políticas, costumbres y prácticas, en estructuras organizativas que tienen como consecuencia penalizar de forma desproporcionada a los miembros de una minoría étnica.

d) Se trata, al mismo tiempo, de un proceso y un resultado. No solo es una conducta que tiene lugar en el tiempo, sino que la consecuencia de esa conducta también es discriminatoria.

e) Tienen carácter sistemático y persistente.

f) La aceptación o no de la práctica por parte de la víctima no es un elemento determinante debido a que la discriminación tiene carácter estructural. Por ejemplo, tal y como se señala en el informe sobre perfil étnico y sus consecuencias realizado por la *Comisión de los Derechos de la Personas y de la Juventud de Quebec*: “La discriminación sistémica implica tanto la discriminación directa como la indirecta, pero además va mucho más allá. Está basada en la interacción dinámica entre las decisiones y las actitudes viciadas por el prejuicio, y en modelos organizativos y prácticas institucionales que tienen efectos perjudiciales, tanto si son queridos como si no...” (Commission Québec, 2011: 14). Y de hecho se considera como algo normal²⁸.

g) afecta a las personas como ciudadanos en su actividad ordinaria.

En este sentido, las prácticas policiales de identificación amparadas en la normativa que, en principio, implica un tratamiento neutro (por ejemplo, la ley ampara que se realicen distinciones administrativas en función de la nacionalidad) que toman como punto de referencia la estadística para establecer un perfil en la identificación (por ejemplo, las personas con determinados rasgos tienen más probabilidades de ser extranjeros) realizadas de forma sistemática (por ejemplo, como parte de una política de control nacional o europeo del fenómeno migratorio) tienen todos los elementos de la discriminación institucionalizada descrita.

²⁸ Según el Tribunal Supremo de Canadá “La discriminación (sistémica) se refuerza por la alta exclusión del grupo desaventajado, porque esta exclusión fomenta la creencia, tanto dentro como fuera del grupo, de que la exclusión es resultado de fuerzas “naturales”. *Action Travail des Femmes v. Canadian National*, [1987] 1 R.c.S. 1114, 1139 (1987) 8 c.H.R.R. D/4210 (S.c.c.). citado en Commission Québec, 2011: 14

2.2. LA JUSTICIA PROCEDIMENTAL COMO UNA CONCEPCIÓN DINÁMICA DE LA LEGITIMIDAD: CONFIANZA EN LA POLICÍA Y COOPERACIÓN CON LA JUSTICIA Y EL DERECHO

Tenemos que añadir otro aspecto a este análisis, además de demostrar que las identificaciones realizadas utilizando perfiles étnicos suponen una práctica discriminatoria: la valoración de la legitimidad de las instituciones cuando éstas vulneran algún derecho. Para ello se utilizarán los parámetros de las *teorías de la justicia procedimental*.

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. Este marco general, en el que se vincula el concepto de legitimidad con el de confianza y cooperación, se puede trasladar a todas las instituciones, incluyendo las fuerzas y cuerpos de seguridad. De este modo, cuando se desconfía de la policía porque se considera que actúa de manera injusta o ilegítima o porque vulnera derechos, nos situamos en un patrón de falta de cooperación y de legitimidad con las instituciones. El supuesto de la actuación sistemática de identificaciones por perfil étnico puede dar lugar al deterioro de la vinculación con esta institución, con las consecuencias que ello conlleva.

Se trata de utilizar un enfoque que concede una atención especial a la relación entre las formas de actuación de la policía y la evaluación de la legitimidad que le confieren los ciudadanos, cuestión que resulta de una importancia fundamental precisamente cuando se entiende que se están vulnerando ciertos derechos a causa de un trato discriminatorio. En la metodología de la encuesta realizada por *Metroscopia* con el apoyo de la *Open Society Foundations*, que se analizará en profundidad en los siguientes capítulos, se han utilizado los parámetros de la *teoría de la justicia procedimental*, que es el nombre por el que se conoce la teoría que surge a partir de diversos estudios empíricos, especialmente en el ámbito anglosajón (sobre todo en Estados Unidos), y en el campo de la

criminología, mediante la que se demuestra estadísticamente las relaciones existentes entre los elementos señalados anteriormente (el comportamiento de la policía, la confianza ciudadana, las valoraciones de su legitimidad y su voluntad de cooperación).

2.2.1. La teoría de la justicia procedimental: orígenes y su expansión

La teoría de la justicia procedimental es, concretamente, un modelo que trata de explicar la interacción de los elementos existentes en las relaciones entre las personas que tienen el poder y las que deben respetar las decisiones del mismo. En ella se analiza la configuración de grupos en los que existen ciertos individuos que tienen la potestad de ejercer una autoridad de forma claramente definida, independientemente del ámbito en el que tengan lugar. Puede aplicarse, por ejemplo, en el ámbito laboral, así como en cualquier otro ámbito social en el que se requiere del establecimiento de una serie de pautas de conducta. La teoría se centra, de este modo, en las relaciones que se crean entre los individuos (tanto a nivel individual como de grupo) y que se encuentran sometidos a la autoridad y a las organizaciones o instituciones que la ejercen, tras las cuales siempre encontramos finalmente a personas, ya sea en su faceta como juez, policía o jefe de una empresa (Tyler, 2002, 2008, 2011a, 2011b). En otras palabras, se presta atención a la interacción de los elementos que tienen importancia a la hora de configurar las relaciones entre las personas que tienen el poder y las que deben respetar las decisiones del mismo. Como hemos señalado, esta teoría ha recibido en los últimos años una atención importante en el ámbito de la criminología británica y americana; atención que actualmente se está extendiendo a otros contextos tanto geográficos como disciplinares. Es por ello que podemos encontrar estudios que siguen las bases de la teoría de justicia procedimental aplicados en América Latina, en países como Argentina y México²⁹ (Bergman, M. y Flom, H., 2012). Más cercanos a nosotros, ya en el ámbito europeo, ha sido principalmente en el

²⁹ En su estudio analizan los resultados de varias encuestas llevadas a cabo en las ciudades de Buenos Aires y Ciudad de México en los años 2007-2008, en las que participaron varios miles de personas.

Reino Unido donde se han llevado a cabo análisis en los que se aplican y verifican los postulados de la teoría de la justicia procedimental³⁰ en cuanto a las relaciones entre los ciudadanos y la policía. Además, se debe reconocer la importante expansión del ámbito de aplicación de la teoría de la justicia procedimental. Por ejemplo, con la inclusión de preguntas destinadas a tal fin a partir de la Quinta Oleada de la Encuesta Social Europea (en adelante ESE) (<http://ess.nsd.uib.no/ess/round5>) que analiza el período 2010-2011. Esto ha permitido un análisis comparativo entre distintos países de Europa³¹. Como puede observarse en el apartado de Anexos, existe una gran similitud entre las preguntas realizadas en relación a la policía en la mencionada oleada de la ESE (véase *Anexo 6*) y algunas de las preguntas formuladas en la encuesta realizada por Metroscopia, que aquí nos ocupa (véase *Anexo 5*).

En el ámbito español, el diseño y aplicación de la ESE se lleva a cabo desde la *Universitat Pompeu Fabra* (<http://www.upf.edu/ess/>). No obstante, hasta el momento, cabe señalar que parece no haberse dedicado una atención específica a las cuestiones relativas a la justicia procedimental, la confianza y la legitimidad de la policía atendiendo a las minorías étnicas, tal como se realizará en este estudio. De hecho, los resultados publicados de la encuesta resultan esclarecedores por las comparativas que se realizan entre los distintos países participantes, pero no aportan datos en referencia a las minorías de cada país que nos permitan saber en qué grado hay diferencias entre las percepciones de las perso-

³⁰ Son varios los estudios y artículos publicados conjuntamente por el grupo de investigación formado por los profesores: Mike Hough, Jonathan Jackson, Tom Tyler y el propio Ben Bradford, siendo precisamente este último, el encargado de diseñar y analizar la encuesta encargada a Metroscopia con el apoyo de la *Open Society Foundations*. A ellos nos referiremos de nuevo más adelante, en este mismo capítulo.

³¹ Un elemento a destacar en referencia a la mencionada Encuesta Social Europea es la total disponibilidad de la información obtenida con la misma que fomenta la investigación y la multidisciplinariedad de los análisis desde la perspectiva ya no solo criminológica sino también sociológica y jurídica. Este hecho contrasta con la opacidad en la que, en muchas ocasiones, se mantienen los resultados obtenidos mediante encuestas.

nas que pertenecen a los grupos mayoritarios y las que pertenecen a los grupos minoritarios.

2.2.2. La teoría de la justicia procedimental

La teoría de la justicia procedimental, en relación a las fuerzas y cuerpos de seguridad, se plantea la forma en que los oficiales de policía ejercen su poder y su autoridad. Se entiende por justicia procedimental que se realice un servicio imparcial con respecto a las leyes, un uso del poder justo, respetuoso y que se imparta de forma uniforme (es decir que no haya grupos sometidos a un mayor control que otros). En definitiva, la justicia procedimental está relacionada con la *calidad de la toma de decisiones* y la *calidad del trato interpersonal* y esto implica que existan varios condicionantes que deban satisfacerse para que esto ocurra. La calidad de la toma de decisiones está relacionada con una actuación policial regida por la imparcialidad y por la igualdad de trato, de acuerdo con las normas establecidas, justificando con transparencia los argumentos que motivan la toma de decisiones. A su vez, la calidad del trato interpersonal está vinculada al hecho de que las personas sientan que se las trata con dignidad y respeto, elementos que pueden llegar a tener un componente subjetivo o valorativo, pero también está relacionada con circunstancias que se pueden distinguir más fácilmente: como que el agente permita al ciudadano expresar su opinión o posicionamiento respecto a la decisión tomada, es decir, que se permita una cierta participación en la interacción entre la persona que ostenta el poder y la que se entiende que debe acatar las decisiones de éste (Tyler, 2003a: 298 y ss.). Precisamente, numerosos estudios muestran que el ejercicio de la autoridad, a través de la aplicación de procesos justos, refuerza los lazos sociales entre los individuos y las autoridades y aumenta la confianza entre ellos³² (Tyler y Huo, 2002, Sushine y Tyler, 2003; Tyler, 2006a y 2006b; Bradford y Jackson, 2010; OSJI, 2013:28). Teniendo en cuenta,

³² En estas investigaciones se demuestra que cuando se tiene una imagen de que la policía actúa de manera justa, esto hace que se tenga una actitud positiva hacia ella, incrementando el sentimiento de pertenencia al grupo y de confianza, de manera que se genera un sentimiento de legitimidad en la policía que promueve la

tal como se ha comentado en la introducción, que solo en el año 2012 se realizaron en España casi ocho millones de identificaciones policiales, resulta innegable la importancia de esta actividad en la confianza hacia la policía por parte de los ciudadanos. Sorprende además, la falta de datos e información estadística oficial respecto a estas cuestiones en las que se debería asumir que los contactos entre los oficiales de policía y los ciudadanos son momentos clave en los que se forma y se reproduce (o se socava) la confianza y la legitimidad hacia las instituciones públicas. Más todavía, cuando se trata de información que atienda a las diferencias étnicas.

La justicia procedimental impulsa la idea de que los individuos y la policía están “del mismo lado” y se demuestra mediante la neutralidad y la transparencia, aplicando un trato justo, equitativo y respetuoso, y dando la posibilidad de que exista una sensación de control (o “voz”, Hirschman 1970) sobre lo que ocurre. La teoría de la justicia procedimental es, por tanto, una teoría de conformidad con el poder, cuyo objetivo último es conocer los condicionantes necesarios para que las personas cumplan las normas sociales establecidas.

La experiencia de justicia o injusticia en el trato que recibe una persona por parte de las autoridades comunica mensajes tanto sobre la confianza de la propia autoridad como sobre el estatus de “inclusión” de ella misma en la sociedad. En otras palabras, las personas son sensibles a las señales y los símbolos que tienen lugar en sus experiencias con la policía y que comunican información sobre su estatus y su posición dentro de un grupo (de Cremer y Tyler, 2005). Es decir, el modo en que la policía trata a las personas muestra su estatus dentro del grupo al que representa la policía (Tyler y Blader, 2003b) y puede ser entendido de muchas formas, ya sea por la nación, el Estado o la comunidad (Bradford *et al.* 2009; Loader y Mulcahy 2003; Reiner 2000; Waddington 1999). En este contexto, tiene una importancia destacada la idea de que la *injusticia* procedimental puede comunicar la estigmatización por parte de las autoridades jurídicas como resultado de la aplicación de estereotipos

cooperación y el cumplimiento de la ley. Pero cuando se tiene una imagen de que la policía es injusta o ilegítima, se fomenta que la población desafíe a la autoridad.

negativos hacia ciertas personas o ciertos grupos de personas (Tyler y Waksak, 2004).

Por el momento, lo que ha podido analizarse y comprobarse es que cuando las personas perciben que la policía les trata de una forma determinada no por lo que están haciendo (por ejemplo, que estén siendo tratados mal porque hayan infringido alguna norma), sino que entienden que el trato recibido se debe a otros condicionantes como su etnia, género, o edad, la conducta de la policía conlleva implicaciones identitarias negativas. Esto provoca que se compare y se ponga en duda el respeto a los derechos y a la igualdad entre las personas que reciben dichas conductas y las que pertenecen al grupo mayoritario.

También hay que tener en cuenta que la justicia procedimental tiene un componente evaluativo —de valoración por parte de los ciudadanos— que no se circunscribe únicamente al hecho de que la policía actúe de forma “procedimentalmente justa” (Bradford, 2012). Podría darse la circunstancia de que un comportamiento policial fuese procedimentalmente justo, que siguiese las normas establecidas en una sociedad determinada, pero no por ello podría considerarse como una actuación legítima. Es en este punto donde entran en consideración los valores.

Aquello que resulta evidente es que la policía tiene en sus manos la capacidad de mostrar a los ciudadanos, cuando interactúa con ellos, que se comporta de forma normativamente correcta. Después de todo, no podemos olvidar que la actividad policial se sitúa, o debería situarse, en el campo de la *aplicación de la justicia*. En virtud de ello, las acciones de la policía deben remitir necesariamente a un conjunto de normas y valores compartidos entre las instituciones de justicia y los ciudadanos. A diferencia de las normas, que se encuentran recogidas en los distintos códigos, resulta más complicado delimitar cuáles son los valores que deben moldear una conducta y que son comúnmente aceptados en una sociedad.

2.2.3. La relación entre la legitimidad y la justicia procedimental

En base a lo observado anteriormente, podemos afirmar que la justicia procedimental y el sentimiento de confianza que genera están rela-

cionados con la legitimidad de una autoridad. En este sentido, la teoría de justicia procedimental parte de la concepción weberiana de la legitimidad del poder. El elemento común en la clasificación que Weber realiza de los distintos tipos de legitimidad de una autoridad (legal o racional, tradicional y carismática) es que todos ellos se fundamentan en la percepción por parte de las personas sometidas a la misma para confirmar su verdadera existencia (Weber, 1944). En otras palabras, la teoría de justicia procedimental recoge y enfatiza la necesidad del consentimiento por parte de las personas afectadas por un ejercicio de poder con las autoridades que lo llevan a cabo.

Son muchas las definiciones que se han realizado del complejo concepto de legitimidad. De forma general, se considera que la legitimidad es el derecho a gobernar y el reconocimiento de ese derecho por parte de los gobernados (Beetham, 1991; Coicaud, 2002; Tyler, 2006a; Bottoms y Tankebe, 2012; Hough *et al.*, 2013). Resulta interesante tener en cuenta la conocida distinción realizada por Hinsch entre legitimidad normativa (u objetiva) y legitimidad empírica (o subjetiva) (Hinsch, 2008, 2010), que muy recientemente recogen y matizan Hough, Jackson y Bradford con motivo del análisis de los resultados de la 5ª oleada de la Encuesta Social Europea (Hough *et al.*, 2013). La legitimidad normativa está relacionada con el cumplimiento por parte de las autoridades de ciertos requisitos sustantivos en sus actuaciones (siendo éstos normalmente requisitos de justicia y racionalidad), para los que pueden aducirse evidencias objetivas. Por otra parte, la legitimidad empírica hace referencia al grado en que los gobernados reconocen a la autoridad como legítima, y más recientemente, al hecho de que aquellos que ostentan el poder consideran que están autorizados a dar órdenes. La legitimidad empírica es un concepto relacional en donde, por un lado, los gobernados reconocen una obligación de obedecer a los que ostentan el poder, creen que estos últimos actúan en base a una normativa y un marco ético adecuados, bajo un Estado de Derecho y, por otro lado, quienes ostentan el poder tienen un sentimiento recíproco de autoridad para emitir órdenes (Bottoms y Tankebe, 2012). Se trata, por tanto, de una concepción “dinámica” de la legitimidad (Bradford *et al.*, 2013) puesto que las valoraciones de los gobernados y los gobernantes varían dependiendo de las relaciones que se establecen entre unos y otros. En este sentido, la legitimidad de la po-

licia *desde la perspectiva de los vigilados*³³ puede caracterizarse como (a) el grado en el que las personas creen que la policía tiene un derecho válido para ejercer poder e influencia; y (b) el tipo de opiniones y acciones que tal creencia genera (Jackson y Myhill, 2012; Tankebe, 2013).

El análisis que se presenta a continuación en este informe sigue el esquema de trabajo que actualmente se viene realizando respecto a varios países europeos, a partir de la ya mencionada *Encuesta Social Europea*. Como hemos reconocido, si bien es cierto que en España el análisis de los datos que hacen referencia a la relación entre la justicia procedimental, la confianza, la legitimidad y la voluntad de cooperación con jueces y policías no han sido explotados de forma muy significativa, no ocurre lo mismo en otros países, especialmente en el Reino Unido (Jackson y Stares 2011, Jackson y Pooler 2011; Hough *et al.* 2013).

El planteamiento propuesto asume que se puede considerar que la policía es legítima cuando se cumplen tres condiciones: cuando los individuos perciben que los oficiales de policía actúan respetando formas moralmente válidas, cuando creen que la policía acata las normas y los procedimientos previstos para regular su comportamiento, y cuando éstos ofrecen voluntariamente su consentimiento a la actividad policial. Visto desde este punto de vista, la legitimidad puede verse como dependiente, en parte, de los juicios de las personas sobre el comportamiento de la policía (por ejemplo, los ciudadanos hacen valoraciones de si la policía sigue o no las normas y de si actúa de forma normativamente justificable) y, también en parte, dependiendo de sus motivaciones o comportamiento en relación con la policía (por ejemplo, de si los ciudadanos actúan de forma que indican su consentimiento hacia el papel de la policía).

³³ Recientemente, varias investigaciones ponen de relieve la necesidad de ampliar el punto de vista de la legitimidad *desde la perspectiva de las personas que vigilan*, puesto que ambas perspectivas se complementan y favorecen una visión más completa de la legitimidad. Para profundizar en esta cuestión véase Bottoms y Tankebe, 2012 y Tankebe 2013.

2.2.4. La legitimidad y la voluntad de cooperación

La justicia procedimental y la legitimidad se han ligado a la predisposición de las personas a cooperar con la policía y a acatar el Derecho. Por un lado, las personas están motivadas para cumplir las normas de los grupos a los que creen que pertenecen; también hay más probabilidad de que cooperen tanto con los representantes del grupo como en nombre del grupo. Por otro lado, conceder legitimidad a la policía implica cederle el derecho a determinar qué se considera un comportamiento adecuado, bien sea cuando está relacionado con el Derecho en sí mismo o bien cuando se dan órdenes a las personas para que colaboren, en el momento en que se necesite, dentro de las obligaciones que tiene atribuidas la policía. Es más, la identificación con la policía, que se refuerza mediante un uso justo de la autoridad, también ayuda a crear un sentido de validez moral de la posesión del poder por parte de la policía (Jackson y Myhill 2012, Jackson y Stanko 2012). Se refuerzan así aún más las conexiones entre la justicia procedimental, la legitimidad y la cooperación. En otras palabras, nos encontramos motivados para ofrecer nuestro apoyo a aquellas autoridades que creemos que “hacen lo correcto”. Una implicación obvia de este planteamiento es que aquella actividad de la policía que socava la confianza y la legitimidad, a la larga, provocará que la vigilancia policial resulte más complicada, puesto que las personas dejarán de cooperar con los agentes y se sentirán estimuladas para ver el comportamiento delictivo como una “acción-alternativa” posible (o más deseable) (Wikström *et al.* 2012). Cabe reconocer que en la encuesta que analizaremos no disponemos de datos suficientes para realizar cálculos válidos sobre la conformidad de los ciudadanos con las leyes. No obstante, podemos probar la idea de que en España, como en cualquier otro lugar, unos niveles bajos de justicia procedimental y de legitimidad están relacionados con una menor voluntad de cooperación con la policía.

2.2.5. Condicionantes a tener en cuenta en el contexto español

A pesar de que cada vez encontramos más evidencias de múltiples contextos nacionales que confirman el planteamiento de la teoría de la

justicia procedimental, no se puede caer en el error de asumir la existencia de un “efecto de justicia procedimental” en ningún ámbito, sin probarlo antes empíricamente.

Las paradas policiales en España, especialmente cuando se dirigen a minorías o grupos de migrantes, proporcionan un número de pruebas importantes de las ideas descritas con anterioridad. A este respecto, hay varias cuestiones que cabe tener en cuenta. En primer lugar, la centralidad en la teoría de la justicia procedimental de la pertenencia compartida a un grupo, puede no ser aplicable del mismo modo en contextos en los que los individuos o los grupos se sienten distanciados o alienados por los grupos mayoritarios o nacionales a los que representa la policía. En estos contextos, puede que las personas estén en menor armonía respecto al componente relativo a la identidad del comportamiento de la policía, es decir, quizás se preocupen menos por la justicia procedimental en sus interacciones con la policía, y quizás, en el sentido contrario, puede que la injusticia procedimental tenga un impacto menor en sus juicios sobre la legitimidad y la voluntad de cooperar. Se trata, sin duda, de una cuestión empírica a comprobar si las personas de los grupos minoritarios en España se sienten realmente tan distanciadas o alienadas, y no es necesario asumir que se sientan así para verificar estas ideas. Una conclusión a este respecto puede ser que, al preocuparse en menor medida por la justicia procedimental, las personas de grupos alineados o marginados tienen una relación más instrumental con la policía. Es por ello que otorgan una mayor importancia a las cuestiones relativas a la efectividad a la hora de formar sus juicios sobre la legitimidad y de tomar decisiones sobre las actuaciones que tienen que ver con la cooperación.

En segundo lugar, varias investigaciones muestran que la gente confía y apoya menos a la policía cuando ha sido parada y cacheada recientemente o cuando ha tenido experiencias negativas con ella. De hecho, la confianza no se ve reforzada ni tan solo cuando las experiencias son valoradas positivamente. Es decir, que se pueden entender que las paradas, cacheos y registros tienen un efecto negativo en sí mismo (Bradford *et. al.* 2009; OSJI, 2013:26-27). No obstante, la experiencia de ser parado por la policía, particularmente en aquellas personas para las que se convierte en algo que ocurre regularmente, puede que no tenga los efec-

tos colaterales descritos anteriormente en la confianza, la legitimidad y la voluntad de cooperación. Es posible que si las personas llegan a habituarse a la experiencia de ser parados, o si se encuentran en una situación en la que esperan poco de la policía, cualquier parada puede que tenga en ellos un efecto muy limitado. En tercer lugar, como se ha señalado, el fenómeno migratorio es reciente y ha incrementado y modificado la estructura de la población en los últimos años. Este factor puede hacer que no se puedan realizar comparaciones con los estudios de otros países en los que la población migrante se encuentra asentada y arraigada más tiempo. En cuarto lugar, la existencia de múltiples identidades nacionales y regionales resulta algo muy propio del contexto español; hecho que puede complicar todavía más los aspectos de identidad grupal de la teoría de justicia procedimental. Esto tiene implicaciones en la legitimidad de la policía (puesto que cabe preguntarse sobre su representatividad: ¿a qué “Estado” o a qué “nación” particular representan?) que van más allá y, en cierto modo saturan, los planteamientos de la justicia procedimental. A pesar de ello, como dijimos antes, el análisis que se presenta a continuación empieza asumiendo que la justicia procedimental es importante en España, como en cualquier otro lugar. Concretamente, las dos asunciones fundamentales son: que la experiencia de ser parado está ligada con una menor confianza, una menor legitimidad, y una menor disposición a cooperar con la policía y que esta relación puede constatarse tanto en los grupos mayoritarios como en los minoritarios.

En resumen, tomando en consideración los planteamientos de la teoría de la justicia procedimental, que nos permite evaluar la legitimidad del comportamiento de las instituciones, y aplicándolos al contexto y al caso que nos ocupa, se deberían tener en cuenta los aspectos enumerados a continuación, que se relacionan con los requisitos necesarios para considerar que existe un trato discriminatorio hacia ciertos grupos minoritarios:

1. La desproporción de las medidas que se llevan a cabo (que se vincula al requisito de proporcionalidad).
2. La efectividad (que se vincula a la valoración de la necesidad, esto es, si existía otra forma de actuar alternativa menos lesiva).

3. 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.

4. 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.

Todos y cada uno de estos aspectos serán tratados en los siguientes capítulos de este informe.

2.3. ¿CÓMO SE PUEDE PROBAR LA DISCRIMINACIÓN EN LAS IDENTIFICACIONES POR PERFIL ÉTNICO?

El objetivo de este apartado es mostrar si es posible determinar cuándo se realiza la selección por perfil étnico y cuándo se puede probar que es discriminatoria.

A partir de la reflexión sobre los métodos de investigación utilizados para proporcionar evidencias de discriminación en los casos de selección étnica, y tomando como punto de referencia los datos que pueden obtenerse en España, se tratará de señalar las dificultades en la investigación del comportamiento policial en las identificaciones. Esto implicará seleccionar datos y métodos de investigación que respondan a estas dos preguntas: cómo determinar que los grupos raciales o étnicos están sujetos a actividades de selección basadas en sus rasgos; y cómo es posible determinar que la selección étnica es un factor determinante en las tasas o categorías de selección desiguales.

La primera cuestión implicará revisar las fuentes de información sobre selección por perfil étnico y los métodos para estimar las tasas o categorías de selección desiguales. La segunda, entrañará explicar si la selección por perfil étnico es un factor causal en la desigualdad producida en las clasificaciones realizadas. Esto es, si en la diferenciación realizada se ha producido un trato discriminatorio.

En conclusión, aunque los métodos de investigación y el análisis estadístico utilizado sirven para medir si ha habido desproporción o desigualdad, no son determinantes para establecer si ha habido discriminación, por lo que deben utilizarse de forma complementaria entre sí.

2.3.1. ¿Cómo se puede determinar que los grupos étnicos estén siendo seleccionados en base a sus rasgos étnicos por la policía?

En este primer apartado se expondrá cómo se puede determinar que los grupos raciales o étnicos estén sujetos a actividades de selección basadas en rasgos étnicos. Esto supone tener en cuenta dos aspectos. Por una parte, revisar las fuentes que nos proporcionan información sobre selección por perfil étnico y, por otra, los métodos para estimar tasas de selección desiguales que pueden ser discriminatorias. Si se detectan diferencias se refieren a las diferencias en las tasas o los resultados, mientras que la discriminación refleja un trato diferenciado intencional en esas tasas o resultados.

2.3.1.1. Fuentes de información sobre selección por perfil étnico

El primer aspecto tiene que ver con una recopilación completa y precisa de la información. Las experiencias, ya tengan carácter científico o sean anecdóticas, permiten entender el fenómeno de las identificaciones policiales basadas en el perfil étnico y plantean interrogantes sobre estas prácticas. Sin embargo, se necesita una recopilación sistemática y más amplia de información para evitar las dudas que se presentan (Ramírez *et al.* 2000:8).

a) Experiencias no representativas (o anecdóticas)

Se trata de pruebas o experiencias que no tienen representatividad porque se basan en un número pequeño de testimonios o casos, o se han realizado a partir de observaciones que no tienen carácter científico o se han realizado de forma esporádica. En el caso de las identificaciones por perfil étnico se trata de incidentes que parecen discriminatorios, pero no demuestran que los policías traten de forma discriminatoria ni que los

miembros de los grupos minoritarios sean detenidos con más frecuencia que otros. Sin embargo, el gran número de quejas que se producen en ciertos tipos de situaciones indica la amplitud con la que se están utilizando los perfiles étnicos (Blank *et al.* 2004: 190).

La casuística o recopilación de casos pueden servir para realizar con posterioridad un tratamiento científico que las valide. Esto es, en una investigación puede servir para sugerir hipótesis de trabajo que, con posterioridad serán comprobadas.

Aún así, permiten ilustrar la experiencia de los que las han padecido y, en nuestro caso, dan lugar a un conjunto de cuestiones relacionadas con las prácticas policiales (Ramírez *et al.* 2000:5).

b) Estudios científicos

Se han realizado diversos tipos de estudios empíricos por parte de investigadores que han examinado la relación entre las paradas policiales y las características étnicas de los individuos que fueron detenidos. Estos estudios se han utilizado como pruebas periciales en algunos casos. En Estados Unidos, uno de los primeros fue *Wilkins v. Maryland State Police* en 1993 (Ramírez *et al.* 2000:6). Existen diversos tipos de investigaciones y estudios que podemos considerar que tienen carácter científico:

b.1) Datos oficiales

Se trata de la recopilación de información realizada por la propia policía local o nacional sobre las paradas practicadas a personas y vehículos, cacheos, citaciones, arrestos... y que, en algunos casos, es exigida por la normativa, como en el caso del Reino Unido o algunos Estados o ciudades de Estados Unidos (New Jersey, North Carolina, San Diego, San José...) que incluso obliga a la elaboración de estudios utilizando esta información (Ramírez *et al.* 2000: 17 y ss.; Blank *et al.* 2004: 190). Es cierto que no son del todo precisos ni completos. Por ejemplo, no se incluyen todos los datos (como la apariencia étnica o el comportamiento previo), o no se encuentran a disposición pública para su análisis. Sin embargo, si existe esta fuente de información hay que partir de ella como fiable, y en su caso, contrastarla.

b.2) Observación directa de las decisiones de selección por etnia y análisis comparativo (comparative benchmark)

Una vez que se han recopilado datos oficiales o a partir de otras investigaciones, se utilizan elementos de referencia comparativa para interpretarlos y comprenderlos. Por ejemplo, por medio de la participación de los ciudadanos como un elemento de comparación con los datos obtenidos. Este análisis comparativo puede permitir valorar si las minorías han sido tratadas de manera desproporcionada (Ramírez *et al.* 2000: 53). Estos estudios deben ser realizados con precaución para evitar sesgos en los resultados por la implicación directa de los propios investigadores (Blank *et al.* 2004: 191).

b.3) Sondeos y encuestas

Sirven para proporcionar una prueba del contexto y de los patrones en los que se realiza una práctica. Por ejemplo, en una encuesta realizada en Estados Unidos y publicada por Gallup en 1999³⁴ se determinaba que el 6% de los entrevistados blancos creían haber sido parados por la policía alguna vez en función de su etnia, mientras que el porcentaje de afroamericanos alcanzaba el 42%. El porcentaje aumentaba hasta el 72% en el caso de varones entre 18 y 34 años de esta etnia (Ramírez *et al.* 2000:4).

2.3.1.2. Métodos para estimar clasificaciones de selección desiguales o discriminatorias

Una vez se han señalado las fuentes de información que incorporan la mayor cantidad de datos exactos hay que establecer la existencia de resultados realmente dispares, esto es, que se ha realizado una clasificación o selección desigual, e incluso, discriminatoria. Resulta obvio señalar que el que paren a más individuos de una determinada minoría en una determinada zona no puede querer decir otra cosa que pasaban con

³⁴ Gallup Poll Organization Poll Release, *Racial Profiling Is Seen as Widespread, Particularly Among Young Black Men*, Princeton, NJ: Gallup Poll Organization, December 9, 1999.

mayor frecuencia por allí, ya sea por circunstancias laborales o residenciales (Blank *et al.* 2004: 191).

Por ello, se necesita la población de referencia (*baseline population*) o el criterio que sirva como término de comparación. Esto es, hay que identificar a la población adecuada clasificada por etnia para compararla con la selección policial de los parados por este criterio (Blank *et al.* 2004: 191).

Los investigadores han utilizado diversos enfoques para recopilar datos que puedan servir de referencia para determinar si los resultados de las paradas son diferentes según el criterio étnico (siguiendo los estudios de Engel y Calnon, Blank *et al.* 2004: 191 y ss.; o en Bowling y Phillips, 2007: 943 y ss.). Entre ellos se pueden señalar: a) el censo de población; b) datos obtenidos por medio de la observación; c) evaluaciones del comportamiento de los ciudadanos al incumplir las normas; d) encuestas a los ciudadanos; e) comparaciones entre los datos oficiales de los diferentes departamentos (estadísticas de delitos, o de detenciones e identificaciones...).

Por una parte, se señala que ninguno de los criterios de comparación utilizados ha proporcionado datos fiables y coherentes para medir adecuadamente la tasa de selección de individuos de los diferentes grupos étnicos (Tillyer *et al.* 2008:142). Aunque algunas de estas investigaciones han sido tenidas en cuenta por los tribunales como prueba de discriminación, otros tribunales han entendido que no tienen el suficiente nivel científico: por ejemplo *U.S. v. Alcaraz-Arellano, 2004*; *U.S. v. Duque Nava, 2004*; *U.S. v. Mesa-Roche, 2003* (citado en Tillyer *et al.* 2008:144). Y en el caso de los estudios que se han realizado con más detalle, los de las paradas de vehículos, no se puede medir con precisión las “personas que están en una situación similar” porque “las comparaciones de desviaciones típicas no son adecuadas y no hay consenso entre los científicos sociales en relación la “cantidad” (o la técnica estadística utilizada para determinar la cantidad) de las pruebas necesarias para establecer el “efecto discriminatorio”. A ello hay que añadir las dificultades de valorar los prejuicios de los propios agentes en los datos oficiales que se recopilan rutinariamente (Tillyer *et al.* 2008:150).

Pero por otra parte, después de realizar una comparación con diversos métodos que permitieran valorar las desigualdades en las paradas policiales, Engel y Calnon propusieron que la mejor estrategia era utilizar múltiples medidas de referencia que pudieran compararse con los datos oficiales. Para estimar mejor una población de referencia proponen el uso de encuestas y estudios de observación directa realizados en varios lugares y durante un largo periodo de tiempo. Sin embargo, hay varios factores que pueden impedir la recopilación de datos de referencia adecuados, como el coste, el tamaño, o la composición geográfica de la muestra. (Blank *et al.* 2004: 194-195). Los problemas de comparabilidad entre población parada/identificada y población de referencia no se producen cuando se realizan encuestas basadas en experiencias en las que se utilizan muestras tomadas al azar con criterios de población basados en los residentes. Por ejemplo, así sucede con la *British Crime Survey* (Véase Bowling y Phillips, 2007: 945).

Después de realizar una valoración de los diferentes criterios de comparación, parece que el que muestra de manera más sólida la desproporción y plantea menos problemas de desviación es el de la tasa per capita, esto es, el criterio de población total (Bowling y Phillips, 2007: 952, 959).

2.3.2. ¿Cómo se puede determinar que la selección por perfil étnico es un factor causal en la desigualdad en las clasificaciones realizadas al seleccionar?

En esta segunda parte se explicará si la selección por perfil étnico es un factor causal de la desigualdad en las clasificaciones al realizar una selección, y en ese caso, nos encontraríamos ante un trato discriminatorio. En definitiva, lo que se trata de determinar es qué datos tienen carácter empírico para ser considerados como pruebas ante los tribunales de manera que pueda probarse la discriminación. Aquí se presentan dos perspectivas que son complementarias: la sociológica/psicológica y la normativa.

Desde la primera perspectiva, que se centra en el análisis del comportamiento de los policías y en el de los conductores o peatones, se

trataría de explicar la toma de decisiones de la policía al realizar una parada o identificación. Los agentes de policía tienen un gran poder de discrecionalidad en su actividad y el análisis de su toma de decisiones puede ayudar a entender las desviaciones que se pudieran producir de una conducta profesional ordinaria. Este enfoque resulta de interés aunque no es determinante para este trabajo, no solo por las limitaciones jurídicas, sino porque los propios estudios realizados no son concluyentes y señalan que las diferencias pueden deberse tanto al comportamiento de la policía, como a la propia conducta de los conductores cuyas motivaciones, en ambos casos, pueden ser difíciles de evaluar. Y quizás también, este enfoque, en menor medida pueda servir para los peatones. Engel y otros (2002) dicen que interpretar los resultados de los estudios resulta problemático porque no hay una teoría que guíe la investigación y recogida de datos (Blank *et al.* 2004: 194-195).

Desde un punto de vista normativo se podrían plantear dos posibilidades que también resultan complementarias. Por una parte, la posibilidad de probar la discriminación individual; y, en segundo lugar, probar el racismo institucionalizado, esto es, que existen patrones racistas en el comportamiento policial, y luego aplicarlo al caso concreto.

Esto también supone dos maneras de entender el problema. En el primer caso se trata de atribuir el comportamiento discriminatorio a determinados policías (“manzanas podridas”) que tienen prejuicios frente a las minorías étnicas. En el segundo, se plantearía un supuesto generalizado e institucional de discriminación. Los dos difieren en los tipos de pruebas requeridas. Pero en las identificaciones por perfil étnico, como en otras situaciones, “la dificultad en la imputación de causalidad sugiere claramente que deben utilizarse múltiples enfoques y diversos tipos de datos para comprender el alcance y el tipo de comportamiento realizado” (Blank *et al.* 2004: 196).

2.3.2.1. La discriminación individual por identificaciones basadas en el perfil étnico

Como se ha expuesto al determinar los criterios nacionales e internacionales sobre discriminación, a partir de su aplicación por parte de los

tribunales en diversos casos, se puede decir que cualquier diferenciación de trato no se considerará discriminatoria. Solo se permiten los tratos diferenciados si son razonables y objetivos, y la finalidad perseguida es legítima.

La cuestión que nos podemos plantear es si se pueden utilizar parámetros objetivos para diferenciar lo que puede considerarse una acción discriminatoria de la que no lo es. Para eso se pueden utilizar como punto de partida los criterios establecidos en las normas y en la jurisprudencia. Por ejemplo, si la selección es objetiva y razonable (no habría discriminación); si el perfil étnico se encuentra dentro de un perfil delictivo concreto (no habría discriminación); si el perfil étnico se utiliza de forma generalizada como un perfil delictivo (habría discriminación).

Las pruebas necesarias para poder establecer la discriminación en casos individuales deben ser analizadas caso por caso y tomando en cuenta todas las evidencias que puedan utilizarse.

En resumen, serían discriminatorias las identificaciones o paradas generalizadas basadas en una característica física o étnica específica, o la identificación de una sola persona en función de una característica física o étnica, pero no de las que se encuentren próximas.

2.3.2.2. La discriminación institucionalizada por identificaciones basadas en el perfil étnico

Si se prueba estadísticamente la existencia de discriminación, tenemos un elemento probatorio más para los casos de discriminación individual al reforzar la prueba de la existencia de discriminación institucional o sistémica. Si se prueban generalizaciones estadísticas de la existencia de actuaciones policiales basadas en el perfil étnico, en ese caso pueden reflejar claramente prejuicios raciales y esto se puede considerar discriminación estadística (Blank *et al.* 2004: 187). Si esto fuera así, las instituciones policiales deberían refutar estas evidencias.

En EEUU, no hay necesidad de utilizar la prueba estadística si se demuestra que la toma de decisiones estaba racialmente motivada o utilizaba criterios raciales explícitos. Esto es, si se trata de un supuesto de

escrutinio estricto, no son necesarias otras pruebas. Esto puede verse en diversos casos³⁵. Al mismo tiempo, en otros supuestos, la utilización tan solo de la prueba estadística de repercusión racial desigual no es suficiente para demostrar la existencia de discriminación étnica porque una repercusión desigual no implica trato desigual (“disparate impact does not imply disparate treatment”)³⁶.

En el ámbito europeo, el TEDH hasta el año 2004 en la Sentencia *Nachova y otros contra Bulgaria*, no había resuelto en ningún asunto que existiesen violaciones de la Convención en casos de discriminación étnica. Para ello había utilizado el criterio de “más allá de una duda razonable”³⁷. A pesar de esto, la doctrina del Tribunal no parece consistente y harán falta nuevas decisiones para concretar los criterios de aplicación en los casos de discriminación étnica (Cahn, 2006:13). En algún asunto que podría haberse considerado como de selección por perfil étnico, incluso pasa por alto estas circunstancias. Por ejemplo, los casos *Cissé v France* (2002) y *Čonka v Belgium* (2002). En *Cissé v France* (2002), en el que se plantea el problema de la selección étnica para ser arrestados al desalojar a unos doscientos inmigrantes irregulares (la mayoría de origen africano), que ocuparon la Iglesia de Saint Bernard de París en 1996 junto con miembros de ONG. A la salida, para proceder a la detención, la selección se hizo por el aspecto étnico. En *Čonka v Belgium* (2002), caso en el que el gobierno belga arrestó a docenas de familias eslovacas que habían solicitado asilo (todas ellas de origen gitano), no se incluyó la discriminación en el trámite de admisibilidad y en la sentencia se condenó a Bélgica por expulsión colectiva de extranjeros

³⁵ Por ejemplo, *United States v. Avery*, 137 F.3d 343, 355 (6th Cir. 1997); *Nat’l Congress for Puerto Rican Rights v. City of New York*, 191 F.R.D. 52 (S.D.N.Y. 1999); *Brown v. City of Oneonta*, 221 F.3d 329, 337 (2d Cir. 2000); y recientemente *Ortega-Melendres v. Arpaio* (2011).

