



**COMILLAS**

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

**INSTITUTO  
UNIVERSITARIO  
DE ESTUDIOS  
SOBRE MIGRACIONES**



COMILLAS

Máster Universitario en Migraciones Internacionales  
Curso Académico 2021- 2022

*Trabajo de Fin de Máster*

**ENFRENTAR EL PERFIL ÉTNICO  
POLICIAL:  
ÉXITOS, OPORTUNIDADES Y  
RESISTENCIAS DE LAS INICIATIVAS  
INSTITUCIONALES EN ESPAÑA**

Clara Esteban Rodríguez

Tutorizado por Jesús Migallón Sanz

Madrid - Junio de 2022

**RESUMEN:** Las identificaciones policiales guiadas por perfil étnico son una práctica extendida en España. Organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y expertos contra la discriminación racial llevan años denunciándolo y exhortando a las instituciones públicas españolas a que actúen para erradicar su uso. Este trabajo analiza la respuesta institucional ante esta situación. A través del estudio de informes y de entrevistas a expertos en distintos ámbitos institucionales y sociales se analizan los límites de aplicabilidad de las medidas propuestas para enfrentar el perfilamiento racial. Esta investigación constata que, exceptuando ciertos progresos y buenas prácticas puntuales, aún queda mucho por hacer. Además, identifica oportunidades de actuación por donde seguir avanzando.

**PALABRAS CLAVE:** Perfil Racial, Perfil Étnico, Discriminación, Identificación, Policía, Instituciones Públicas

**ABSTRACT:** Police stops guided by ethnic profiling are a widespread practice in Spain. International bodies, civil society organizations and experts against racial discrimination have been years reporting it and urging Spanish public institutions to act for its eradication. This paper analyzes the institutional response to this situation. Through the study of reports and interviews with experts in different institutional and social fields, the paper analyzes the applicability of the suggested measures against racial profiling. This research states that, with the exceptions of certain developments and good practices, there is still much to be done. Furthermore, it identifies opportunities for action where progress can be made.

**KEY WORDS:** Racial Profiling, Ethnic Profiling, Discrimination, Police Stops, Public Institutions

## Índice

<b>1. Tema de estudio.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Finalidad y justificación .....</b>	<b>1</b>
<b>3. Objetivos .....</b>	<b>2</b>
<b>4. Metodología .....</b>	<b>2</b>
<b>5. Marco teórico.....</b>	<b>3</b>
5. 1. Acotación de conceptos: en qué consiste el perfilamiento racial policial y por qué es discriminatorio y racista.....	4
5. 2. Enfoque teórico: el racismo institucional.....	4
5. 3. Relevancia del enfoque para el tema de estudio .....	6
<b>6. Estado de la cuestión.....</b>	<b>6</b>
6. 1. El uso de perfiles raciales en Europa y España: un problema documentado.....	6
6. 2. Revisión de la literatura: naturaleza y efectos del perfilamiento racial .....	7
6. 3. ¿Qué se puede hacer para acabar con el perfilamiento étnico policial?.....	9
<b>7. Cuerpo de la investigación.....</b>	<b>10</b>
7. 1. Reconocimiento.....	11
<i>a) Abordar la dimensión institucional del racismo.....</i>	<i>11</i>
<i>b) Definir y prohibir expresamente el uso del perfilamiento racial y delimitar la potestad de identificación.....</i>	<i>13</i>
<i>c) Formar a mandos y agentes en el uso correcto de perfiles .....</i>	<i>17</i>
<i>d) Revisar la jurisprudencia constitucional vigente .....</i>	<i>18</i>
7. 2. Rendición de cuentas.....	19
<i>a) Publicar estadísticas a partir de datos desagregados: formularios de parada .....</i>	<i>19</i>
<i>b) Garantizar el acceso a mecanismos de control externos e independientes.....</i>	<i>21</i>
7. 3. Participación social y relaciones con la comunidad.....	24
7. 4. Elaboración algorítmica de perfiles.....	26
<b>8. Conclusiones .....</b>	<b>28</b>
<b>9. Bibliografía .....</b>	<b>30</b>
<b>10. Webgrafía.....</b>	<b>34</b>
<b>11. Legislación, normativa y jurisprudencia .....</b>	<b>35</b>
<b>12. Anexo 1: Guion de las entrevistas.....</b>	<b>36</b>
<b>13. Anexo 2: Medidas a aplicar para luchar contra el uso de perfiles étnicos/raciales en las identificaciones policiales.....</b>	<b>38</b>

## 1. Tema de estudio

El análisis de las iniciativas desarrolladas por las instituciones públicas para erradicar el uso del perfilamiento étnico discriminatorio en las identificaciones policiales en España.

## 2. Finalidad y justificación

Este trabajo pretende analizar la respuesta de las instituciones españolas ante la posibilidad de que las identificaciones guiadas por perfil étnico o racial se usen como mecanismo de discriminación por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE). Su finalidad es estudiar la aplicabilidad en nuestro país de las exigencias y recomendaciones elaboradas por organismos internacionales de Derechos Humanos en esta materia: qué se ha hecho, qué no, y qué más debería hacerse.

En su informe de 2018 sobre España la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) calificó el uso policial del perfil étnico de “problema continuo”. Organizaciones de la sociedad civil lo han definido como “la muestra de racismo institucional más básico y cotidiano”<sup>1</sup>. Estudiar la respuesta de las instituciones ante esta situación parte del necesario reconocimiento de la dimensión institucional de la discriminación racial. Porque el verdadero antirracismo es admitir la existencia de sistemas y políticas que promueven la desigualdad racial, según Ibram X. Kendi (2020), teórico y activista antirracista, como paso previo e ineludible a plantear soluciones.

Erradicar la práctica del perfilamiento étnico es necesario para cumplir los estándares internacionales de DDHH (Ouled, 2021). Este estudio pretende contribuir al cuerpo de conocimiento dedicado a trabajar en posibles soluciones y medidas que acaben con esta forma de discriminación. Y hacerlo, además, desde un proceso personal de toma de conciencia de mi privilegio blanco (McIntosh, 1989). Entender el hecho de que ciertas personas se encuentran en una posición de desventaja debido al racismo supone, automáticamente, que yo, como persona blanca, ocupo una posición

---

<sup>1</sup> Manifiesto de la campaña “Pareu de Parar-me” disponible en <https://www.pareudepararme.org/manifiesto/>

privilegiada. Desirée Bela (2021) alienta a las personas blancas a realizar esfuerzos conscientes que busquen garantizar la igualdad para las personas víctimas del racismo. Este trabajo aspira a contribuir a estos esfuerzos.

### **3. Objetivos**

#### **Objetivo general**

- Analizar la respuesta de las instituciones españolas ante las exigencias y recomendaciones de expertos y organismos internacionales contra la discriminación para acabar con las identificaciones policiales por perfil racial.

#### **Objetivos específicos**

- Recopilar y sistematizar las exigencias y recomendaciones que han planteado expertos y organismos internacionales contra la discriminación para acabar con el perfilamiento étnico policial en España.
- Analizar la aplicabilidad en el contexto español de las exigencias y recomendaciones que han planteado expertos y organismos internacionales contra la discriminación para acabar con el perfilamiento étnico policial.

### **4. Metodología**

El presente trabajo es de naturaleza eminentemente cualitativa y hace uso de fuentes tanto primarias como secundarias. Además, se ha utilizado la técnica de triangulación de expertos a través de la realización de entrevistas en profundidad.

Para las fuentes secundarias, al contextualizar el tema se ha accedido a bibliografía y datos recogidos con anterioridad acerca del fenómeno. En los objetivos de la investigación se ha partido del análisis de informes, recomendaciones y estudios sobre los modos de erradicación del perfilamiento étnico, en general y específicamente dirigidos al contexto español.

Respecto a las fuentes primarias, la técnica utilizada ha sido la entrevista, con el objetivo de llevar a cabo una triangulación de expertos que proporcionara una visión comprensiva del fenómeno. Para ello, se han identificado los diferentes ámbitos de competencia desde los que se aborda la investigación y lucha contra el uso del perfil étnico: político/administrativo, jurídico, policial, y activismo social. Después, se ha contactado con perfiles significativos dentro de cada esfera de competencia. Con cada uno de ellos se ha llevado a cabo una entrevista en profundidad de tipo semi-estructurado, algunas presenciales y otras *online*, que fueron grabadas (con sus debidas autorizaciones) para su posterior análisis. El guion de las entrevistas se puede encontrar en el anexo 1. En siguiente tabla se registran los perfiles de los cinco expertos entrevistados.