³⁶ Por ejemplo, *Harris v. City of Virginia Beach*, 1 Fed. Appx 212 (4th Cir. 2001); *United States v. Chavez*, 281 F.3d 479 (5th Cir. 2002); *Anderson v. Cornejo*, 355 F.3d 1021, 1026 (7th Cir. 2004).

³⁷ Esto es, a la víctima se le exige que demuestre, más allá de toda duda razonable, que subyace una motivación de discriminación en una determinada conducta. Esta prueba puede resultar, en algunos casos imposible, lo que provoca la impunidad de muchas de las prácticas.

(prohibida en el artículo 4 del Protocolo 4), al no haber realizado un examen objetivo y razonable de cada uno de los individuos del grupo, por lo que no había respetado las garantías del procedimiento.

A partir de *Timishev v. Russia* (2005), tal y como hemos visto, podríamos encontrar la doctrina que avanza en el reconocimiento de la discriminación sistémica. En este caso la proporcionalidad no se aplica. La utilización de un rasgo étnico siempre se considera desproporcionada, tal y como se desprende del razonamiento de los párrafos 56-58 de la sentencia (véase De Schutter y Ringelheim, 2008: 368 y ss.).

El propio Tribunal reconoce la existencia de una gradación en la razonabilidad y argumentación, según nos encontremos en un caso de discriminación por etnia, o ante otro tipo de discriminaciones, como la lengua. En el caso de la etnia, se debe aplicar el escrutinio estricto (como en *DH y otros*), a diferencia del caso *Orsus y otros v. Croacia*. Además, la prueba estadística es la que determina si nos encontramos con un supuesto generalizado, y por tanto, en un caso de discriminación sistémica o, por el contrario, se trata de supuestos concretos³⁸.

¿Cómo se puede probar la discriminación? La prueba estadística y la inversión de la carga de la prueba

Uno de los principales problemas en los casos de discriminación, tal y como se ha podido observar en los casos *Cissé y Čonka*, es el de poder

³⁸ STEDH, 17 de julio de 2008, *Orsus y otros v. Croacia*, pág. 66: “Asimismo, mientras que en la Sentencia D.H y otros, el Tribunal constató que la diferencia en el trato se basaba en la raza, lo que requería una inspección estricta, en el presente caso la diferencia en el trato se basaba en el conocimiento de la lengua. Este motivo, sin embargo, permite un amplio margen de apreciación. A diferencia de la República Checa, donde la asignación de los niños gitanos en escuelas para deficientes mentales se constató como una práctica nacional extendida y donde aproximadamente el 70% de los niños gitanos asistían a estas escuelas (ver *D.H y otros*, citada anteriormente, pág. 18), en Croacia la asignación de niños gitanos a clases separadas es un método utilizado en un pequeño número de escuelas de educación primaria, concretamente, cuatro, en una única región, debido a la alta representación de niños gitanos en estas escuelas”.

probar que ha habido discriminación (De Schutter y Ringelheim, 2008: 369). Sin embargo, ¿qué tipos de pruebas estadísticas son necesarias? Como en todos los casos de discriminación, también en los casos de discriminación por perfil étnico resulta difícil la prueba en un proceso judicial y la eficacia de la legislación antidiscriminatoria justamente depende de su régimen probatorio. En la evolución de la jurisprudencia del TEDH se puede comprobar una flexibilización de la consideración tradicional de los medios probatorios en dos aspectos: la inversión de la carga de la prueba y la admisión de la prueba estadística.

Es por esto que para los supuestos en los que se tenga que probar una situación de discriminación por perfil étnico se proponen dos instrumentos: la utilización de pruebas estadísticas como pruebas indiciarias o indirectas del contexto y de la situación de discriminación sistémica, en lugar de probar la discriminación concreta. Y, en segundo lugar, la utilización de la inversión de la carga de la prueba³⁹, una vez se ha planteado la existencia de esta prueba indiciaria o indirecta.

La aceptación de la utilización de la prueba estadística para identificar supuestos de discriminación indirecta puede encontrarse en el caso *Hoogendijk [Hoogendijk v the Netherlands]* (dec) n. 58461/00, 6 de enero de 2005] y, de hecho, esta sentencia es una clara influencia en el caso *D.H. y otros* (De Schutter, 2008: 376, n. 79).

El TEDH había permitido en algunos casos la inversión de la carga de la prueba en supuestos de discriminación en donde las pruebas indirectas o los indicios establecían la presunción de discriminación. Por ejemplo en el caso *Nachova [STEDH (GS) Nachova and Others v Bulgaria]* (Appl n° 43577/98 y 43579/98) 6 julio 2005, párr. 147 y 157].

En este sentido, basándose en decisiones anteriores sobre el valor de la prueba estadística, a partir de la decisión en el caso *DH y otros contra la República Checa*, el tribunal añade que ésta es suficiente para crear una presunción de que se ha producido discriminación y, por tanto, se invier-

³⁹ Hay que señalar que esto no resulta extraño en otros ámbitos. Por ejemplo, en el sistema de la Unión Europea, la Directiva 2000/43/CE, que incluye la inversión de la carga de la prueba en casos de discriminación, se transpuso al ordenamiento jurídico español en el art. 32 de la Ley 32/2003, de 30 de diciembre.

te la carga de la prueba, de manera que el Estado debe probar que las diferencias de trato no son discriminatorias. STEDH (GS) *DH y otros contra la República Checa* (Appl. n. 57325/00) 13 de noviembre de 2007, par. 189-190 (De Schutter y Ringelheim, 2008: 369-370).

Así se reafirma en otros casos en los que se tratan supuestos de discriminación étnica, como *Orsus y otros contra Croacia* (2008)⁴⁰ y en *Sampani y otros contra Grecia* (2012)⁴¹.

2.4. ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LA INFORMACIÓN Y LOS DATOS SOBRE IDENTIFICACIONES?

Entre los problemas que cabe adelantar al desarrollo del trabajo señalaríamos el de contar con fuentes fiables de información. El conocimiento de los incidentes racistas o xenófobos es necesario para poder atajarlos. Además, su recopilación estadística permite prevenirlos. En este sentido existen recomendaciones internacionales que instan a “recoger información fidedigna y estadísticas sobre delitos de odio incluyendo las manifestaciones violentas de racismo, xenofobia, discriminación y antisemitismo”(Decisión 4/03 del Consejo de Ministros de

⁴⁰ STEDH *Orsus y otros contra Croacia* (17 de julio 2008) pár. 64: “En cuanto a la carga de prueba en este ámbito, el Tribunal ha dispuesto que una vez que el demandante ha demostrado una diferencia en el trato, corresponde al Gobierno demostrar que estaba justificada (ver, entre otras fuentes, *Chassagnou y otros contra Francia* [TEDH 1999, 16] [GS], núms. 25088/94, 28331/95 y 28443/95, aps. 91-92, ECHR 1999-III, y Timishev, citado anteriormente, ap. 57)”.

⁴¹ STEDH *Sampani y otros contra Grecia* (11 de diciembre de 2012), pár. 90: “Según la jurisprudencia del Tribunal, una diferencia de trato es discriminatoria si ‘carece de una justificación objetiva y razonable’, es decir, si no persigue un ‘objetivo legítimo’ o si no existe ‘relación razonable de proporcionalidad’ entre los medios empleados y el objetivo perseguido (véase, entre muchos otros, *Larkos contra Chipre* GS [TEDH 1999, 5], núm. 29515/95, ap. 29, TEDH 1999-I y *D. H. y otros contra República Checa* [TEDH 2006, 10], citada, ap. 196). En el caso de diferencia de trato basado en la raza, color u origen étnico, el concepto de justificación objetiva y razonable debe interpretarse tan estrictamente como sea posible (*Sampanis y otros* [JUR 2008, 169561], antes citada, ap. 84)”.

Maastrich). Además esta Decisión encomienda a la OIDDH (Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos) que sirva como punto de recopilación de la información y las estadísticas de los Estados miembros y para informar regularmente sobre los datos recibidos⁴².

Por otra parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado la obligación de los Estados de investigar en profundidad todos los incidentes que puedan tener una motivación racista, xenófoba u otros motivos discriminatorios⁴³.

La falta de datos estadísticos ha sido criticada en muchas ocasiones. En el caso de España, como vamos a ver, en primer lugar, en muchos casos no existen datos y, en segundo lugar, la existencia de esta información se limita en función de su consideración como datos de carácter sensible o privados, de manera que se hace compleja su recopilación. En ningún caso el Estado español proporciona datos estadísticos sobre la composición étnica de su población.

Esta información se le ha reclamado a España en diversas ocasiones por parte del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CEDR)⁴⁴ y la Comisión Europea contra el

⁴² *Informe sobre Racismo y Xenofobia en los Estados Miembros de la UE*, FRA, agosto de 2007, página 118-19. La decisión del Consejo Permanente de la Organización para el Desarrollo y Cooperación en Europa (OSCE), número 607, de abril de 2004, comprometía a los Estados participantes a “recoger y gestionar informaciones y estadísticas fiables sobre delitos antisemitas y otros crímenes inspirados por el odio que se cometan en sus territorios, comunicar estas informaciones a la OIDDH, y ponerlas a disposición del público”. También otras como “Combatir Delitos de Odio en la Región OSCE: una visión general de estadísticas, legislación e iniciativas Nacionales, OSCE-ODIHR, 2005” y “OSCE Tolerance Implementation Meeting on Addressing the Hate Crime Data Deficit Viena 9/10/2006) Meeting Report”, OSCE abril de 2007.

⁴³ Así por ejemplo, en el Asunto *Secic v. Croatia*, 31 de mayo de 2007, señaló que “...cuando investigan incidentes violentos, las autoridades estatales tienen el deber adicional de tomar todas las medidas razonables para desenmascarar cualquier motivación racista y determinar si el prejuicio o el odio étnico pudo desempeñar o no un papel en los sucesos.” (citado en Antón y otros, 2012:37).

⁴⁴ “Para que estos indicadores fácticos puedan conocerse y utilizarse, los Estados Partes deberían recabar de manera periódica y pública información entre los

Racismo y la Intolerancia (ECRI), de forma expresa en las últimas observaciones⁴⁵:

“El Comité reitera su recomendación al Estado parte sobre la recolección de información estadística sobre la composición étnica y racial de su población y lo insta a realizar un censo de su población a la luz de sus Recomendaciones generales Nº 24 (1999) sobre el artículo 1 de la Convención y Nº 30 (2004) sobre la discriminación contra los no ciudadanos, y de conformidad con las Directrices relativas al documento específicamente destinado al Comité que deben presentar los Estados partes de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 de la Convención (CERD/C/2007/1). El Comité recuerda al Estado parte que contar con este tipo de información estadística es trascendental para identificar y conocer mejor a los grupos étnicos y raciales presentes en su territorio, monitorear los tipos de discriminación y posibles tendencias discriminatorias contra ellos y la consecuente toma de medidas para hacer frente a dicha discriminación” (CERD, 2011:2; ECRI, 2011:9).

Además y en relación a la recomendación de “recoger y publicar datos sobre los actos de racismo y discriminación racial y sobre la aplicación de las disposiciones legales en vigor para combatir esos actos”, la ECRI en su Cuarto Informe sobre España señala que “será objeto de seguimiento provisional por la ECRI a más tardar dos años después de la publicación de este informe.” (ECRI, 2011:10, 179)

Parece que a partir de 2011 se ha planificado una recopilación sistemática de información; sin embargo, su difusión es escasa y es difícil acceder a la misma. España aduce que la recopilación y publicación de esta información que contiene datos sensibles vulneraría los apartados 3 y 4 del artículo 7 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter

órganos policiales, judiciales, penitenciarios y los servicios de inmigración, respetando las normas relativas a la confidencialidad, el anonimato y la protección de los datos de carácter personal. 3. Los Estados Partes deberían disponer sobre todo de informaciones completas, de carácter estadístico u otro tipo, sobre las denuncias, enjuiciamientos y sentencias referentes a actos de racismo y de xenofobia, así como la reparación concedida a las víctimas de tales actos; esas reparaciones las deberían asumir los autores de las infracciones o los planes de indemnización del Estado, financiados con fondos públicos.” (CEDR, 2005:4).

⁴⁵ Incluso en el Comentario Temático nº 3 de la *Red de Expertos independientes de derechos humanos de la UE* (2005), se dice que no hay obstáculo legal en la normativa europea de protección de datos para la obtención de datos desglosados por etnias, siempre y cuando haya consentimiento de las personas.

Personal (LO 15/1999, de 13 de diciembre). Sin embargo, entendemos todo lo contrario, porque la falta de información sobre estas cuestiones lo que hace es impedir el conocimiento, la prevención y la actuación ante estas situaciones en las que se vulneran derechos. Al mismo tiempo, el desconocimiento de estas cifras oficiales impide conocer si hay una desproporción en el trato o en la dispensación de servicios entre la población mayoritaria y las minorías étnicas.

2.5. ¿QUÉ DATOS TENEMOS?

A diferencia de lo que ocurre en otros países en los que existe una recopilación oficial de datos, tal y como hemos señalado, en nuestro país no se cuenta con suficiente información del Ministerio del Interior. En muchos casos, esta información resulta contradictoria. Tal y como hemos detallado anteriormente, vamos a examinar las fuentes de información de las que disponemos.

2.5.1. *Experiencias no representativas (o anecdóticas)*

Buena parte de la información de la que se dispone son denuncias de individuos o colectivos e instituciones, como la del Defensor del Pueblo, que se ha hecho eco de las mismas en sus informes. Desde el punto de vista jurídico, entrarían dentro del apartado de evidencias anecdóticas que, como se ha apuntado, proporcionan un conocimiento de los hechos, pero no pueden considerarse como una prueba. Necesitan de una verificación probatoria. Estos serían los casos de los informes de Ferrocarril Clandestino (2010), Mugak (2010), Amnistía Internacional (2011) y Brigadas Vecinales (BVODH 2011, 2012).

En el informe de la organización Ferrocarril Clandestino (*Informe de investigación sobre controles, identificaciones y detenciones*), que incluye una recopilación de centenares de testimonios entre junio de 2009 y marzo de 2010 de individuos pertenecientes a minorías étnicas que fueron identificados en la zona de Madrid, se relata como la casi totalidad de los testimonios refieren que las identificaciones se realizaron por la apa-

riencia étnica y no tenían relación con ningún delito ni les acusaron de ninguno después de las paradas. En el 42% de las entrevistas realizadas se reconoció el uso de violencia e insultos racistas.

Brigadas Vecinales realizó dos informes que se han publicado en 2011 y 2012 en los que se relatan y documentan identificaciones en diversos lugares de Madrid. Entre los datos que se pueden señalar se encuentra el incremento de la proporción de agentes no uniformados que realizan las identificaciones con posterioridad a la Circular 2/2012 de la DGP. (BVODH 2011, 2012)

El Defensor del Pueblo, en sus informes de 2010 y 2011, señala la existencia de “numerosas quejas de ciudadanos de origen extranjero que han sido detenidos como consecuencia de controles de identificación, realizados de manera sistemática en distintos lugares de la ciudad de Madrid”(Defensor del Pueblo, 2011:462). Además “de las quejas recibidas parecía desprenderse que se estuviera haciendo una interpretación de la Circular [1/2010] restrictiva con los derechos de los ciudadanos extranjeros en función de los rasgos étnicos. Numerosos comparecientes manifestaban que habían sido detenidos “preventivamente” y trasladados a dependencias policiales, estando documentados, cuando no quedaba acreditado en el control de identificación su estancia regular en España” (Defensor del Pueblo, 2011:463).

Y concretamente la queja de 140 asociaciones, sindicatos y otras entidades en las que se manifiesta que los controles de identificación se realizan de manera rutinaria “con el exclusivo fin de localizar a ciudadanos extranjeros que estén en situación irregular en España... sin otra base que los rasgos étnicos u otros signos externos distintivos de nacionalidad” (Defensor del Pueblo, 2011:321-322; 2012: 330).

En el informe de 2012 se recuerdan las recomendaciones de informes anteriores, entre ellas que “se impartiesen las instrucciones oportunas a fin de erradicar la práctica policial detectada consistente en controles de identificación, basados en perfiles étnicos, arbitrándose mecanismos de control a posteriori, que permitiesen verificar el número y la motivación de las identificaciones realizadas en la vía pública por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía” (Defensor del Pueblo, 2013:175). Sin embargo, “la Dirección General de la Policía aceptó el recordatorio y

la recomendación relativa a la improcedencia de detener y trasladar a dependencias policiales a los ciudadanos extranjeros debidamente identificados, pero no aceptó la recomendación para que se impartiesen las instrucciones oportunas para erradicar la práctica policial de los controles de identificación y para que se arbitrasen mecanismos de control a posteriori” (Defensor del Pueblo, 2013:175). La aceptación de esta recomendación llevó a la Dirección General de la Policía a aprobar la ya referida Circular 2/2012. Sin embargo, el Defensor del Pueblo consideró que esta medida era insuficiente, pues la institución siguió recibiendo quejas de identificaciones discriminatorias tras la entrada en vigor de la directiva policial, lo que le llevó a emitir una recomendación más detallada, instando la puesta en marcha de medidas concretas para prevenir la utilización del perfil étnico⁴⁶.

⁴⁶ Estas recomendaciones consisten en (ver nota de prensa de la Defensora del Pueblo, 14 de mayo de 2013. http://www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/Institucional/Actividades/contenido_1368692989334.html):

1. Establecer el uso sistemático por parte del Cuerpo Nacional de Policía de formularios de identificación y registro en los que conste la etnia, raza y/o nacionalidad de la persona sometida al control de identidad, así como el motivo de la identificación, de acuerdo con los principios de consentimiento informado y confidencialidad.

2. Elaborar un Manual de procedimiento sobre el uso de los formularios de identificación y registro en vía/lugar públicos dirigido a todos los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

3. A partir de los datos obtenidos de los formularios de identificación, elaborar un sistema estadístico de recopilación y seguimiento de los datos desglosados por raza, etnia y/o nacionalidad.

4. Proporcionar a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía formación específica en materia de diversidad cultural y capacitación sobre la forma de llevar a cabo controles de identidad con arreglo al principio de igualdad y la prohibición de discriminación.

5. Constituir un mecanismo de reclamaciones encargado de recibir quejas individuales de personas objeto de identificación sobre posibles discriminaciones por parte de funcionarios de policía.

2.5.2. Estudios científicos

2.5.2.1. Datos oficiales

Los únicos datos oficiales con los que se cuenta son los que publica el Ministerio del Interior en su *Anuario Estadístico*, en el que desde el año 2002 aparecen los datos las identificaciones que se llevan a cabo por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado⁴⁷. Sin embargo, la información se presenta de forma global, sin indicar la nacionalidad u otra característica individual. Tampoco la finalidad de la identificación: presunto delito, falta o infracción administrativa. Los datos también se detallan por comunidades autónomas y provincias.

Tabla 2.1
Número de personas identificadas según art. 20 LO 1/1992 (2002-2012)

	Identificaciones (art. 20 LSC)	Vía Pública	Dependencias policiales
2002	4.057.614	3.984.055	73.559
2003	13.930.865	13.820.492	110.373
2004	12.671.986	12.593.375	78.611
2005	13.531.845	13.392.313	139.532
2006	12.392.348	12.171.951	220.397
2007	10.096.244	9.902.136	194.108
2008	8.881.317	8.661.672	219.645
2009	8.340.938	8.160.898	180.040
2010	7.102.059	6.961.515	140.544
2011	8.773.862	-	-
2012	7.958.526	-	-

De manera excepcional, también contamos con la información oficial proporcionada en la respuesta escrita del Gobierno de fecha 11 de marzo de 2013, entrada en el Congreso 14 de marzo nº 51055, a una pregunta del diputado Ricardo Sixto Iglesias con el nº 184/13841 de fecha 10-1-2013. Como se ha señalado, la finalidad de la interpelación era conocer los efectos de la Circular 2/2012 en las prácticas policiales

⁴⁷ <http://www.interior.gob.es/anuarios-estadisticos-12/anuario-estadistico-de-2011-1892>.

sobre las identificaciones. Hay que hacer constar que los datos de la respuesta del Ministerio del Interior no resultan creíbles por los números que se presentan. Tampoco se contesta a lo solicitado en relación a la separación de las identificaciones para la prevención de delitos de las de control de la migración. En trece meses informan de menos de 50.000 identificaciones, cuando en los últimos diez años, en el año que menos se han realizado, según los datos proporcionados en los Anuarios Estadísticos por el propio Ministerio, no ha bajado de siete millones (2010). Sin embargo, a pesar de esto, son datos de carácter oficial y como tales pueden ser utilizados porque proporcionan una valiosa información detallada por nacionalidad.

También queremos hacer constar los investigadores que firmamos este trabajo que a principios del año 2012 y, en varias ocasiones en el 2013, hemos solicitado información detallada al *Gabinete de Coordinación y Estudios* (GCE) de la Secretaría de Estado de Seguridad. En un primer momento se nos informó que estos datos no se recopilaban. Esto no parece ser así por la información parlamentaria comentada. En 2013 no se ha obtenido respuesta, hasta la fecha de publicación de este estudio, a las diversas solicitudes formuladas, circunstancia por la que estudiamos hacer la solicitud a requerimiento de otras instituciones.

2.5.2.2. Observación directa de las decisiones de selección por etnia y análisis comparativo (comparative benchmark)

No consta la existencia de estudios de este tipo.

2.5.2.3. Sondeos y encuestas

Entre las investigaciones realizadas cabe destacar las impulsadas por *Open Society Justice Initiative* en 2005 y 2008; la información obtenida partir de la encuesta realizada por la Agencia de Derechos Fundamentales (2009) y la Encuesta Social Europea.

a) *Perfil racial en España: Investigaciones y recomendaciones (2005)*

En 2005, se llevó a cabo una investigación realizada por Daniel Wagman y Gea 21 consistente en la realización de entrevistas cualitativas dirigidas a individuos pertenecientes a grupos minoritarios, a los de la mayoría de la población y a representantes de la policía, y que se publicó con el título *Perfil racial en España: Investigaciones y recomendaciones* (Wagman, 2005). Entre las conclusiones más importantes se puede señalar que:

1. Las prácticas de identificación por perfil étnico son generalizadas entre las fuerzas y cuerpos de seguridad en España.

2. Los gitanos, los inmigrantes y los miembros de otras minorías étnicas son tratados con menos respeto durante las identificaciones que la mayoría de la población.

3. Existe la creencia entre la mayoría de la población y los agentes de policía de que las minorías étnicas cometen más delitos.

4. La recopilación de información y los indicadores de eficiencia de las prácticas policiales en España son escasos y, en la mayoría de los casos, no existen.

5. Los agentes de policía admiten que las normas españolas les proporcionan un amplio margen de discrecionalidad para parar e identificar a los individuos.

b) *Proyecto STEPSS (2008)*

El proyecto STEPSS es un proyecto piloto financiado por la Unión Europea que pretendía la introducción y uso por parte de la policía de formularios de identificaciones y cacheos que registraran la nacionalidad o la apariencia étnica de las personas identificadas en Bulgaria, Hungría y España. En el caso de España, el proyecto piloto se llevó a cabo con las policías locales de Girona y Fuenlabrada, y los Mossos d'Esquadra de Girona. Los datos obtenidos se enmarcan en el contexto de estas competencias policiales, porque en el caso de la inmigración, las competencias las tiene la Policía Nacional. La investigación dio lugar a varios informes: *Addressing Ethnic Profiling by Police. A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project. Improving relations between*

police and minority communities by increasing the fairness, effectiveness and, and accountability of police stops in Bulgaria, Hungary and Spain (OSI, 2009b) y *Pasos hacia la Igualdad, El proyecto STEPSS (Strategies for Effective Police Stop and Search) en España* (GEA 21, 2008).

Del estudio se desprende la existencia de identificaciones basadas en el perfil étnico, que en el caso español se realizan de forma sistemática al colectivo de los inmigrantes porque “parecen extranjeros”. También que se detectan formas de “racismo institucionalizado” en el que no solo se produce una desproporción entre las detenciones que se realizan entre los distintos grupos étnicos, sino que también hay un trato desconsiderado y, en ocasiones, humillante. Incluso la frecuencia de las paradas es mayor a estos grupos (Miller, 2008: 182-184). Entre las conclusiones se puede destacar que los individuos de algunos grupos étnicos fueron parados más que otros, pero todos ellos lo fueron más y en más ocasiones que los españoles caucásicos. Y no se consiguió con ello más eficacia en la labor policial.

En el caso de Girona, la policía local paró a los marroquíes 6,7 veces más a menudo que los españoles, y los rumanos 10 veces más. Sin embargo, solo se detectaron delitos en el 9% de las paradas de los marroquíes, frente al 17% de los españoles o el 19% de los rumanos.

Los Mossos d'Esquadra no solo pararon a determinados grupos étnicos o nacionalidades más a menudo sino que lo hicieron en tasas más desproporcionadas. Así, por ejemplo, pararon a los rumanos 6,1 veces más a menudo y a los marroquíes 10 veces más que los españoles. Y en general, se centraron en mayor proporción en determinados grupos: 70% de marroquíes, 77% de los rumanos, en comparación con el 52% de los españoles.

En Fuenlabrada, los resultados fueron similares pero después de seis meses de puesta en práctica del proyecto, se redujeron los niveles de desproporción. Cayó el número de paradas a la mitad, mientras que el porcentaje de paradas que produjeron un resultado positivo respecto a la prevención del delito se incrementó casi por tres.

c) *La encuesta EU-MIDIS de la Agencia de Derechos Fundamentales (2009)*

En diciembre de 2009 la Agencia de Derechos Fundamentales realizó una investigación sobre una encuesta realizada entre mayo y noviembre de 2008 en los 27 Estados miembros de la UE con una muestra de más de 23.500 personas. En ella, el número de personas identificadas por la policía en los doce meses anteriores pertenecientes al colectivo de inmigrantes y minorías étnicas fue superior al de personas pertenecientes al grupo nacional mayoritario. Además, de los datos se desprende que no hay coherencia ni proporcionalidad entre el número de personas identificadas y el número de personas detenidas con posterioridad. De alguna forma, esto demuestra la ineficacia de la identificación étnica en relación a la posible criminalidad del grupo (FRA, 2010:27 y ss).

d) *Encuesta Social Europea*

Como se ha señalado, aunque a partir de los datos la Quinta Oleada de la Encuesta Social Europea (2010-2011), se puede extraer información sobre aspectos de la teoría de justicia procedimental aplicada a las instituciones, la confianza y legitimidad de la policía atendiendo a las minorías étnicas, en nuestro país no ha existido un análisis específico de estos aspectos.

2.5.3. Informes y Recomendaciones de Organismos Internacionales de Derechos Humanos

Además de los informes del Defensor del Pueblo, y de la resolución expresa contra España del Comité de Derechos Humanos en el caso Williams Lecraft (2009), podemos añadir el listado de informes de Organismos internacionales que recogen la utilización de perfiles étnicos por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Entre ellos, los del *Comité para la Eliminación de la Discriminación racial, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia de Naciones Unidas; la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (Consejo de Europa) y la reciente Resolución*

del Consejo de Ministros del Consejo de Europa para la implementación del Convenio Marco para la protección de las Minorías nacionales.

2.5.3.1. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Naciones Unidas)

En sus observaciones finales a España (78º Período de Sesiones, 14 febrero-11 de marzo 2011), el *Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, “considera preocupante la información que ha recibido acerca de los controles de identificación o redadas policiales, basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos y barrios donde hay una alta concentración de extranjeros con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el Estado parte (arts. 2, 5 y 7)” (CERD, 2011:2, par.10). Continúa además: “recordando su Recomendación general No. 31 (2005), el Comité insta al Estado parte a tomar medidas efectivas para erradicar la práctica de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales. Asimismo, el Comité recomienda al Estado parte que considere la revisión de aquellas disposiciones de la Circular 1/2010 y de la legislación relevante del Estado parte que dan lugar a interpretaciones que en la práctica se pueden traducir en la detención indiscriminada y en la restricción de los derechos de los ciudadanos extranjeros en España”.

2.5.3.2. Conclusiones del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (Naciones Unidas)

En su último informe, el *Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia*, el sr. Mutuma Ruteere, denuncia, tras su reciente visita a España, entre 21 al 28 de enero de 2013, que al “parecer el uso de perfiles étnicos persiste desde la entrada en vigor de la nueva circular” (ONU, 2013).

2.5.3.3. Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (Consejo de Europa)

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, en su *Tercer Informe* sobre España recomendó “que las autoridades españolas estudiaran el alcance de la práctica de establecer perfiles étnicos entre las diferentes fuerzas oficiales que operan en España a nivel nacional, regional y local, y a que tomaran todas las medidas necesarias para combatir dichas prácticas”. En el *Cuarto Informe* (2011) “expresa su preocupación por los reiterados informes acerca del constante aumento de los controles de documentos de identidad sin claro motivo que tienen lugar en los barrios en que existe una fuerte concentración de extranjeros” y señala “las posiciones legales contradictorias en materia de discriminación racial” exhortando “a las autoridades españolas a que aseguren una prohibición efectiva de todas las prácticas en materia de perfiles étnicos por parte de las fuerzas policiales en todo el país, teniendo en cuenta la Recomendación núm. 11 de política general de la ECRI sobre cómo combatir el racismo y la discriminación racial en las actuaciones policiales, que ofrece orientación sobre la definición y la prohibición del establecimiento de perfiles étnicos” (ECRI, 2011:45-46).

2.5.3.4. Resolución del Consejo de Ministros del Consejo de Europa para la implementación del Convenio Marco para la protección de las Minorías nacionales

El Consejo de Ministros del Consejo de Europa, adoptó el 10 de julio de 2013 la Resolución CM/ResCMN(2013)4⁴⁸, en la que después de examinar la Tercera Opinión adoptada por el Comité Asesor, el 22 de marzo de 2012, y recibir la respuesta del Gobierno⁴⁹, el 13 de noviembre de 2012, muestra su preocupación porque “siguen recibiendo denuncias

⁴⁸ Resolución CM/ResCMN(2013)4 sobre la implementación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, por España. Adoptada por el Comité de Ministros el 10 de julio de 2013 en la 1176 reunión de Ministros.

⁴⁹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_Com_Spain_en.pdf.

sobre casos de abusos policiales, y no existe ningún órgano independiente que los investigue.” Además “a pesar de que entró en vigor el 21 de mayo de 2012 la instrucción de la Dirección General de la Policía que prohíbe las cuotas de detención de inmigrantes y las redadas indiscriminadas, se sigue denunciando que la policía utiliza como práctica generalizada los “perfiles étnicos”: las personas pertenecientes a algunas minorías son desproporcionadamente detenidas y registradas, especialmente en el transporte público y en la calle”. Como una cuestión de actuación inmediata propone “eliminar la práctica de “perfiles étnicos” por la policía dirigida a las personas pertenecientes a algunos grupos minoritarios, aumentar la capacitación de la policía para combatir el racismo y la discriminación, sobre la base de las buenas prácticas existentes”.

2.6. LA ENCUESTA SOBRE EXPERIENCIAS DE LAS PARADAS, REGISTROS E IDENTIFICACIONES POLICIALES EN ESPAÑA. METODOLOGÍA Y FICHA TÉCNICA

La falta de información oficial y la necesidad de contar con un estudio integral de la situación de las paradas, registros e identificaciones en España han llevado a la confección del presente informe a partir de los datos obtenidos en una encuesta.

En el mes de abril de 2013 la empresa Metroscopia realizó un estudio con el apoyo de la *Open Society Foundations* en colaboración con los investigadores del Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València (José Antonio García Sáez, Andrés Gascón Cuenca y Antoni Llorente Ferreres), coordinados por el profesor José García Añón, sobre la manera en que afectan las identificaciones policiales a los distintos grupos de la población residente en España. El diseño de la metodología de la encuesta y el análisis de datos ha sido realizado por el profesor Ben Bradford (*Centre for Criminology*, University of Oxford). También ha contado con el apoyo de la *Open Society Justice Initiative*.

Uno de los objetivos principales de la encuesta es analizar las diferencias entre la población mayoritaria y las minorías étnicas sobre las

identificaciones policiales, por ello, la muestra debe ser lo suficientemente numerosa como para hacer comparaciones significativas entre los dos grupos.

Los **objetivos específicos** de la investigación son:

a) Evaluar el alcance de cualquier desproporción en la experiencia de este tipo de actuaciones.

b) Evaluar las opiniones sobre el comportamiento policial durante dichas identificaciones.

c) Medir el impacto de la experiencia de las identificaciones sobre la confianza y en la voluntad de cooperar con la policía en el futuro.

d) Recoger las experiencias y las actitudes en relación con la policía desde un punto de vista más amplio (por ejemplo, respecto de la experiencia indirecta de comportamiento policial).

Dado el relativamente pequeño tamaño de las minorías en España, una muestra de la población general sería demasiado amplia para generar un número suficiente de personas pertenecientes a los grupos minoritarios que hayan sido identificadas recientemente por la policía. Por la especial particularidad del objetivo del estudio, la investigación se ha llevado a cabo principalmente en municipios y ciudades de mayor tamaño, con la finalidad de conseguir una mayor proporción de personas que hayan sido identificadas recientemente por la policía.

Se han llevado a cabo dos muestras. La primera es una muestra representativa de la población española (muestra principal) y la segunda, es una muestra representativa de la población minoritaria que reside en España (muestra de apoyo).

El estudio se basó en una encuesta realizada a una muestra representativa de población general y en otra, a la población minoritaria que reside en España.

Ámbito de estudio: España.

Universo de estudio: individuos de 18 años y más, residentes en España.

Tamaño y distribución de la muestra: 2.000 entrevistas proporcionales a la distribución de la población española, con muestreo polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de las unidades primarias de muestreo (municipios) y de las unidades secundarias (secciones) de forma aleatoria proporcional, y de las unidades últimas (personas entrevistadas) por rutas aleatorias y cuotas de sexo y edad. Y otras 800 entrevistas a población minoritaria residente en España. Dado que no existe un censo detallado y fiable de los colectivos minoritarios, en la práctica no es factible utilizar un muestreo aleatorio simple. Por ello solo cabe recurrir a un diseño muestral estratégico, lo más ajustado y minucioso posible, en función de la información disponible.

Error de muestreo: para un nivel de confianza del 95.5% (que es el habitualmente adoptado) y en la hipótesis más desfavorable de máxima indeterminación ($p=q=50$), el margen de error de los datos referidos al total de cada muestra es de ± 3.2 . Debe insistirse en que, para el caso de la muestra de minorías, se trata de un error estimado, ya que la fórmula del error máximo real parte del supuesto de criterios aleatorios simples que, como queda dicho, no son aplicables sin más al caso del estudio de poblaciones no censadas, como los colectivos de personas inmigradas.

Método de recogida de la información: de las dos encuestas realizadas, la encuesta de la población general se ha realizado telefónicamente (1.500 personas en teléfono fijo, y 500 en teléfono móvil. *Muestra Principal*) y la encuesta a los miembros de grupos minoritarios se ha realizado mediante entrevista personal (*Muestra Minoritaria*). Los entrevistadores encargados de entrevistar a las minorías seleccionaron a aquellas personas con apariencia física o étnica distinta a la de la población caucásica española mayoritaria.

Solo la *Muestra Principal* es representativa de la población. Esto quiere decir que solo las estimaciones generadas a partir de la *Muestra Principal* permiten conocer mejor la posible “estructura de las sensibilidades” dentro de los tipos de grupos muestreados, así como los vínculos entre la justicia procedimental y la legitimidad.

Las estimaciones porcentuales generadas del análisis de la encuesta minoritaria (por ejemplo, X por ciento del grupo Y declararon haber sido parados por la policía en los dos últimos años, o X por ciento del

grupo Y confía en la policía) deberían considerarse meramente indicativas. Fundamentalmente solo describen las características de la muestra, no de la población.

En consecuencia, el análisis que se realiza a continuación se presenta en dos bases: los resultados de la *muestra principal*; y los resultados del análisis que usa un conjunto de datos que combinan las dos muestras (en adelante, la muestra *completa*). Vale la pena señalar que el método de muestreo que se utilizó para ponerse en contacto con un encuestado parece que influyó mucho en sus respuestas.

Es decir, las personas en la *muestra minoritaria*, de manera regular y sistemática pueden dar diferentes respuestas a las de la muestra principal. Esto puede deberse a una combinación de efectos de la gestión de la encuesta (telefónica frente a entrevista personal; es bien sabido que la manera en que se administre una encuesta puede afectar a las respuestas, debido por ejemplo a cuestiones de conveniencia social) y los efectos del contexto derivados de los lugares en los que se llevó a cabo la *muestra minoritaria*. En todos los análisis multivariantes utilizados en la muestra completa se ha controlado este efecto incluyendo una variable ficticia representativa de la muestra en la que se encontraba el encuestado.

Se han ponderado los resultados del análisis que incluye dos variables (*bivariado*) de la *muestra principal*, de manera que pueda considerarse representativo de la imagen de España en su conjunto. En el análisis multivariante, que se utiliza a menudo en la *muestra completa*, no se utilizan ponderaciones, porque en el análisis multivariante generalmente no se considera necesaria la ponderación.

Principales variables

Las variables utilizadas en el informe se describen como aparecen en el texto. Sin embargo, puede ser útil describir brevemente las medidas de las principales variables utilizadas. En resumen, se crearon cuatro variables que describían diferentes aspectos de las identidades de los encuestados. El primero, el *país de nacimiento*, que se codificó como 1 si han nacido en España y 0 en caso contrario. El segundo, la *apariciencia étnica*, se codificó como 1 si el encuestado se sentía “caucásico europeo” y 0, de

otra manera. El tercero, la *nacionalidad*, se codificó 1 si el encuestado era ciudadano de España, y 0 el resto. Para tener una mejor comprensión de los datos, las respuestas de los ítems de la encuestas se han “agrupado”. Por ejemplo, muchos no caucásicos es probable que hayan nacido fuera de España, por lo que se ha creado una cuarta variable que combina el *país de nacimiento* y la *aparición étnica*, tal y como se puede comprobar en la tabla 2.2. En esta tabla también se muestran el número de encuestados en cada una de las dos muestras y en la completa.

Algo que parece evidente de inmediato es que la *muestra minoritaria* se componía abrumadoramente (88%) de no caucásicos nacidos fuera de España. Teniendo en cuenta las cifras, se utilizarán las clasificaciones descritas anteriormente solo para los análisis basados en la muestra principal. Sin embargo, en los análisis de la muestra completa se utilizaron clasificaciones de identidad más detalladas (por ejemplo, la que cubre la nacionalidad).

Tabla 2.2
Resumen de las variables de identificación utilizadas en este informe

	Cifras		
	Muestra Minoritaria	Muestra Principal	Muestra Completa
País de nacimiento			
España	90	1,800	1,890
Otro	710	200	910
Aparición étnica			
Caucásica Europea	28	1,526	1,554
Otra*	772	474	1,246
Nacionalidad			
Española	199	1,882	2,081
Otra	601	118	719
Combinación nacimiento/aparición			
Caucásica, nacido en España	19	1,444	1,463
Caucásica, no nacido en España	9	82	91
No Caucásica, nacido en España	71	356	427
No Caucásica, no nacido en España	701	118	819

*Téngase en cuenta que la mayoría de los que se encuentran en esta categorías contestaron “No lo sé”.

3. LA DESPROPORCIÓN EN LAS PARADAS, REGISTROS E IDENTIFICACIONES BASADAS EN EL PERFIL ÉTNICO

Resumen

El análisis que se presenta en este apartado parte de las siguientes hipótesis generales que se desprenden de informes y estudios previos:

- Que la actividad de las paradas, los registros y las identificaciones de la policía en España se dirige de forma desproporcionada hacia las personas migrantes y los miembros de minorías étnicas.
- Que esta desproporción no puede explicarse por factores como la estructura de edad de los diferentes grupos.

Los datos de la encuesta confirman, en general, estas hipótesis. En relación con la experiencia de ser parados por la policía:

- En los dos últimos años, las personas migrantes y las pertenecientes a minorías étnicas tienen más probabilidades de ser paradas en la calle que el resto de la población. Las personas nacidas fuera de España tienen dos veces más probabilidades de ser paradas en la vía pública que los nacidos en España. Y en los dos últimos años, casi tres veces más de probabilidades de ser paradas. Las personas que no tienen apariencia caucásica europea tienen el doble de probabilidades de ser paradas en comparación con los que tienen apariencia caucásica europea. Están especialmente más afectadas las personas que no son blancas nacidas fuera de España. Los que no tienen una apariencia caucásica y han nacido fuera de España tienen grandes posibilidades de ser parados en la vía pública: el 45% de las personas con este conjunto de características declararon haber sido paradas por la policía.
- Si tomamos en cuenta los datos ofrecidos por la *muestra completa*, las personas gitanas son identificadas 10 veces más que las que

tienen apariencia caucásica europea. En el caso de las personas magrebíes, la tasa de desproporción es de 7,5, y de los Afro-latinoamericanos de 6,5.

- Estas diferencias no pueden explicarse por otros factores como las diferencias de edad de los diferentes grupos o los patrones de empleo.
- Por contra, los personas no migrantes y los miembros de la etnia mayoritaria tienen más probabilidades de ser parados cuando van en vehículos, aunque algunas de las diferencias entre los grupos desaparecen en un análisis multivariante.

En este apartado se trata de verificar si existe un trato diferente y además discriminatorio por parte de la policía hacia los grupos minoritarios, frente a la mayoría de la sociedad en función de los rasgos étnicos o por su origen nacional o religioso.

Esto es, los individuos que forman parte de ciertos grupos minoritarios y que se distinguen, por ejemplo, por rasgos étnicos o su pertenencia a una religión son parados, registrados o identificados por la policía en mayor proporción en relación a la población que representan, en comparación a individuos de la mayoría de la población de esa sociedad. Esa desproporción también se puede referir a las diferencias de trato una vez que se ha realizado la parada, el registro o la detención.

El tercer aspecto de la desproporción se encuentra en la persistencia y multiplicidad de las paradas. Esto es, cuando de forma regular un individuo es parado en repetidas ocasiones sin que exista otra razón que sus rasgos étnicos o su origen nacional.

El examen del trato recibido se ha distinguido en dos ámbitos: en las paradas realizadas mientras se encontraban como peatones en la vía pública y en las realizadas mientras se conducía un vehículo.

Tal y como se ha examinado en el apartado relacionado al marco conceptual ¿cómo podemos medir y valorar que se ha producido un trato diferente y discriminatorio?

Como ya se ha señalado, una distinción es discriminatoria si “carece de justificación objetiva y razonable”, es decir, si no persigue un “objetivo

legítimo” o si no existe “relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido”.

a) Cuando hay una diferencia de trato en los miembros de dos grupos en función de una serie de rasgos relacionados con su origen étnico, religioso o nacional.

b) Cuando esta diferencia de trato no se basa en elementos objetivos (por ejemplo, se paran a más personas que se corresponden con un perfil delictivo) y resulta desproporcionado (por ejemplo, hay un número mayor en proporción de individuos de una minoría que son parados y que no se corresponde con el número total de miembros de la población).

Antes de comenzar, es necesario resaltar dos ideas centrales que enmarcan el análisis presentado a continuación. La primera es que la actividad (o atención) de la policía no se distribuye uniformemente entre la población. Aunque dentro de la sociedad algunos grupos puedan llegar a considerarse como “propiedad de la policía” (Reiner 2010); esto es, que se encuentran sometidos a una atención especial por parte de la policía, el énfasis de nuestro análisis se centrará en la experiencia de los inmigrantes y las personas que forman parte de minorías étnicas y religiosas. A pesar de que la mayor parte de la “desproporción” en la práctica policial es casi con certeza injustificada, no obstante, es importante recordar que probablemente resulta inevitable que haya una mayor atención policial hacia las personas jóvenes, y, especialmente, sobre los hombres jóvenes, al menos en lo que se refiere a cuestiones relacionadas con delitos. Por tanto, si los miembros de un grupo en particular tienen más probabilidades de ser parados por la policía porque ese grupo tiene un perfil de edad más joven que la población general, esto proporciona un aspecto bastante diferente en cualquier trato desproporcionado que puedan llegar a sufrir. Aún así, y teniendo en cuenta estas precisiones, también hay que decir que los elementos de la justicia distributiva no se disipan necesariamente bajo estas condiciones.

La hipótesis básica que aquí presentamos es que la desproporcionalidad en la atención policial hacia las personas de, al menos, algunos grupos minoritarios en España no puede explicarse únicamente de este modo. En línea con trabajos realizados en el Reino Unido y otros lu-

gares (Booroah 2011, Bradford *et al.* 2012; Miller 2010), se espera que, incluso después de tomar en cuenta factores como la edad, las personas pertenecientes a ciertos grupos todavía siguen teniendo más probabilidades de ser paradas que otras, tal y como se puede comprobar a continuación.

3.1. PARADAS Y REGISTROS EN LA VÍA PÚBLICA

3.1.1. *Individuos parados e identificados por la policía: análisis de datos globales*

Hay que comenzar resaltando que parece elevado el número de personas identificadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad en virtud del artículo 20 de la Ley de Seguridad Ciudadana, LO 1/1992: “siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas 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”. Entre siete y casi nueve millones de identificaciones. Esta información solo refleja datos globales y proviene de los datos oficiales proporcionados por el Ministerio del Interior, en los distintos Anuarios 2009 (MIR, 2010:34,106), 2010 (MIR, 2011:34,105), 2011(MIR, 2012:33-106) y 2012 (MIR, 2013a:269)¹.

¹ En los dos últimos, a diferencia de los Anuarios anteriores, no se distingue si la identificación se realiza en la vía pública o en dependencias policiales.

Tabla 3.1
Número de personas identificadas según art. 20 LO 1/1992

	2008	2009	2010	2011	2012
Identificaciones (art. 20 LSC)	8.881.317	8.340.938	7.102.059	8.773.862	7.958.526
Vía Pública	8.661.672	8.160.898	6.961.515	-	-
Dependencias policiales	219.645	180.040	140.544	-	-
Población residente (Padrón)*	46.745.807	47.021.031	47.190.493	47.265.321	47.059.533**
Españoles	41.097.136	41.273.297	41.439.006	41.529.063	41.539.400
Extranjeros	5.648.671	5.747.734	5.751.487	5.736.258	5.520.133
%identificaciones/población	18,9%	17,7%	15%	18.5%	16,9%

Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior y del INE.

***Fuente INE:** a 1 de enero del siguiente año. Por ejemplo, en la tabla los datos que aparecen de 2011 son los que corresponden al 1 de enero de 2012 (Padrón 2012).

****Fuente INE:** Datos provisionales a 1 de enero de 2013.

Esto supone que el porcentaje de identificaciones en relación a la población residente es elevada: en los últimos años ha variado entre un 15% y un 18,9% (Tabla 3.1). Las cifras son muy altas si las comparamos con otros países, por ejemplo, el Reino Unido. Con independencia de que la información es más detallada y con dificultades para establecer similitudes² (Bowling y Phillips, 2007:943), el número total de controles policiales (Tabla. 3.2) en Inglaterra y Gales para 2011/2012 nos proporciona cifras inferiores: 1.184.512 (Home Office, 2013). Si tenemos en cuenta la población de 56.075.912 para ese año, el porcentaje sería también más bajo que en España, un 2.1%.

² Los datos para Inglaterra y Gales, se recogen en aplicación de la sección 1 de la *Police and Criminal Evidence Act* (PACE), la sección 60 de la *Criminal Justice and Public Order Act* 1994 y la sección 44 de la *Terrorism Act* 2000, que en marzo de 2011 fue reemplazada por la sección 47A de la TACT.

Tabla 3.2
Paradas y cacheos en Inglaterra y Gales

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
S. 1 PACE	1.177.327	1.229.324	1.137.551
S.60 Criminal Justice and Public Order Act 1994	119.973	62.429	46.961
S. 44 of the Terrorism Act 2000/ Section 47A of TACT	108.685	11.787	0
Total	1.405.985	1.303.540	1.184.512

Fuente: Povey, 2011:35,37,40; Home Office, 2012, 2013.

A partir del análisis de las encuestas realizadas, la primera conclusión que se puede apuntar es que tanto el país de origen como la nacionalidad son factores que determinan que un individuo que no sea español tenga la probabilidad de ser parado entre dos y tres veces más.

En concreto, en la Tabla 3.3 se muestran los resultados de la *muestra principal*, y centrándonos en las paradas en la vía pública, el patrón resulta llamativo. Las personas nacidas fuera de España tienen dos veces más probabilidades de ser paradas en la vía pública que los nacidos en España (35% en comparación con el 17%). Y en los dos últimos años, casi tres veces más de probabilidades de ser parados (19% en comparación al 7%).

Tabla 3.3
Experiencia de parada policial: por características socio-demográficas

Solo Muestra Principal

Datos ponderados.

	Porcentajes					
	Parado alguna vez en la vía pública	Parado en vía pública en los últimos dos años	Parado alguna vez en vehículo	Parado en vehículo en los últimos dos años	Cualquier parada en los dos últimos años	No ponderado
País de nacimiento						
España	17%	7%	52%	29%	33%	1800
Otro	35%	19%	32%	15%	32%	200
Apariencia étnica						
Caucásica europea	16%	7%	52%	28%	32%	1526
Otra*	27%	14%	43%	24%	36%	474
Nacionalidad						
Española	17%	7%	52%	11%	33%	1882
Otra	41%	23%	23%	28%	31%	118
Combinación nacimiento/apariencia						
Caucásica, nacido en España	16%	6%	53%	29%	33%	1,444
Caucásica, no nacido en España	21%	13%	45%	16%	28%	82
No Caucásica, nacido en España	21%	11%	51%	28%	36%	356
No Caucásica, no nacido en España	45%	24%	22%	13%	34%	118
Género						
Femenino	10%	4%	36%	17%	45%	1078
Masculino	27%	12%	64%	37%	21%	922
Edad						
18-34	33%	19%	51%	39%	51%	476
35-54	16%	4%	57%	29%	33%	818
Más de 55	7%	2%	41%	14%	16%	706
Situación laboral						
Empleado	20%	7%	62%	36%	40%	816
Desempleado	22%	12%	49%	27%	37%	428
Empleado de Hogar	4%	1%	21%	6%	7%	183
Estudiante	39%	25%	39%	38%	56%	118
Jubilado	8%	2%	44%	14%	16%	442
Área de residencia						
Urbana	19%	9%	46%	23%	31%	1,153
Semiurbana	21%	9%	55%	29%	35%	461
Rural	14%	5%	55%	35%	36%	386

*Hay que tener en cuenta que la mayor parte de esta categoría se compone de personas que respondieron "No lo sé".

La variación por la nacionalidad es aún más intensa: el 41% de las personas no españolas habían sido paradas en la calle en comparación con el 17% de los españoles, teniendo en cuenta los datos de la muestra principal. En los dos últimos años, los primeros tienen también tres veces más probabilidades de haber sido parados en la calle (23% en comparación con el 7% de la muestra principal).

En relación a la apariencia, las personas caucásicas europeas tienen la mitad de probabilidades de ser paradas en comparación a otras apariencias étnicas. En los dos últimos años, un 7% en comparación con un 14%.

Si realizamos una combinación entre los factores de nacimiento y apariencia, llegamos a esta conclusión: si has nacido en España y tienes apariencia caucásica europea tienes casi tres veces menos posibilidades de ser parado en la calle (un 16% de los que tienen estas características) que si tienes apariencia no-caucásica europea y has nacido fuera de España. En este caso hay una gran posibilidad de ser parado en la vía pública: el 45% de las personas con este conjunto de características declararon haber sido paradas por la policía en algún momento del pasado.

En los dos últimos años las posibilidades se multiplican por cuatro. Habían sido parados el 6% con la combinación: nacido en España y apariencia caucásica europea; mientras que con la combinación: apariencia no-caucásica europea y nacido fuera de España, habían sido parados el 24%.

Por otra parte, la variación en las experiencias de las paradas en la vía pública era bastante predecible: los hombres eran más propensos a haber sido parados que las mujeres y los más jóvenes tenían más probabilidades que los mayores, mientras que los jubilados y amas de casa tenían menos probabilidades de haber sido parados que los empleados, los desempleados, y, en particular, los estudiantes.

Es muy difícil comparar los datos de la encuesta con los datos oficiales publicados. Como ya hemos señalado, son escasos y solo permiten establecer, en el mejor de los casos, comparaciones por nacionalidad.

3.1.2. *Datos por nacionalidad y apariencia étnica*

El análisis que hemos realizado se puede precisar con la *muestra completa* que incorpora datos más concretos relacionados con las minorías étnicas. Se puede apuntar que la discriminación étnica se concreta en determinados colectivos: principalmente gitanos, magrebíes, y también africanos de piel negra.

En la Tabla 3.4 se realiza un análisis más a fondo de la *muestra completa*. Dentro de ésta, la experiencia de haber sido parado en la calle varía significativamente por país de nacimiento: los más afectados son las personas nacidas en Marruecos y otros países de África³. El 42% de los marroquíes y el 68% de los africanos. Los latinoamericanos, un 33%. Entre los europeos, destaca el 25% de los rumanos. Todos los índices son muy altos si lo comparamos con el 8% de los españoles.

³ Los encuestados en la categoría *país de nacimiento* proceden principalmente de Guinea, Senegal y el Sahara. Del resto de países africanos no se pueden desagregar y aparecen en “otros” en la categoría *país de nacimiento y nacionalidad*.

Tabla 3.4
Experiencia de parada policial en los dos últimos años: clasificaciones por
identidad en detalle

Muestra Completa

Datos no ponderados

	Parada en la calle	Parada en vehículo	n
País de nacimiento			
España	8%	26%	1.890
Marruecos	42%	23%	161
América Central/Sur	33%	18%	249
Rumanía	25%	17%	109
África	68%	21%	68
Otros	26%	19%	323
Apariencia étnica			
Andino Latinoamericano	22%	19%	255
Afro Latinoamericano	39%	19%	85
Europa del Este	21%	20%	112
Gitano	60%	37%	75
Magrebí	45%	25%	176
Caucásico europeo	6%	25%	1.554
Otros/No contesta	23%	23%	543
Combinación nacimiento y apariencia			
Caucásica, nacido en España	5%	26%	1.463
Caucásica, no nacido en España	12%	18%	91
No Caucásica, nacido en España	16%	28%	427
No Caucásica europea, no nacido en España	36%	20%	819
Nacionalidad			
Española	8%	26%	1.944
Marroquí	44%	23%	157
Sudamericana*	31%	18%	204
Rumana	25%	17%	110
Otra	35%	19%	385
Religión			
Cristiana	12%	22%	1.926
Musulmana	45%	22%	260
Otra/ninguna	16%	31%	614

*Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú.

En el caso de la 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%.

Quizás 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 lugares.

Las personas de religión musulmana son paradas en mayor proporción que las otras religiones, un 45%, frente al 12% en el caso de los cristianos. Esto es, los musulmanes son identificados 3,75 veces más que los cristianos.

Al realizar un análisis en el que se incida en la probabilidad de experimentar una parada en la vía pública en los últimos dos años, podemos profundizar y corroborar estos resultados. En la Tabla 3.5 se muestran los resultados de un modelo de regresión que tiene en cuenta los posibles *factores de confusión*⁴. En ella se exponen los resultados de una serie de modelos de regresión logística binaria⁵ prediciendo la probabilidad de experimentar una parada en la vía pública en los últimos dos años. Un coeficiente negativo indica que la característica relevante se asocia con una menor probabilidad de ser parado: por ejemplo, las mujeres tienen menos probabilidades de haber sido paradas que los hombres.

⁴ Los factores de confusión o las variables de confusión serían aquellos *factores distorsionantes* en la estadística del estudio que pueden desvirtuar su validez.

⁵ Un modelo de *regresión estadística* es la tendencia de una medición extrema a presentarse más cercana a la media en una segunda medición. La regresión se utiliza para predecir una medida basándonos en el conocimiento de otra. La *regresión logística* es un tipo de análisis utilizado para predecir el resultado de una variable categórica (una variable que puede adoptar un número limitado de categorías) en función de las variables independientes o covariables. Es útil para modelar la probabilidad de un evento que se realice como función de otros factores. En la regresión logística binaria, la variable dependiente es dicotómica, esto es, tiene dos valores.

Tabla 3.5
Resultados de modelos de regresión logística binaria que predicen la probabilidad de experimentar una parada en la vía pública en los últimos dos años

Muestra principal

	Betas				
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Género (ref.: masculino)					
Femenino	-1.13**	-1.16**	-1.16**	-1.13**	-1.15**
Edad	-0.08**	-0.08**	-0.08**	-0.08**	-0.08**
Acceso a vehículo (ref.: no)					
Si	-0.78**	-0.61*	-0.61*	-0.68**	-0.60*
Actividad económica (ref.: jubilado/empleado hogar)					
Empleado	0.67	0.63	0.62	0.69	0.66
Desempleado	0.82	0.8	0.75	0.82	0.78
Estudiante	0.97	1	1	1.01+	1.02+
Área (ref.: semiurbana)					
Rural	-0.33	-0.26	-0.24	-0.34	-0.27
Urbana	0.01	0.05	0.04	0.02	0.05
Parado en vehículo (ref.: no)					
Si	-0.22	-0.15	-0.15	-0.19	-0.15
Nacionalidad (ref.: otra)					
Española		-0.67*			
País de nacimiento (ref.: otra)					
España			-0.65*		
Apariencia étnica (ref.: otra)					
Caucásica europea				-0.53*	
Combinación nacimiento/apariencia (ref.: Caucásica, nacido en España)					
Caucásica, no nacido en España					0.71+
No caucásica, nacido en España					0.50*
No Caucásica, no nacido en España					0.80*
Constante	0.96	1.30+	1.27	1.18	0.45
N	2000	2000	2000	2000	2000

+ p<.1, * p<.05, ** p<.01

Los modelos 2-4 en la Tabla 3.5, sugieren que incluso manteniendo constantes las otras variables en el modelo, los españoles tenían menos probabilidades de ser parados que las personas de otras nacionalidades

(Modelo 2); los nacidos en España tenían menos probabilidades de ser parados que los nacidos en cualquier otro lugar (Modelo 3); y las personas de una apariencia caucásica europea tenían menos probabilidades de ser parados que las demás (Modelo 4).

Cuando el indicador de etnicidad, combinado con el nacimiento, se introduce en el Modelo 5, se confirma que las personas de apariencia caucásica nacidas en España tenían menos probabilidades de haber sido paradas que cualquiera de las personas de otras apariencias étnicas o las nacidas fuera de España.

Dicho de otro modo, aparece una tendencia positiva a ser parado tanto en los caucásico/no caucásicos no nacidos en España como en los no caucásicos no nacidos en España. Este análisis confirma las conclusiones expuestas anteriormente.

No existe información oficial, como la utilizada en la encuesta, en la que se desagregue de manera detallada por nacionalidad, apariencia étnica o religión, a excepción de la respuesta parlamentaria del Ministerio del Interior de marzo de 2013 (aunque se limita a aportar los datos de la nacionalidad de las personas identificadas). Sin embargo, hay encuestas que permiten comparar algunos de los aspectos tratados con anterioridad y, que de alguna manera, reafirman el trato desproporcionado en las identificaciones policiales hacia determinados grupos minoritarios. También en otros casos se ha estudiado la “percepción” de discriminación que, como se ha señalado la ECRI, incluye dentro de lo que podemos considerar como un incidente racista⁶. Esto se tratará en detalle en el capítulo 5.

A continuación, expondremos brevemente los resultados de estas evidencias que reafirman y corroboran las conclusiones de la encuesta: *La respuesta escrita del Ministerio del Interior (2013)*; *la encuesta EU-MIDIS del FRA (2009)*; y *el Proyecto STEPPS (2007-2008)*.

⁶ Recomendación sobre la política general N° 11, *Combating racism and racial discrimination in policing*, ECRI 29 de junio de 2007. Esto es, el percibido por la víctima o cualquier otra persona.

La respuesta escrita del Ministerio del Interior (2013)

La información proporcionada por el Ministerio del Interior de fecha 11 de marzo de 2013, a la pregunta del Diputado Ricardo Sixto Iglesias sobre el impacto en el número de identificaciones y en el sesgo discriminatorio de la mencionada Circular 2/2012, corrobora los datos de la encuesta y acentúa algunas de estas conclusiones, aunque como ya se puso de manifiesto anteriormente, existen dudas sobre el rigor de estos datos. Según el Ministerio del Interior las identificaciones realizadas entre el 20/12/2011 y el 19/1/2013, en trece meses, son 49.295 (de las cuales, 22.188 fueron realizadas durante los cinco meses previos a la entrada en vigor de la Circular 2/2012 —4.437 identificaciones de media al mes—, y 27.107 en los ocho meses posteriores —3.388 identificaciones de media al mes—). De ellas, 26.899 son a extranjeros, esto es, el 54,56% de las identificaciones (12.472 antes de la circular, 56,3% del total y 14.427 después de la circular, 53,23% del total). Los de nacionalidad española son las 22.396 restantes (9.716 antes de la circular, 43,7% del total y 12.680 después de la circular, 46,77% del total)

Si tomamos como referencia la población residente en España a 1/1/2013 para comprobar los porcentajes de identificados, podemos llegar a la siguientes conclusiones (Tabla 3.6):

Los que tienen nacionalidad española fueron identificados en un 45,45%, cuando eran el 88,26% de los residentes. Los extranjeros, en su conjunto, fueron el 54,56% de los identificados, pero no eran más que el 11,74% de la población residente.

Si realizamos la comparación por continentes, los europeos tienen 3 veces más posibilidades de ser identificados que la representatividad que tienen como población residente en España. Como veremos después por la incidencia que tienen las identificaciones en algunos nacionales, como los de Rumanía. La proporción es similar a los nacionales del continente americano. La desproporción sube a casi 9 veces en el caso de África y a casi 11 en el de Asia. Resulta relevante, el caso del continente africano si eliminamos a los nacionales de Marruecos. En este caso, los africanos tienen casi 17 veces más posibilidades de ser identificados que la representatividad que tienen como población residente en España.

Por tanto, es en este colectivo en donde las identificaciones policiales se centran en mayor medida.

Tabla 3.6
Comparación por continentes (nacionalidad de origen) entre residentes en España e identificados

Nacionalidad de origen	Individuos residentes	Porcentaje de la población residente	Individuos identificados	Porcentaje de los identificados	Proporción entre el porcentaje de Residencia identificación
Total	47.059.533	100%	49.295	100%	-
Europa (-España)	2.768.251	5,82%	8.637	17,5%	3
África	917.728	1,95%	8.852	17,9%	9,17
África (-Marruecos)	278.092	0,59%	4922	9,98%	16,9
América	1.492.758	3,17%	5.395	10,94%	3,45
América (-Canadá, EEUU)	1.463.387	3,1%	5.355	10,86%	3,5
Asia	337.966	0,71%	3858	7,8%	10,9

Elaboración propia. Población por nacionalidad de origen a 1/1/2013 (Fuente: INE) e individuos identificados por nacionalidad de origen entre 20/12/2011 y 19/1/2013, (Fuente: Ministerio del Interior)

Si entramos en detalle por nacionalidades (tabla 3.7), se puede señalar no solo un trato desproporcionado entre españoles y extranjeros, sino también una mayor desproporción en los individuos de algunas nacionalidades en los que se han centrado más las identificaciones, y no tienen tanta representatividad como residentes en nuestro país. Son los casos, por orden de desproporción, de Bangladesh, Nigeria, Pakistán, Senegal, India, Argelia, Rumanía, Marruecos y China. La desproporción es inferior entre los nacionales de los países latinoamericanos.

Un español tiene la mitad de posibilidades que el resto de nacionalidades de ser identificado, en función de la representatividad que tiene en la población.

En cambio, un individuo nacional de Bangladesh tiene 31 veces más posibilidades de ser identificado que la representatividad que tiene en la población. Un nacional de Nigeria, casi 24 veces. Un nacional de Ma-

rruecos, casi 6 veces más posibilidades que la representatividad que tienen en la población.

Tabla 3.7
Comparación por nacionalidad de origen entre residentes en España e identificados

Nacionalidad de origen	Individuos residentes	Porcentaje de la población residente	Individuos identificados	Porcentaje de los identificados	Proporción entre el porcentaje de Residencia identificación
Total	47.059.533	100%	49.295	100%	-
España	41.539.400	88,26%	22.396	45,43%	1,94
Rumanía	796.397	1,69%	6.114	12,4%	-7,3
Marruecos	639.636	1,36%	3.930	7,97%	-5,86
Ecuador	247.266	0,52%	1.237	2,5%	-4,8
Colombia	221.929	0,47%	802	1,6%	-3,4
Bolivia	163.553	0,34%	716	1,45%	-4,2
China	150.060	0,31%	886	1,79%	-5,77
Perú	110.866	0,23%	351	0,71%	-3
Rep. Dominicana	89.155	0,19%	533	1,08%	-3,37
Pakistán	75.706	0,16%	1.689	3,42%	-21,37
Senegal	58.005	0,12%	1.195	2,42%	-20,1
Argelia	56.051	0,119%	643	1,3%	-11,8
Nigeria	36.568	0,077%	903	1,831%	-23,76
India	34.269	0,072%	511	1,03%	-14,3
Bangladesh	12.832	0,027%	420	0,85%	-31,48

Elaboración propia. Población por nacionalidad de origen a 1/1/2013 (Fuente: INE) e individuos identificados por nacionalidad de origen entre 20/12/2011 y 19/1/2013, (Fuente: Ministerio del Interior).

Tabla 3.8
Comparación entre los datos demográficos y los controles policiales

Nacionalidades	Población	% Población	Id. Antes de la Circular	% Id. Antes de la Circular	Id. Después de la Circular	% Id. Después de la Circular	Evolución antes/después Circular (media mensual)
Todas	47.059.533	100	22.188	100	27,107	100	-23,6%
Española	41.539.400	88,27	9.716	43,7	12,680	46,77	-18,42%
No española	5.520.133	11,73	12.472	56,3	14,427	53,23	-27,70%
Rumanía	868.635	1,84	2.290	10,32	2,824	10,41	-22,9%
Marruecos	787.013	1,67	1.929	8,69	2,001	7,38	-35,16%
Ecuador	262.223	0,55	611	2,75	626	2,3	-35,96%
Latinoamérica y caribe	1.411.975	3,0	2.665	12,01	2,690	9,92	-36,91%
África	1.096.392	2,33	4.343	19,53	4,509	16,63	-35,11%
Argentina	97.457	0,20	80	0,36	80	0,29	-37,5%

Elaboración propia. Población por nacionalidad de origen a 1/1/2013 (Fuente: INE, datos provisionales publicados en abril de 2013) e individuos identificados por nacionalidad de origen entre 20/12/2011 y 19/1/2013, (Fuente: Ministerio del Interior).

Según los datos ofrecidos por el Ministerio del Interior, la Circular 2/2012 provocó una disminución del 23,6% de la media mensual de las identificaciones (de un 27,70% en el caso de las identificaciones a personas extranjeras), lo cual —siempre según estos datos—, parece un avance positivo (Tabla 3.8). No obstante, las tasas de desproporción⁷ (esto es, la probabilidad de ser identificadas, comparado con una persona española) de las personas provenientes de los principales países o continentes de origen de la inmigración en España, siguen siendo

⁷ La tasa de desproporción (“odds-ratios” en inglés) compara las posibilidades de que un grupo minoritario sea controlado por la policía con las posibilidades de que lo sea una persona perteneciente al grupo mayoritario. En este caso el grupo mayoritario lo conforman las personas españolas y los grupos minoritarios analizados son las nacionalidades distintas a la española. Se obtiene dividiendo la tasa de identificaciones por cada 10,000 habitantes del grupo minoritario por la misma tasa relativa a los ciudadanos españoles. Las tasas de desproporción inferiores a 1,5 indican una ausencia de perfil étnico; aquellas entre 1,5 y 2 indican que hay indicios de cierto sesgo discriminatorio, y aquellas superiores a 2,0 implican que la actuación policial se dirige claramente hacia el grupo minoritario, por lo que la existencia de perfil étnico es indudable (OSJI, 2012, pág. 26).

llamativamente elevadas, incluso después de la entrada en vigor de la Circular (Tabla 3.9).

Tabla 3.9
Tasa de desproporcionalidad de las identificaciones a personas extranjeras comparadas con las españolas

Nacionalidades	Identificaciones por 1000 habitantes antes de la Circular	Tasa de desproporción antes de la Circular	Identificaciones por 1000 habitantes después de la Circular	Tasa de desproporción después de la Circular
Española	0,23	1	0,3	1
No española	2,26	9,8:1	2,61	8,7:1
Rumanía	2,63	11,43:1	3,25	10,8:1
Marruecos	2,45	10,62:1	2,54	8,5:1
Ecuador	2,33	10,1:1	2,4	8:1
Latinoamérica y caribe	1,89	8,2:1	1,9	6,3:1
África	3,96	17,2:1	4,11	13,7:1
Argentina	0,8	3,4:1	0,82	2,73:1

Elaboración propia. Población por nacionalidad de origen a 1/1/2013 (Fuente: INE, datos provisionales publicados en abril de 2013) e individuos identificados por nacionalidad de origen entre 20/12/2011 y 19/1/2013, (Fuente: Ministerio del Interior).

Si bien la tasa de desproporción sufrió una ligera disminución, las personas extranjeras tuvieron 8,7 probabilidades más de ser identificadas que las personas españolas durante los ocho meses posteriores a la entrada en vigor de la Circular 2/2012. La tasa de desproporción fue especialmente elevada en el caso de las personas provenientes del continente africano (13,7) y también las rumanas (10,8) o marroquíes (8,5). Por otro lado, resulta llamativo que la tasa de desproporción, en el caso de las personas argentinas (que mayoritariamente tiene unos rasgos fenotípicos muy similares al de las españolas), es muy inferior a la del resto de grupos analizados (2,73, frente al 8,7 de la totalidad de las personas extranjeras). Existen claros indicios por tanto de la utilización policial de los rasgos étnicos a la hora de seleccionar a las personas identificadas, pues las personas provenientes de países o continentes con rasgos fenotípicos mayoritariamente distintos a los de la sociedad autóctona española, resultan ser los más desproporcionalmente controlados.

La encuesta EU-MIDIS del FRA (2009)

La segunda fuente de información que nos permite validar los datos es la investigación realizada por la *Agencia de Derechos Fundamentales* en diciembre de 2009 sobre una encuesta realizada entre mayo y noviembre de 2008 en los 27 Estados miembros de la UE con una muestra de más de 23.500 personas⁸. En ella, el número de personas identificadas por la policía en los doce meses anteriores, pertenecientes al colectivo de inmigrantes y minorías étnicas, fue superior al de personas pertenecientes al grupo nacional mayoritario. En el cuestionario se distingue el número de encuestados dentro de cada grupo minoritario sometidos a identificación en los 12 meses anteriores, y también los que pensaban que esto era debido, “según su percepción, a su origen étnico o a su condición de inmigrantes”(FRA, 2010a:6).

Como se puede comprobar en la Tabla 3.10, las diferencias se observan de forma clara si se compara la población mayoritaria con la procedente del Norte de África, Magreb: es más de tres veces superior. Y en el caso de los Sudamericanos es algo más del doble.

Tabla 3.10
Encuesta FRA 2009. Porcentaje de personas sometidas a identificación en los 12 meses anteriores%

	Total identificados	Identificados percepción origen étnico
Norteafricanos	42	31
Sudamericanos	25	13
Rumanos	19	5
Población española	12	

(FRA 2010a; 7, 8)

En comparación al resto de países europeos, excepto los casos de Italia o Eslovaquia en los que los nacionales fueron sometidos en mayor

⁸ Hay que tener en cuenta que la muestra en la encuesta del FRA es inferior a la que aquí se presenta, entre 500 y 1000 entrevistas por Estado y sigue una metodología distinta. Señalan que tienen un nivel de confianza del 95%, test ji-cuadrado de Pearson.

proporción a identificaciones, en el resto, “aplicando pruebas de diferencias estadísticamente significativas a los datos correspondientes a los grupos mayoritarios y minoritarios de los diez Estados miembros, la encuesta EU-MIDIS revela que en la mayoría de los casos tales diferencias no tienen carácter aleatorio” (FRA, 2010a:8).

El Proyecto STEPPS (2007-2008)

Existen datos parciales sobre estudios realizados en algunas poblaciones. En este sentido se quieren señalar los resultados del Proyecto Estrategias de Identificación Policial Efectiva (*Strategies for Effective Police Stop and Search, STEPSS*). El estudio se realizó en Girona y Fuenlabrada, con datos sobre paradas realizadas por las fuerzas policiales entre octubre de 2007 y marzo de 2008 registrados en formularios de identificación en los que se indicaba la nacionalidad de la persona y el motivo de la parada. Aunque la policía local no tiene encomendado el control de la inmigración, los resultados del estudio en cuanto a la aplicación de perfiles étnicos demostraron que al comienzo del Proyecto STEPSS se paraba a miembros de minorías étnicas hasta 10 veces más que a españoles. Por ejemplo, la policía de Fuenlabrada, al comienzo del estudio paraba a marroquíes 9,6 veces más que a españoles. Al finalizar el proyecto piloto de 6 meses, redujo la desproporción de paradas de personas pertenecientes a grupos étnicos frente a personas españolas. A medida que el sesgo discriminatorio en las identificaciones disminuía, aumentaba la efectividad de las actuaciones policiales, pasando del 6% al principio al 17% al finalizar el proyecto piloto (OSI, 2009b; GEA21, 2008; Vallés 2009; Amnistía, 2011:33).

3.1.3. Multiplicidad de paradas

Los estudios realizados en el Reino Unido y en otros lugares sugieren que no sólo las personas de algunos grupos minoritarios tienen más probabilidades de ser paradas por la policía, sino que también son más propensas a experimentar múltiples paradas de la policía en un período determinado (por ejemplo, Bradford *et al.* 2012).

Sin embargo, la situación parece bastante diferente en España si tomamos como referencia únicamente la muestra principal. La Tabla 3.11 muestra que no existen diferencias significativas entre la proporción de personas que han sido paradas en más de una ocasión, según las clasificaciones establecidas: entre los nacidos en España/no nacidos en España, caucásicos europeos/otros, y español/otras nacionalidades.

Una explicación para esto puede ser que, si bien pueden ser identificados por diferentes razones y, aunque formen parte de las diferentes clasificaciones que hemos realizado, una vez que esto sucede, las personas de diferentes grupos de población tienen una oportunidad similar, en términos generales, de convertirse en “propiedad de la policía” y ser parados repetidamente por los agentes. Esto sucede de manera similar en las paradas de vehículos.

Tabla 3.11
Número de veces parado en la calle en los últimos dos años: por características socio-demográficas

Solo *Muestra Principal*
Datos ponderados.

					Porcentajes
	Una vez	Dos	Tres	Cuatro o más veces	No ponderado n
PARADAS DE PEATONES					
País de nacimiento					
España	50	16	7	27	103
Otro	49	26	8	18	32
Apariencia étnica					
Caucásica europea	49	16	9	27	85
Otra*	52	23	3	23	50
Nacionalidad					
Española	49	18	7	26	112
Otra	54	25	4	18	23

*Hay que tener en cuenta que la mayor parte de esta categoría se compone de personas que respondieron “No lo sé”.

Sin embargo, si añadimos a este análisis la muestra que incluye las minorías, la perspectiva permite matizar este comentario. La Tabla 3.12 con la *muestra completa*, señala los encuestados que han sido parados en más ocasiones en los últimos dos años.

Los nacidos en Marruecos, el 57% (cuatro veces o más); también los nacidos en Rumanía o en otras partes de África. Los que tienen apariencia étnica magrebí (57%) o gitana (42%), cuatro veces o más. También los de nacionalidad marroquí (57%) y rumana (44%).

Si nos fijamos en la variable “religión”, la mitad (51%) de los 118 musulmanes encuestados fueron parados en más de cuatro ocasiones.

Si combinamos nacimiento y apariencia, los no caucásicos no nacidos en España fueron parados de forma repetida, en más de cuatro ocasiones (40%).

Tabla 3.12
Número de veces parados en la calle: por características socio-demográficas

De los parados en los dos últimos años
Muestra Completa.

					Porcentajes
	Una	Dos	Tres veces	Cuatro veces o más	n
País de nacimiento					
España	43	20	10	27	148
Marruecos	15	22	6	57	67
América Central/Sur	30	25	14	32	81
Rumanía	19	26	11	44	27
África	22	41	9	28	46
Otros	40	17	8	35	84
Apariencia étnica					
Andina Latinoamericana	31	25	13	31	55
Afro-latinoamericana	33	15	15	36	33
Europa del Este	38	25	4	33	24
Gitano	20	18	20	42	45
Magrebí	14	23	6	57	79
Caucásica europea	49	19	7	26	90
Otros/No contestan	35	29	9	27	127
Combinación nacimiento y apariencia					
Caucásica Europea, nacido en España	47	18	6	29	79
Caucásica Europea, no nacido en España	64	27	9	0	11
No Caucásica, nacido en España	38	23	14	25	69
No Caucásica, no nacido en España	26	24	10	40	294
Nacionalidad					
Española	42	21	10	28	160
Marroquí	14	23	6	57	69
Sudamericana*	30	30	11	30	64
Rumana	19	26	11	44	27
Otra	34	23	11	33	133
Religión					
Cristiana	35	25	12	28	237
Musulmán	20	23	6	51	118
Otra/Ninguna	41	19	8	32	98

*Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú.

Este patrón discriminatorio ya se había señalado en otros estudios. Por ejemplo, según la encuesta del FRA en la mayoría de países europeos, los individuos de los grupos minoritarios están sometidos a identificaciones policiales con más frecuencia que los de la mayoría de la población.

Tabla 3.13
Encuesta FRA 2009. Incidencia de las operaciones de identificación policial en los últimos 12 meses, entre las personas que recibieron el alto

	Frecuencia
Norteafricanos	3,8
Sudamericanos	2,2
Rumanos	2,5
Población española	2,8

(FRA, 2010a: 9)

“Estos datos indican que algunos grupos minoritarios están sometidos a una estrecha vigilancia policial. Las posibles implicaciones de la diferenciación en la actuación policial entre los encuestados de los grupos minoritarios y los de la población mayoritaria, en particular en un entorno en el que muchas minorías desconfían de la policía, constituyen un motivo de preocupación” (FRA, 2010a: 9). En el caso de España, los magrebíes llegan a una media de casi 4 paradas y en el caso de los españoles no llegan a 3 (Tabla 3.13).

3.2. PARADAS Y REGISTROS EN VEHÍCULOS

3.2.1. *Análisis de datos globales*

En relación a las paradas de vehículos, la situación es diferente. Las personas de nacionalidad española tuvieron más probabilidades de ser paradas en los dos últimos años que las personas que no eran españolas, el 28% y el 11%, respectivamente (Tabla 3.3).

De igual manera, el 29% de los nacidos en España declararon haber sido parados en los dos últimos años, en comparación con el 15% de

los nacidos en cualquier otro país. Las diferencias entre las personas de apariencia étnica caucásica europea y otro tipo de apariencias fueron pequeñas, pero aún así estadísticamente importantes.

Tomando la población en su conjunto, en la parada de vehículos, a diferencia de las paradas de peatones en la vía pública, no parece haber desproporcionalidad dirigida a personas de grupos minoritarios o inmigrantes. De hecho, ocurre todo lo contrario.

Además, si tomamos en cuenta los que declararon haber experimentado cualquier tipo de parada en los dos últimos años, ya sea en un vehículo o como peatones (última columna de la tabla 3.3), en todas las clasificaciones realizadas se observa la misma probabilidad de ser parados por la policía. Estos resultados nos llevan a concluir que las paradas e identificaciones de peatones son las que plantean más problemas de trato desigual.

3.2.2. Datos por nacionalidad y apariencia étnica

Si incorporamos en el análisis datos más concretos relacionados con las minorías étnicas (*muestra completa*), las variaciones en las experiencias de las paradas de vehículos eran mucho menores en las diferentes categorías de identidad (Tabla 3.4). Prácticamente no había diferencias significativas por país de nacimiento. En este caso, paran algo más a los españoles (26%), seguidos de los marroquíes (23%). En lo referente a la apariencia étnica destacan ligeramente los gitanos (37%), seguidos de los de apariencia magrebí (25%) y caucásico europea (25%). Pero si tomamos en consideración la combinación de nacimiento y apariencia étnica, se puede destacar que los europeos caucásicos nacidos en España tuvieron más probabilidades de haber sido parados en los dos últimos años que los que tenían una apariencia étnica similar nacidos fuera de España. Estos resultados podrían indicar que las paradas de vehículos no se basan principalmente en la apariencia étnica, sino que se producen por alguna otra característica o comportamiento.

Como hemos visto anteriormente en las paradas de peatones en la vía pública, si queremos corroborar los resultados y profundizar en el análisis de la probabilidad de experimentar una parada en vehículo en

los últimos dos años, podemos utilizar un modelo de regresión logística binaria que tenga en cuenta los posibles *factores de confusión*⁹. En la tabla 3.14 se muestran estos modelos.

Lo que resulta más llamativo aquí es que, aún manteniendo constantes las variables de la edad, el acceso a vehículo y el lugar de residencia, los españoles tuvieron más probabilidades de haber sido parados que los de otras nacionalidades (Modelo 2), y los caucásicos europeos tenían más probabilidades de ser parados que los de otras apariencias étnicas.

El factor clave en el Modelo 5 es haber nacido fuera de España, y utilizando este modelo no había diferencia en la probabilidad de ser parado, entre caucásicos y no caucásicos que hubieran nacido en España.

Dado que este efecto estadístico es fiable, al incluir en el modelo el acceso al vehículo y el tipo de residencia, la asociación entre el nacimiento en España y una mayor probabilidad de experimentar una parada en vehículo, se deberá a otro factor.

⁹ Como en el caso anterior, un coeficiente negativo indica que la característica relevante se asocia con una menor probabilidad de ser parado.