Código	Ámbito de competencia	Perfil profesional
E.1	Administrativo	Funcionario de la Dirección General de Igualdad de Trato y Diversidad étnico-racial, Ministerio de Igualdad
E.2	Político	Diputada en el Congreso. Miembro de la Ponencia de la Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación
E.3	Jurídico	Abogada y consultora especializada en derechos humanos y discriminación
E.4	Policial	Inspector de Policía Local. Participante en la Unidad de Gestión de la Diversidad
E.5	Social	Periodista y activista. Sección de no discriminación racial en Rights International Spain

Tabla 1: perfil de las personas entrevistadas  
Fuente: elaboración propia

## 5. Marco teórico

Esta investigación se aborda desde el enfoque del racismo institucional (Carmichael y Hamilton, 1968). A continuación, y para empezar, se definen los conceptos clave, se ubica el fenómeno de estudio dentro de la esfera de las instituciones y se justifica el enfoque para los objetivos planteados.

## 5. 1. Acotación de conceptos: en qué consiste el perfilamiento racial policial y por qué es discriminatorio y racista

La elaboración de perfiles es el proceso por el cual se clasifica a las personas de acuerdo con características que se les suponen. En el contexto de la actuación policial puede ser una técnica de investigación legítima, siempre que esté basada en justificaciones objetivas y razonables de sospecha. En ocasiones, sin embargo, esta justificación se infiere de informaciones relacionadas con motivos protegidos, entre ellos la raza, el color, o los orígenes étnicos. En estos casos nos encontramos ante técnicas de perfilamiento que violan la prohibición de discriminación, puesto que una persona es tratada de una manera menos favorable que otra en una situación comparable (FRA, 2019).

Estas son las características del perfilamiento racial o étnico (CERD, 2020), el que llevan a cabo las autoridades policiales sin estar motivado por criterios objetivos o justificación razonable, sino basado en motivos de raza, color, descendencia, etnia u origen nacional, y utilizado en contextos como el control migratorio, la prevención de actividades criminales o terroristas, o cualquier otro que suponga una supuesta violación de la ley. El perfilamiento étnico supone una asociación automática entre la etnicidad y ciertos tipos de actividad delictiva, y está basado, por tanto, en generalizaciones y prejuicios racistas (Wagman, 2005; OSJI, 2012).

## 5. 2. Enfoque teórico: el racismo institucional

Partiendo de que la raza no tiene ningún fundamento como concepto biológico<sup>2</sup>, en la actualidad las definiciones de racismo se elaboran a partir del concepto de racialización<sup>3</sup>, es decir, el proceso de estigmatización basado en la esencialización y naturalización de las características fenotípicas, étnicas, sociales, culturales o religiosas, concebidas como marcadores de una supuesta raza. Estas características se

---

<sup>2</sup> Rey Martínez (2017) y Solanes (2019) explican que la raza no es un concepto científico puesto que se ha demostrado la inexistencia de diferencias genéticas significativas entre individuos de distintos orígenes. La creencia errónea de que las razas existen se ha configurado como un constructo social. Considerar algunas de ellas inferiores genera discriminación racial, que desgraciadamente sí existe. En este trabajo los términos perfilamiento racial/étnico se utilizan alternativamente teniendo en cuenta éste último sentido.

<sup>3</sup> El concepto de racialización no está exento de polémica. Antumi Toasijé (2018) desaconseja hablar de “personas racializadas”, ya que explica que todo el mundo es racializado, incluyendo las personas blancas, con la diferencia de que a éstas se les racializa en positivo y al resto de grupos en negativo.

piensan, además, como esenciales y determinantes de la forma de ser de una persona. Sirven, así, para justificar la categorización de individuos en grupos diferenciados y jerarquizados, legitimando la opresión de unos sobre los otros.

Por ello, al hablar de racismo nos referimos a formas de pensar (categorizaciones en base a prejuicios o estigmas) pero también a formas de actuar (discriminación, segregación u opresión) (Aguilar y Buraschi, 2017). El racismo puede definirse<sup>4</sup>, entonces, como “un sistema de dominación y de inferiorización de un grupo sobre otro basado en la racialización de las diferencias, en el que se articulan las dimensiones interpersonal, institucional y cultural” (Aguilar y Buraschi, 2016, p.34).