Tabla 3.14
Resultados de modelos de regresión logística binaria que predicen la
probabilidad de experimentar una parada en vehículo en los últimos dos
años

Muestra Principal

	Betas				
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Género (ref.: masculino)					
Femenino	-1.09**	-1.08**	-1.07**	-1.09**	-1.07**
Edad	-0.03**	-0.04**	-0.04**	-0.03**	-0.04**
Acceso a vehículo (ref.: no)					
Sí	1.33**	1.20**	1.22**	1.32**	1.22**
Actividad económica (ref.: jubilado/empleado hogar)					
Empleados	0.70**	0.69**	0.70**	0.70**	0.70**
Desempleado	0.37+	0.37+	0.39+	0.37+	0.39+
Estudiante	0.09	0.02	0.02	0.09	0.02
Área (ref.: semiurbana)					
Rural	0.18	0.14	0.13	0.18	0.13
Urbana	-0.41**	-0.44**	-0.44**	-0.41**	-0.43**
Parado en vehículo (ref.: no)					
Sí	-0.22	-0.18	-0.19	-0.22	-0.19
Nacionalidad (ref.: otra)					
Española		1.08**			
País de nacimiento (ref.: otra)					
España			0.75**		
Apariencia étnica (ref.: otra)					
Caucásica europea				0.06	
Combinación nacimiento/apariencia ref.: Caucásica, nacido en España					
Caucásica, no nacido en España					-0.61+
No caucásica, nacido en España					0.10
No Caucásica, no nacido en España					-0.82**
Constante	-0.47	-1.25*	-0.94*	-0.5	-0.21
N	2000	2000	2000	2000	2000

+ p<.1, * p<.05, ** p<.01

3.2.3. Multiplicidad de paradas

El fenómeno de la multiplicidad de paradas tampoco muestra diferencias significativas en las variables analizadas (Tabla 3.15). De alguna forma, esto refuerza la afirmación anterior de que las diferencias nacionales o la apariencia étnica no son factores relevantes en las paradas de vehículos.

Tabla 3.15
Número de veces que ha sido parado en vehículo en los últimos dos años:
por características socio-demográficas

Solo *Muestra Principal*
Datos ponderados.

					Porcentajes
	Una vez	Dos	Tres	Cuatro o más veces	No ponderado n
PARADAS EN VEHÍCULO					
País de nacimiento					
España	33	25	16	26	467
Otro	40	30	.	30	31
Apariencia étnica					
Caucásica europea	34	24	15	27	388
Otra*	34	29	12	25	110
Nacionalidad					
Española	34	25	15	26	484
Otra	29	29	.	43	14

*Hay que tener en cuenta que la mayor parte de esta categoría se compone de personas que respondieron "No lo sé".

3.3. CONCLUSIONES

A partir de los datos de la encuesta se confirman, en general, las hipótesis planteadas en los estudios anteriores y en los escasos datos oficiales proporcionados, de manera que se puede afirmar tajantemente la existencia de un trato discriminatorio porque se aprecia una alta des-

proporción hacia determinados grupos minoritarios en función de su nacionalidad y su apariencia étnica.

- En los dos últimos años, las personas migrantes y las pertenecientes a minorías étnicas tienen más probabilidades de ser paradas en la vía pública que el resto de la población. 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 de ser parado. Y en los últimos dos años, esta probabilidad aumenta hasta tres veces más.
- En relación a la apariencia, las personas que tienen apariencia caucásica europea tienen la mitad de probabilidades de ser paradas en comparación a otras apariencias étnicas. Las más afectadas son las personas que no son caucásicas nacidas fuera de España que, en los dos últimos años, tenían hasta cuatro veces más posibilidades de ser paradas. Esto se confirma, de manera más acentuada, con la encuesta completa que incluye a los grupos minoritarios.
- La discriminación racial y étnica se concentra en determinados colectivos: principalmente gitanos, magrebíes, y también africanos de piel negra. Los datos obtenidos en la muestra completa revelan que las personas gitanas son identificadas 10 veces más que las que tienen apariencia caucásica europea. En el caso de las personas magrebíes, la tasa de desproporción es de 7,5, y de los Afro-latinoamericanos de 6,5.
- La variación en las experiencias de las paradas en la vía pública era bastante predecible: los hombres eran más propensos a haber sido parados que las mujeres y los más jóvenes tenían más probabilidades que los mayores, mientras que los jubilados y amas de casa tenían menos probabilidades de haber sido parados que los empleados, los desempleados, y, en particular, los estudiantes.
- En la encuesta, estas diferencias no pueden explicarse por otros factores como las diferencias de edad, el área de residencia o la situación laboral, por lo que parece existir un patrón de utilización de perfiles étnicos por parte de la policía.

- En los controles policiales realizados a vehículos, a diferencia de las paradas de peatones en la vía pública, no parece haber una desproporcionalidad dirigida a personas de grupos minoritarios o inmigrantes. Al contrario, los personas no migrantes y los miembros de la etnia mayoritaria tienen mas probabilidades de ser parados cuando van en vehículos, aunque algunas de las diferencias entre los grupos desaparecen en un análisis multivariante. Los controles policiales realizados a vehículos no se basan principalmente en la apariencia étnica, sino que se producen por alguna otra característica o comportamiento.

4. LA EFECTIVIDAD POLICIAL Y LA UTILIZACIÓN DEL PERFIL ÉTNICO

4.1. INTRODUCCIÓN

En este apartado se pretende probar que los controles policiales realizados siguiendo un criterio étnico no son eficaces. Esto es, no tienen como consecuencia el descubrimiento de un hecho ilícito, ya sea penal o administrativo. Se demuestra que 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. El análisis de la encuesta muestra que no se establece 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.

De este modo, la práctica de las identificaciones por perfil étnico tendría al menos dos consecuencias relacionadas con la efectividad que sería deseable eliminar:

- 1) Por un lado, la ineficiente asignación de recursos públicos, al destinar los cuerpos de policía demasiados agentes y demasiado tiempo a identificaciones que no obtienen resultados;
- 2) Por otro lado, podemos apuntar a la sobrerrepresentación de las personas migrantes dentro de las prisiones españolas. Este punto puede parecer potencialmente contradictorio con el primero, sin embargo no es así. Aunque el criterio étnico no sea un criterio eficaz para la prevención de delitos y para la detención de posibles delinquentes, el control desproporcionadamente más intenso practicado sobre las personas extranjeras y pertenecientes a minorías étnicas puede ser una de las causas que motiven su mayor representación en el sistema procesal-penal y penitenciario

(Velasco Caballero, 2006: 228). Que las personas extranjeras o pertenecientes a etnias distintas de la caucásica europea sean paradas con mucha mayor frecuencia significa necesariamente que aumentan las probabilidades de su ingreso en prisión (OSJI & Stopwatch, 2013: 28). No obstante, a partir de los datos de la encuesta de referencia no podemos probar aquí esta afirmación, que planteamos únicamente a modo de reflexión complementaria.

¿QUÉ PODEMOS ENTENDER POR EFECTIVIDAD?

La efectividad¹ de las identificaciones y las paradas habitualmente se mide utilizando el llamado *índice de aciertos* (o *hit rate*). Puede entenderse que una parada o identificación policial es efectiva si cumple con el objetivo que persigue. A grandes rasgos, podría decirse que ese **objetivo** consistiría en encontrar personas que o bien se encuentren en situación administrativa irregular, o bien hayan cometido algún delito. Es decir, que la finalidad de las paradas policiales se corresponde o se debería corresponder con la salvaguardia de la seguridad pública, en tanto que consiste o debería consistir en encontrar e identificar personas que incumplan de una manera u otra la ley. Sin embargo, el índice de aciertos resulta algo inestable cuando no están claros los criterios para definir qué entendemos exactamente por acierto. Por eso puede resultar confuso comparar resultados de distintos países, en los que puede haber diferentes criterios a la hora de considerar acertada una actuación policial (OSI, 2009:26).

Si el índice de aciertos² es elevado, podremos decir que nos encontramos ante una actuación policial efectiva. Por el contrario, si este índice es bajo, estaremos ante una actuación policial poco o nada efectiva. Co-

¹ Podría hacerse una aclaración conceptual previa, mencionando la distinción que en teoría y sociología del Derecho se suele hacer entre *efectividad* y *eficacia*: en rigor, la efectividad haría referencia a si el objetivo de la norma se cumple. La eficacia, en cambio, se referiría al efectivo cumplimiento de la norma, aunque este cumplimiento no necesariamente implique alcanzar el objetivo perseguido.

² Tomado como la correspondencia entre el número de personas paradas y el número de identificaciones concluidas con algún resultado.

mo han demostrado ya otros informes (ej. FRA 2010b: 34), cuando el criterio que se adopta para detener e identificar a las personas es un criterio étnico, el índice de aciertos es considerablemente bajo. Esto indica, como trataremos de demostrar, que las identificaciones por perfil étnico, además de vulnerar los derechos de las personas, son una práctica poco efectiva en términos de garantía de la seguridad pública. Por otro lado, la experiencia STEPSS en España demostró que, cuando la policía se basa en la inteligencia o en los indicios objetivos de sospecha razonable en lugar de en la apariencia étnica de las personas, el sesgo discriminatorio se reduce y aumenta la efectividad (OSI, 2009:77-78).

IDENTIFICACIONES PARA EL CONTROL MIGRATORIO Y PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Los principales motivos que justifican la realización de identificaciones policiales por parte de la policía son dos: el control migratorio y la prevención del delito. En ambos casos, como hemos visto, el perfil étnico viene siendo sistemáticamente utilizado por los agentes de policía para determinar a qué personas parar e identificar. Según recoge el Informe de Amnistía Internacional, *Perfiles raciales y control de la inmigración en España* (Amistía, 2011), los representantes sindicales de la policía entrevistados reconocían recibir un dinero en función de la “productividad” de las detenciones que efectuaban; y, aunque no recibían órdenes directas de si las personas sometidas a los controles de identidad debían ser migrantes o pertenecer a determinados grupos étnicos, lo habitual era que los agentes buscasen personas con ese perfil, considerando —erróneamente— que así aumentaría su “productividad” en términos de detenciones. Tal y como hemos visto en el capítulo segundo, la referencia a la existencia de “cuotas de detención de extranjeros” aparece en todos los informes y es precisamente el motivo por el que se dicta la Circular 2/2012.

Desde el punto de vista administrativo, por ejemplo, a efectos meramente indicativos, podría decirse que el “resultado exitoso” ideal de una parada sería la expulsión de las personas que no tengan permiso de estancia en España. En ese sentido cabe destacar que en el año 2012 se han producido 10.130 expulsiones de personas del territorio español.

Aunque los datos disponibles en este ámbito son escasos, sabemos que el ingreso en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) es habitualmente el paso previo a cualquier expulsión. Ningún informe oficial ha detallado las diferentes vías a través de las cuales las personas resultan ingresadas en estos centros. Sí disponemos, en cambio, de algunos informes elaborados por organizaciones de la sociedad civil. El reciente informe realizado por la *Plataforma por el Cierre de los CIE* sobre el Centro de Internamiento de Extranjeros de Zapadores (Valencia), sobre la base de las entrevistas a personas que han pasado por ese centro, concluye que: “En cuanto al lugar de la detención, el 17% de las personas manifiestan haber sido detenidas transitando por la calle, seguidos de un 10% que fueron detenidas en frontera o interceptadas en costa; el 11% habían sido detenidas en la misma Comisaría de Policía o en alguna institución pública a la que se habían acercado para llevar a cabo algún trámite administrativo; el 7% en algún transporte público o estación; el 4% habían sido detenidas en su propio domicilio; otro 4% a la salida de prisión tras el cumplimiento de una condena; un 11% habían sido detenidas en otros lugares y un 40% no lo especificaban” (Plataforma por el Cierre de los Cie, 2013: 26) Estos datos, si bien no son concluyentes, sugieren que los más de ocho millones de identificaciones practicadas en 2012 no parecen ser eficaces para controlar la inmigración.

Se debería mencionar, a efectos meramente indicativos, el porcentaje de población extranjera en el sistema procesal penal y en prisión, porque refleja una preocupante orientación xenófoba en materia de política criminal, o lo que se ha llamado una “actividad policial de criminalización” (Monclús, 2006: 173). En cualquier caso, insistimos, deben tomarse ciertas precauciones, puesto que el porcentaje de personas extranjeras en prisión no es un indicador válido a efectos de nuestra investigación: quienes ingresan en prisión no lo hacen únicamente —ni tampoco principalmente— tras haber sido identificados por la policía en la vía pública. Pueden perfectamente haber sido detenidos mientras cometían el delito, o bien en sus domicilios tras una investigación policial. El porcentaje de extranjeros en las prisiones españolas es claramente desproporcionado en relación con su población. Según datos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior para 2012 (MIR, 2013: 355,368) es de un 33,4% (22.893 internos), algo inferior que el año anterior (MIR, 2012: 173),

en el que representaban un 34,8% (24.502 internos) de la población penitenciaria. El incremento de la población extranjera reclusa en España ha sido creciente en los últimos años, coincidiendo con el incremento de la población migrante en nuestro país. En 1996 representaba el 17,3% de la población reclusa, en 2001 el 23,3% y a partir del año 2005 no ha bajado del 30% (MIR, 2013: 370). Cabe recordar aquí el llamamiento de la ECRI a las autoridades españolas para que estudiaran los posibles patrones de discriminación a los que se enfrentan los grupos étnicos minoritarios en el sistema de justicia penal (ECRI, 2011: 21).

4.2. EFECTIVIDAD EN LAS PARADAS E IDENTIFICACIONES

En esta sección nos centraremos en los resultados de las paradas. A aquellos encuestados que fueron parados en la vía pública o en un vehículo en los pasados dos años se les preguntó sobre los resultados derivados de su último encuentro policial. La tabla 4.1 muestra como una gran mayoría de las paradas en la vía pública no tuvieron ningún tipo de resultado (entendiendo éste como que no hubo actuación policial posterior); es decir, que tales paradas no fueron acertadas ni efectivas. Apenas hay variación ya sea por país de origen o por apariencia étnica. Las diferencias indicadas por los porcentajes de la tabla no son estadísticamente relevantes. Por el contrario, las personas con nacionalidades diferentes a la española sí que tuvieron mayor probabilidad de ser arrestadas, detenidas o de ser sometidas a cualquier otra actuación jurídico-penal (una asociación significativa puesto que llega a alcanzar un valor cercano al 10%).

Tabla 4.1
Resultados de las paradas en vía pública: clasificación por identidad

Muestra Principal

				Porcentajes
	Detenidos o arrestados	Otros resultados	Sin resultado	No ponderado
País de nacimiento				
España	7.5	4.5	88	103
Otros	10	3	87	32
Apariencia étnica				
Caucásica Europea	7	7	86	85
Otros	11	.	89	50
Nacionalidad				
Española	.	.	100	112
Otra	9	5	85	23

La conclusión obvia en este punto es que aunque las personas nacidas fuera de España de apariencia étnica no caucásica-europea tienen una mayor probabilidad de ser parados que los caucásicos europeos, esto no se justifica por ninguno de los resultados en términos de justicia procesal penal o administrativa que se obtiene como resultado producido por las paradas.

Esta falta de coherencia y proporcionalidad entre el número de personas identificadas y el número de personas detenidas con posterioridad ya se reflejaba en informes y encuestas realizados con anterioridad. En el estudio de la Agencia de Derechos Fundamentales, EU-MIDIS 2009, como ya hemos visto, se corroboran estos datos. En el caso de España, el 42% de los identificados eran norteafricanos, el 25% eran sudamericanos, el 18% rumanos, y solo el 12% eran nacionales españoles. De ellos fueron detenidos un 3,8% de norteafricanos, un 2,2% de sudamericanos, un 2,5% rumanos, y solo el 2,8% de españoles (FRA, 2010a: 27 y ss.).

Un escenario similar emerge de las paradas en vehículos (tabla 4.2). Mientras que la tabla parece sugerir que la opción de “no ocurrió nada” como consecuencia de la parada es la opción que afecta más a los nacidos en España y a los que tienen la nacionalidad española, estas diferencias no son relevantes estadísticamente (hay que tener en cuenta que en la tabla el término “otro resultado” se refiere de forma mayoritaria a ser multado).

Tabla 4.2
Resultado de las paradas en coche: clasificación por identidad

Muestra principal

	Porcentajes		
	Sin resultado	Otro resultado (multas)	No ponderado n.
País de nacimiento			
España	84	16	470
Otros	73	27	31
Apariencia étnica			
Caucásica Europea	84	16	390
Otros	81	19	111
Nacionalidad			
Española	83	17	487
Otra	77	23	14

4.3. CONCLUSIONES

La conclusión principal que se desprende de los datos analizados es que, pese a que las personas de etnia diferente a la caucásica tienen más probabilidades de ser paradas, no existe una diferencia criminológica o sancionadora significativa en cuanto al resultado de tales paradas, lo cual indica que la selección por perfil étnico es un criterio altamente inefectivo para identificar a personas que puedan haber cometido un delito u otra infracción legal.

Entre otras cosas, las identificaciones utilizando el perfil étnico resultan ser poco eficaces porque:

- 1) Repercuten en la confianza en la actuación de la policía por parte de las poblaciones minoritarias, lo cual a su vez reduce la predisposición de los miembros de esos colectivos a prestar su colaboración, en ocasiones indispensable para el éxito de una operación policial (estas consecuencias se observarán con mayor atención en el capítulo 6 del presente informe).
- 2) Disminuyen la seguridad ciudadana (argumento criminológico): la práctica del *ethnic profiling* implica que el control sobre la población mayoritaria es, correlativamente, inferior; de forma

que aumentan las posibilidades de que una persona caucásica/nacional que haya delinquido quede sin el correspondiente castigo. Esto es, supone (en cierta forma) un fomento de la impunidad: si una persona de etnia no caucásica tiene más posibilidades de ser detenido, correlativamente, una persona blanca tiene menos posibilidades (Harcourt, 2004).

- 3) Tienen un coste económico elevado (argumento económico): los efectivos policiales pierden su tiempo parando e identificando a personas por su aspecto físico, pese a que este criterio se haya demostrado ineficaz. El *ethnic profiling* es, en definitiva, una práctica que supone, además de vulnerar los derechos fundamentales de las personas, una asignación poco eficiente de los recursos públicos.

5. EL IMPACTO EN LOS INDIVIDUOS DE LA UTILIZACIÓN DEL PERFIL ÉTNICO POR LA POLICÍA

5.1. PERCEPCIONES DE LOS ENCUENTROS CON LA POLICÍA POR PARTE DE LOS INDIVIDUOS

Dentro de este apartado se analizarán los resultados de la encuesta que muestran el impacto negativo que tiene en los individuos percibir que son parados por la policía siguiendo criterios étnicos. Si bien, como se verá a continuación, los datos muestran que las minorías no están predispuestas a percibir las paradas como negativas o positivas, sí que es destacable que, durante el desarrollo del encuentro policial, hay determinadas minorías que experimentan un nivel de satisfacción ampliamente menor que el resto, circunstancia que tendrá efectos negativos en su trato con la policía.

Para mostrar los datos obtenidos se seguirán los postulados de la teoría de justicia procedimental descrita en el capítulo segundo de este informe. Cabe recordar que, para la mencionada teoría, las percepciones individuales sobre el trato justo de las paradas se convierten en el factor clave que modula la satisfacción global del encuentro, atendiendo a cómo se ha desarrollado el contacto policial. Además, debemos tener en cuenta que, estas percepciones individuales sobre el trato recibido en las paradas, tendrán un efecto colateral en la confianza en la policía y en la legitimidad que perciben los individuos de sus decisiones tal y como se verá en el apartado 6.

Los resultados obtenidos se muestran mediante cuatro figuras, que tienen en cuenta diferentes características personales, en las que se puede observar cómo valoran sus encuentros con la policía los diferentes grupos encuestados. Las figuras 5.1 a 5.4 muestran el alcance de las diferencias en las valoraciones de la justicia procedimental del comportamiento de la policía durante el desarrollo de las paradas. Como en los

análisis anteriores, únicamente se tienen en cuenta las experiencias de las personas que han sido paradas en los dos últimos años, considerado de forma conjunta las paradas realizadas tanto en la vía pública como en vehículos privados. Cada gráfica muestra la puntuación pronosticada en una escala de “justicia procedimental de la parada”, en la que los resultados más elevados equivalen a una valoración más positiva. Estos modelos se crearon mediante el análisis de los factores de las preguntas de la encuesta que tenían que ver con el trato recibido por la persona que fue parada durante el desarrollo del encuentro policial. Concretamente, estas preguntas fueron: *En relación con la última vez que fue parado por la policía, los agentes: ¿Escucharon lo que Vd. tenía que decir? ¿Una vez el agente tomó una decisión, le explicó lo que sucedería a continuación? ¿Fue tratado con respeto? ¿Fue tratado de la misma forma que otra persona en la misma situación?* (para ver la diferente carga factorial que se le dio a cada una de las preguntas véase el *anexo de la tabla 1*). A partir de estas preguntas se creó un modelo de regresión que contiene variables de identidad relevantes, como la nacionalidad, la religión, el país de nacimiento y la apariencia étnica. Además de éstos, a cada muestra se añadieron los indicadores de edad y género.

Puesto que el análisis incluye la *muestra completa*, este modelo de aproximación nos permite limar parte de las diferencias que presentan los dos métodos de muestra, aún así los resultados deben ser tratados como indicativos, y no como representativos de la población general. El punto para cada uno de los grupos representa el valor estimado, mientras que la barra muestra el 95% de intervalo de confianza.

5.1.1. El impacto del factor nacionalidad en el grado de justicia procedimental

En primer lugar, atendiendo a la percepción de justicia procedimental durante la parada y ordenando los resultados por nacionalidades, se observan pequeñas variaciones entre españoles, sudamericanos y rumanos. Sin embargo, los marroquíes y los africanos tienden a pensar que la policía les trata de forma menos justa que el resto de personas de otras nacionalidades (figuras 5.1. a y b). Esta misma conclusión se obtiene de

la interpretación de los datos de otras encuestas, que se comentarán al final de este apartado (FRA, 2009a y FRA 2010a).

Como se muestra en el gráfico 5.1.b, los nacionales de Marruecos son los que peor valoran el respeto mostrado por los agentes en los encuentros policiales, ya que 4 de cada 10 afirman que éste no fue respetuoso, seguidos por los nacionales de Rumania, 3 de cada 10, sudamericanos (nacionales de Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú), 2 de cada 10 y los nacionales españoles, 1 de cada 10.

Existe un estudio previo sobre la victimización de migrantes del colectivo colombiano en Cataluña, cuyos resultados ya apuntaban en la dirección de los obtenidos en esta encuesta. Este colectivo expresó tener una buena percepción de la forma de actuar de la policía en su zona en cuanto al control del delito, opinando que actúan bastante bien un 45% y muy bien el 23% (Tamarit, 2012: 136).

Figura 5.1.a
Justicia procedimental durante la parada, por nacionalidad

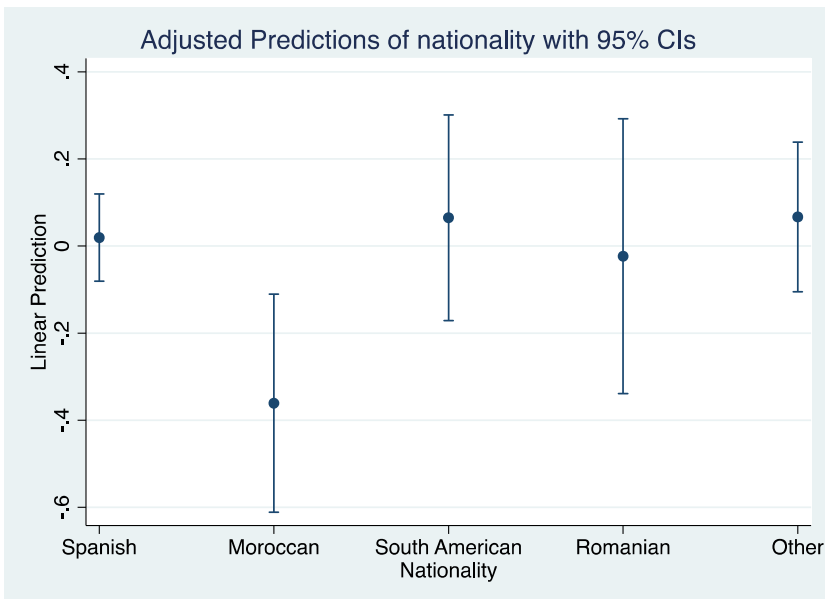
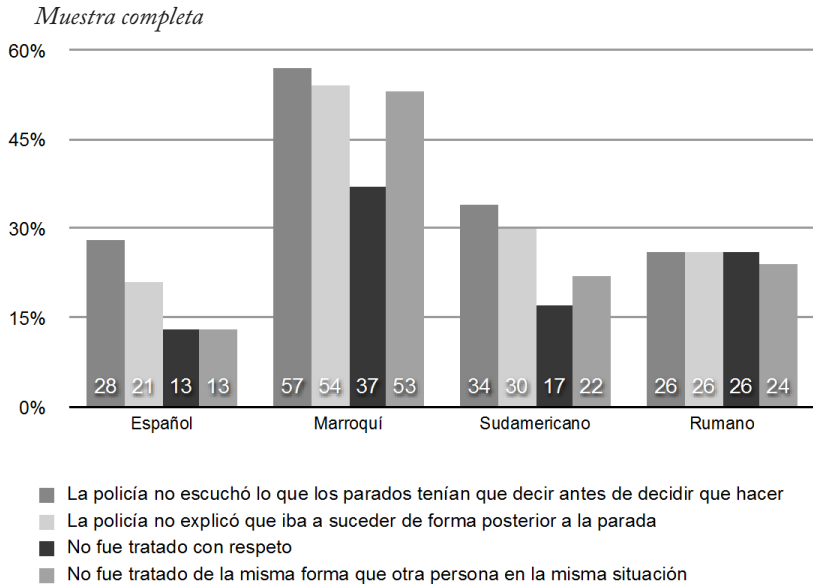


Figura 5.1.b
Expresa en tanto por cien los valores utilizados en el modelo de regresión



5.1.2. *El impacto del factor religión en el grado de justicia procedimental*

De forma similar, teniendo esta vez en cuenta el factor de la religión, se observa que los musulmanes tienden a sentirse tratados de forma menos favorable que los cristianos y que otras personas que profesan otras religiones presentes en España (figuras 5.2. a y b).

Figura 5.2.a
Justicia procedimental durante la parada por religión

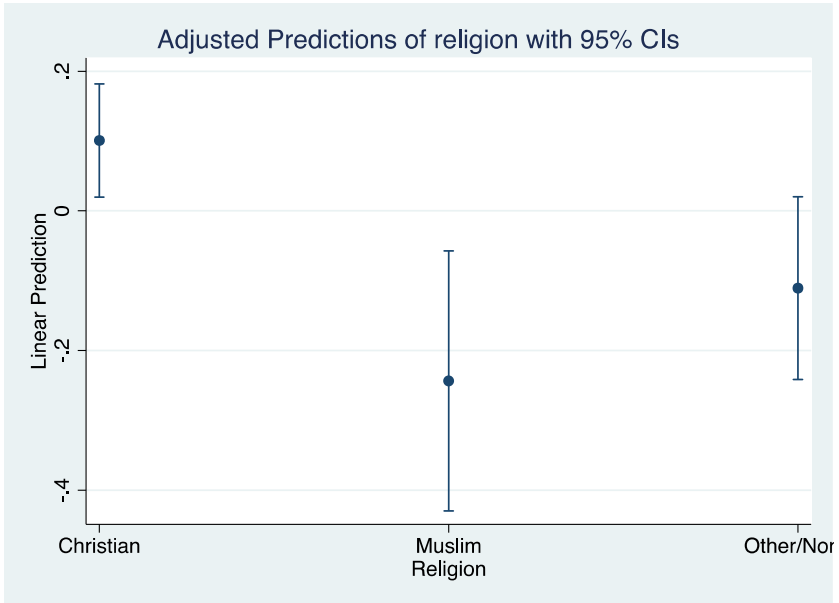
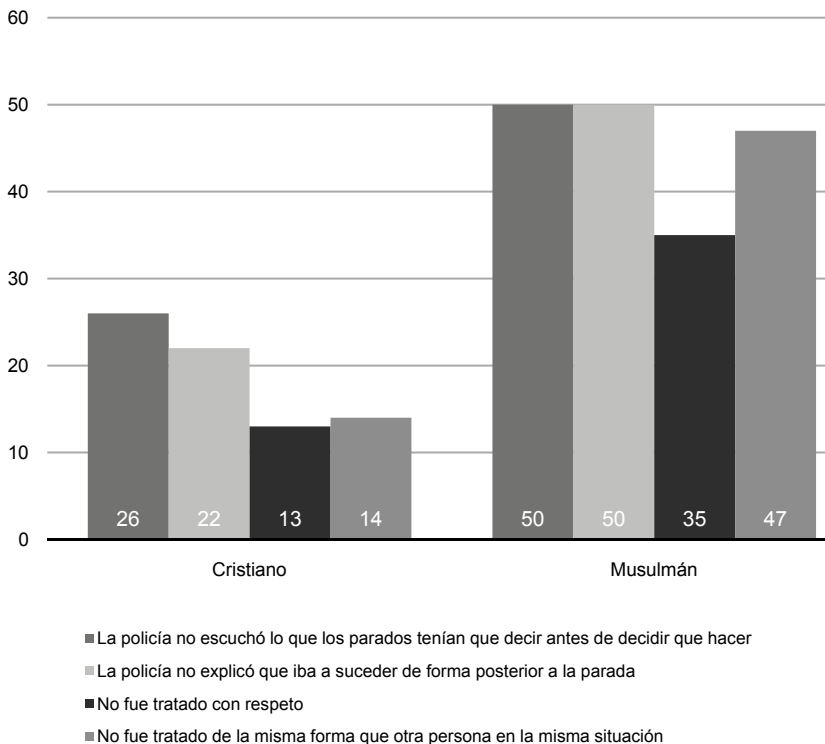


Figura 5.2.b
Expresa en tanto por cien los valores utilizados en el modelado de regresión

Muestra completa



Pese a que la comunidad musulmana de forma mayoritaria tiende a afirmar que se encuentra a gusto en España, como se afirma en la *Quinta oleada del Barómetro de Opinión de la Comunidad Musulmana de origen inmigrante en España* (Metroscope, 2011: 38), los datos muestran que se sienten objetivo de las identificaciones policiales por su religión. En la encuesta del FRA de 2009 sobre las personas musulmanas (FRA, 2009b: 13), el 72% de los norteafricanos encuestados en España que se identificaron como musulmanes afirmaron percibir que se les paraba por su perfil étnico. Un 43% percibió que se les efectuaban controles por la misma causa al cruzar la frontera.

España, junto con Italia, son los dos países que encabezan la percepción de trato discriminatorio por parte de los integrantes del colectivo musulmán norteafricano; hecho que pone de relieve “unas tasas de actuación policial más intensa hacia los musulmanes de origen norteafricano” (FRA, 2009b: 14) y que, por consiguiente, muestran un comportamiento discriminatorio de los agentes hacia los miembros de este colectivo que, en cierto modo, ponen en peligro las relaciones de la policía con la comunidad musulmana.

5.1.3. El impacto del factor país de nacimiento en el grado de justicia procedimental

Atendiendo al lugar de nacimiento, las variaciones en el grado de justicia procedimental que experimentan los distintos grupos de personas analizados en la encuesta, son mínimas. Es por ello que se observan pocas diferencias entre los encuestados nacidos en España, en Sudamérica o en Rumania mientras que, como se refleja en la figura, sí que hay ciertas diferencias con algún colectivo concreto, como es el caso de las personas nacidas en Marruecos, seguidas por las nacidas en el resto de África, que afirman sentirse tratadas de forma menos justa que el resto de grupos (figuras 5.3. a y b). Como se puede observar en el gráfico b, 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 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.

Figura 5.3.a
Justicia procedimental durante la parada, por país de nacimiento

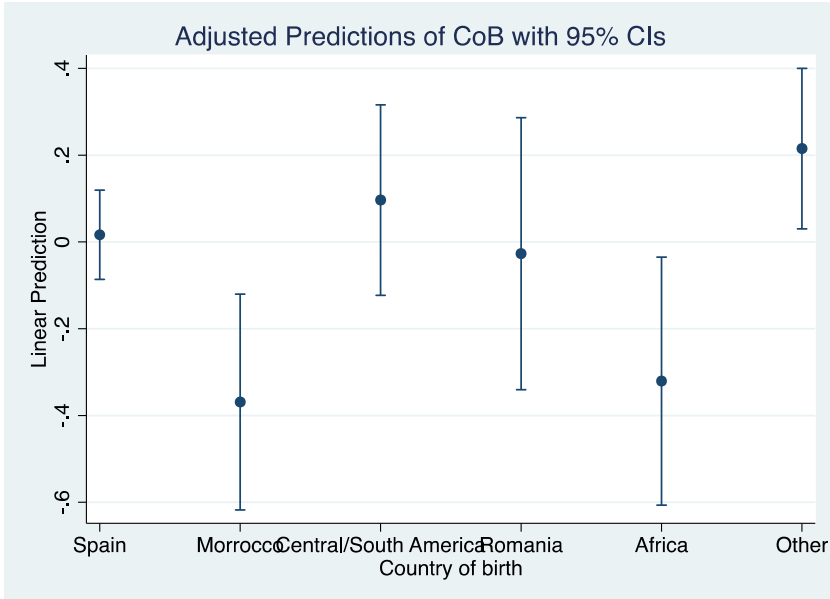
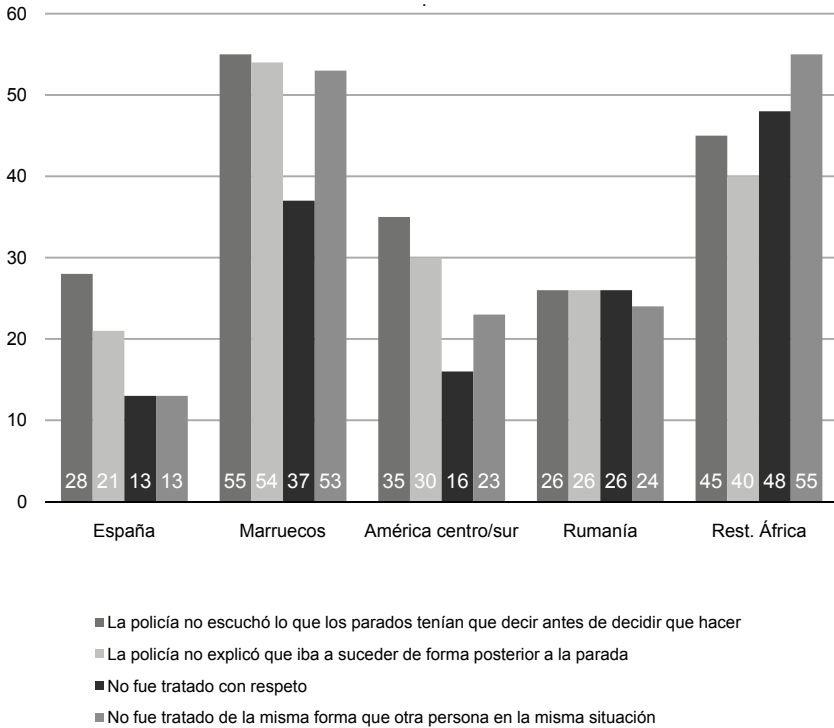


Figura 5.3.b
Expresa en tanto por cien los valores utilizados en el modelo de regresión

Muestra completa



5.1.4. El impacto del factor apariencia étnica en el grado de justicia procedimental

En último lugar, atendiendo a la valoración de los encuentros policiales, agrupando las respuestas por la apariencia étnica de los encuestados, se observa que los andino latinoamericanos (1), los afro-latinoamericanos (2), las personas de Europa del este (3) y los caucásicos europeos (6) experimentan un grado similar de justicia procedimental durante la parada. Sin embargo, el colectivo magrebí (5) y el gitano (4) experimentan un grado de justicia procedimental sensiblemente inferior que el

resto de personas de otros orígenes étnicos (figuras 5.4. a y b). Una vez más, observando los datos del trato respetuoso en las paradas, 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.

Figura 5.4.a
Justicia procedimental durante la parada, por apariencia étnica

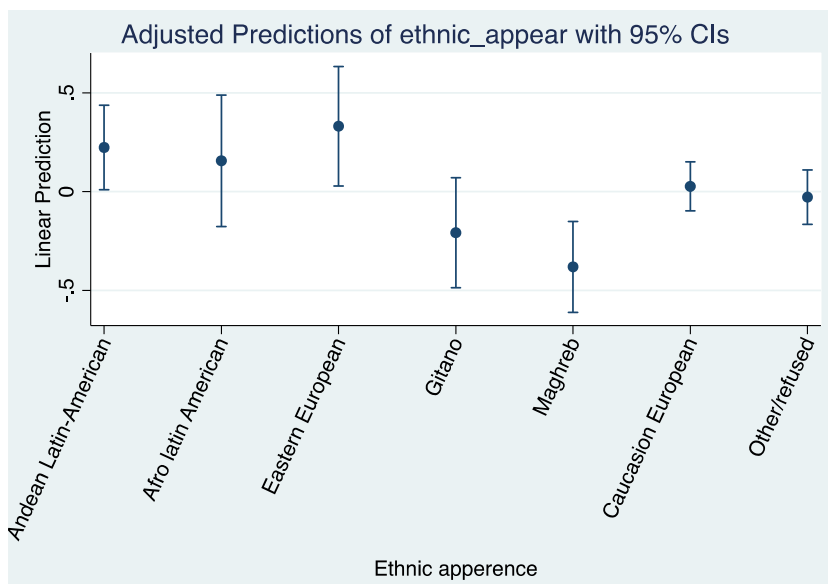
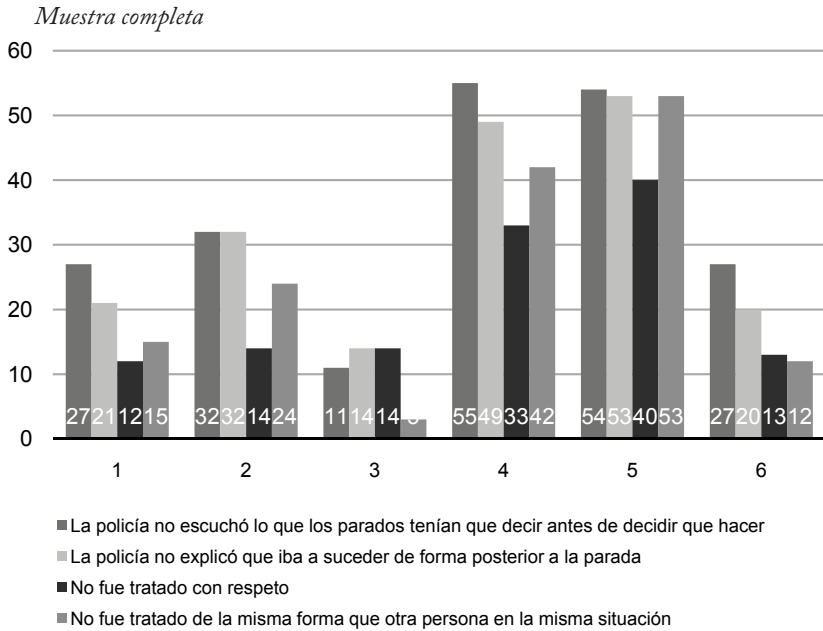


Figura 5.4.b
Expresa en tanto por cien los valores utilizados en el modelo de regresión



Respecto al colectivo gitano, estudios realizados por la Fundación Secretariado Gitano muestran que la policía tiene actitudes racistas hacia éstos (aunque afortunadamente dichos comportamientos no puedan adscribirse al conjunto de los servicios policiales), sometiéndoles a mayores controles por asociarlos con ciertos estereotipos de criminalidad (FSG, 2008: 19-20 y FSG, 2012: 18). En cuanto al colectivo magrebí, se comentarán a continuación los datos obtenidos por la encuesta del FRA realizada en 2008 y cuyos resultados fueron publicados posteriormente (FRA, 2009a y FRA 2010a). Estos informes muestran la percepción que tienen los inmigrantes pertenecientes a estos colectivos respecto a la utilización de perfiles étnicos por parte de la policía.

Observados de forma conjunta, los resultados expresados en las cuatro figuras anteriores muestran de forma clara que aunque las experiencias de justicia procedimental durante las paradas policiales, de forma

general, son similares en las diferentes clasificaciones identitarias usadas en la encuesta, hay una excepción que indica que los musulmanes procedentes de Marruecos/Norte de África, y la minoría gitana, experimentan de forma significativa una menor justicia procedimental, es decir, consideran que han sido tratados peor que el resto de grupos.

Este hecho ya ha sido evidenciado en varios estudios realizados hasta el momento, y consiste en que los individuos que sufren la experiencia de ser parados por la policía y, que entienden que esta parada está motivada únicamente por sus rasgos étnicos, tienden a valorar de forma más negativa el encuentro policial, por considerarlo el resultado de un comportamiento desproporcionado y discriminatorio (Miller, et al., 2000: 47; Stone y Pettigrew, 2000: 12-15; Witzer y Tuch, 2002: 449; Bowling, 2003: 13; Wagman, 2005: 34; Miller, et. al., 2008: 182-183; Amnistía Internacional, 2011: 5).

5.1.5. Datos obtenidos por encuestas anteriores respecto del impacto de las identificaciones policiales en los individuos

Con el objetivo de conocer si a lo largo de los últimos años se ha producido alguna variación respecto de la valoración que las personas paradas por la policía tienen de sus encuentros con los agentes, los datos aquí mostrados se tienen que poner en relación con los obtenidos en encuestas anteriores.

En general, los estudios demuestran que los inmigrantes tienen una mayor percepción de discriminación o maltrato. Por ejemplo, en *Convivencia Social e Intercultural en territorios de alta diversidad. Encuesta 2010* se concluye que una persona extranjera de cada diez afirma haberse sentido maltratada o discriminada: “El aspecto en el que se observa un mayor sentimiento de discriminación es el relativo al “origen” (20%), seguido de las costumbres culturales (12%) y del color de la piel (11%).” (Giménez, 2012:122-123). En lo que se refiere a la percepción en las minorías de trato discriminatorio por parte de la policía contamos con cinco estudios previos, basados en encuestas, con los que comparar los resultados mostrados por las figuras 5.1 a 5.4. El primero de ellos se fundamenta en una encuesta realizada en 2003 con el título *Experiencias*

de *Discriminación de Minorías Étnicas en España contra inmigrantes no comunitarios y el colectivo gitano* (Walter *et al.*, 2003)¹. En segundo lugar, la citada investigación del FRA en el año 2008, de la que se publicaron dos estudios, uno en el 2009 titulado *Breve descripción de EU-MIDIS. Introducción a la Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación realizada por la FRA* (FRA, 2009a), y el segundo publicado en 2010 titulado *Informe "Data in Focus" Identificaciones policiales y minorías* (FRA, 2010a). La tercera encuesta titulada *Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas* (CPITND, 2011b)²; y cuarta encuesta titulada *Estudio anual sobre la discriminación por el origen racial o étnico: la percepción de las potenciales víctimas 2011* (CPITND, 2012b)³, se llevaron a cabo a nivel nacional en 2010 y 2011, respectivamente, por parte del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, en las que también se trataba la percepción de la discriminación policial de las posibles víctimas, basada en el origen étnico o racial.

Respecto a los datos obtenidos en el primero de los estudios, en el apartado en el que se les preguntaba a los encuestados si percibían haber sido víctimas de un trato policial discriminatorio, el 70% de las mujeres

¹ Esta encuesta realizó un muestreo por cuotas, en lugar de uno aleatorio simple, puesto que los autores alegan que no existen en España registros censales que distinguen la pertenencia nacional o étnica de las personas. Cada entrevistador realizó una serie de entrevistas personales de acuerdo con el sistema de cuotas acordado. Se realizaron un total de 1019 encuestas.

² En esta encuesta se utilizó el sistema de muestreo por cuotas, con un total de 556 encuestas realizadas a 6 grupos minoritarios: Europa del este, subsahariano, magrebí, asiático, andino, gitano y español. Se realizó en 7 comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia y Valencia), con un error muestral de $\pm 4,25\%$ para el conjunto y con un nivel de confianza del 95,5%.

³ En esta encuesta también se utilizó un sistema de cuotas. Se realizaron un total de 865 encuestas presenciales a un total de 8 grupos: los encuestados en 2010, más la población afrolatina o afrocaribeña y la indopaquistaní. Se llevó a cabo en 12 comunidades autónomas, las mismas que en 2010 más Castilla-La Mancha, Extremadura, Navarra, País Vasco y La Rioja, con un error muestral de $\pm 3,4\%$ para el conjunto y un nivel de confianza del 95,5%.

y el 74% de los hombres marroquíes contestó afirmativamente, seguidos por un 64% de las mujeres y un 74% de los hombres del colectivo gitano (Walter et al., 2003: 14). Estos resultados muestran que, ya desde el año 2003, se tenían datos sobre la percepción de discriminación por parte de ciertas minorías, y de forma significativa en personas provenientes de África y del colectivo gitano.

Posteriormente, en la encuesta del FRA se muestra que, de forma conjunta, en todos los países en los que se llevó a cabo, 6 de cada 10 norteafricanos parados en los 12 meses anteriores a la realización de la misma creían que la policía les dio el alto debido a su origen étnico minoritario o a su condición de inmigrante (FRA, 2009a: 13 y 2010a: 13). Concretamente en el ámbito español, este porcentaje se elevaba hasta 7 de cada 10 encuestados (73%). Una vez más, los datos, que coinciden con los obtenidos por la presente encuesta, confirman que esta minoría percibe que es parada por la policía fundamentalmente a causa de su origen étnico. Además, en la encuesta se valoraba el grado de respeto mostrado por la policía durante la última operación de identificación. Lo primero que hay que destacar es que el grupo que de modo más amplio valoró negativamente dichos encuentros fue el formado por los propios españoles⁴, en proporción similar a los norteafricanos (23%), seguidos de los sudamericanos (16%) y con una gran diferencia respecto al de las personas de origen rumano (3%). Así pues, nuevamente el grupo minoritario que peor valora su encuentro con la policía es el de los norteafricanos, que al mismo tiempo es también el grupo que de modo más amplio (32%) valora el encuentro policial de forma neutral, ni respetuoso ni irrespetuoso.

En lo que se refiere a la encuesta de 2010 del *Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico*, nos ofrece una visión muy completa de la situación de la discriminación por origen racial o étnico por parte de las posibles

⁴ Como se ha señalado, el grupo que peor valoró el encuentro con la policía fue el español. Un 25% de los españoles valoraron el encuentro como irrespetuoso. Este dato se comentará en el apartado siguiente, puesto que aquí se analiza únicamente la percepción de los grupos minoritarios sobre las paradas.

víctimas en el Estado español (CPITND, 2011b: 66). De hecho, se observa la misma tendencia que en la encuesta que aquí se comenta. Es necesario destacar antes de entrar a comparar los datos obtenidos en ambas encuestas, que las preguntas formuladas en 2010 y 2011 difieren sustancialmente de las realizadas en la encuesta actual⁵, circunstancia que puede justificar las variaciones que se obtienen en los datos. Así las cosas, los grupos que se sentían más discriminados por parte de la policía en 2010 son los mismos que los destacados en el presente informe, a saber, subsaharianos, magrebíes y gitanos. Respecto a la percepción de estos grupos sobre las actitudes policiales, los resultados son reveladores: el 54,7% de los subsaharianos, el 46,8% de los magrebíes y el 36,6% de los miembros del colectivo gitano afirmaron que la policía les había pedido los papeles en la calle debido a su origen étnico. También son los grupos que percibían en mayor medida un trato discriminatorio por parte de la policía en lo que se refiere a registros de maletas, bolsos

⁵ Las preguntas que se realizaron en las encuestas CPITND 2011b y CPITND 2012b fueron las siguientes. En las dimensiones relativas a las inspecciones y controles por parte de la policía, se ha preguntado a las personas:

1) Si han percibido que le han pedido su identificación en la calle sin motivo aparente en los últimos doce meses.

2) Si consideran que le han registrado la maleta, el bolso o alguna mercancía que a llevara consigo sin motivo aparente en el mismo periodo.

En términos de denuncia policial se ha preguntado a las personas encuestadas: 1) Si cree que le han llevado a comisaría o le han detenido o acusado sin motivo aparente en los últimos doce meses.

2) Si en el mismo periodo considera que le han tratado mal en comisaría cuando realizaba algún trámite o denuncia, o si había tenido otro problema relacionado con el trato policial. En cada uno de los casos se preguntaba a las personas si esta experiencia la atribuían a su origen racial o étnico o a otros motivos.

En la encuesta actual, tal y como se comenta al inicio de este apartado las preguntas que se realizaron para valorar la justicia procedimental de la parada han sido:

En relación con la última vez que fue parado por la policía, los agentes:

- 1) ¿Escucharon lo que Vd. tenía que decir?
- 2) ¿Una vez el agente tomó una decisión, le explicó lo que sucedería a continuación?
- 3) ¿Fue tratado con respeto?
- 4) ¿Fue tratado de la misma forma que otra persona en la misma situación?

personales u otro tipo de mercancías. Un 27,6% de los subsaharianos, un 32,3% de los magrebíes y un 36,6% de los miembros del colectivo gitano afirmaron que la policía llevó a cabo estos registros por su etnia.

El *Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico* efectuó de nuevo la misma encuesta en 2011 (CPITND, 2012b), también realizada a nivel nacional, aunque con diferentes preguntas. De forma global, el estudio muestra cierto descenso en la percepción de discriminación —el 39,5% en el año 2010 y el 34,3% en el año 2011— (CPITND, 2012b: 65-71). No obstante, observados de forma concreta, en función del origen étnico, los resultados no son nada positivos. En primer lugar, encontramos a las personas de origen subsahariano como el colectivo que más se ha sentido discriminado (44%), seguidos por las de origen andino (37,4%) y las magrebíes (37,3%). Si atendemos a los resultados que se obtuvieron en la pregunta de si entendían que habían sido detenidos o llevados a comisaría sin motivo aparente (un indicador claro de percepción de discriminación), el 11% del grupo subsahariano/África negra, el 9,6% del grupo magrebí y el 6% del grupo gitano español contestaron afirmativamente.

Tal y como apuntan las experiencias internacionales en este ámbito, las relaciones entre los miembros de las minorías y la policía mejoran cuando los primeros observan que la parada no se ha realizado de forma arbitraria, porque se sienten tratados de forma justa por la policía si estos actúan de manera educada, escuchan lo que las personas identificadas tienen que decir ante la actuación policial, y se les ofrece razones suficientes sobre el motivo por el que se les ha parado (Skogan, 1992; Miller, et al., 2000; Gallagher, et al., 2001; Miller, et al., 2001; Witzer y Tuch, 2002; Skogan, 2005; De Schutter y Ringelheim, 2008).

5.2. CALIDAD DEL ENCUENTRO POLICIAL

En este apartado se mostrará, en primer lugar, cuáles son los principales estándares legales que la legislación española establece en los encuentros entre la policía y las personas paradas, con el objetivo de

conocer qué tipo de trato deben dispensar los agentes. En segundo lugar, se analizarán los resultados de la encuesta sobre cómo *entienden* las personas que han sido paradas en los dos últimos años que se ha desarrollado el encuentro y cuáles son las consecuencias de los mismos.

5.2.1. Estándares legales respecto de la calidad del encuentro policial

El ordenamiento jurídico español cuenta con tres textos legales en los que se fundamentan los principios de la actuación policial. Estos son: el artículo 104 de la Constitución española, el artículo 5 de la Ley 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

De la lectura de los dos primeros artículos mencionados se puede extraer que los principales estándares que deben regir los encuentros entre la policía y las personas paradas son: 1) actuar con absoluta neutralidad política e imparcialidad, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión; 2) actuar con integridad y dignidad; 3) observar en todo momento y dispensar un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, proporcionando información cumplida y tan amplia como sea posible sobre las causas y finalidad del contacto. La igualdad de trato por parte de los poderes públicos a todas las personas que se encuentran bajo su tutela, independientemente de su nacionalidad, país de nacimiento, religión o de su raza o etnia, es uno de los elementos esenciales de cualquier Estado de Derecho, y esto naturalmente incluye a los funcionarios de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

El principal problema de estos estándares legales que deben regir las identificaciones policiales es su falta de concreción, dado que no han sido precisados por la jurisprudencia. La sentencia del Tribunal Constitucional 13/2001 en el caso Williams Lecraft, establece en su fundamento jurídico 8º que “el ejercicio de las facultades de identificación ha de llevarse a cabo de forma proporcionada, respetuosa, cortés y, en definitiva, del modo que menos incidencia genere en la esfera del individuo”, dejando, por tanto, un gran margen por definir, sin concretar aspectos de forma tangible.

5.2.2. Satisfacción global del encuentro policial

En lo referente a la satisfacción global del encuentro policial, la tabla 5.5. muestra los datos de un modelo de regresión logístico ordinal que predice los resultados a la pregunta: “Teniendo en cuenta la última experiencia, ¿está Vd. satisfecho con la forma en la que la policía manejó la situación?”. Las respuestas se valoraron en una escala de 5 puntos que iba desde “totalmente satisfecho” hasta “totalmente insatisfecho”. Esta clasificación se asoció dentro del modelo, de forma que la puntuación más alta equivale a una mayor satisfacción, y un coeficiente positivo en una variable concreta en el modelo significa que ese factor está asociado con un nivel de satisfacción alto (por ejemplo, las mujeres tienden a estar más satisfechas que los hombres).

Tabla 5.5
Modelo de regresión logístico ordinal que predice la satisfacción global en la última parada. Parados en los dos últimos años. Muestra completa

	Betas		
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Muestra (Ref.: Minoría)			
Principal	0.92**	0.41	0.21
Género (Ref.: no)			
Mujer	0.45**	0.16	0.25
Edad	0.02*	0	0
Acceso a vehículo (ref.: no)			
Sí	0.21	0.27	0.3
Actividad económica (ref.: jubilado/empleado del hogar)			
Empleado	-0.03	-0.56*	-0.15
Desempleado	-0.38	-0.62*	-0.03
Estudiante	-0.01	-0.84*	-0.54
Nivel de estudios			
Educación primaria o inferiores	-0.13	0.15	-0.62*
Superiores	0.12	0.06	-0.75
Lugar de residencia (ref.: semi-urbano)			
Rural	-0.23	-0.03	0.13
Urbano	-0.16	-0.01	-0.06
Nacionalidad (ref.: otra)			
Español	0.48	0.32	0.70*
Combinado país de nacimiento/apariencia (ref.: caucásico, nacido en España)			
Caucásica, no nacido en España	0.95+	1.10*	1.50*
Caucásica, nacido en España	-0.09	-0.11	-0.07
No caucásica, no nacido en España	0.57	0.59	0.5
Justicia procedimental en la parada (alto=más)		1.85**	1.75**
Percepción del trato (ref.: sin diferencias)			
Raza/étnica afectada por el trato de los agentes		-0.31*	-0.36*
Efectos de interacción: Identidad * justicia procedimental (JP)			
Nacionalidad española*JP			1.09**
Caucásico, no nacido en España * JP			-0.56
No caucásico, nacido en España * JP			-0.22
No caucásico, no nacido en España * JP			-0.24
n	633	633	633

* $p < .1$, * $p < .05$, ** $p < .01$

Los resultados de la tabla 5.5. muestran de forma clara, en primer lugar, que muy pocas de las variables socio-demográficas incluidas en el modelo fueron indicadores significativos de la satisfacción (modelo

1), incluyendo las características de identidad. En segundo lugar, como se esperaba, la justicia procedimental durante la parada fue asociada de forma clara con la satisfacción respecto del comportamiento global de la policía (modelo 2). No se produjeron cambios al incorporar las variables de percepción de trato. Tomando estos datos en conjunto con los resultados mostrados en las figuras 5.1 a 5.4, indican la tendencia de que las identidades de las personas tienen un impacto limitado en cómo se “entienden” los contactos con la policía. Dicho de otra forma, los miembros de ciertos grupos étnicos no están predispuestos a ver los contactos con la policía de una determinada forma (ni negativa ni positiva).

Sin embargo, el modelo 3, que incluye interacciones entre las variables *identidad* y *justicia procedimental* en las paradas, complica de alguna forma el escenario. No se aprecian interacciones significativas entre las variables *país de nacimiento/apariencia* y las valoraciones de *justicia*. Sin embargo, siendo la justicia procedimental un indicador importante de la satisfacción general de las personas (es decir, de la satisfacción en la forma en la que son tratados a partir de ciertos parámetros de justicia), independientemente de su país de nacimiento o apariencia étnica (al menos de acuerdo con la distinción español/no español y caucásico europeo/otra clasificación), el coeficiente de interacción entre las variables nacionalidad española y justicia procedimental fue significativamente más importante. Estos datos sugieren que la justicia procedimental sí era un indicador *más* importante de la satisfacción total del encuentro policial para las personas con nacionalidad española que para aquellas no la tenían. En consecuencia, esto indica que los ciudadanos españoles son más sensibles en la identificación de los aspectos relevantes de la actividad policial que los de otras nacionalidades. Puesto que no queda claro por qué esto debiera ser así, una explicación razonable podría ser que los ciudadanos españoles utilizan el comportamiento de la policía como referencia del comportamiento del Gobierno central, algo que perciben en mayor medida que otras personas que viven en España.

Los datos obtenidos por la encuesta del FRA (FRA, 2010a: 13), ya mostraban esta tendencia. La población mayoritaria española es la que peor valoró el grado de respeto de los encuentros policiales, por encima de todas las poblaciones mayoritarias de todos los países encuestados,

afirmado que la parada fue respetuosa únicamente en el 52% de las ocasiones.

En este sentido, los resultados podían explicarse por el modelo de *policía gubernativa*⁶ establecido en nuestro país por el artículo 104.1 de la Constitución española⁷. Este modelo policial define a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado como un instrumento más del poder ejecutivo, sometido al principio de legalidad, que establece que los ciudadanos son “clientes diferidos” (Guillén, 2012: 63) de los servicios policiales, puesto que la policía ha de cumplir con los objetivos y prioridades diseñados por el Gobierno. En este modelo la responsabilidad policial derivada del principio de legalidad es exigida, bien por las autoridades competentes, o bien por parte del poder judicial. Sin embargo, no establece mecanismos de responsabilidad o de control ante los ciudadanos, puesto que la función de la policía no es servir a la comunidad, sino seguir las órdenes de las autoridades legítimamente constituidas, respetando el marco constitucional y legal en el ejercicio de sus funciones (Guillén, 2012: 64). Como consecuencia de este modelo de *policía gubernativa*, los ciudadanos percibirían a la policía como un elemento con un cariz represor, íntimamente ligado al poder ejecutivo (Guillén, 2012: 71).

Es necesario poner de relieve que aunque la justicia procedimental en la parada policial es más importante para las personas con nacionalidad española, ésta no deja de ser importante para los extranjeros; se trata simplemente de una cuestión de intensidad.

Los resultados de otros estudios⁸ apuntan en la misma dirección que los aquí expuestos. Se trata a las minorías étnicas con menos respeto en las paradas, y los policías no tienen claro si deben o no ofrecer un motivo

⁶ Por contraposición al modelo de policía como servicio público (o policía comunitaria) y al modelo de policía profesional. Véase Guillén, 2012: 61-66.

⁷ Artículo 104.1 de la Constitución española: “las fuerzas y cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

⁸ Estudios que no conllevaron la realización de una encuesta como la que se comenta y que, por lo tanto, no pueden ser tenidos en cuenta a efectos comparativos.

razonable que justifique la actuación (Wagman, 2005). En un estudio realizado en Inglaterra y Gales (OSI, 2013) también se confirma que los miembros de las minorías reciben menos explicaciones de la policía que los miembros de la población mayoritaria.

El resultado es que los colectivos a los que se dirigen estas paradas indiscriminadas se sienten objetivo de las mismas por el simple hecho de tener unas determinadas características fenotípicas y evalúan los encuentros policiales de forma negativa (OSI, 2007), provocando una sensación generalizada de división, rechazo y humillación entre las personas que forman parte de estos colectivos y las que no (Amnistía Internacional, 2011).

5.3. CONCLUSIONES

A partir de los datos obtenidos en la encuesta, podemos concluir que:

- En primer lugar, no existe una predisposición a considerar el encuentro policial como positivo o negativo en función de aspectos como la nacionalidad, la religión, el país de nacimiento, o la apariencia. Estos no son factores que condicionen la forma en la que las minorías entienden los encuentros policiales.
- En segundo lugar, al igual que se muestra en otras encuestas e investigaciones, teniendo en cuenta el factor de la apariencia étnica, las minorías de origen magrebí y de la comunidad gitana experimentan una satisfacción sensiblemente inferior en justicia procedimental en el desarrollo de las paradas policiales. Esto es, entienden que son tratados de forma menos justa que el resto de la población por parte de la policía en los encuentros que tienen con los agentes.
- En tercer lugar, desde la perspectiva de la religión, los musulmanes se sienten peor tratados durante las paradas e identificaciones policiales que los cristianos y las personas de otras religiones.
- En general, y tomando en consideración los cuatro factores, los musulmanes procedentes de Marruecos/Norte de África y la

minoría gitana experimentan de forma significativa una menor justicia procedimental; esto, es consideran que han sido tratados peor que el resto.

- Como consecuencia de lo anterior, esta percepción negativa de los encuentros policiales tiene efectos colaterales en la confianza y en la legitimidad hacia la policía.

6. LOS EFECTOS DE LAS PARADAS POLICIALES EN LA CONFIANZA, LA LEGITIMIDAD Y LA VOLUNTAD DE COOPERACIÓN CON LA POLICÍA

Resumen

El análisis que se presenta en este apartado parte de las siguientes hipótesis generales:

- Que la experiencia de ser parado por la policía está relacionada con una menor confianza, legitimidad y voluntad de cooperación con la misma.
- Que la relación entre el hecho de ser parado por la policía, la confianza, la legitimidad y la voluntad de cooperación puede observarse tanto en los grupos minoritarios como en los mayoritarios, a pesar de que se espera que existan diferencias en los efectos estadísticos producidos en unos y en otros.

En cuanto a las asociaciones entre las paradas policiales, la confianza y la legitimidad, los resultados sugieren que:

- Las personas que han sido paradas recientemente confían menos, tanto en la justicia procedimental como en la efectividad de la policía.
- La legitimidad de la policía, en su vertiente subjetiva o empírica, también se ve afectada de forma negativa como consecuencia de las experiencias de paradas insatisfactorias con la policía.
- Los distintos grupos de población analizados muestran una voluntad de cooperación similar con la policía. En todos ellos, la legitimidad está asociada de forma significativa y positiva con la cooperación, siendo el alineamiento moral el factor dominante (por encima de la percepción del deber de obediencia).

En este capítulo analizaremos con atención, en base a los resultados de las encuestas realizadas, la relación que se establece entre las paradas policiales efectuadas por la policía y la confianza que sienten los ciudadanos hacia ésta (tanto en su calidad de trato como en su efectividad). Al mismo tiempo, comprobaremos que la confianza en instituciones como la policía está relacionada, a su vez, con la percepción de legitimidad que las personas le otorgan. Finalmente, observaremos las variaciones en la voluntad de cooperación con las autoridades dependiendo de las valoraciones de confianza y legitimidad. Como en el resto del informe, el presente análisis utiliza los parámetros de la teoría de justicia procedimental, cuyos fundamentos teóricos han sido descritos en el capítulo 2 del presente trabajo.

6.1. LA RELACIÓN ENTRE LA CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS Y LAS PARADAS POLICIALES

En primer lugar, se analizará la relación entre la confianza ciudadana y las paradas policiales. Atendiendo a estas cuestiones, la encuesta contenía un número de preguntas que valoran la confianza general en la policía y que pueden desglosarse en tres categorías: indicadores referidos a la confianza en la justicia procedimental policial, indicadores referidos a la confianza en la efectividad, y finalmente, indicadores relacionados con la confianza en la justicia distributiva policial. Se utilizó el análisis factorial para evaluar las dimensiones que subyacen a estas cuestiones. Mientras que los factores de la confianza en la justicia y la confianza en la efectividad pudieron identificarse claramente (véanse en el *Anexo tabla 2* las preguntas concretas), las preguntas relacionadas con la justicia distributiva estaban mucho menos relacionadas entre ellas, lo cual proporcionó una compleja estructura de puntos de vista que no permiten una evaluación correcta de la cuestión, dado que además no se formularon las suficientes preguntas para ello. Es por esto que el análisis que se muestra a continuación se centra principalmente en la confianza en la justicia procedimental y en la efectividad de la policía.

6.1.1. *La confianza en la justicia procedimental*

En este primer sub-apartado analizaremos con más detalle la relación existente entre la justicia procedimental en el trato con la policía (el modo en que se trata a las personas cuando se tiene contacto con ellas) y la confianza que los ciudadanos depositan en ella.

En primer lugar, la tabla 6.1 muestra los resultados de un par de modelos de regresión lineal que predicen la confianza en la justicia procedimental de la policía (*muestra principal*). El cálculo, como en ocasiones anteriores, se realizó de modo que un valor más alto equivale a más confianza, por lo tanto, un coeficiente de regresión positivo significa que la característica en cuestión estaba asociada con altos niveles de confianza. El modelo 1 muestra que, teniendo en cuenta la edad, el género y el lugar de residencia (urbano/no urbano), los ciudadanos españoles, de forma notable, confiaban menos en la justicia procedimental de la policía que los ciudadanos de otros países; existe poca variación según la combinación de la medida apariencia/país de nacimiento. Estas relaciones persistieron en el modelo 2, que añade a la ecuación los contactos personales y las experiencias indirectas con la policía. Analizando otro tipo de contactos que la población puede tener con la policía, así como los relatos de experiencias que pueden escuchar sobre la policía por parte de amigos y familiares, se puede observar que las paradas estaban fuertemente relacionadas con la confianza en la justicia procedimental de la policía. Según esta medición, las personas que tuvieron este tipo de contactos y que los valoraron de forma satisfactoria, se mostraron claramente más dispuestas a confiar en la policía, mientras que aquellas que tuvieron una experiencia “neutral” o insatisfactoria relativa a las paradas afirmaron, de forma importante, estar menos predispuestas a confiar en la policía. Hay que tener en cuenta la asimetría (Skogan 2006) de este efecto, consistente en que las experiencias insatisfactorias tienen un efecto negativo más fuerte que el efecto positivo de las experiencias satisfactorias; en otras palabras, mientras que las paradas consideradas satisfactorias tienen un dudoso efecto positivo, las paradas neutras o insatisfactorias están más claramente relacionadas con un efecto negativo.

Cabe señalar que en nuestro análisis no se tiene en cuenta un elemento que puede tener cierta importancia, a la hora de analizar el trato policial recibido, como es la clase social a la que pertenece la persona que ha sido parada. Para algunos investigadores la clase social es el principal predictor de comportamiento de las personas durante las actuaciones policiales (Torrente, 1997: 202). En cierto modo, se admite que la policía actúa mediante la creación de estereotipos que usa como método de diagnóstico de la situación. En consecuencia, “el vestido, los rasgos físicos, las manos, el lenguaje verbal y no verbal, la escenificación, el estado anímico le sirven de indicadores de clase social y ésta de predictor del comportamiento” (Torrente, 1997: 202).

Tabla 6.1
Modelo de regresión lineal que predice la confianza en la justicia
procedimental de la policía

	<i>Betas no estandarizadas</i>	
	Modelo 1	Modelo 2
Género (ref.: hombre)		
Mujer	-0.02	-0.04
Edad	0.01**	0.00**
Área de residencia (ref.: semi-urbano o rural)		
Urbano	0	0
Nacionalidad (ref.: otra)		
Español	-0.27**	-0.26**
Combinación nacimiento/apariencia (ref.: caucásica, nacido en España)		
Caucásica, no nacido en España	0.05	0.01
Caucásica, nacido en España	0.07 ⁺	0.06 ⁺
No caucásica, no nacido en España	0.1	0.05
Experiencias indirectas con la policía (ref.: ninguna)		
Buenas		0.32**
Malas		-0.43**
Satisfacción con la paradas (ref.: sin contacto)		
Satisfecho		0.14**
Ni satisfecho ni insatisfecho		-0.24 ⁺
Insatisfecho		-0.68**
Otro contacto con la policía (ref.: sin contacto en ninguno de los casos)		
Otro contacto iniciado por la policía		-0.01
Víctima		0.07
Otro contacto iniciado por el individuo		-0.04
Victimización (ref.: no víctima)		
Víctima y sin contacto con la policía		-0.19 ⁺
Constante	0.02	0.19 ⁺
R ²	0.04	0.21
N	2000	2000

⁺ p<.1, * p<.05, ** p<.01

En el *Anexo tabla 3* se muestran los resultados de un análisis similar, en el que se incluye la muestra completa. Sorprendentemente, una vez que se aumenta el tamaño de la muestra de los grupos minoritarios, encontramos que la confianza en la justicia policial es sensiblemente

superior en los ciudadanos no españoles, los nacidos fuera de España y aquellos con apariencia étnica no caucásica.

Prosiguiendo con el estudio de la *muestra completa*, aumentando, por tanto, el número de minorías que se tienen en cuenta en el análisis, la tabla 6.2 establece relaciones entre distintas características con el objetivo de comprobar si la justicia procedimental durante la parada policial resulta para algunas personas un indicador de la confianza general en la policía más importante que para otras. Concretamente, se prueba si la noción de justicia procedimental es más o menos importante para la gente de las minorías o los grupos de inmigrantes. Como puede observarse, la no trascendencia en la interacción de los elementos del modelo 2 en la tabla 6.2 sugiere que, de hecho, esto no es así y que, por tanto, la justicia procedimental en las paradas resulta tan importante para las mayorías como para las minorías. Cuando pensamos en hasta qué punto confían en la justicia de la policía en un sentido general, parece que las personas que han sido paradas recientemente y no tienen la nacionalidad española, que han nacido fuera de España y que tienen apariencia étnica no caucásica, le dan la misma importancia a la justicia procedimental que los españoles.

Tabla 6.2
¿Es el contacto con la policía más o menos importante para algunos en comparación con los otros? Modelos de regresión lineal que predicen la confianza en la justicia procedimental en la policía.
Aquellos que han tenido un contacto reciente

Muestra completa

	Betas no estandarizadas	
	Modelo 1	Modelo 2
Tipo de muestra (ref.: minoría)		
Principal	0.41**	0.44**
Género (ref.: hombre)		
Mujer	0.03	0.03
Edad	0.01**	0.01**
Nacionalidad (ref.: otra)		
Española	-0.08	-0.09
Combinación nacimiento/apariencia(ref.: caucásica, nacido en España)		
Caucásica, no nacido en España	-0.05	-0.09
No caucásica, nacido en España	0.08	0.1
No caucásica, no nacido en España	0.26*	0.27*
Justicia procedimental durante la parada	0.47**	0.38*
Identidad*interacciones en las paradas sobre justicia procedimental		
Español * JP		0.12
Caucásico, no nacido en España *JP		0.21
Caucásico, nacido en España * JP		-0.13
No caucásico, no nacido en España *JP		0.05
Constante	-0.65**	-0.68**
R ²	0.39	0.39
n	668	668

+ p<.1, * p<.05, ** p<.01

6.1.2. La confianza en la efectividad de la policía

En este sub-apartado analizaremos el segundo de los elementos relacionados con la confianza en la policía, concretamente, la confianza en la efectividad de la misma. Se trata, por tanto, de un elemento claramente diferenciado del anterior, puesto que el tipo de trato recibido no tiene por qué estar relacionado con la confianza en la efectividad de la policía. Una persona puede considerar que la policía trata de forma correcta a

los ciudadanos cuando interactúa con éstos y pensar, en cambio, que es poco efectiva a la hora de llevar a cabo las tareas que se le encomiendan, o viceversa. La tabla 6.3 muestra los resultados en relación con este aspecto de la confianza, repitiendo esencialmente el análisis descrito en la tabla 6.2, pero teniendo la valoración de la confianza en la efectividad policial como la variable de respuesta.

Tabla 6.3
Modelo de regresión lineal que predice la confianza
en la efectividad de la policía

Muestra principal

	Betas no estandarizadas	
	Modelo 1	Modelo 2
Género (ref.: male)		
Mujer	0.24**	0.11
Edad	0.02**	0.01**
Area de residencia (ref.: semi-urbano o rural)		
Urbana	0.03	0
Nacionalidad (ref.: otra)		
Española	-0.76**	-0.68**
Combinación nacimiento/apariencia (ref.: caucásica, nacido en España)		
Caucásica, no nacido en España	0.22	0.13
No caucásica, nacido en España	0.23*	0.23*
No caucásica, no nacido en España	0.49*	0.35
Experiencias indirectas con la policía (ref.: ninguna)		
Buenas		0.65**
Malas		-0.90**
Satisfacción con las paradas (ref.: sin contacto)		
Satisfecho		-0.03
Ni satisfecho ni insatisfecho		-0.95**
Insatisfecho		-1.97**
Otro contacto con la policía (ref.: sin contacto en ninguno de los casos)		
Otro contacto iniciado por la policía		-0.08
Víctima		-0.07
Otro contacto iniciado por el individuo		-0.15
Victimización (ref.: no víctima)		
Víctima y sin contacto con la policía		-0.71**
Constante	-0.58*	0.15
R ²	0.08	0.23
N	2000	2000

+ p<.1, * p<.05, ** p<.01

Como se puede observar, resulta sorprendente que en este punto la confianza en la efectividad policial de los ciudadanos no españoles, y aquellos que no tienen apariencia étnica caucásica, es mayor que la de los ciudadanos españoles o aquellos que tienen aspecto caucásico-europeo y que han nacido en España. La Tabla 4 del Anexo (que repite el proceso pero con la *muestra completa*), parece confirmar que los “no españoles” confían mucho más en la policía.

Una interpretación obvia de estos resultados es que la gente con un pasado o herencia no españoles, cuando evalúan la efectividad de la policía, recuerdan o reflexionan sobre la calidad de ésta en sus países de origen, en cuya comparación la policía española puede verse bastante favorecida. Por el contrario, los españoles de origen se muestran más críticos. Otros estudios anteriores, de ámbito más reducido, tanto poblacional como geográficamente¹, centrados en minorías concretas, como es el caso de la población colombiana en Cataluña, también señalan el alto nivel de confianza en la efectividad de la policía y apuntan al mencionado efecto psicológico del contexto de origen como explicación de este hecho (Tamarit, 2011: 17, 20; Tamarit, 2012: 136, 140).

De igual forma, se puede observar como las experiencias recientes de paradas policiales, teniendo en cuenta las demás variables del modelo 2, estaban asociadas con la confianza en la efectividad policial. Aquí, sin embargo, el efecto estadístico de la parada fue completamente asimé-

¹ En el artículo: “La victimización de la migrantes. Una encuesta a colombianos en Cataluña”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (<http://criminnet.ugr.es/recpc/13/recpc13-11.pdf>) se dan a conocer algunos de los resultados de una encuesta, con más de 144 preguntas, realizada el año 2010 a un total de 500 personas de origen colombiano residentes en Cataluña (con un error muestral: $\pm 3,94$). En cuanto a la percepción de cómo actúa la policía en su zona cuando trata de controlar el delito, que equivaldría a lo que en este estudio hemos considerado confianza en la efectividad de la policía, se observa una valoración positiva (el 23% muy bien y el 45% bastante bien). También se considera que se trata de “un colectivo en general satisfecho con la seguridad y con las instituciones. Aquí se revela el componente subjetivo propio de la victimización, del miedo al delito y de la actitud ante el delito, hechos todos ellos mediados por circunstancias personales y culturales. El sentimiento de seguridad y la confianza en las instituciones están condicionados por referentes propios de la sociedad de origen” (Tamarit, 2011: 20).

trico: las paradas satisfactorias no tuvieron ninguna asociación positiva en la confianza, mientras que las paradas neutrales o insatisfactorias tuvieron asociaciones negativas. Manteniendo el resto de variables igual, parece ser que la experiencia de ser parado socava, de modo significativo, la confianza en la efectividad de la policía.

6.1.3. *La confianza “global” en la policía*

Hasta el momento se han analizado dos aspectos diferentes de la confianza en la policía como son la justicia procedimental (el modo en el que ésta actúa en su interacción con los ciudadanos) y la efectividad. Se trata de dos elementos que reflejan diferentes aspectos de la opinión pública de la policía, y que están altamente correlacionados el uno con el otro. En este apartado se ha creado una tercera medida para representar la confianza “global” en la policía, no obstante, antes de analizar los resultados de este estudio sobre la confianza “global” daremos muestra de otros ejemplos en los que se ha analizado dicha confianza.

En el contexto español existen algunos ejemplos en los que se analiza la confianza en la policía por parte de los ciudadanos, aunque bien es cierto que no siempre se realizan distinciones en función de la procedencia, la nacionalidad o la religión; es decir, en algunos casos se engloba a la población española como un único conjunto o bien se la clasifica de forma distinta al modo en que se distingue en el presente estudio (véase el caso de la FRA). Como ejemplo del primer tipo de análisis (el que engloba a la población como un único conjunto) el Consejo General de la Abogacía Española (de ahora en adelante, CGAE) publicó en 2011 su Cuarto Barómetro Externo de Opinión: *La imagen de los Abogados y de la Justicia de la Sociedad española*, en el que se realizaba una preguntaba respecto a la confianza que la gente sentía hacia la policía y se proporcionaban datos de cómo había evolucionado dicha confianza en comparación con los tres anteriores barómetros (CGAE, 2011: 10). Así pues, en una escala del 0 al 10 (en la que 0 equivale a muy poca confianza y 10 a mucha confianza) los ciudadanos españoles otorgaban en el año 2011 una media de 6,6 en su confianza hacia la policía. Además, esta confianza parece mantenerse relativamente estable (en el año 2002 se obtuvo un 6,4 y en los años 2005 y 2008 se otorgaba un 6,6 y un 7,1

respectivamente). Una cuestión que cabe destacar es que en el mismo barómetro se preguntaba también a los ciudadanos por la confianza que sentían hacia otros organismos o sectores de población, de ámbitos muy distintos, y la policía aparecía como la institución de poder en la que más confían los ciudadanos, muy por encima de los tribunales de justicia (que obtuvieron un 4,5) el Parlamento (con un 4,2) o el Gobierno del Estado (con tan sólo un 3,3). De hecho, la confianza en la policía sólo era superada por la confianza en “los científicos”, grupo al que no se hacía referencia en los anteriores barómetros. Esta alta confianza en la policía parece ser también bastante estable puesto que en 2008 fue la institución en la que se mostraba una mayor confianza y siempre se mantuvo entre las cinco primeras en los años 2005 y 2002².

Por su parte, en el informe EU-Midis *Identificaciones policiales y minorías* realizado por la FRA, también se proporciona información sobre la confianza “general” en la policía, no relacionada con las identificaciones y sí que se tienen en cuenta distintos grupos de población —concretamente, se distingue entre norteafricanos, sudamericanos, rumanos y población mayoritaria—. Los resultados que se proporcionan coinciden en cuanto a ciertas tendencias respecto a lo que se podrá observar en el análisis más detallado de la encuesta que nos ocupa. En la encuesta de la FRA, para el caso de España, se muestra que el 52% de los norteafricanos declararon que “por lo general, confiaban” en la policía, confianza que admitían el 63% y el 67% de los sudamericanos y rumanos respectivamente. Mientras tanto, la población mayoritaria afirmaba en un 62% tener dicho grado de confianza (FRA, 2010a: 14). No hay que olvidar, por tanto, dos cuestiones. La primera de ellas es que no existen grandes diferencias entre la confianza de unos grupos y otros, y la segunda es que la confianza de la población sudamericana y rumana es superior a la de la población mayoritaria. En este informe también se pone de manifiesto la relación entre la confianza en la actuación de la policía y la percep-

² En el cuadro en el que se proporciona esta información, en el mencionado Barómetro de Confianza del CGAE, se tiene en cuenta un total de 24 “elementos” sobre los que se analiza la confianza que provocan en los ciudadanos. Además de los ya mencionados, se pregunta sobre los militares, las ONG, la Seguridad Social, el Rey, los abogados, la televisión, la iglesia, los sindicatos y los bancos, entre otros.

ción del trato policial discriminatorio recibido, puesto que “el 50% de los encuestados sometidos a una identificación policial que *consideraron* que no era consecuencia de la elaboración de perfiles étnicos declararon que, por lo general, confiaban en la policía, mientras que tan solo el 27% de los consultados identificados por la policía que *consideraron* que era consecuencia de la elaboración de perfiles étnicos afirmaron que, por lo general, confiaban en la policía” (FRA, 2010a: 14).

En la *Quinta oleada del Barómetro de Opinión de la Comunidad Musulmana de origen inmigrante en España*, publicado en 2011 por el Gobierno de España, también se hace referencia a la confianza que sienten los miembros de dicha comunidad hacia los cuerpos de policía. Los datos proporcionados se sitúan en valores muy similares a los destacados anteriormente, si bien, muestran una confianza un poco menor que el conjunto de la población española, puesto que otorgan a la policía en el año 2010 un 6,1 en una escala del 0 al 10³ pero sitúan por encima a otras instituciones como los jueces (6,4), los líderes de las comunidades musulmanas (6,7), el rey (7,2) y las ONG (7,2). Del mismo modo, se realiza una comparativa respecto a años anteriores —concretamente de 2006 a 2009— y se observa que la policía siempre ha obtenido un resultado que oscila entre el 6 y el 6,5⁴. (Metroscopia, 2011: 51).

Volviendo al estudio realizado que se presenta en este informe, cabe precisar que la confianza “global” de los ciudadanos en la policía es, simplemente, el resultado de la media de las dos escalas anteriores (justicia procedimental y efectividad). Esta nueva escala se usa en el análisis posterior; no obstante, antes de entrar en ella, resulta instructivo considerar la confianza global en la policía mediante las experiencias de contacto, al igual que se tienen en cuenta otras características. Las figuras 6.4 muestran la distribución de la confianza en la policía, en primer lugar,

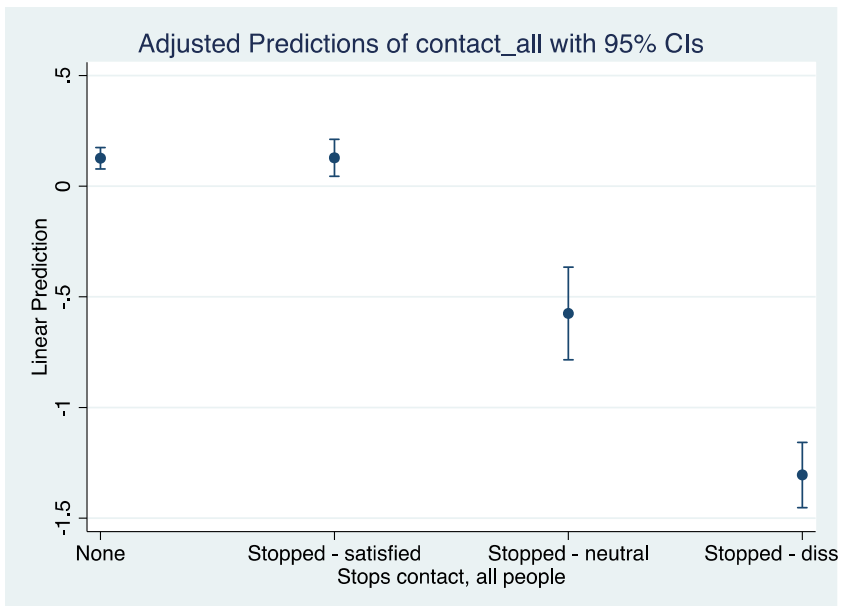
³ La confianza del conjunto de la población española en ese año, según el banco de Datos de Metroscopia, era del 6,8.