El término “racismo institucional” fue acuñado por Carmichael y Hamilton en 1968 para describir cómo las dinámicas de opresión de la población negra en el contexto estadounidense se encontraban intrincadas en las instituciones y se manifestaban estructural y sistemáticamente. La utilidad del concepto (Aguilar y Buraschi, 2020) radica en desplazar el foco de las causas del racismo más allá de las conductas personales y mostrar cómo puede expresarse de manera sistémica en las instituciones<sup>5</sup>. Estos autores proponen la siguiente definición: “el conjunto de políticas, prácticas y procedimientos que perjudican a algún grupo étnico (o racial) impidiendo que pueda alcanzar una posición de igualdad” (2016, p. 34).

García Añón *et.al.* (2013, pp. 71-73) enumeran una serie de características que sitúan las prácticas de identificación policial basadas en el perfil étnico dentro del modelo de racismo institucional: a) suponen el fracaso colectivo de una organización para proporcionar un servicio apropiado y profesional; b) son prácticas institucionales con efectos perjudiciales; c) se expresa en normas, políticas, costumbres y prácticas que penalizan de forma desproporcionada a los miembros de una minoría étnica; d) se tratan, al mismo tiempo, de un proceso y un resultado discriminatorios; e) tienen

---

<sup>4</sup> Para conceptualizar el racismo se han utilizado muy diversas definiciones, ya que, como señalan Aguilar y Buraschi (2020), es un “hecho social total” que involucra factores históricos, políticos, económicos, culturales, sociales y personales, que no es monolítico sino cambiante y que ha sido analizado desde distintos contextos históricos y geográficos y desde las más diversas disciplinas. Se pueden encontrar compilaciones de definiciones del término en esta obra y en Agulló *et.al.*, 2004.

<sup>5</sup> Procede hacer un apunte terminológico, puesto que si bien en contextos anglosajones se suelen utilizar de manera indistinta las expresiones racismo institucional y estructural, no ocurre lo mismo en Europa. El racismo institucional es siempre estructural pero no así a la inversa. El primero se refiere a las prácticas, ideas o discursos relativas a organismos con funciones de interés público, y es por tanto el aplicable al tema que concierne a este trabajo. Por otra lado, existe el racismo que se manifiesta a través de otros dispositivos de carácter estructural, como el régimen económico o los agentes de socialización (familia, escuela, cultural, medios de comunicación...) (Aguilar y Buraschi, 2021).



carácter sistemático y persistente; f) su carácter discriminatorio no depende de la aceptación o no de la práctica por parte de la víctima; y g) afectan a las personas como ciudadanos en su actividad ordinaria.

### 5. 3. Relevancia del enfoque para el tema de estudio

En el marco internacional de Derechos Humanos la igualdad tiene carácter sustantivo. Es decir, no basta con establecer la prohibición de no discriminar, sino que los Estados han de implementar medidas efectivas para erradicar la discriminación, tanto en su dimensión individual como en la estructural o institucional (Solanes, *op.cit.*). En caso de no responder ante la existencia de sistemas y políticas que promueven la desigualdad racial, estarían adoptando la posición que Kendi (*op.cit.*) excluye del antirracismo. Un Estado como el español que se pretenda justo y democrático ha de ser antirracista, pues no puede permitir ninguna forma de discriminación.

Por todo ello, el estudio del perfilamiento étnico se plantea en este trabajo desde la perspectiva de la responsabilidad que tienen las instituciones españolas para erradicarlo. Por una parte, porque se trata de un fenómeno que se ocasiona desde las mismas y, por otra, porque es obligación institucional garantizar una existencia libre de discriminación a todas las personas que conviven en nuestro país.

## 6. Estado de la cuestión

En este apartado se evidencia la realidad del uso de los perfiles raciales por parte de la policía en España y se revisa la literatura sobre su naturaleza y sus efectos perjudiciales y discriminatorios. Además, se identifican los estudios que han analizado las posibles formas de erradicación de esta práctica y se plantean los aspectos pendientes que con este cometido tratará de abordar este trabajo.

### 6. 1. El uso de perfiles raciales en Europa y España: un problema documentado

El concepto de perfilamiento racial surge en Estados Unidos a finales de los años 80 del siglo XX en el contexto de la lucha social contra el racismo policial. Ha sido en este país donde se ha llevado a cabo la mayoría de estudios sobre el tema,

especialmente de naturaleza cuantitativa. En Europa, el único país donde se ha producido literatura consistente ha sido Reino Unido, aunque existen estudios puntuales sobre la cuestión en otros países europeos (Kesinken *et. al.*, 2018).