⁴ El mencionado Barómetro de Opinión se encuentra disponible en: http://www.observatorioreligion.es/banco_de_encuestas/valores__actitudes_y_opiniones_de_los_inmigrantes_de_religion_musulmana__quinta_oleada_del_barometro_de_opinion_de_la_comunidad_musulmana_de_origen_inmigrante_en_espana__2011/index.html.

teniendo en cuenta la experiencia de la parada (figura 6.4.1) y posteriormente en base a las características identitarias de los individuos (figuras 6.4.1.-6.4.5). Téngase en consideración que estas figuras se han realizado de la misma forma que las figuras 5.1-5.4 (es decir, muestran valores pronosticados a partir de modelos de regresión, que contemplan la muestra conjunta), en las que se controlaba por tipo de muestra, edad y género. Además, cabe recordar que los resultados se han obtenido a partir de la *muestra completa*.

Figura 6.4.1
Confianza “global” en la policía, según la experiencia de parada y búsqueda

Muestra completa



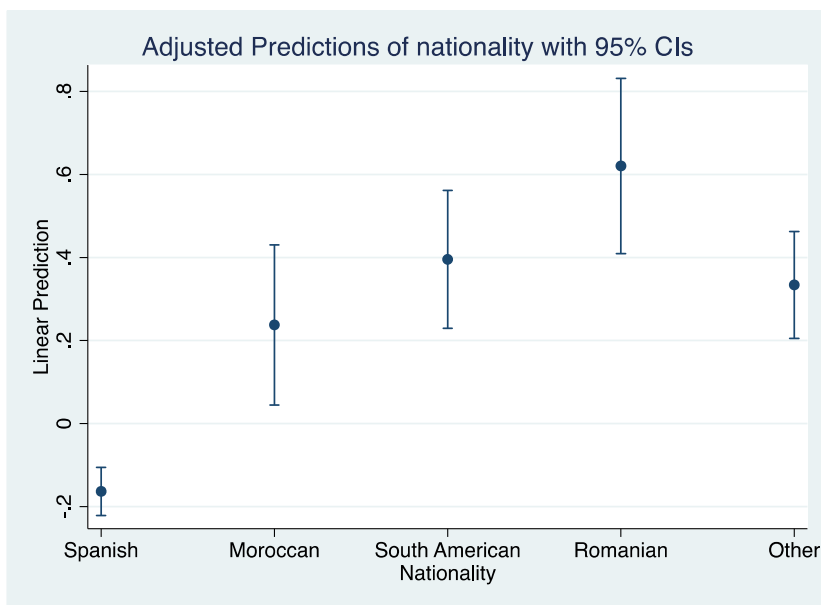
En primer lugar, la figura 6.4.1 muestra que las paradas neutrales o insatisfactorias están fuertemente asociadas con unos niveles bajos de confianza y, además, de media, las personas que han sido paradas recientemente confían menos en la policía que aquellas que no lo han sido. En otras palabras, ni siquiera las experiencias de paradas satisfactorias

con la policía tienen un efecto positivo en la confianza de las personas, mientras que las experiencias negativas sí tienen un claro efecto negativo. Ya nos hemos referido a la asimetría de este efecto (Skogan, 2006), en apartados anteriores de este informe.

En segundo lugar, las figuras 6.4.2-6.4.5 muestran hasta qué punto la confianza en la policía tiende a ser menor en las personas “nativas” españolas que en el resto de grupos analizados. Entre las distintas variantes analizadas, a saber, nacionalidad, país de nacimiento, apariencia étnica y religión, sólo en esta última se encuentra la confianza de las personas nativas (en su mayoría de religión católica) por encima del resto de grupos observados.

Figura 6.4.2
Confianza “global” en la policía, por nacionalidad

Muestra completa

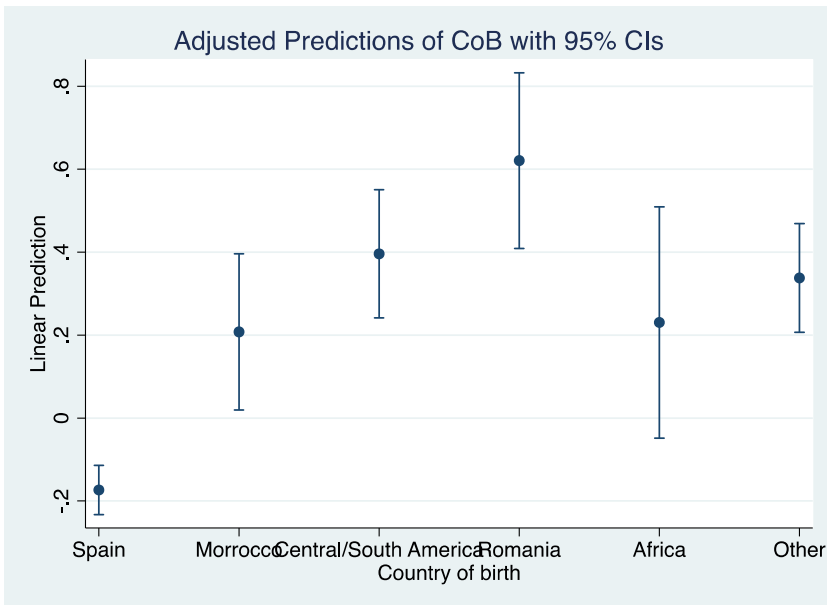


Teniendo en cuenta la nacionalidad (figura 6.4.2), las personas que más confían en la policía son los rumanos, a los que siguen las personas nacionales de los países sudamericanos. Incluso las personas de nacio-

nalidad marroquí muestran una mayor confianza en la policía de forma más clara que las personas españolas, siendo estas últimas las únicas en las que se observa un valor negativo en el gráfico analizado.

Figura 6.4.3
Confianza “global” en la policía, por nacimiento

Muestra completa

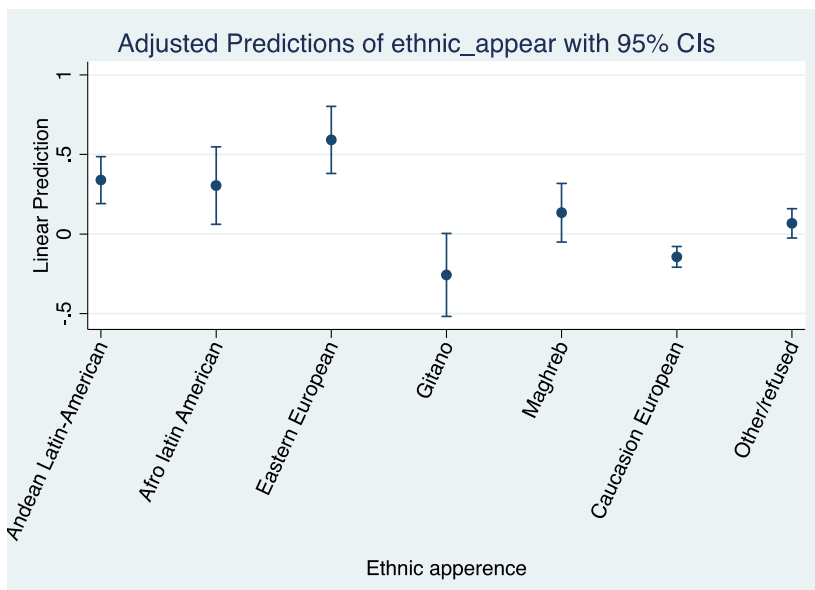


El esquema se repite en la figura 6.4.3, cuyo valor de medición es el país de nacimiento. De nuevo son las personas de origen rumano quienes muestran una mayor confianza en la policía, seguidas por las nacidas en América del Sur y Central, y a continuación, las personas tanto de Marruecos como del resto de África. Todos los grupos ofrecen valores positivos, mientras que los españoles son las que menos confían en la policía. A continuación, la Figura 6.4.4 nos muestra el mismo análisis basándose en la apariencia étnica de las personas. En gran medida se repite el esquema de las dos figuras anteriores salvo con una excepción, en esta ocasión hay dos grupos que muestran un valor negativo respecto a la confianza en la policía. Se trata concretamente de aquellos de apa-

riencia gitana, que son quienes menos confían en la policía, por debajo de las personas “nativas” españolas (englobadas dentro de la categoría de caucásicas europeas).

Figura 6.4.4
Confianza “global” en la policía, por apariencia étnica

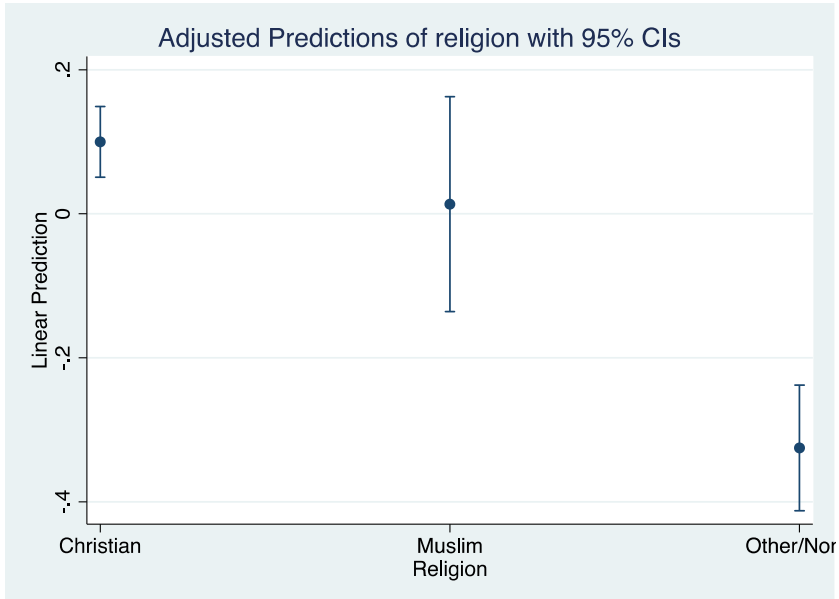
Muestra completa



Por último, la figura 6.4.5 ofrece unos resultados un tanto particulares, menos detallados, puesto que sólo se distinguen dos tipos de religiones, cristiana y musulmana. En ambas se observa un valor de confianza positivo, y aún tratándose de una diferencia relativamente pequeña, son las personas de religión católica quienes tienen una confianza mayor en la policía.

Figura 6.4.5
Confianza “global” en la policía, por religión

Muestra completa



Los resultados descritos arriba dibujan un cierto puzzle. La pregunta fundamental que nos debemos plantear es: ¿por qué, si el hecho de ser parado por la policía tiene un efecto negativo en la confianza (ver tablas 6.1 y 6.3), las personas de grupos que tienen muchas más posibilidades de ser paradas en las identificaciones en la vía pública no confían *menos* en la policía que aquellas de otros grupos? Parte del motivo que puede explicar este hecho es simple, recuérdese que las personas “españolas” tienen muchas más posibilidades de ser paradas en un vehículo, y que de forma global, los grupos mayoría/minoría e inmigrante/nativos tienen aproximadamente el mismo nivel de contacto en paradas con la policía (ver Tabla 2). La *falacia ecológica*⁵ es otra cuestión potencial. En el caso

⁵ La falacia ecológica es un tipo de error en la interpretación de datos estadísticos en el que se infiere la naturaleza de los individuos a partir de las estadísticas agregadas del grupo al que dichos individuos pertenecen. Este tipo de falacia da por

que nos ocupa, la *falacia ecológica* implica que no deberíamos asumir que el nivel medio de una variable (confianza en la policía) en un grupo particular (minoría o inmigrante) reflejará necesariamente las experiencias de una minoría dentro de ese grupo (aquellos parados en la vía pública).

La figura 6.5 (que también contiene cuatro sub-figuras) sugiere una tercera razón por la que la confianza puede no ser menor entre aquellos grupos que tienen mucho contacto con la policía en paradas en la vía pública. El efecto del contacto en las paradas en la confianza global tiende a ser menor en las personas pertenecientes a las minorías y los grupos inmigrantes, ya sea atendiendo a su nacionalidad, país de origen o apariencia étnica (nuevamente la religión vuelve a ser el elemento en el que el efecto no puede distinguirse tan claramente). Cada una de las siguientes sub-figuras muestra de nuevo valores pronosticados en la medida de la confianza global generados a partir de modelos de regresión que se controlan por el tipo de muestra, edad o el género. La línea azul (superior) representa los niveles medios de confianza entre aquellas personas sin experiencias recientes o satisfactorias de paradas, mientras que la línea roja (inferior) representa el nivel medio de confianza entre aquellas con experiencias recientes o experiencias no satisfactorias. Las áreas oscurecidas proporcionan el 95 por ciento de los intervalos de confianza. Como puede observarse, en cada grupo identitario la experiencia de una parada neutra o insatisfactoria estaba asociada con un nivel de confianza más bajo, no obstante, el efecto estadístico (entendido como la diferencia entre la confianza en la policía dependiendo de si se ha tenido una experiencia satisfactoria, neutra o insatisfactoria) tendía a ser más grande para los ciudadanos españoles, aquellos nacidos en España, y aquellos de apariencia étnica caucásica europea. En cambio, las personas pertenecientes a grupos minoritarios e inmigrantes puede que sean paradas tantas o más veces que sus homólogos “españoles” pero parece que reaccionan con menos intensidad frente a las malas experiencias durante los encuentros. Estos resultados corresponden al efecto de interacción descrito en la anterior Tabla 5.5.

supuesto que todos los miembros de un grupo muestran las mismas características del grupo. Los estereotipos son un tipo de falacia ecológica.

Figura 6.5.1
Confianza “global” en la policía, experiencia de la parada y la nacionalidad

Muestra completa

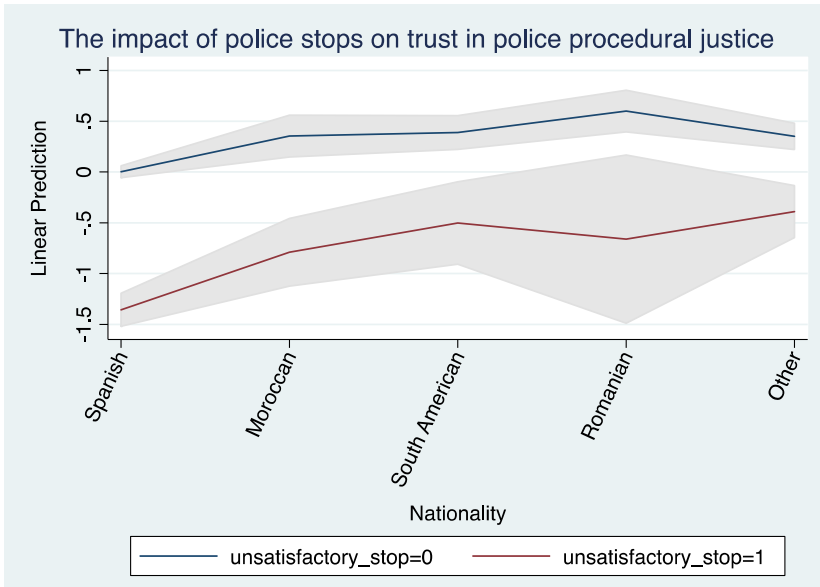


Figura 6.5.2
Confianza “global” en la policía, experiencia de la parada y religión
Muestra completa

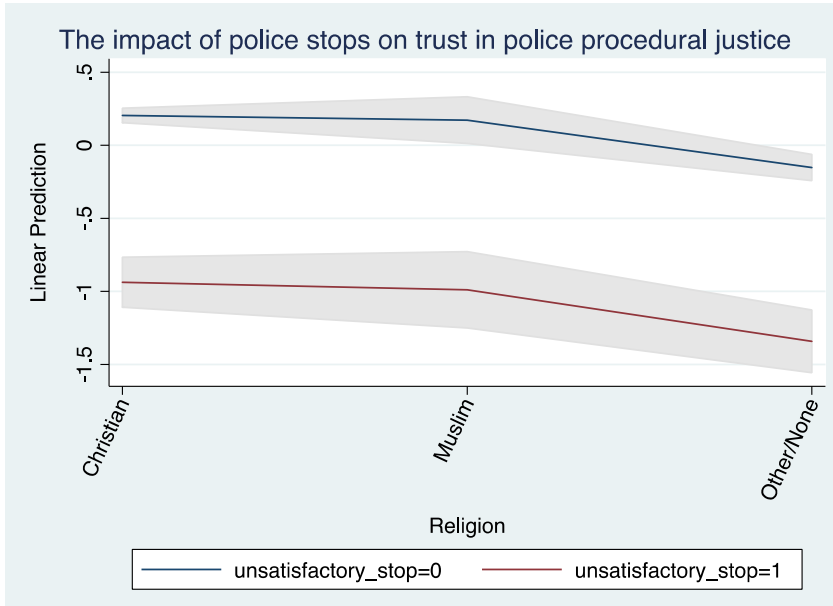


Figura 6.5.3
Confianza “global” en la policía, experiencia de la parada y país de nacimiento

Muestra completa

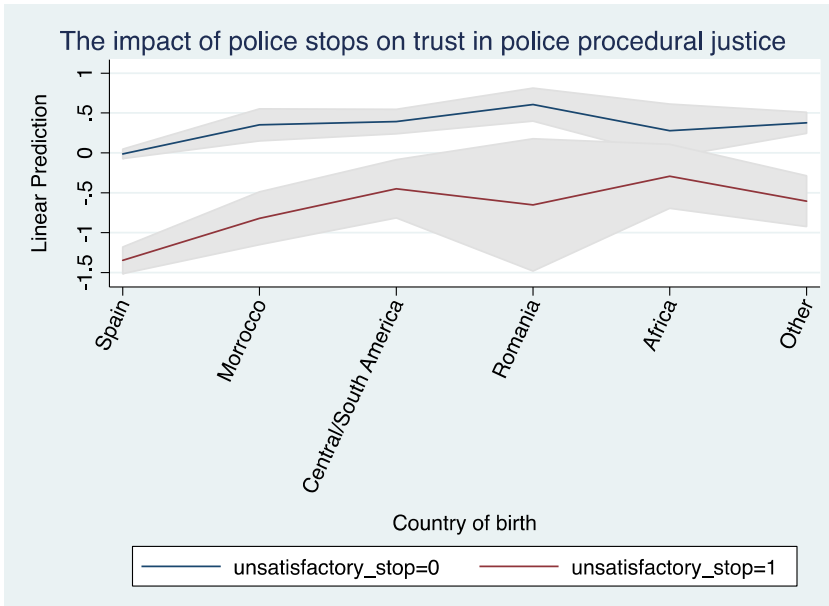
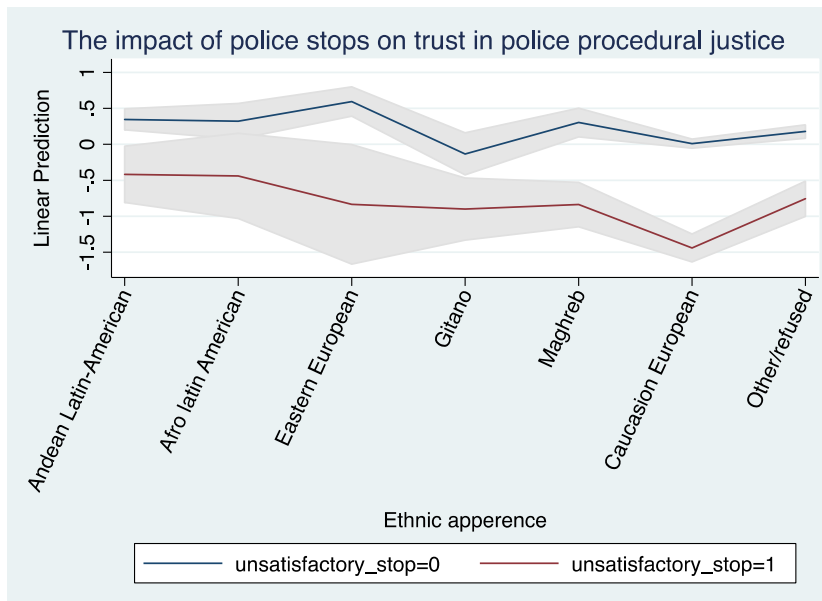


Figura 6.5.4
Confianza “global” en la policía, experiencia de la parada y apariencia étnica

Muestra completa



A modo de resumen de este apartado, se puede concluir que, tanto el estudio realizado como los estudios ya existentes, confirman que existe una relación entre el trato recibido por parte de la policía y la confianza que las personas depositan en ésta. De forma general, un mayor contacto con la policía, ya sea considerado neutro o negativo, provoca la disminución de la confianza mientras que ni tan solo los contactos positivos ayudan a mejorarla. Además, el tipo de trato recibido parece tener una mayor influencia en la confianza de las personas “nativas” españolas que en el resto de grupos minoritarios. A pesar de tener más posibilidades de entrar en contacto con la policía, las personas pertenecientes a minorías étnicas no muestran una confianza menor en ella.

6.2. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMIDAD POLICIAL MEDIANTE LAS EXPERIENCIAS DE CONTACTO CON LA FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

En este apartado analizaremos la relación existente entre las paradas policiales y la legitimidad de la policía. Un principio básico que subyace en el modelo de justicia procedimental es que la confianza se alimenta en la legitimidad, y que la legitimidad empírica o subjetiva de la policía se fundamenta de forma significativa en el grado en que las personas sometidas a la misma confían en ella. Como ya se ha señalado en el marco teórico, la legitimidad es un concepto resbaladizo, y existe actualmente cierto debate sobre cómo medirla y qué elementos tomar en cuenta para ello. Si comparamos los estudios realizados por Jackson (Jackson et al. 2012) con los de Bottoms y Tankebe (Bottoms y Tankebe: 2012, Tankebe: 2013) se observa cómo estos últimos defienden la necesidad de tener en cuenta la opinión de las personas que ejercen el poder (en este caso los propios agentes de policía) para poder obtener una visión más completa sobre la legitimidad empírica de la policía, y no observar únicamente las valoraciones realizadas por las personas sometidas al poder en cuestión.

No obstante, en el presente informe se dejan de lado este tipo de cuestiones y se sigue el modelo de análisis trabajado recientemente en la Encuesta Social Europea (*European Social Survey* 2011, 2012; Jackson et al. 2011). En otras palabras, no se tienen en cuenta las valoraciones de los agentes de policía. Concretamente, la encuesta aquí descrita contenía indicadores (preguntas) diseñados para entender dos componentes de la legitimidad de la policía: el sentimiento de los entrevistados de “alineamiento moral” con la policía (su sentimiento de que la policía opera según un conjunto compartido de normas y valores); y su percepción del “deber de obediencia” hacia la policía (su sentimiento de obligación de acatar las decisiones que toman los agentes de policía). Como se puede observar en el *Anexo Tabla 2*, para analizar el sentimiento de “alineamiento moral” con la policía se realizaron un total de tres preguntas: ¿considera que la policía tiene el mismo sentido de lo justo y de lo injusto que usted?, ¿considera que la policía actúa conforme a los valores de las personas como usted?, ¿generalmente, apoya la manera en la que

la policía actúa? En todas ellas, los entrevistados podían considerar que estaban totalmente, bastante, poco o nada de acuerdo. En cuanto a la percepción del “deber de obediencia”, también ha sido extraída a partir de un conjunto de preguntas. Específicamente, a los entrevistados se les preguntó en qué grado consideraban que era su deber como ciudadano: respetar las decisiones de la policía (incluso cuando se está en desacuerdo con ellas,) hacer lo que la policía le pide, (incluso si no se entiende o se está en desacuerdo con las razones que le dan), y hacer lo que la policía le pide (incluso cuando no le gusta el modo en el que le tratan).

El análisis de los coeficientes sugiere que estos componentes fueron bien medidos por las preguntas en cuestión, y es por ello que el resto de esta sección contiene el análisis de estos dos aspectos de la legitimidad de la policía.

6.2.1. El alineamiento moral de los ciudadanos y la policía

En este sub-apartado analizaremos, a la luz de los resultados obtenidos, cuál es el grado de coincidencia o de identificación entre los valores de los ciudadanos y los de la policía. Con ello pretendemos conocer hasta qué punto los ciudadanos se identifican con los valores de la policía. Posiblemente, la primera pregunta que debemos formularnos para poder realizar dicho análisis es, ¿cuáles son precisamente los valores que conforman la actuación de la policía? En el libro *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, Diego Torrente realiza un análisis de los valores y mitos que definen a las fuerzas de seguridad (Torrente, 1997: 46-56). Entre estos valores señala algunos positivos como la solidaridad y el compañerismo (pero en referencia con el resto de policías y no con los ciudadanos) y otros no tan positivos como el hermetismo y el secretismo, incluso recoge otros más negativos, destacados en otros estudios sobre el comportamiento policial, como el cinismo, el conservadurismo moral y social, y de importancia especial para el asunto que nos ocupa, la existencia de prejuicios raciales,... Defiende, no obstante, que muchos de estos valores son fruto de las propias características y exigencias de la actuación policial (Torrente, 1997: 50). Los valores destacados por Torrente en referencia al ámbito español coinciden, en gran medida, con los señalados por otros autores

del ámbito anglosajón. Robert Reiner, en referencia a la cultura policial en los Estados Unidos, también destaca como características fundamentales de los agentes: el cinismo, el pesimismo, la sospecha, el aislamiento, el conservadurismo, el machismo, el pragmatismo y, nuevamente, los prejuicios raciales (Reiner, 2010: 118-132). En esta ocasión, se considera que la existencia de prejuicios raciales por parte de la policía es el reflejo del racismo de la cultura americana general y se apuntan algunas actuaciones que pueden ayudar a reducirlo como: el reclutamiento de agentes miembros de minorías étnicas, la influencia de las asociaciones de policías negros y de otras minorías, unos niveles de formación más elevados, y poner un especial énfasis en la formación que tenga cuenta cuestiones multiculturales (Reiner, 2010: 129-130).

Aceptando estas consideraciones, resulta bastante lógico pensar que deba existir cierta diferencia entre los valores que caracterizan las actuaciones policiales y los valores del resto de ciudadanos puesto que hay, entre otras razones, un conjunto de intereses de grupo que no son compartidos, además de exigencias propias de la actividad policial que pueden conformar un comportamiento policial valorado de forma negativa por las personas que lo reciben.

Centrándonos en nuestro análisis, la Tabla 6.6 muestra los resultados de una serie de modelos de regresión lineal que predicen las puntuaciones en el primer componente de la legitimidad, el alineamiento moral.

Tabla 6.6
Modelos de regresión lineal que predicen el alineamiento moral con la policía

Muestra principal

	Betas no estandarizadas			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Género (ref.: hombre)				
Mujer	-0.01	-0.04	-0.05**	-0.05*
Edad	0.01**	0.01**	0	0
Nacionalidad (ref.: otra)				
Española	-0.29**	-0.28**	-0.06	-0.05
Combinación nacimiento/apariencia (ref.: caucásica, nacido en España)				
Caucásica, no nacido en España	0.08	0.05	0.01	0.02
Caucásica, nacido en España	0.06	0.06	-0.01	0
No caucásica, no nacido en España	0.11	0.05	-0.03	-0.01
Experiencia indirecta de policía (ref.: ninguna)				
Buena		0.31**	0.10**	0.10**
Mala		-0.42**	-0.12**	-0.12**
Satisfacción con el contacto de la parada (ref.: sin contacto)				
Satisfecho		0.13**	0.11**	0.11**
Ni satisfecho ni insatisfecho		-0.31*	-0.04	-0.04
Insatisfecho		-0.62**	-0.02	-0.02
Otro contacto con la policía (ref.: sin contacto en ninguno de los casos)				
Otro iniciado por la policía		-0.02	0	0
Víctima		0.08 ⁺	0.08 ⁺	0.08 ⁺
Otro iniciado por el individuo		-0.03	0.01	0.01
Victimización (ref.: no víctima)				
Víctima y sin contacto con la policía		-0.19 ⁺	0.02	0.02
Confianza en la policía			0.45**	0.53**
Confianza * interacciones entre identidades				
Confianza * españoles				-0.07
Confianza * caucásica, no nacido en España				-0.07
Confianza * no caucásica, nacido en España				-0.06**
Confianza * no caucásica, no nacido en España				-0.10 ⁺
Constante	-0.03	0.13	0.06	0.04
R ²	0.04	0.20	0.62	0.62
n	2000	2000	2000	2000

⁺ p<.1, * p<.05, ** p<.01

Los modelos 1 y 2 muestran de nuevo que las personas con nacionalidad española tienden a sentir que los valores de la policía están menos alineados con los suyos propios. No obstante, existe poca variación entre las otras clasificaciones de identidades. Atendiendo a lo destacado anteriormente en cuanto a los valores, y manteniendo el razonamiento de la importancia de los contextos y las situaciones vividas con anterioridad por las personas (al cual se ha hecho referencia a la hora de analizar la confianza en la efectividad policial), una posible conjetura para explicar esta diferencia es que precisamente el conservadurismo moral y social de la policía, en el caso español, está relacionado con épocas anteriores marcadas por la falta de libertades y la represión. De ahí que las personas con nacionalidad española no sientan la misma identificación con los valores policiales que otras personas procedentes de otros contextos y con otras experiencias de vida.

El modelo 2 muestra que las experiencias de las paradas están asociadas con la legitimidad como alineamiento moral con la policía, y es por ello que las propias experiencias satisfactorias están asociadas a niveles más altos de legitimidad, mientras que las neutras o insatisfactorias se asocian a niveles más bajos de legitimidad. El mismo efecto surge con las experiencias indirectas, es decir, cuando se conoce de otras personas que han tenido experiencias buenas o malas con la policía, que repercuten de forma positiva o negativa en este componente de la legitimidad. Del mismo modo, al observar otro tipo de contactos con la policía, solamente cuando se tiene contacto en calidad de víctima se consigue un efecto mínimamente positivo.

El modelo 3 de la Tabla 6.6 añade la confianza a los análisis anteriores. Hay que tener en cuenta que los coeficientes para la nacionalidad española y las experiencias neutrales o insatisfactorias ahora no son tan importantes. Este hecho sugiere que la razón por la que los nacionales españoles, y aquellos con malas experiencias en paradas recientes, conceden a la policía menos legitimidad en cuanto al alineamiento moral es porque confían menos en la policía.

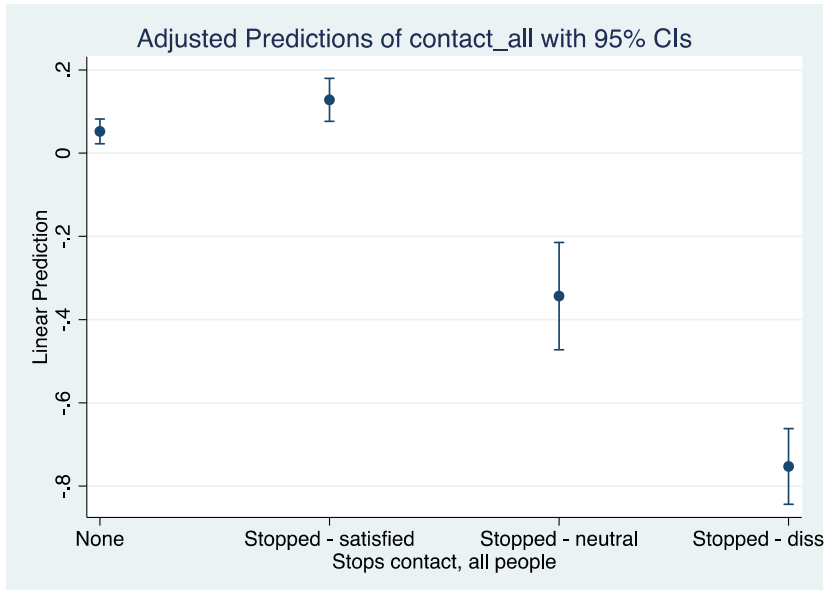
Finalmente, el modelo 4 de la tabla 6.6 añade términos de interacción para comprobar la idea de que la confianza es un indicador más o menos importante del alineamiento moral para algunas personas com-

paradas con otras. Curiosamente, parece que la confianza es, de algún modo, un indicador menos importante de la legitimidad para los europeos no caucásicos que para sus homólogos que se identifican como europeos caucásicos. Téngase en cuenta, no obstante, que la confianza todavía “cuenta” respecto a la legitimidad para el primer grupo y es, simplemente, algo menos importante que para el último grupo.

A continuación, observaremos cómo se distribuye entonces la legitimidad, en su vertiente de alineamiento moral, entre las clasificaciones de interés clave que se han ido distinguiendo en este informe. Para ello se ha realizado la figura 6.7, que contiene cinco sub-figuras que siguen el mismo esquema que en los casos anteriores y que atienden a la experiencia de la parada por el país de nacimiento, la nacionalidad, la apariencia étnica y la religión.

Figura 6.7.1
Alineamiento moral con la policía, por experiencia de parada

Muestra completa



La figura 6.7.1 ilustra que la legitimidad es menor para aquellas personas que han experimentado una parada policial reciente neutra o insatisfactoria. El efecto positivo de las paradas satisfactorias comparado con la ausencia de paradas es considerablemente limitado.

Figura 6.7.2
Alineamiento moral con la policía, por nacionalidad

Muestra completa

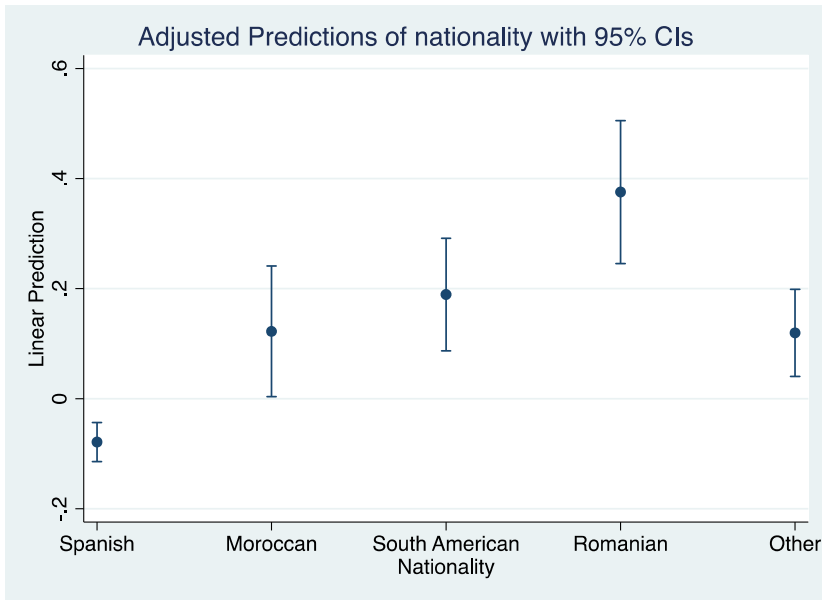
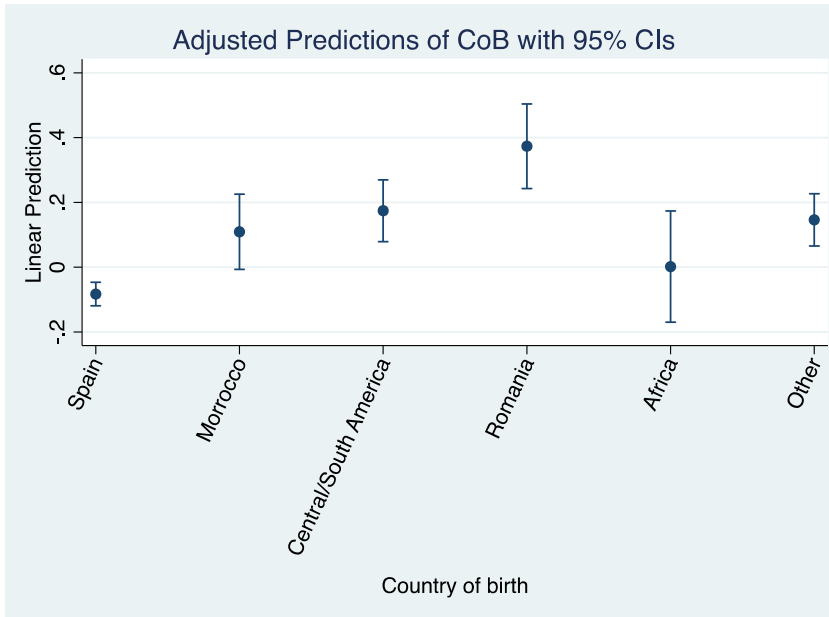


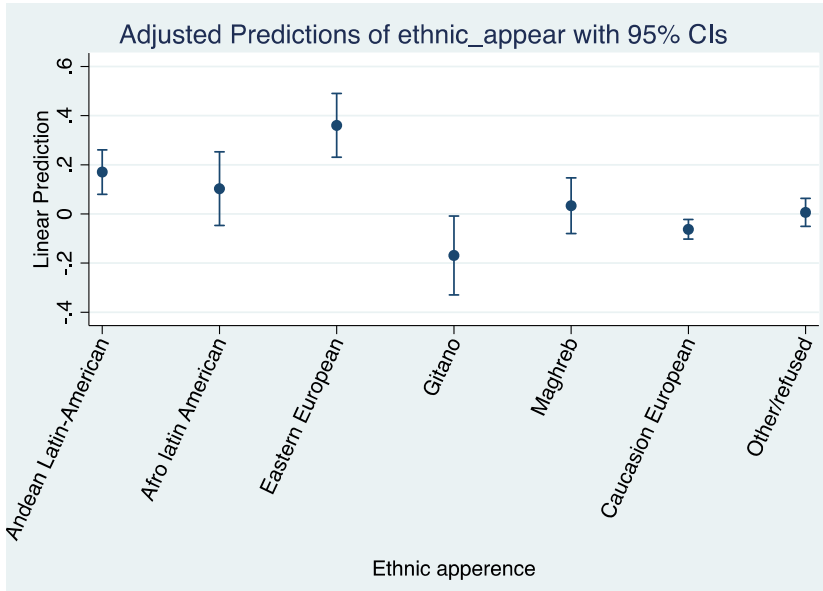
Figura 6.7.3
Alineamiento moral con la policía, por país de nacimiento



Como en las ocasiones anteriores, la legitimidad también parece ser menor entre los nacidos en España y con nacionalidad española. En el lado opuesto, las personas que mayor legitimidad otorgan a la policía son el colectivo proveniente de Rumanía. Las razones que puedan explicar estos resultados, aparentemente extraños, pueden ser similares a las mostradas arriba en relación con la confianza, teniendo en cuenta la fuerte asociación entre confianza y legitimidad. Las personas de las minorías y grupos de inmigrantes tienden a confiar más en la policía, y por tanto, le conceden mayor legitimidad. También puede que le concedan más legitimidad, independientemente de la confianza, porque tienen antecedentes de culturas en las que la policía ofrecía un peor servicio. Otro motivo puede ser que tienden a promover los procesos de legitimación de la autoridad con independencia de los comportamientos específicos de las personas que representan la autoridad.

Figura 6.7.4
Alineamiento moral con la policía, por apariencia étnica

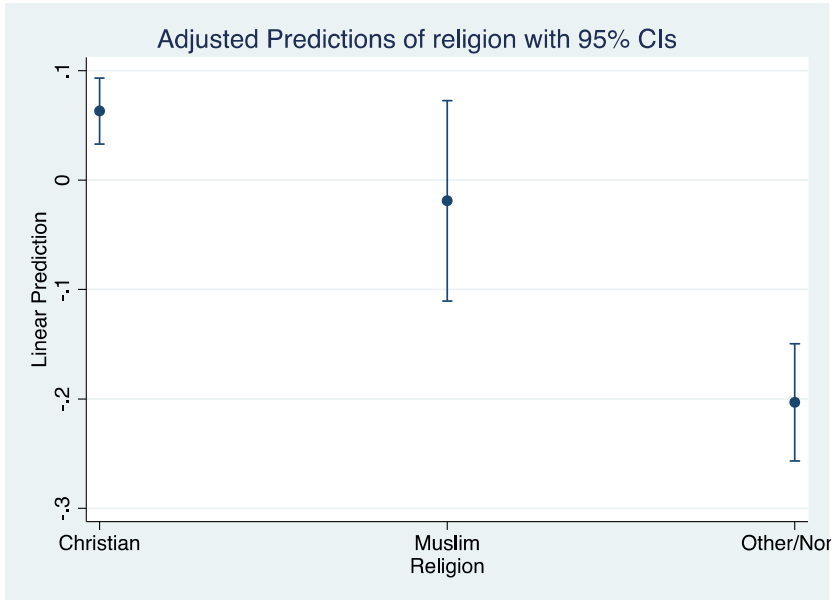
Muestra completa



Al observar el alineamiento moral en función de la apariencia étnica (figura 6.7.4), se exponen unos resultados que siguen las líneas generales de las anteriores figuras: las personas de apariencia caucásica europea, entre las que se encuentran los españoles, muestran un alineamiento moral menor, mientras que las personas de Europa del Este son las que más legitimidad otorgan a la policía en este sentido. También se pueden apreciar otros detalles interesantes: existen diferencias en la legitimidad entre las personas latinoamericanas de aspecto andino y las afrolatinas. De igual modo, hay un colectivo, el gitano, que es el que concede menor legitimidad de entre todos los observados, incluso por debajo del caucásico europeo.

Figura 6.7.5
Alineamiento moral con la policía, por religión

Muestra completa



En esta última figura se observa el alineamiento moral de los ciudadanos atendiendo a la religión. Al igual que en todas las ocasiones anteriores, en referencia a la justicia procedimental y la confianza en la policía, las personas de religión católica se consideran más alineadas moralmente que las personas de religión musulmana.

6.2.2. *La percepción del deber de obediencia hacia las decisiones policiales*

En la Tabla 6.8 se repite el mismo proceso de análisis, esta vez en relación con el segundo componente de la legitimidad, el deber de obediencia.

Tabla 6.8
Modelos de regresión lineal que predicen la obligación percibida de
obediencia a la policía

Muestra principal

	Betas no estandarizadas			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Género (ref.: hombre)				
Mujer	-0.12	-0.21*	-0.24**	-0.24**
Edad	0	0	-0.01**	-0.01**
Nacionalidad (ref.: otra)				
Española	-0.59*	-0.53+	-0.11	-0.03
Combinación nacimiento/apariencia (ref.: caucásica, nacido en España)				
Caucásica, no nacido en España	-0.14	-0.17	-0.24	-0.2
Caucásica, nacido en España	0.14	0.16	0.02	0.02
No caucásica, no nacido en España	0.3	0.25	0.07	0.08
Experiencia indirecta con la policía (ref.: ninguna)				
Buena		0.43**	-0.01	0
Mala		-0.51**	0.09	0.09
Satisfacción con el contacto de la parada (ref.: sin contacto)				
Satisfecho		-0.16	-0.22*	-0.22*
Ni satisfecho ni insatisfecho		-0.31	0.22	0.22
Insatisfecho		-0.98**	0.21	0.21
Otro contacto con la policía (ref.: sin contacto en ninguno de los casos)				
Otro iniciado por la policía		-0.23+	-0.19	-0.20+
Víctima		0.41**	0.41**	0.41**
Otro iniciado por el individuo		-0.03	0.05	0.05
Victimización (ref.: no víctima)				
Víctima y sin contacto con la policía		-0.51*	-0.1	-0.1
Confianza en la policía			0.90**	1.14**
Confianza * interacciones entre identidades				
Confianza * españoles				-0.24
Confianza * caucásica, no nacido en España				-0.21
Confianza * caucásica, nacido en España				0.02
Confianza * no caucásica, no nacido en España				-0.11
Constante	0.45	0.82**	0.67*	0.60*
R ²	0.01	0.05	0.28	0.28
n	2000	2000	2000	2000

+ p<.1, * p<.05, ** p<.01

Como se puede observar, los resultados repiten ampliamente los anteriores. Las personas con nacionalidad española parecen tener un menor sentimiento de obligación hacia la policía. A su vez, se obtiene la misma influencia en el sentimiento de obligación que en el caso anterior cuando se experimentan paradas satisfactorias o insatisfactorias, o bien cuando se conocen casos de experiencias buenas o malas con la policía por parte de otras personas. Como se observa, el sentimiento de obligación hacia la policía se ve influenciado por sus juicios de confianza. Sienten menos obligación de obedecer a la policía porque confían menos en ella.

Esta vez, no obstante, no se apreció una interacción significativa entre la confianza y las características identitarias; es decir, la confianza no fue un indicador más o menos importante en este aspecto de la legitimidad entre los ciudadanos/no ciudadanos, nacidos en España/en cualquier otro lugar; y las dicotomías de apariencia étnica.

6.3. LA VOLUNTAD DE COOPERACIÓN CON LA POLICÍA

La evidencia descrita con anterioridad muestra claramente que la actividad de las paradas de la policía daña la confianza y la legitimidad que le otorgan los ciudadanos. Pero, llegados a este punto, debemos preguntarnos: ¿cuáles son las implicaciones de esto? ¿cómo se traduce esa falta de confianza y de legitimidad en la relación entre la policía y los ciudadanos? En esta sección nos centraremos precisamente en una de las consecuencias fundamentales de la disminución de la confianza y la legitimidad de la policía, que es la afectación que este hecho puede tener o no en la voluntad de cooperación con la policía por parte de los ciudadanos.

Nuevamente, los datos para medir lo que puede definirse como “voluntad de cooperación de los ciudadanos con la policía” se han extraído de un conjunto de preguntas destinadas a conocer distintos grados de

cooperación. Concretamente, las preguntas realizadas⁶ fueron: *Imagine que usted está en la calle y ve a alguien empujar a otra persona al suelo para robarle su cartera. ¿Qué probabilidad habría de que llamase a la policía? ¿Hasta qué punto estaría dispuesto a identificar a la persona que lo hizo? y ¿Hasta qué punto estaría dispuesto a prestar testimonio en un juicio contra la persona que lo hizo?*

De este modo, en la tabla 6.9 se muestran evidencias que apoyan uno de los postulados de la teoría de la justicia procedimental: cuando existe una experiencia de injusticia, las paradas policiales dañan la voluntad de las personas de cooperar con la policía. A continuación se muestra una serie de modelos de regresión, cada uno de ellos prediciendo un indicador lineal derivado que, como se ha mencionado, puede ser descrito mejor como la propensión autoevaluada de los entrevistados a cooperar con la policía. Las covarianzas en este modelo son las mismas que en el resto de este informe.

⁶ Las preguntas se encuentran recogidas, junto con su carga factorial, en el Anexo Tabla 2.

Tabla 6.9
Modelos de regresión lineal que predicen la propensión
a cooperar con la policía

Muestra principal

	Betas no estandarizadas			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Género (ref.: hombre)				
Mujer	-0.02	-0.03	-0.02	-0.02
Edad	0	-0.00*	0	0
Nacionalidad (ref.: otra)				
Española	-0.06	-0.01	0	0.02
Combinada nacimiento/apariencia (ref.: caucásica, nacido en España)				
Caucásica, no nacido en España	0.03	0.03	0.03	0.02
Caucásica, nacido en España	0.02	0.01	0.01	0.01
No caucásica, no nacido en España	-0.07	-0.09	-0.08	-0.1
Experiencia indirecta con la policía (ref.: ninguna)				
Buena	0.11**	0.06*	0.05*	0.05*
Mala	-0.08**	-0.01	0	0
Satisfacción con el contacto de la parada (ref.: sin contacto)				
Satisfecho	0.05*	0.05*	0.04	0.04
Ni satisfecho ni insatisfecho	-0.05	0.02	0.02	0.01
Insatisfecho	-0.09*	0.04	0.04	0.04
Otro contacto con la policía (ref.: sin contacto en ninguno de los casos)				
Otro iniciado por la policía	0.07*	0.08*	0.08**	0.08**
Víctima	0.08*	0.08*	0.07*	0.07*
Otro iniciado por el individuo	0.07*	0.08**	0.08**	0.08**
Victimización (ref.: no víctima)				
Víctima y sin contacto con la policía	0.01	0.05	0.05	0.05
Confianza en la policía		0.10**	0.04*	0.04*
Alineamiento moral con la policía			0.11**	0.07
Deber de obediencia percibido hacia la policía			0.02**	0.02**
Alineamiento moral* interacciones entre identidades				
Alineamiento moral * españoles				0.03
Alineamiento moral * caucásica, no nacido en España				0.11
Alineamiento moral * caucásica, nacido en España				0
Alineamiento moral * no caucásica, no nacido en España				0.15
Constante		0.11	0.09	0.07
R ²		0.08	0.10	0.10
N		2000	2000	2000

+ p<.1, * p<.05, ** p<.01

El Modelo 1 en la Tabla 6.9 muestra que, cuando el resto de variables no se alteran, aquellas personas con experiencias de paradas recientes satisfactorias estaban ligeramente más dispuestas a decir que cooperarían con la policía, mientras que las que mantuvieron contactos recientes insatisfactorios se mostraron ligeramente menos propensas a decir que lo harían. Obsérvese que este efecto puede apreciarse tanto cuando la experiencia con la policía es directa o indirecta, entendiéndose, como se ha mencionado anteriormente, por experiencia indirecta el conocimiento de la misma a través otra persona. La confianza se añade en el Modelo 2, y se observa que está asociada de forma importante con la cooperación. Nótese también que el coeficiente sobre el contacto insatisfactorio pierde importancia una vez se añade la confianza, lo cual sugiere que las personas con tales experiencias son menos proclives a cooperar porque confían menos en la policía. En otras palabras, la confianza juega un papel claro en la voluntad de cooperación con la policía, que resta importancia a las experiencias previas recientes, puesto que se fundamenta en un conjunto de juicios (analizados anteriormente) que van más allá de la experiencia. El Modelo 3 añade los dos aspectos de la legitimidad descritos en este informe (el alineamiento moral y la percepción del deber de obediencia); ambos están significativamente, y positivamente asociados con la cooperación, siendo el alineamiento moral el factor dominante. Nuevamente, se observa que el coeficiente para la confianza aparece ahora mucho más reducido en este modelo, sugiriendo esto que cualquier efecto que tenga la confianza sobre la cooperación con la policía está en gran medida condicionado por la legitimidad, aunque no totalmente. Finalmente, en el Modelo 4 se comprueba si la legitimidad (como alineamiento moral) es el indicador más o menos importante de la cooperación para las personas con diferentes entidades. De este modo observamos que ninguno de los elementos de interacción entre las identidades estudiadas (españoles, caucásica no nacido en España, caucásica nacido en España, no caucásica no nacido en España), resulta significativo. Esto quiere decir que la legitimidad es igual de importante a la hora de definir la voluntad de cooperación en esas categorías que se han utilizado. Dicho de otra manera, la legitimidad como alineamiento moral es igual de importante para la población mayoritaria como para cualquiera de los grupos minoritarios observados.

Quizás el mensaje clave aquí es, por tanto, que las paradas policiales (insatisfactorias) dañan la voluntad de las personas de cooperar con la policía porque deterioran la confianza y la legitimidad, y que este efecto es relativamente invariable entre los diferentes grupos que se analizan en este documento. También resulta interesante poner de relieve que las personas de grupos inmigrantes o minoritarios no son más o menos proclives a afirmar que cooperarían con la policía que otros.

6.4. CONCLUSIONES

- La experiencia de ser parado por la policía daña la confianza en la misma y socava su legitimidad. Ni siquiera las paradas consideradas satisfactorias tienen un efecto positivo destacable en términos de aumento en la confianza o la legitimidad que los ciudadanos conceden a esta institución. En cambio, en el caso de España, al igual que en otros países, las paradas consideradas neutras o insatisfactorias sí tienen un claro efecto negativo en estos ámbitos.
- Hay que tener en cuenta que las minorías o grupos de inmigrantes dan una menor importancia a las cuestiones relativas a la justicia procedimental (esto es, el modo en que son tratados) comparado con los “nativos” españoles.
- También, como en otros países, se ha podido comprobar que unos niveles de confianza y de legitimidad bajos están relacionados con una predisposición baja a cooperar con la policía. Con el tiempo, las paradas policiales pueden provocar unos efectos negativos que, entre otros, hagan que la vigilancia policial se vuelva más difícil.
- 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 estos grupos de población estén influenciados por experiencias personales o contextos culturales en los que la policía sea mucho peor (por ejemplo, menos justa o menos efectiva) que en España. Además, sus contextos de procedencia

también pueden predisponerles a percibir a los miembros de la autoridad como legítimos, puesto que en otros países el respeto a las autoridades está más profundamente arraigado que en la mayoría de culturas europeas.

- En este sentido, podemos concluir que la policía española se está beneficiando de una especie de “*amortiguador*” en lo que respecta a las opiniones de los grupos minoritarios. Por contra, en comparación, la población mayoritaria les valora de forma más negativa. No obstante, la realización de paradas policiales a peatones en la vía pública que parece estar desproporcionadamente enfocada hacia los grupos minoritarios, corre el riesgo de socavar el mencionado *amortiguador*, de forma que, con el tiempo, los grupos minoritarios y los migrantes también pueden llegar a tener una opinión negativa. Esto puede dar lugar a un aumento de los conflictos entre las distintas comunidades y la policía, como ya 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).

7. CONCLUSIONES

A partir de los datos de la encuesta se confirman, en general, las hipótesis planteadas en los estudios anteriores y en los escasos datos oficiales proporcionados, de manera que se puede afirmar tajantemente la existencia de un trato discriminatorio porque se aprecia una desproporción alta hacia determinados grupos minoritarios en función de su nacionalidad y su apariencia étnica.

- En los dos últimos años, las personas migrantes y las pertenecientes a minorías étnicas tienen más probabilidades de ser paradas en la vía pública que el resto de la población. 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 de ser parado. Y en los últimos dos años, esta probabilidad aumenta hasta tres veces más.
- En relación a la apariencia, las personas que tienen apariencia caucásica europea tienen la mitad de probabilidades de ser paradas en comparación a otras apariencias étnicas. Las más afectadas son las personas que no son caucásicas nacidas fuera de España que, en los dos últimos años, tenían hasta cuatro veces más posibilidades de ser paradas. Esto se confirma, de manera más acentuada, con la muestra completa que incluye a los grupos minoritarios.
- La discriminación racial y étnica se concentra en determinados colectivos: principalmente gitanos, magrebíes, y también africanos de piel negra.
- La variación en las experiencias de las paradas en la vía pública era bastante predecible: los hombres eran más propensos a haber sido parados que las mujeres y los más jóvenes tenían más probabilidades que los mayores, mientras que los jubilados y amas de casa tenían menos probabilidades de haber sido parados que los empleados, los desempleados, y, en particular, los estudiantes.

- En la encuesta, estas diferencias no pueden explicarse por otros factores como las diferencias de edad, el área de residencia o la situación laboral.
- En los controles policiales realizados a vehículos, a diferencia de las paradas de peatones en la vía pública, no parece haber una desproporcionalidad dirigida a personas de grupos minoritarios o inmigrantes. Al contrario, los personas no migrantes y los miembros de la etnia mayoritaria tienen más probabilidades de ser parados cuando van en vehículos, aunque algunas de las diferencias entre los grupos desaparecen en un análisis multivariante. Los controles policiales realizados a vehículos no se basan principalmente en la apariencia étnica, sino que se producen por alguna otra característica o comportamiento.
- De los datos analizados se desprende que, pese a que las personas de etnia diferente a la caucásica tienen más probabilidades de ser paradas, no existe una diferencia criminológica o sancionadora significativa en cuanto al resultado de tales paradas. Esto indica que la selección por perfil étnico es un criterio altamente inefectivo para identificar a personas que puedan haber cometido un delito u otra infracción legal.
- La falta de coherencia y proporcionalidad entre el número de personas identificadas y el número de personas detenidas con posterioridad ya se reflejaba en informes y encuestas realizadas con anterioridad, como la del FRA.
- No existe predisposición para valorar de forma positiva o negativa el encuentro policial en función de aspectos como la nacionalidad, la religión, el país de nacimiento, o la apariencia. Estos no son factores que condicionen la forma en la que las minorías entienden los encuentros policiales.
- Al igual que se muestra en otras encuestas e investigaciones, teniendo en cuenta el factor de la apariencia étnica, las minorías de origen magrebí y de la comunidad gitana experimentan, durante el desarrollo de las paradas policiales una satisfacción sensiblemente inferior en justicia procedimental. Esto es, entienden que

son tratadas por parte de la policía en los encuentros policiales de forma menos justa que el resto de la población.

- Tomando en cuenta el factor religioso, los musulmanes se sienten peor tratados durante las paradas e identificaciones policiales que los cristianos y las personas de otras religiones.
- En general, y tomando en consideración los cuatro factores, los musulmanes procedentes de Marruecos/Norte de África y la minoría gitana experimentan de forma significativa una menor justicia procedimental, esto es, consideran que han sido tratados peor que el resto.
- Como consecuencia de lo anterior, esta percepción negativa de los encuentros policiales tiene efectos colaterales en la confianza y en la legitimidad de la policía.
- La experiencia de ser parado por la policía daña la confianza en la misma y socava su legitimidad. Ni siquiera las paradas consideradas satisfactorias tienen un efecto positivo destacable en términos de aumento en la confianza o la legitimidad que los ciudadanos conceden a esta institución. En cambio, en el caso de España, al igual que en otros países, las paradas consideradas neutras o insatisfactorias sí tienen un claro efecto negativo en estos ámbitos.
- Hay que tener en cuenta que las minorías o grupos de inmigrantes dan una menor importancia a las cuestiones relativas a la justicia procedimental (esto es, el modo en que son tratados) comparado con los “nativos” españoles.
- También, como en otros países, se ha podido comprobar que unos niveles de confianza y legitimidad bajos están relacionados con una predisposición baja a cooperar con la policía. Con el tiempo, las paradas policiales pueden provocar unos efectos negativos que, entre otros, hagan que la vigilancia policial sea más difícil.
- 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.

- En este sentido, podemos concluir que la policía española se está beneficiando de una especie de “*amortiguador*” en lo que respecta a las opiniones de los grupos minoritarios. Por contra, en comparación, la población mayoritaria les valora de forma más negativa. No obstante, la actividad de paradas policiales a peatones en la vía pública que parece estar desproporcionalmente enfocada a los grupos minoritarios, corre el riesgo de socavar el mencionado *amortiguador*, de forma que, con el tiempo, los grupos minoritarios e inmigrantes también pueden llegar a tener una opinión negativa. Esto 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).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS*

- Amnistía Internacional. *Spain. Crisis of identity. Race-related Torture and Ill-treatment by State Agents*, Amnistía Internacional, Londres, 2002.
- Amnistía Internacional. *Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España*, Amnistía Internacional, Secretariado Internacional, Londres, 2011.
- Antón, Concha; et al. *Manual de Apoyo par la formación de fuerzas y cuerpos de seguridad en la identificación y registro de incidentes racistas o xenófobos*, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Ministerio del Interior, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2012.
- Añón Roig, María José. “Nueva ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes”, *Gaceta sindical: reflexión y debate* (Ejemplar dedicado a: Ciudadanía y Derechos Sociales y Políticos de los Inmigrantes), núm. 3, 2003, págs. 109-136.
- Añón Roig, María José. “Límites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes”, *La universidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, ed. M.J. Añón, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 9-25.
- Añón Roig, María José. “Integración: una cuestión de derechos”, *Revista Arbor*, nº 477 julio-agosto, 2010, págs. 625-638.
- Bamforth, Nicholas; Malik, M.; O’Cinneide, C. *Discrimination Law: Theory and context*, Sweet & Maxwell, Londres, 2008.
- Bergman, Marcelo; Flom, Hernán. “Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México”, *Perfiles Latinoamericanos*, 2012, (julio-diciembre), págs. 97-122.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11523037004>
- Blader, S. and Tyler, T. R. “Testing and expanding the group engagement model”. *Journal of Applied Psychology*, núm. 94, 2009, págs. 445-464.
- Blank, Rebecca M.; Dabady, Marilyn; Citro, Constance F. *Measuring Racial Discrimination*, National Academies Press, Washington DC, 2004.
- Boroah, V.; “Racial disparity in Police Stop and Searches in England and Wales”, *Journal of Quantitative Criminology*, 27 (4), 2011, pp. 453-473.

* Todas las consultas realizadas en las páginas web se encontraban disponibles entre noviembre de 2012 y julio de 2013.

- Bottoms, A.; y Tankebe, J. “Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice”, *The Journal of Criminal Law & Criminology*, núm. 102, 2012, pág. 119-70.
- Bowling, Ben; y Phillips, Coretta. *Racism, Crime & Criminal Justice*, Pearson Education, Harlow, 2002.
- Bowling, Ben; y Phillips, Coretta. “Policing ethnic minority communities”. En: Newburn, Tim, (ed.) *Handbook of policing*, Willan Publishing, Devon, Londres, 2003, págs. 528-555. <http://eprints.lse.ac.uk/9576/>
- Bowling, Ben; y Phillips, Coretta. “Disproportionate and Discriminatory: Reviewing the Evidence on Police Stop and Search”, *The Modern Law Review*, núm. 70(6), 2007, págs. 936-961.
- Bradford, Ben; Jackson, J.; y Stanko, E.; “Contact and confidence: Revisiting asymmetry in the impact of encounters with the police,” *Policing and Society. An international Journal of Research and Policy*, vol. 19, 1, 2009, págs. 20-46.
- Bradford, Ben y Jackson, J. *Cooperating with the police: Social control and the Reproduction of police Legitimacy*, 2010.
<http://ssrn.com/abstract=1640958>.
- Bradford, Ben. “Policing and social identity: procedural justice, inclusion and cooperation between police and public”. *Policing and Society An international Journal of Research and Policy*, 2012. <http://ssrn.com/abstract=1994350>
- Bradford, Ben; Jackson, J., y Hough, M. “Police Legitimacy in Action: Lessons from Theory and Practice”, en Reising, M. & Kane, R. (eds.) *The Oxford Handbook of Police and Policing*. Oxford University Press, Oxford, 2013.
- BVODH (Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos). *Controles de identidad racistas en Madrid. Informe de las Brigadas Vecinales de Observación de los Derechos Humanos (2010/2011)*, 2011.
http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2011/11/INFORME_BRIGADAS_2011.pdf
- BVODH (Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos). *Cuando la Vulneración de Derechos se Normaliza. Controles de Identidad Racistas en Madrid 2011-2012*, 2012.
<http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2012/12/Informe-Brigadas-Vecinales-2011-2012.pdf>
- Cahn, Claude. “The Elephant in the Room: On not Tackling Systemic Racial Discrimination at the European Court of Human Rights”, *European Anti-Discrimination Law Review*, núm. 4, 2006, págs. 13-20.
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lawrev4_en.pdf

- Carles, Isabelle y Jubany-Baucells, O. (eds.). *Genderace. The Use of Racial Antidiscrimination Laws. Gender and Citizenship in a multicultural context*. Final Report, Seventh Framework Programme, 2010.
- Carmona Cuenca, E. “La prohibición de discriminación (art. 14 CEDH y protocolo 12)” en J. García Roca y P. Santolaya (coords.), *La Europa de los derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 665-696.
- Carretero Sánchez, Santiago. “Valores frente a la legalidad: identificación de Extranjeros. Comentario a la STC 13/2001, de 29 de enero”, *Actualidad administrativa*, núm. 22, 2002, págs. 649-658.
- Cea D’Ancona, María Ángeles. *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*, Oberaxe, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Madrid, 2007.
- Cea D’Ancona, M. Á. y Valles Martín, M.S. *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2008*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008.
- Cea D’Ancona, M. Á. “Racismo, xenofobia y conflicto: un análisis de la situación en España”, *Construyendo Sociedades Multiculturales*. En: *Espacio público y derechos*, María José Añón y Ángeles Solanes (ed.), PUV-Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 211-247.
- CERD (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación racial a España*, 78º Período de Sesiones, 14 febrero-11 de marzo 2011, CERD/C/ESP/CO/18-20, 8 de abril de 2011
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/Spain_AUV_sp.pdf
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/420/13/PDF/G1142013.pdf?OpenElement>
- Commission Québec (Commission des Droits de la personne et des Droits de la jeunesse de Québec). *Racial Profiling and Systemic Discrimination of Racialized Youth. Report of the Consultation on Racial Profiling and its Consequences*, Québec, 2011.
http://www.cdpedj.qc.ca/publications/Profiling_final_EN.pdf
- CPITND (Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico). *Informe de Resultados 2010 de la Red de Centros de Asistencia a Víctimas de discriminación por origen racial o étnico*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Secretaría de Estado de Igualdad, Madrid, 2011 (2011a).
http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/pdf/2010_informe_red_asistencia_victimas_16feb11.pdf
- CPITND (Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico). *Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas*, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Secretaría de Estado de Igualdad, Madrid, 2011 (2011b).

http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/pdf/2010_panel_discriminacion_consejo_accesible.pdf

CPITND (Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico). *Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico en España 2010*, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Secretaría de Estado de Igualdad, Madrid, 2011 (2011c).

<http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/pdf/informeAnual2010.pdf>

CPITND (Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico). *Memoria Anual de Resultados 2011 de la Red de Centros de Asistencia a Víctimas de discriminación por origen racial o étnico*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2012 (2012a).

http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2012/documentos/2012_informe_red_11.pdf

CPITND (Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico). *Estudio anual sobre la discriminación por el origen racial o étnico: la percepción de las potenciales víctimas 2011*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2012 (2012b).

http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2012/documentos/estudio_Panel_CnoD_2011_acc_VF.pdf

CPITND (Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico). *Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico en España 2011*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2012 (2012c).

http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2012/documentos/2012_12_IA.pdf

De Cremer, D. y Tyler, T.R. "Am I respected or not?: Inclusion and reputation as issues in group membership", *Social Justice Research*, núm. 18(2), 2005, págs. 121-153.

De Lucas, Javier. *Europa ¿convivir con la diferencia? (Racismo, nacionalismo y derechos de las minorías)*, Tecnos, Madrid, 1992 (1992a).

De Lucas, Javier. "Un test para la solidaridad y la tolerancia: el reto del racismo", *Sistema*, núm. 106, 1992, págs. 13-28 (1992b).

De Lucas, Javier. "Razismo e Xenofobia: le risposte del diritto", *Ragion Pratica*, núm. 2-1994, págs. 96-123 (1994a).

De Lucas, Javier. "El racismo como coartada", en *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Fundación ONCE-Escuela Libre Editorial, Madrid, 1994, (1994b).

- De Lucas, Javier. *El desafío de las fronteras. Derechos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994 (1994c).
- De Lucas, Javier. “El antirracismo fácil”, *SOS RACISME*, núm. 4, 1995, págs. 17-19.
- De Lucas, Javier. *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Icaria, Barcelona, 1996, (1996a).
- De Lucas, Javier. “La xenofobia y la condición del Extranjero ante el Derecho”, en Blázquez, J. (ed.), *10 palabras clave sobre racismo y xenofobia*, Verbo Divino, Pamplona, 1996, (1996b).
- De Lucas, Javier. “El buen antirracista”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 76, 1997, págs. 36-46.
- De Lucas, Javier; “Contra el racismo institucional”, en el colectivo, *Neoliberalismo vs. democracia*, (ed.), La Piqueta, Madrid, 1998, págs. 328-353.
- De Lucas, Javier y Solanes, Ángeles. (eds.). *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid, 2009.
- De Lucas, Javier. “Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento de la inmigración. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración”, *Inmigración e integración en la Unión Europea. Dos retos para el s.XXI*, Eurobask, Bilbao, 2012, págs. 11-92 (2012a).
- De Lucas, Javier. “Institutional Xenophobia against immigrants in Spain”, *Critical Legal Thinking. Law & the Political*, 2012 (2012b).
<http://criticallegalthinking.com/2012/05/08/institutional-xenophobia-against-immigrants-in-spain/>
- De Lucas, Javier y Añón Roig, María José. “Sobre el proceso de globalización de la xenofobia y el racismo institucionales”, *Sistema: Revista de ciencias sociales*, núm. 229, 2013, págs. 41-56.
- De Schutter, Olivier y Ringelheim, Julie. “Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law”, *Modern Law Review*, vol. 71, núm. 3, 2008, págs. 358-384.
- Defensor del Pueblo. *Informe anual a las Cortes Generales año 2010, presentado a las Cortes españolas el 6 de junio de 2011*, Defensor del Pueblos, Madrid, 2011.
<http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/InformeAnualCortesGenerales2010.pdf>
- Defensor del Pueblo. *Informe anual 2011 y Debates en las Cortes Generales*, Defensor del Pueblo, Madrid, 2012.
http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2011.pdf
- Defensor del Pueblo. *Informe anual a las Cortes Generales año 2012*, Defensor del Pueblo, Madrid, 2013.

- http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2012.pdf
- ECRI (European Commission against Racism and Intolerance). *Cuarto Informe sobre España, adoptado el 7 de diciembre de 2010*, CRI (2011)4, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs-Council of Europe, Estrasburgo, 2011.
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ESP.pdf>
- ENAR (European Network Against Racism). *Ethnic Profiling*, Enar Fact Sheet n. 40, ENAR, Bruselas, 2009.
- Fernández Segado, F. “El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *El principio de igualdad en la constitución española. XI Jornadas de Estudio sobre la Constitución española*, vol. 1, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, págs. 777-836.
- Fiscalía Provincial de Barcelona. Servicio de Delitos de Odio y Discriminación, *Memoria año 2009*.
- Fiscalía Provincial de Barcelona. Servicio de Delitos de Odio y Discriminación, *Memoria año 2010*, http://www.ub.edu/dpenal/Fiscalia_BCN_memoria%202010.pdf
- Ferrocarril Clandestino. *Informe de investigación sobre controles, identificaciones y detenciones*, Ferrocarril Clandestino, Madrid, 2010.
http://www.transfronterizo.net/IMG/pdf/dossier_290510.pdf
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). *Breve descripción e EU-MIDIS. Introducción a la Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación realizada por la FRA*, European Union Agency for Fundamental Rights, Viena, 2009 (2009a).
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). *Informe “data in Focus” Los musulmanes*, Viena, European Union Agency for Fundamental Rights, Viena, 2009 (2009b).
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). *Informe “Data in Focus” 4. Identificaciones Policiales y Minorías. Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación*, Viena, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010 (*Data in focus report 4: Police stops and minorities*, EU-MIDIS. European Union Minorities and discrimination survey, European Union Agency for Fundamental Rights, Viena, 2010 (2010a).
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), *Por una actuación policial más eficaz. Guía para entender y evitar la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2010 (2010b).
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_ES.pdf

- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). *EU-MIDIS. European Union Minorities and Discrimination Survey 2010. Data in Focus Report 5. Multiple Discrimination*, European Union Agency for Fundamental Rights, Viena, 2011.
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1454-EU_MIDIS_DiF5-multiple-discrimination_EN.pdf
- Freixes Sanjuan, T. y Remotti Carbonell, J. C. “Los derechos de los extranjeros en la Constitución Española y en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998, págs. 103-141.
- Fresno, José Manuel y Chahin, Alia. “La discriminación racial o étnica percibida por la población inmigrante”, *Documentación Social*, núm. 162, 2011, págs. 31-56.
- FSG (Fundación Secretariado Gitano). *Guía práctica sobre Igualdad de Trato, Policía y la Comunidad Gitana*, Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2008.
- FSG (Fundación Secretariado Gitano), *Informe Anual. Discriminación y Comunidad Gitana*, Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2012.
- García Añón, José. “Representación política de las mujeres y cuotas”, *Derechos y Libertades. Revista del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas*, núm. 11, 2002, págs. 345-371.
- García Añón, José. “Argumentación y juicio de igualdad: las versiones en el derecho europeo y el norteamericano”, *Temas Constitucionales, Revista del Tribunal Constitucional de Ecuador*, Año 1, núm. 2, 2004, págs. 47-66.
- García Añón, José. “Garantías jurídicas frente a la discriminación racial y étnica de los inmigrantes: examen de la aplicación de la agravante por motivos racistas”, en José Calvo González (Coord.). *Libertad y Seguridad. La fragilidad de los Derechos, Actas de Comunicaciones de las XX Jornadas de la SEFJP (11-12 marzo de 2005)*, Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, Málaga, 2006, págs. 61-82.
http://issuu.com/josegarciaanon/docs/2006_discrimin_malaga
- García Añón, José. “Garantías jurídicas frente a la discriminación racial y étnica en España como requisito para la participación e integración de las personas migrantes”, en Javier De Lucas y Ángeles Solanes (eds.). *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid, 2009, págs. 281-298.
- García Añón, José. “Igualdad y proporcionalidad en las políticas de acción afirmativa. Los problemas de la dogmática jurídica y el Derecho Europeo”, en D. Caicedo y A. Porras, (eds.). *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*. Subsecretaría de Desarrollo Normativo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, Quito, 2010, págs. 249-283.
- García Añón, José. “Discriminación, exclusión social y conflicto en sociedades multiculturales: La identificación por perfil étnico”, en José García Añón y Mario Ruiz Sanz (eds.), *Discriminación racial y étnica: balance de la aplicación y eficacia de las garantías*

- normativas*, Colección “Derechos Humanos”, Tirant lo blanc-Servei de Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2013, págs. 281-316.
- García García, Sergio. “Dispositivo securitario en un espacio barrial. La práctica policial de los controles de identidad”, *Arbor*, Vol 188, núm. 755, 2012, págs. 573-590.
<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1485/1494>
- Giménez Gluck, D. “El control de la constitucionalidad de las cuotas basadas en la clase social”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 30/31, 2000, págs. 29-48.
- Giménez Romero, Carlos. (Coord.), *Convivencia Social e Intercultural en territorios de alta diversidad. Encuesta 2010 sobre convivencia intercultural en el ámbito local*, Obra Social La Caixa, Barcelona, 2012
- Grupo de Estudios y Alternativas 21 (GEA 21). *Pasos hacia la igualdad. El Proyecto STEPSS en España (Strategies for Effective Police Stop and Search)*, GEA21, Madrid, 2008.
http://www.gea21.com/_media/publicaciones/el_proyecto_stepss.pdf
- Gonzalo Quiroga, Marta. “Discriminación racial y control de identificación policial: valoración de la raza como indicio de extranjería y nacionalidad”, *Diario La Ley*, vol. 3, 2001, págs. 2158-2164.
- Grigolo, Michele. “Incorporating cities into the EU anti-discrimination policy: between race discrimination and migrant rights”, *Ethnic and Racial Studies*, núm. 34:10, 2011, págs. 1751-1769. <http://dx.doi.org/10.1080/01419870.2010.538422>
- Grigolo, Michele, et al. “Introduction: how does race ‘count’ in fighting discrimination in Europe?”, *Ethnic and Racial Studies*, núm. 34:10, 2011, págs. 1635-1647.
<http://dx.doi.org/10.1080/01419870.2011.559263>
- Guillén, Francesc. *Policia i seguretat*, Servei de publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2012.
- Harcourt B. “Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 71, núm. 4, 2004, págs. 1275-1381.
- Harris, David A. “Confronting ethnic profiling in the United States”, en Open Society Justice Initiative (ed.) *Justice initiatives: Ethnic profiling by police in Europe*, Open Society Justice Initiative, 2005, Nueva York, págs. 66-74.
http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/juticeinit_20050610/justiceinit_200506.pdf
- Hinsch, W. “Legitimacy and Justice”, en Kuhnelt, J. (ed). *Political Legitimation without Morality?*, Springer, Londres, 2008.
- Hinsch, W. “Justice, Legitimacy, and Constitutional Rights”, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, núm. 13 (1), 2010, págs. 39-54.

- Hirschman, A. O. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- Home Office. *Police Powers and Procedures England and Wales, 2010/2011*, Home Office, Londres, 2012.
<https://www.gov.uk/government/publications/police-powers-and-procedures-england-and-wales-2010-to-2011-second-edition/police-powers-and-procedures-england-and-wales-2010-to-2011-second-edition>
- Home Office. *Police Powers and Procedures England and Wales, 2011/2012*, Home Office, Londres, 2013.
<https://www.gov.uk/government/publications/police-powers-and-procedures-in-england-and-wales-201112/police-powers-and-procedures-in-england-and-wales-2011-12>
- Hough M. & Sato M. (eds.). *Trust in justice: why it is important for criminal policy, and how it can be measured. Final report of the Euro-Justice Project*, Institute for Criminal Policy Research, University of London, Birkbeck, 2011.
- Hough M. "Procedural justice and professional policing in times of austerity", *Criminology and Criminal Justice*, núm. 13(2), 2012 págs. 181-197.
- Hough, M.; Jackson, J., & Bradford, B. "Legitimacy, trust and compliance: An empirical test of procedural justice theory using the European Social Survey", en Tankebe, J. and Liebling, A. (eds.) *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration*, Yale University Press, New Haven, 2013.
- Jackson, J.; Bradford, B., Hough, M., Kuha, J., Stares, S. R., Widdop, S., Fitzgerald, R., Yordanova, M. Y Galev, T. "Developing European Indicators of Trust in Justice". *European Journal of Criminology*, núm. 8(4), 2011, págs. 267-285.
- Jackson, J., Hough, M., Bradford, B., Pooler, T. M., Hohl, K. and Kuha, J.; *Trust in Justice: Topline Findings from the European Social Survey. ESS Topline Results Series Issue 1*, European Social Survey, 2011.
- Jackson, J., Hough, M., Bradford, B., Hohl, K. and Kuha, J.; "Policing by Consent: Understanding the Dynamics of Police Power and Legitimacy", *ESS Country Specific Topline Results Series Issue 1 (UK)*, European Social Survey, 2012.
- Jackson, J.; Bradford, Ben; Hough, Mike; Myhill, Andy; Quinton, Paul; y Tyler; Tom R.; "Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions". *British Journal of Criminology*, núm. 52 (6), 2012, págs. 1051-1071.
- Jackson, J., Bradford, B., Stanko, E. A. and Hohl, K. *Just Authority? Trust in the Police in England and Wales*. Routledge, Oxford, 2012.
- Juste, Manuel. "Imagen pública de la policía. Opiniones y actitudes de los españoles sobre las Fuerzas de Seguridad del Estado", *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 18, 1982, págs. 85-114.

- Laluzea, Carles; *Razas, racismo y diversidad. La ciencia: un arma contra el racismo*, Bromeira-Algar Editorial, Valencia, 2002
- Lernestedt, Claes; Diesen, Christian; Pettersson, Tove y Lindholm, Toren, "Equal before the Law: Nature or Culture," en *The Blue and Yellow Glasshouse: Structural Discrimination in Sweden*, Swedish Government Official Reports, Estocolmo, 2005.
- Loader, I. y Mulcahy, A. *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture*, Clarendon Press, Oxford, 2003.
- Macpherson, William. *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty*, HMSO, Londres, 1999.
<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/4262.htm>
- Martínez Escamilla, M. et al. "Controles de identidad, detenciones y uso del perfil étnico en la persecución y castigo del inmigrante "sin papeles": ilegalidad e inconstitucionalidad de determinadas prácticas policiales", en Álvarez García, F. J., et al. *Libro Homenaje al Profesor Luis Rodríguez Ramos*, 2012.
- Medina Ariza, Juan José. "Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España." *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 05-03, 2003, págs. 1-21.
<http://criminet.ugr.es/recpc/recpc05-03.pdf>
- Medina Ariza, Juan José. "Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria. La experiencia anglosajona". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. núm. 12-02, 2010, págs. 1-36.
- Medina Ariza, Juan José. "Police-initiated contacts: young people, ethnicity, and the 'usual suspects'", *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol. 4:37, págs. 1-17, 2013.
- Metroscopia. *Valores, actitudes y opiniones de los inmigrantes de religión musulmana. Quinta oleada del Barómetro de Opinión de la Comunidad Musulmana de origen inmigrante en España*, Mestroscoopia, Madrid, 2011.
- Miller, J. et al. "Racism and police stops: adapting US and British debate to continental Europe", *European Journal of Criminology*, vol. 5:61, 2008, págs. 161-191.
- Miller, J.; "Stop and Search in England". A reformed tactic or business as usual?"; *British Journal of Criminology*, 50, 2010, 954-974.
- MIR (Ministerio del Interior). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2009*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2010.
<http://www.mir.es/file/11/11253/11253.pdf>
- MIR (Ministerio del Interior). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2010*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2011. <http://www.mir.es/file/52/52707/52707.pdf>, <http://www.interior.gob.es/file/53/53112/53112.pdf>

- MIR (Ministerio del Interior). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2011*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2012. <http://www.interior.gob.es/file/57/57566/57566.pdf>
- MIR (Ministerio del Interior). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2012*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2013 (2013a). <http://www.interior.gob.es/file/62/62269/62269.pdf>
- MIR (Ministerio del Interior). *Balance 2012, Lucha contra la inmigración irregular*, Secretaría General Técnica, Madrid, 2013, (2013b). <http://www.interior.gob.es/file/59/59299/59299.pdf>
- Monclús Masó, Marta. “La discriminación de los inmigrantes en el sistema penal español”, en Bergalli, R., et al. (coord.). *Flujos migratorios y su (des)control: puntos de vista pluridisciplinarios*, Anthropos, Barcelona, 2006, págs. 159-200.
- MUGAK, *Los controles policiales en la vía pública dirigidos a la identificación y detención de personas migrantes “irregulares”*, MUGAK, Bilbao, 2010. <http://www.inmigrapenal.com/Areas/Detenciones/Documentos/DOCUMENTACIONEPIODIOS.pdf>
- ONU, *Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere, presentado en el 23º periodo de sesiones Consejo de Derechos Humanos*, el 6 de junio de 2013, A/HRC/23/56/Add.2 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/144/81/PDF/G1314481.pdf>
- OSI (Open Society Institute). *I Can Stop and Search Whoever I Want. Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary, and Spain*, OSI, Nueva York, 2007.
- OSI (Open Society Institute). *Ethnic Profiling in the European Union: pervasive, ineffective, and discriminatory*, OSI, Nueva York, 2009 (2009a) http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090526.pdf
- OSI (Open Society Institute). *Addressing Ethnic Profiling by Police. A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project. Improving relations between police and minority communities by increasing the fairness, effectiveness and, and accountability of police stops in Bulgaria, Hungary and Spain*; Open Society Foundations, Nueva York, 2009 (2009b) http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090511.pdf
- OSJI (Open Society Justice Initiative), *Reducing Ethnic Profiling in the European Union. A Handbook of Good Practices*, Open Society Foundations, Nueva York, 2012 http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-12172012_0.pdf
- OSJI (Open Society Justice Initiative) & Stopwatch *Viewed with Suspicion the human cost of Stop And Search in England & Wales*, OSI, Londres, 2013.