En la UE (FRA, 2018; COE, 2019; PACE, 2020) diversos organismos de DDHH han denunciado el uso del perfil racial en las paradas policiales. Su preocupación se sustenta en datos cuantitativos: ambas ediciones de la encuesta EU-MIDIS (FRA, 2009 y 2017) demuestran que en la mayoría de los países se identificó de manera desproporcionada y con mayor frecuencia a minorías étnicas en comparación con la población blanca o caucásica.

En el caso concreto de España se han realizado pocos estudios de tipo cuantitativo, aunque pueden encontrarse datos concluyentes sobre la desproporcionalidad<sup>6</sup> de las identificaciones en Schmitt y Pernas (2008), APDHA (2016), Sos Racisme Catalunya (2019) y Ziati *et. al.* (2021). Estos trabajos evidencian que el uso de perfiles raciales es una práctica extendida en las diligencias policiales de identificación, tal y como llevan años denunciando organizaciones para la defensa de los DDHH (OSJI, 2019; RIS, 2020) y organismos internacionales en sus informes sobre España (Relator Especial sobre el racismo de la ONU, 2013; Comité de ministros del Consejo de Europa, 2013; CERD, 2016; ECRI, 2018, Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, 2018).

## 6. 2. Revisión de la literatura: naturaleza y efectos del perfilamiento racial

En la literatura científica española el problema se ha abordado primero desde una perspectiva jurídica. Peña (2008), Martínez y Sánchez (2011) y García Añón *et. al.* (*op.cit.*) analizan el perfilamiento en el marco de la prohibición de discriminación étnica o racial. Sus trabajos exponen cómo su uso suscita problemas de objetividad,

---

<sup>6</sup> Schmitt y Pernas recogen los resultados del proyecto europeo STEPSS (Strategies for Effective Stop and Search) que para Fuenlabrada reflejan que las personas gitanas fueron identificadas 10 veces más que las blancas europeas, las personas magrebíes 7,5 veces más y las afro-latinas 6,5 veces más. En el estudio de la APDHA en Granada se concluyó las posibilidades de ser parado en comparación con una persona blanca, que eran 42:1 para negros, 12:1 para gitanos, 10:1 para árabes y 8:1 latinoamericanos. SOS Racismo en Cataluña refleja que por cada persona española a la que se identifica, a 7,4 extranjeros se les pide la documentación. Ziati *et.al.* concluyen que entre 2020 y 2021 el 90,7% de las personas identificadas en la vía pública tenían rasgos no caucásicos.

razonabilidad y proporcionalidad, criterios de valoración de la discriminación establecidos por el TEDH<sup>7</sup>.

La discusión jurídica se ha articulado también a partir de la STC 13/2001, que fija la jurisprudencia constitucional vigente sobre el uso del perfilamiento étnico. En ella se deniega el recurso de amparo interpuesto por Rosalind Williams al considerar el TC que el requerimiento de identificación por parte de un agente de Policía a la demandante por motivo de su piel negra no fue constitutivo de discriminación. La sentencia ha sido ampliamente criticada por la doctrina (Gonzalo Quiroga, 2001; Terrón Santos, 2001 y Sánchez Barrilao, 2002) y fue posteriormente contestada por el Comité de Derechos Humanos de la UE en un Dictamen<sup>8</sup> que, por primera vez, declaró de manera explícita el carácter discriminatorio de las identificaciones por perfil étnico. Desde entonces, en España se ha dado otro único caso de petición de amparo similar, interpuesto en 2016 por Zeshan Muhammad e inadmitido por el TC, lo que ha supuesto la pérdida de una “oportunidad histórica” de actualizar la jurisprudencia y establecer la ilegalidad del perfil étnico (RIS, 2018). El caso ha llegado hasta el TEDH, pendiente de resolución.