- <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/viewed-with-suspicion-human-cost-stop-and-search-in-england-and-wales-20130419.pdf>
- Peces-Barba, G. “De la igualdad normativa a la igualdad de hecho. Las cuotas femeninas en las elecciones”, en López, J. A., et al. (eds.). *Los derechos: entre la ética, el poder y el Derecho*, Dykinson, Madrid, 2000.
- Pérez Yruela, Manuel y Desrués, Thierry. *Opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia 2007*, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.
- Plataforma por el Cierre de los CIEs, *¿Cuál es el delito? Informe de la Campaña por el cierre de los centros de internamiento: el caso de Zapadores*, Plataforma por el Cierre de los CIEs, Valencia, 2013.
<http://ciesno.wordpress.com/2013/03/21/cual-es-el-delito-informe-de-la-campaña-por-el-cierre-de-los-centros-de-internamiento-de-extranjeros-caso-zapadores/>
- Povey, David (ed.). *Police Powers and Procedures England and Wales, 2009/2010*, Home Office, Londres, 2011.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/115792/hosb0711.pdf
- Quinton, Paul, et al., *Police Stops, Decision-Making and Practice*, Home Office, Londres, 2000.
- Ramírez, Debora; McDevitt, Jack; Farrell, Amy; *A Resource Guide on Racial Profiling Data Collection Systems. Promising Practices and Lessons Learned*, US Department of Justice, Washington, 2000. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/184768.pdf>
- Reiner, R. *The Politics of the Police*, Oxford University Press; Oxford, 2010 (4ª edición).
- Rey Martínez, F. *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, MacGraw-Hill, Madrid, 1995.
- Rey Martínez, F. y Bilbao Ubillos, J. M. “Veinte años de jurisprudencia sobre la igualdad constitucional”, en Martínez-Simanacas Sances, J. *La Constitución y la práctica del Derecho*, Aranzadi y BCH, Madrid, 1999, págs. 243-339.
- Rey Martínez, F. “El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo”, *La Ley: revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y doctrina*, núm. 1, 2002, págs. 79-104.
- Rey Martínez, F. “La prohibición de discriminación racial o étnica en la Unión Europea y en España. El caso de la minoría gitana”, *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 57, Madrid, 2003, págs. 61-109.
- Rey Martínez, F. “La discriminación racial en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 27, núm. 79, 2007, págs. 279-307.

- Röder A. y Mühlau P. "What determines the trust of immigrants in criminal justice institutions in Europe?", *European Journal of Criminology*, vol. 9, núm. 4, 2012, págs. 370-389.
- Ruiz Miguel, A. "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Doxa*, núm. 19, 1996, págs. 39-86.
- Sánchez Barrilao, Juan Francisco. "Identificación documental de nacionales y extranjeros", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 64, 2002, págs. 217-238.
- Simpson, L. "Statistics of Racial Segregation: Measures, Evidence and Policy", *Urban Studies*, vol. 41:3, 2004, págs. 661-681.
- Sindicato Unificado de Policía, *Boletín del Sindicato Unificado de Policía*, marzo 2012, págs. 17-19. <http://www.sup.es/04/2012/003.pdf>
- Skogan, W. "Asymmetry in the impact of encounters with the police", *Policing and Society* núm. 16(2), 2006, págs. 99-126.
- Sunshine, J. y Tyler, T. R. "The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing", *Law and Society Review*, núm. 37(3), 2006, págs. 555-589.
- Tamarit Sumalla, J., et al. "La victimización de migrantes. Una encuesta a colombianos en Cataluña", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2011, núm. 13-11, págs. 1-22. <http://criminnet.ugr.es/recpc/13/recpc13-11.pdf>
- Tamarit Sumalla, J.(Dir.). "La victimización de migrantes en Cataluña", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2012, págs. 119-142.
- Tankebe, J. "Viewing things differently: the dimensions of public perceptions of legitimacy.", *Criminology*, vol. 51, edi. 1, 2013, págs. 103-135.
- Tillyer, R.; Engel, R.S; Wooldredge, J.; "The intersection of racial profiling research and the law", *Journal of Criminal Justice*, núm. 36, 2008, págs. 138-153.
- Torrente Robles, Diego. *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, Universitat de Barcelona, Barcelona 1997.
- Tyler, T.R. y Huo, Y. J. *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*. Russell Sage Foundation, Nueva York, 2002.
- Tyler, T.R. "Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law", *Crime and Justice, A review of Research*, University of Chicago Press, vol. 30, 2003, págs. 283-357, (2003a).
- Tyler, T. R., y Blader, S. "Procedural Justice, Social Identity, and Cooperative Behavior", *Personality and Social Psychology Review*, núm. 7, 2003, págs. 349-361, (2003b)
- Tyler T. R. y Wakslak C. J. Profiling and police legitimacy: Procedural justice, attributions of motive, and acceptance of police authority. *Criminology* 42(2), 2004: 253-281.

- Tyler, T. R. "Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation", *Annual Review of Psychology*, núm. 57, 2006, págs. 375-400. (2006a).
- Tyler, T.R. *Why people obey the law*, Princeton University Press, Princeton, 2006, (2006b).
- Tyler, T. R. y Fagan, J. "Legitimacy and Cooperation: Why do People help the Police Fight Crime in their Communities?", *Ohio State Journal of Criminal Law*, núm. 6, 2008, págs. 231-275.
- Tyler, T.R. "Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe", *European Journal of Criminology*, vol. 8, núm. 4, 2011, págs. 254-266. (2011a.)
- Tyler, T.R. *Why People Cooperate. The Role of Social Motivations*, Princeton University Press, USA, Princeton, 2011, (2011b.)
- Vallès Port, Lola. "Estratègies per a l'eficàcia en les identificacions i els escorcolls policials. Resultats de l'estudi fet a la ciutat de Girona dins el projecte europeu STEPPS", *Revista catalana de seguretat pública*, núm. 21, 2009, págs. 139-151.
- Van de Walle, S. "Trust in the Justice System: A Comparative View Across Europe", *Prison Service Journal*, núm. 183, 2009, págs. 22-26.
- Van der Torre, E. J. y Ferwerda, H.B. *Preventive Searching, an Analysis of the Process and the External Effects in Ten Municipalities*, Beke, Arnhem, Politie & Wetensc, La Haya, 2005.
- Varela Castejón, Xerman y Ramírez Ortíz, José Luis. "Doce tesis en materia de detención policial preprocesal", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 22, 2010, págs. 207-230
- Velasco Caballero, Francisco. "Inmigración y Policía Administrativa de Seguridad", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, nº 17, 2006, págs. 227-260
<http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/130223/179661>
- Waddington, P. *Policing Citizens: Authority and Rights*. University College Press, Londres, 1999.
- Wagman, D. *Perfil racial en España: Investigaciones y recomendaciones*, Open Society-Justice Initiative, GEA 21, Madrid, 2005.
http://www.gea21.com/_media/publicaciones/perfil_racial_en_espana.pdf
- Walter, Actis; et al. *Experiencias de Discriminación de Minorías Étnicas en España. Contra inmigrantes no-comunitarios y el colectivo gitano*, Colectivo Ioé, Madrid, 2003.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.
- Wikström, P-O., et al. *Breaking Rules: The Social and Situational Dynamics of Young People's Urban Crime*. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Witzer Ronald y Tuch Steven A. "Perceptions of Racial Profiling Race, Class, an Personal Experience", *Criminology*, núm. 40, 2002, págs. 435-456.

ANEXOS

Anexo Tabla 1 *Valoraciones de la justicia procedimental de la policía durante las paradas*

Indicadores y factores de carga*

	Carga factorial
“En relación con la última vez que fue parado por la policía... dígame hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones” (escalas de 4 puntos, totalmente de acuerdo-totalmente en desacuerdo)	
La policía escuchó lo que tenía que decir antes de decidir qué hacer	0.66
Una vez que la policía tomó una decisión, se le explicó lo que iba a ocurrir después	0.70
Fue tratado con respeto	0.83
Fue tratado igual que cualquier otra persona en la misma situación	0.76

*Análisis llevado a cabo sobre la muestra completa

Anexo Tabla 2

Confianza, legitimidad y cooperación: Construcciones y medidas

Indicadores y factores de carga*

	Carga factorial
Confianza en la justicia procedimental de la policía (escalas de 4 puntos)	
¿Con qué frecuencia diría usted que la policía trata a las personas con respeto en este país?	0.80
¿Con qué frecuencia diría usted que la policía toma decisiones justas e imparciales en los asuntos a los que tiene que dar respuesta?	0.80
¿Con qué frecuencia diría usted que la policía explica sus decisiones y actuaciones cuando se le pide que lo haga?	0.72
Confianza en la efectividad de la policía (escalas de 11 puntos)	
¿Hasta qué punto cree que la policía es efectiva en la prevención de los delitos en los que se usa la violencia, intimidación o amenazas?	0.81
¿Hasta qué punto cree que la policía es efectiva a la hora de detener a personas que cometen allanamientos de morada y robos en viviendas?	0.76
Si tuviese lugar un delito violento o un robo en una vivienda cerca de donde usted vive, ¿con qué rapidez acudiría la policía a la escena del delito?	0.69
Alineamiento moral con la policía (escalas de 4 puntos)	
La policía tiene el mismo sentido de lo justo y de lo injusto que usted	0.78
La policía actúa conforme a los valores de las personas como usted	0.87
Generalmente, apoya la manera en que la policía actúa	0.84
Deber de obediencia percibido (escalas de 11 puntos)	
¿Es su deber como ciudadano...?	
Respetar las decisiones de la policía, incluso cuando está en desacuerdo con ellas	0.81
Hacer lo que la policía le pide, incluso si no lo entiende o está en desacuerdo con las razones que le dan	0.84
Hacer lo que la policía le pide, incluso cuando no le gusta el modo en el que le trata	0.71
Propensión a cooperar con la policía (escalas de 4 puntos)	
Imagine que usted está en la calle y ve a alguien empujar a otra persona al suelo para robarle su cartera. ¿Qué probabilidad habría de que llamase a la policía?	0.64
¿Hasta qué punto estaría dispuesto a identificar a la persona que lo hizo?	0.92
¿Y hasta qué punto estaría dispuesto a prestar testimonio en un juicio contra la persona que lo hizo?	0.90

* Análisis llevado a cabo sobre la muestra completa

Anexo Tabla 3
Modelos de regresión lineal que predicen la confianza en la justicia
procedimental de la policía

Muestra completa

	Betas no estandarizadas				
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Muestra (ref.: minoría)					
Principal	0.12**	0.20**	0.26**	0.25**	0.14**
Género (ref.: masculino)					
Femenino	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01
Edad	0.00**	0.00**	0.00**	0.00**	0.00**
Experiencia indirecta (ref.: ninguna)					
Buena	0.30**	0.30**	0.30**	0.30**	0.30**
Mala	-0.40**	-0.40**	-0.40**	-0.40**	-0.39**
Satisfacción con la parada (ref.: ningún tipo de contacto)					
Satisfecho	0.09**	0.09**	0.09**	0.09**	0.08**
Ni satisfecho ni insatisfecho	-0.33**	-0.31**	-0.31**	-0.31**	-0.31**
Insatisfecho	-0.66**	-0.64**	-0.65**	-0.64**	-0.65**
Otro contacto con la policía (ref.: ninguno en ningún caso)					
Otro iniciado por la policía	-0.03	-0.02	-0.03	-0.02	-0.03
Víctima	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05
Otro iniciado por el individuo	-0.08*	-0.08*	-0.08*	-0.08*	-0.07*
Victimización (ref.: no víctima)					
Víctima y sin contacto con la policía	-0.17**	-0.18**	-0.16**	-0.16**	-0.18**
Apariencia étnica (ref.: caucásica europea)					
Andino latinoamericano		0.15**			
Afro latinoamericano		0.15**			
Europeo del Este		0.24**			
Gitano		-0.12			
Magrebí		0.12*			
Otros/rechazados		0.08**			
País de nacimiento (ref.: España)					
Marruecos			0.19**		
América Central/del Sur			0.20**		
Rumanía			0.26**		
África			0.21*		
Otros			0.16**		
Nacionalidad (ref.: española)					
Marroquí				0.17**	
Sudamericana ¹				0.17**	
Rumana				0.25**	
Otras				0.16**	
Religión (ref.: cristiana)					
Musulmana					-0.03
Otra/ninguna					-0.16**
	-0.13**	-0.26**	-0.33**	-0.31**	-0.09*
n	2799	2799	2799	2799	2799

+ p<.1, * p<.05, ** p<.01

Anexo Tabla 4
Modelos de regresión lineal que predicen la confianza en la
efectividad de la policía

Muestra completa

	Betas no estandarizadas				
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Muestra (ref.: minoría)					
Principal	-0.23**	0.09	0.29**	0.22*	-0.15+
Género (ref.: masculino)					
Femenino	0.12*	0.12*	0.12+	0.11+	0.12+
Edad	0.01**	0.01**	0.01**	0.01**	0.01**
Experiencia indirecta (ref.: ninguna)					
Buena	0.55**	0.55**	0.56**	0.56**	0.55**
Mala	-0.80**	-0.79**	-0.80**	-0.78**	-0.76**
Satisfacción con la parada (ref.: ningún tipo de contacto)					
Satisfecho	-0.04	-0.03	-0.03	-0.02	-0.04
Ni satisfecho ni insatisfecho	-0.84**	-0.82**	-0.79**	-0.81**	-0.81**
Insatisfecho	-1.55**	-1.50**	-1.53**	-1.50**	-1.52**
Otro contacto con la policía (ref.: ninguno en ningún caso)					
Otro iniciado por la policía	-0.21*	-0.19*	-0.19*	-0.19*	-0.21*
Víctima	-0.06	-0.04	-0.03	-0.02	-0.04
Otro iniciado por el individuo	-0.17+	-0.17+	-0.16+	-0.17+	-0.15+
Victimización (ref.: no víctima)					
Víctima y sin contacto con la policía	-0.55**	-0.57**	-0.50**	-0.52**	-0.57**
Apariencia étnica (ref.: caucásica europea)					
Andino latinoamericano		0.54**			
Afro latinoamericano		0.45*			
Europeo del Este		0.66**			
Gitano		0.12			
Magrebí		0.46**			
Otros/rechazados		0.36**			
País de nacimiento (ref.: España)					
Marruecos			0.55**		
América Central/del Sur			0.68**		
Rumanía			0.81**		
África			1.19**		
Otros			0.60**		
Nacionalidad (ref.: española)					
Marroquí				0.50**	
Sudamericana ¹				0.62**	
Rumana				0.76**	
Otras				0.65**	
Religión (ref.: cristiana)					
Musulmana					0
Otra/ninguna					-0.45**
	-0.1	-0.58**	-0.80**	-0.74**	-0.01
n	2799	2799	2799	2799	2799

+ p<.1, * p<.05, ** p<.01

Anexo 5

Cuestionario. Encuesta sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales. Open Society. Metroscopia. Abril 2013

Muestra de teléfonos fijos:

MF1. ¿Podría decirme en primer lugar si ese teléfono corresponde a una casa particular? [Si no lo es, Rechazar]

MF2. ¿Cuántas personas mayores de 18 años componen su hogar? [Anotar número]

MF3. ¿Podríamos hablar, por favor, con la persona mayor de 18 años que ha cumplido años más recientemente?

Muestra de teléfonos móviles:

MM1. Para esta encuesta estamos buscando tan solo a personas que en su hogar habitual no disponen de teléfono fijo. ¿Usted, concretamente, dispone de teléfono fijo en su hogar? [Si tiene fijo, Rechazar]

MM2. ¿En qué Provincia y Municipio vive?

MM3. ¿Cuántas líneas de móvil utiliza usted? Anotar número

MM4. ¿Aparte de usted, cuántas personas mayores de 18 años comparten esta línea telefónica?

D.1. Sexo

D.2. Edad

D.5. ¿En qué país ha nacido?

1. España
2. Marruecos
3. Ecuador
4. Bolivia
5. Colombia
6. Rumanía
97. Otros
99. No contesta

D.6. ¿Cuál es su nacionalidad?

1. Española
2. Marroquí
3. Ecuatoriana
4. Boliviana
5. Colombia
6. Rumana
97. Otros
99. No contesta

- D.7. ¿Cuántos años lleva viviendo en España?
- D.3. ¿Cuáles diría que son sus rasgos étnicos?
1. De Latinoamérica andina
 2. Son Afro-latinoamericanos
 3. Son Afro-norteamericanos
 4. De Europa del Este
 5. De África negra
 6. De Asia Oriental/Sudeste asiático
 7. Del Subcontinente indio
 8. De la población gitana española
 9. De la población gitana rumana
 10. Del Magreb
 11. Caucásico europeo
 97. Otro grupo étnico
 98. No sabe
 99. No contesta

Ahora voy a preguntarle sobre sus experiencias personales en relación con las actuaciones policiales

- P.1.** ¿Ha sido usted parado alguna vez por la policía o ha tenido alguna vez cualquier tipo de contacto con agentes de la policía mientras *iba en un vehículo* (coche, motocicleta, bicicleta...)?
1. Sí
 2. No
 9. No contesta
- P.2.** ¿Le ha ocurrido en los *dos últimos años*?
1. Sí
 2. No
 9. No contesta
- P.3.** ¿Cuántas veces ha sido usted parado por la policía mientras *iba en un vehículo* en los *dos últimos años*?
- P.4.** La *última* vez que fue parado por la policía o tuvo cualquier tipo de contacto con agentes de la policía mientras *iba en un vehículo*, ¿dónde ocurrió?
1. En su barrio/vecindario (a 15 minutos o menos de donde vive)
 2. En cualquier otro lugar de la ciudad donde vive
 3. En cualquier otro lugar dentro del Estado español
 9. No contesta
- P.5.** ¿Qué motivo le dio la policía para pararle?
1. Investigación de un delito

2. Motivos relacionados con el código de circulación
 3. Motivos relacionados con la Ley de Extranjería
 4. Motivos relacionados con otras infracciones administrativas
 5. Control aleatorio
 97. Otro motivo
 96. No le explicaron el motivo
 99. No contesta
- P.6.** ¿Qué ocurrió como resultado de esa actuación policial?
8. Fue detenido
 9. Le multaron
 10. Su vehículo fue inmovilizado
 11. Le confiscaron algún objeto
 12. Levantaron atestado policial por una falta penal
 13. Levantaron atestado policial por un delito
 97. Otro resultado
 96. No ocurrió nada
 99. No contesta
- P.7.** ¿Alguna vez la policía le ha parado y le ha pedido que le muestre su documentación de identidad o que conteste alguna pregunta o le ha cacheado mientras *iba a pie*, ya sea en la calle o en cualquier otro lugar público (por ejemplo, estaciones de tren, autobús, metro, bares, locutorios...)?
1. Sí
 2. No
 9. No contesta
- P.8.** ¿Le ha ocurrido en los *dos últimos años*?
1. Sí
 2. No
 9. No contesta
- P.9.** ¿Cuántas veces ha sido usted parado por la policía mientras *iba a pie* en los *dos últimos años*?
- P.10.** La *última* vez que fue parado por la policía mientras *iba a pie*, ¿dónde ocurrió?
1. En su barrio/vecindario (a 15 minutos o menos de donde vive)
 2. En cualquier otro lugar de la ciudad donde vive
 3. En cualquier otro lugar dentro del Estado español
 9. No contesta
- P.11.** ¿Recuerda a qué cuerpo policial pertenecía el agente que le paró?
1. Policía Nacional
 2. Guardia Civil

3. Policía Local/Municipal
 4. Policía autonómica (Mossos d'Esquadra, Ertzaintza, Policía Foral de Navarra o Policía Canaria)
 5. No recuerda el cuerpo
 8. No sabe
 9. No contesta
- P.12.** ¿Qué motivo le dio la policía para pararle?
1. Investigación de un delito
 2. Motivos relacionados con la Ley de Extranjería
 3. Motivos relacionados con otras infracciones administrativas
 4. Control aleatorio
 97. Otro motivo
 96. No le explicaron el motivo
 99. No contesta
- P.13.** ¿Qué ocurrió como resultado de esa actuación policial?
1. Fue detenido
 2. Le multaron
 3. Le confiscaron algún objeto
 4. Levantaron atestado policial por una falta penal
 5. Levantaron atestado policial por un delito
 97. Otro resultado
 96. No ocurrió nada
 99. No contesta
- P.14.** En relación con la *última vez* que fue parado por la policía (ya fuera usted a pie o en un vehículo), dígame hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo las siguientes afirmaciones.
- 14.a. La policía escuchó lo que quería decir antes de decidir qué hacer
 - 14.b. Una vez que la policía tomó una decisión, se le explicó lo que iba a ocurrir después
 - 14.c. Fue tratado con respeto
 - 14.d. Fue tratado igual que a cualquier otra persona en la misma situación
 - 14.e. Su raza u origen étnico condicionó el modo en que fue tratado
- P.15.a.** Esa *última vez* que fue parado por la policía, ¿esta empleó la fuerza física?
1. Sí
 2. No
 9. No contesta
- P.15.b.** ¿Y empleó un lenguaje inapropiado u ofensivo?
1. Sí

2. No
 9. No contesta
- P.15.c.** ¿Denunció usted el maltrato que sufrió?
1. Sí
 2. No
 9. No contesta
- P.15.d.** ¿Por qué motivo no denunció el maltrato que sufrió?
1. No sirve de nada
 2. No sabía que podía denunciarlo
 3. No sabía cómo denunciarlo
 4. Tenía miedo de las posibles consecuencias
 97. Otro motivo
 99. No contesta
- P.16.** Teniendo en cuenta la experiencia en conjunto de esa *última* vez que fue parado por la policía, ¿quedó usted satisfecho o insatisfecho con la manera en que la policía se comportó con usted?
1. Totalmente satisfecho
 2. Bastante satisfecho
 3. Ni satisfecho ni insatisfecho
 4. Bastante insatisfecho
 5. Totalmente insatisfecho
 8. No sabe
 9. No contesta

OTROS CONTACTOS CON LA POLICÍA

- P.17.** La policía puede tener contacto con las personas, por muchas razones distintas, ya sea en sus viviendas o en cualquier otro lugar, como por ejemplo acudir a la llamada de algún vecino, pedir información para una investigación en curso o registrar una casa o una oficina. Además de los casos que hemos comentado hasta ahora, *¿ha contactado o se ha dirigido a usted la policía alguna vez en los dos últimos años por algún motivo de este tipo?*
1. Sí
 2. No
 9. No contesta
- P.18.** Teniendo en cuenta la *última* experiencia, en conjunto, de este tipo, ¿quedó usted satisfecho o insatisfecho con la manera en que la policía manejó la situación?
1. Totalmente satisfecho
 2. Bastante satisfecho
 3. Ni satisfecho ni insatisfecho

4. Bastante insatisfecho
 5. Totalmente insatisfecho
 8. No sabe
 9. No contesta
- P.19.** ¿Ha sido usted *víctima* de cualquier delito (incluyendo faltas penales) o *le ha afectado personalmente* cualquier otra infracción cometida por un tercero (como por ejemplo problemas graves de ruidos con vecinos, etc.) en los últimos dos años?
1. Sí
 2. No
 9. No contesta
- P.20.** En relación con la *última* vez que le ocurrió, ¿denunció usted el hecho a la policía?
1. Sí
 2. No
 9. No contesta
- P.21.** Teniendo en cuenta esa experiencia en conjunto, ¿quedó satisfecho con la manera en que la policía manejó la situación?
1. Totalmente satisfecho
 2. Bastante satisfecho
 3. Ni satisfecho ni insatisfecho
 4. Bastante insatisfecho
 5. Totalmente insatisfecho
 8. No sabe
 9. No contesta
- P.22.** Además de lo que ha mencionado ya, ¿ha tenido algún otro contacto con la policía por cualquier motivo en los *dos últimos años*, como por ejemplo para denunciar un delito del que fue *testigo* o denunciar cualquier accidente o molestia?
1. Sí
 2. No
 9. No contesta
- P.23.** En relación con la *última* vez que le ocurrió y teniendo en cuenta la experiencia en conjunto, ¿quedó satisfecho con la manera en que la policía manejó la situación?
1. Totalmente satisfecho
 2. Bastante satisfecho
 3. Ni satisfecho ni insatisfecho
 4. Bastante insatisfecho

5. Totalmente insatisfecho
8. No sabe
9. No contesta

OPINIONES SOBRE LA POLICÍA

- P.24.** Basándose en su propia experiencia o en lo que ha oído de la policía, ¿hasta qué punto cree que la policía es efectiva en la prevención de los delitos en los que se usa violencia, intimidación o amenazas? Expréselo utilizando una escala de 0 a 10, el 0 equivale a nada efectiva y el 10 a totalmente efectiva.
- P.25.** ¿Y hasta qué punto cree que la policía es efectiva a la hora de detener a personas que cometen allanamientos de morada y robos en viviendas? Expréselo utilizando una escala de 0 a 10, el 0 equivale a nada efectiva y el 10 a totalmente efectiva.
- P.26.** Si tuviese lugar un delito violento o un robo en una vivienda cerca de donde usted vive, ¿con qué rapidez acudiría la policía a la escena del delito? Expréselo utilizando una escala de 0 a 10, el 0 equivale a ninguna rapidez y el 10 a total rapidez.
- P.27.** Basándose en su propia experiencia o en lo que ha oído, ¿con qué frecuencia diría usted que la policía trata a las personas con respeto en este país?
1. Nunca
 2. No muy a menudo
 3. A menudo
 4. Muy a menudo
 8. No sabe
 9. No contesta
- P.28.** ¿Y con qué frecuencia diría usted que la policía toma decisiones justas e imparciales en los asuntos a los que tiene que dar respuesta?
1. Nunca
 2. No muy a menudo
 3. A menudo
 4. Muy a menudo
 - 8.. No sabe
 9. No contesta
- P.29.** En relación con los casos en los que la policía tiene contacto directo con las personas, ¿con qué frecuencia diría usted que la policía explica sus decisiones y actuaciones cuando se le pide que lo haga?
1. Nunca
 2. No muy a menudo
 3. A menudo
 4. Muy a menudo

- 5. La gente no pide a la policía que explique sus decisiones o actuaciones
- 8. No sabe
- 9. No contesta

P.30. Ahora le preguntaré sobre su deber como ciudadano para con la policía. Exprese su opinión utilizando una escala de 0 a 10, el 0 equivale a que no es su deber en absoluto y el 10 a que es totalmente su deber. ¿Es su deber como ciudadano...?

- 30.a. Respetar las decisiones de la policía, incluso cuando está en desacuerdo con ellas
- 30.b. Hacer lo que la policía le pide, incluso si no lo entiende o está en desacuerdo con las razones que le dan
- 30.c. Hacer lo que la policía le pide, incluso cuando no le gusta el modo en el que le tratan

P.31. ¿Hasta qué punto está de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre la policía de este país?

- 31.a. La policía tiene el mismo sentido de lo justo y de lo injusto que usted
- 31.b. La policía actúa conforme a los valores de las personas como usted
- 31.c. Generalmente, apoya la manera en que la policía actúa

Las siguientes preguntas se refieren a lo que haría si fuese testigo de un delito.

P.32. Imagine que usted está en la calle y ve a alguien empujar a otra persona al suelo para robarle su cartera. ¿Qué probabilidad habría de que llamase a la policía?

- 1. Seguro que no
- 2. Probablemente no
- 3. Probablemente sí
- 4. Seguro que sí
- 8. No sabe
- 9. No contesta

P.33. ¿Hasta qué punto estaría dispuesto a identificar a la persona que lo hizo?

- 1. Nada dispuesto
- 2. Poco dispuesto
- 3. Bastante dispuesto
- 4. Muy dispuesto
- 8. No sabe
- 9. No contesta

P.34. ¿Y hasta qué punto estaría dispuesto a prestar testimonio en un juicio contra la persona que lo hizo?

- 1. Nada dispuesto
- 2. Poco dispuesto
- 3. Bastante dispuesto

4. Muy dispuesto
 8. No sabe
 9. No contesta
- P.35.** ¿Hasta qué punto está de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre la policía de este país?
- 35.a. La gente recibe una respuesta y un trato adecuados conforme a la ley cuando se relaciona con la policía
 - 35.b. Las personas que pertenecen a minorías étnicas reciben un servicio peor de la policía
 - 35.c. Es importante no dejar que la policía te trate mal
 - 35.d. Como sociedad, es necesario que haya más personas dispuestas a oponerse a la policía
- P.36.** En los *últimos dos años*, ¿ha sabido de alguna persona, distinta de usted mismo, que haya tenido una *buena* experiencia con la policía?
1. Sí
 2. No
 9. No contesta
- P.37.** ¿Cómo se enteró?
1. Por la persona que tuvo la buena experiencia
 2. Por un miembro de su familia/amigo/conocido
 3. Por un medio de comunicación
 4. Por la propia policía
 97. Otro
 99. No contesta
- P.38.** En los *últimos dos años*, ¿ha sabido de alguna persona, distinta de usted mismo, que haya tenido una *mala* experiencia con la policía?
2. Sí
 3. No
 9. No contesta
- P.39.** ¿Cómo se enteró?
1. Por la persona que tuvo la mala experiencia
 2. Por un miembro de su familia/amigo/conocido
 3. Por un medio de comunicación
 4. Por la propia policía
 97. Otro
 99. No contesta

OPINIONES SOBRE LA LEY

P.40. ¿Hasta qué punto está de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre la ley?

- 40.a. Todas las leyes deben ser respetadas
- 40.b. A veces es necesario incumplir las leyes para actuar de manera justa

IDENTIDAD SOCIAL Y LOCAL

Las siguientes preguntas están relacionadas con la vida en su barrio o vecindario.

P.41 y 42. ¿Hasta qué punto está de acuerdo con las siguientes afirmaciones?

- 41.a. Los valores de la mayoría de las personas de su barrio son muy similares a los suyos
- 41.b. Está orgulloso de vivir en su barrio
- 41.c. Siente que pertenece a su barrio
- 42.a. Las personas de su barrio se tratan con educación entre ellas en los espacios públicos
- 42.b. Las personas de su barrio y las autoridades tienen el control sobre los espacios públicos
- 42.c. Si tuviese cualquier problema en su barrio, las personas que viven allí le ayudarían
- 42.d. Si algún niño o gente joven causara molestias, la gente del barrio les pediría que parasen

Las siguientes preguntas están relacionadas con su vida en general.

P.43. ¿Hasta qué punto está de acuerdo con las siguientes afirmaciones?

- 43.a. El hecho de vivir en este país determina la manera en que se concibe como persona
- 43.b. Está orgulloso de vivir en este país

RELACIONES INTERGRUPALES

P.44. ¿Hasta qué punto se siente unido a los siguientes tipos de persona?

- 44.a. Aquellas personas que hablan el mismo idioma que usted
- 44.b. Aquellas personas que pertenecen al mismo grupo étnico que usted
- 44.c. Aquellas personas que tienen el mismo estatus social que usted
- 44.d. Aquellas personas que viven en su barrio

EXPERIENCIAS DE DISCRIMINACIÓN

P.45. ¿Se ha sentido discriminado personalmente por alguno de los siguientes motivos en los dos últimos años?

- 45.a. Origen étnico o inmigrante
- 45.b. Género
- 45.c. Orientación sexual
- 45.d. Edad

- 45.e. Religión o creencias
- 45.f. Discapacidad o diversidad funcional
- 45.g. Cualquier otro motivo

PREGUNTAS DE CLASIFICACIÓN SOCIO-DEMOGRÁFICA:

D.4. ¿Cuál es su religión?

- 1. Budista
- 2. Católica
- 3. Confucionista
- 4. Evangelista
- 5. Judía
- 6. Musulmana
- 7. Ortodoxa
- 8. Protestante
- 9. Otra
- 10. Ninguna/Ateo/Agnóstico
- 99 No contesta

D.8. ¿Cuántos son los ingresos mensuales de su núcleo familiar?

- 1. Menos de 600 euros
- 2. 601 a 1.000
- 3. 1.001 a 1.500
- 4. 1.501 a 2.000
- 5. 2.001 a 2.500
- 6. 2.501 a 3.000
- 7. 3.001 a 3.500
- 8. 3.501 a 4.000
- 9. 4.001 a 4.500
- 10. 4.501 a 5.000
- 11. 5.001 a 5.500
- 12. 5.501 a 6.000
- 13. Más de 6.001
- 99. No contesta

D.9. ¿Tienen coche en casa?

- 1. Sí
- 2. No
- 9. No contesta

D.10. ¿La casa donde vive es en propiedad o alquilada?

- 1. En propiedad

2. Alquilada
9. No contesta

D.11. ¿Cuáles son los estudios que ha completado usted?

1. No sabe leer (analfabeto)
2. Sin estudios, sabe leer
3. Estudios Primarios incompletos
4. Enseñanza de Primer Grado (EGB 1ª etapa, Ingreso, etc.) (Estudió hasta los 10 años)
5. Enseñanza de 2º Grado/1er Ciclo (ESO, EGB 2ª etapa, 4º de Bachiller, Graduado Escolar, auxiliar Administrativo, Cultura General, etc.) (Estudió hasta los 14 años)
6. Enseñanza de 2º Grado/2º Ciclo (BUP, COU, FP1, FP2, PREU, Bachiller Superior, Acceso a la Universidad, Escuela de Idiomas, etc.)
7. Enseñanza de 3er Grado (Escuelas Universitarias, Ingenierías Técnicas/Peritaje, Diplomatura, ATS, Graduado social, magisterio, 3 años de carrera, etc.)
8. Enseñanza de 3er Grado Universitario (Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Licenciatura, etc. con todos los cursos terminados), Posgrado, Doctorado
98. No sabe
99. No contesta

D.12. ¿Tiene usted...?

1. Permiso de residencia temporal
2. Permiso de residencia y trabajo
3. No tienen papeles
4. Otras situaciones
8. No sabe
9. No contesta

D.13. ¿Cuál es su situación laboral?

1. Trabaja
2. Parado
3. Busca su primer empleo
4. Ama de casa
5. Estudiante
6. Jubilado/Pensionista
9. No contesta.

Anexo 6

Preguntas realizadas en la 5ª Oleada de la Encuesta Social Europea en referencia a la policía (periodo 2010-2011). El cuestionario completo está disponible en:

<http://www.upf.edu/ess/datos/quinta-ed.html>

Me gustaría preguntarle en qué medida considera que ciertos comportamientos están mal.

TARJETA 25 Usando esta tarjeta, por favor, dígame en qué medida le parece que está mal...

- D1.** presentar un parte exagerado o falso a una compañía de seguros?
- D2.** comprar algo que cree que podría haber sido robado?
- D3.** cometer una infracción de tráfico como superar el límite de velocidad o saltarse un semáforo?

TARJETA 26 Supongamos ahora que usted hiciera alguna de estas cosas en España. Usando esta tarjeta, por favor, dígame ¿qué probabilidad habría de que a usted lo cogiesen y castigasen...

- D4.** si presentara un parte exagerado o falso a una compañía de seguros?
- D5.** si comprara algo que cree que podría haber sido robado?
- D6.** si cometiera una infracción de tráfico como superar el límite de velocidad o saltarse un semáforo?

A continuación voy a hacerle unas preguntas sobre la policía en España (policía local, autonómica, nacional y guardia civil).

D7 TARJETA 27 Teniendo en cuenta todo lo que se espera que haga la policía, ¿diría usted que está haciendo bien o mal su trabajo? Elija su respuesta de esta tarjeta.

Muy bien 1 Bien 2 Ni bien ni mal 3 Mal 4 Muy mal 5 No sabe (No sugerir) 8

D8 En los últimos 2 años, ¿la policía se ha dirigido a usted, lo/la ha parado o ha tenido un contacto con usted por cualquier motivo?

PREGUNTAR SI LA POLICÍA SE LE HA ACERCADO/LE HA PARADO O SE HA DIRIGIDO A ÉL/ELLA EN LOS ÚLTIMOS 2 AÑOS

D9 TARJETA 28 ¿En qué medida está usted insatisfecho o satisfecho con la manera en que la policía lo trató la última vez que esto ocurrió? Elija su respuesta de esta tarjeta.

Ahora le voy a hacer algunas preguntas sobre si la policía trata en España igual a todas las víctimas de delitos. Por favor, responda pensando en su propia experiencia o en lo que ha oído

D10 TARJETA 29 Cuando las víctimas denuncian delitos, ¿cree usted que la policía trata peor a los ricos, a los pobres o los trata por igual? Elija su respuesta de esta tarjeta.

Trata a los ricos peor 1 Trata a los pobres peor 2 Los trata por igual 3 No sabe (No sugerir) 8

D11 TARJETA 30 Y cuando las víctimas denuncian delitos, ¿cree usted que la policía trata a algunas personas peor por ser de una determinada raza o grupo étnico o se trata igual a todo el mundo? Elija su respuesta de esta tarjeta.

A la gente de una raza o un grupo étnico distinto al de la mayoría de los españoles 1 se la trata peor

A la gente de la misma raza o el mismo grupo étnico que el de la mayoría de los 2 españoles se la trata peor A todo el mundo se le trata igual, independientemente de cuál sea su raza o grupo 3 étnico

D12 TARJETA 31 Teniendo en cuenta su propia experiencia o lo que ha oído, ¿hasta qué punto cree usted que la policía en España es eficaz en la prevención de delitos violentos o aquellos en los que se amenaza con ejercer la violencia? Elija una respuesta de las que aparecen en esta tarjeta, en la que 0 significa “Extremadamente ineficaz” y 10 “Extremadamente eficaz”

D13 TARJETA 31 ¿Y hasta qué punto cree usted que la policía en España es eficaz a la hora de coger a quienes entran a robar en casas? Utilice la misma tarjeta.

D14 TARJETA 32 Si se cometiese un delito violento cerca de donde usted vive y se llamasen a la policía, ¿en qué medida cree usted que sería lenta o rápida en llegar al lugar del delito? Elija su respuesta de esta tarjeta, donde 0 es “extremadamente lenta” y 10 es “extremadamente rápida”.

Ahora le haré algunas preguntas sobre situaciones en las que la policía se enfrenta a delitos como robos en domicilios y agresiones.

D15 Teniendo en cuenta su propia experiencia o lo que ha oído, ¿con qué frecuencia diría usted que la policía en España trata a la gente con respeto...

D16 ¿Con qué frecuencia diría usted que la policía toma decisiones justas e imparciales en los casos de los que se ocupa?

D17 Y en su trato con la gente, ¿con qué frecuencia diría usted que la policía en España explica sus decisiones y acciones cuando se le pide?

Ahora le haré algunas preguntas sobre sus deberes para con la policía en España. Use esta tarjeta, en la que 0 significa que “no es en absoluto mi deber” y 10 “es totalmente mi deber”.

TARJETA 33 ¿Hasta qué punto es su deber...

D18. apoyar las decisiones que toma la policía, aunque no esté de acuerdo con ellas?

D19. hacer lo que dice la policía aunque no comprenda o no esté de acuerdo con las razones?

D20. hacer lo que la policía le dice que haga aunque no le guste como le tratan?

TARJETA 34 Usando esta tarjeta dígame por favor en qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones sobre la policía en España.

D21. En general, la policía tiene la misma idea que yo sobre lo que está bien y lo que está mal.

D22. La policía defiende valores que son importantes para personas como yo.

D23. En general apruebo la forma en que la policía suele actuar.

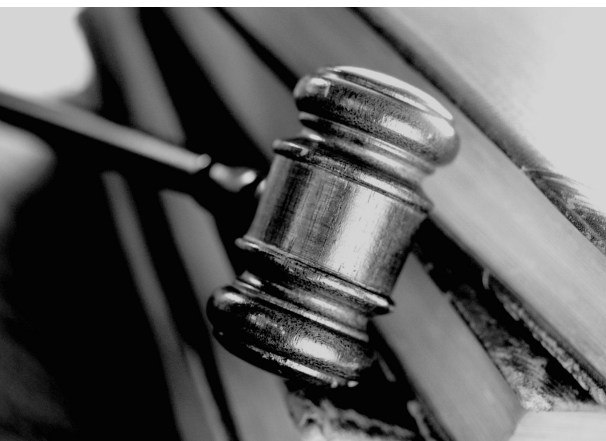
D24. En las decisiones y acciones de la policía pesan demasiado las presiones de los partidos y los políticos.

Ahora le haré una pregunta sobre la manera de actuar de la policía.

D25 ¿Con qué frecuencia diría que la policía acepta sobornos en España?

www.tirantonline.com

Información jurídica en internet



Doctrina

Formularios

Jurisprudencia

Legislación

Bibliografía

¡Solicite hoy mismo su alta!

Para solicitar su alta, dispone de:

teléfono de atención al cliente: 96 369 17 28

un número de fax: 96 369 41 51

una dirección de correo electrónico:

atencionalcliente@tirantonline.com

o directamente en www.tirantonline.com