Otra línea de investigación ha sido la del perfil étnico como parte de la potestad coercitiva del Estado. Se ha analizado en el marco de las políticas de prevención de delitos (García Añón, *op.cit.*), de control de inmigración irregular (Martínez y Sánchez, 2019), y de lucha contra el terrorismo (OSJI, 2009) y la radicalización (RIS, 2018). El perfilamiento racial no constituye una forma eficiente del ejercicio de la ley puesto que es inefectivo como mecanismo de detección de infracciones<sup>9</sup> penales (OSJI, 2004; García *et. al.*, *op.cit.*) y administrativas (López, 2019). Supone un desperdicio de los recursos policiales, que al centrar su atención en personas que

---

<sup>7</sup> STDEH 1968, de 23 de julio de 1968, por el *asunto relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica* y STDH 1979/1, de 26 de abril de 1979, por el *asunto Sunday Times*.

<sup>8</sup> Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 17 de julio de 2009 en el caso Williams Lecraft c. España (Comunicación núm. 1493/2006).

<sup>9</sup> Esto se debe a que no existe un nexo estadístico significativo entre la etnia de una persona y la probabilidad que tiene de haber cometido un delito. En el estudio de la OSJI (2004) se demuestra que el 16% de las personas juzgadas y sentenciadas por la comisión de un delito ese año fueron extranjeros o inmigrantes, y sin embargo este colectivo representaba el 32% de las detenciones policiales efectuadas. Por su parte, García *et.al.* exponen un estudio llevado a cabo en Girona en 2008, donde los Mossos d'Esquadra pararon 6,1 veces a rumanos más a menudo que a españoles, y 10 veces más a marroquíes. Sin embargo, sólo en el 9% de las paradas realizadas a personas de origen marroquí se detectó algún delito, frente a un 17% de los españoles y un 19% en el caso de las personas romaníes.

cumplan el perfil, pierden oportunidades de identificar a personas que conlleven verdadero riesgo (OSJI, 2009). Además, se ha relacionado con un efecto negativo en la legitimidad de la policía y la confianza en la misma, lo que a su vez socava la predisposición a cooperar con las FCS (García Añón *et.al.*, *op. cit.*).

En ocasiones, las paradas e identificaciones por perfil étnico son, también, un paso previo a acciones de violencia y brutalidad policial hacia minorías étnicas (RIS, 2020; ENAR, 2021). Para quienes encajan con estos perfiles, la experiencia tiene un importante efecto en su sentido de pertenencia, además de despertar sentimientos de vergüenza y humillación (OSJI, 2019).

Recientemente, el tema se ha abordado también desde el estudio de la inteligencia artificial y la discriminación tecnológica. En este sentido se alerta del riesgo de profundización del racismo a través del sesgo que puede incorporarse a los algoritmos de elaboración de perfiles (Guerra y Ouled, 2022). La CERD (2020) ya ha manifestado su preocupación en la Recomendación general núm. 36 sobre prevención y lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden. La cuestión del sesgo algorítmico se ha incorporado al debate parlamentario español, aunque cabe señalar que expertos en el tema previenen sobre la necesidad de analizar los sistemas y contextos en los que se insertan estos mecanismos (Lorite, 2021).

Por último, y como paso previo al estudio de las soluciones para enfrentar el uso de perfiles étnicos, es necesario hacer referencia a las causas que lo motivan. López (*op.cit.*) identifica como factores causales la cultura organizacional de la policía, el marco legal que regula su acción, y los determinantes estructurales y contextuales de la sociedad donde se inserta la actuación policial. A nivel individual, también se ha evidenciado la existencia de un sesgo en oficiales y agentes de las fuerzas policiales españolas (Wagman, *op.cit.*).

### 6. 3. ¿Qué se puede hacer para acabar con el perfilamiento étnico policial?

En 2020 se aprueban tres documentos de la UE<sup>10</sup> que exhortan a los Estados Miembros a tomar medidas concretas para enfrentar el perfilamiento racial.

---

<sup>10</sup> Recomendación general n° 36 relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden (CERD, 2020); La elaboración de perfiles étnicos en Europa: un

Previamente la FRA (2019) publicó una guía para la prevención de la elaboración de perfiles. Muchas de las recomendaciones de estos escritos ya habían sido propuestas para el contexto español por diversos expertos y organizaciones sociales contra la discriminación (Wagman, *op.cit.*, García *et.al.*, *op.cit.*, OSJI, 2012; De la Serna, 2014; RIS, 2017; Solanes, 2019).

Como respuesta a estas exigencias, en 2020 la Oficina de DDHH del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación de España envió al CERD un resumen sobre las buenas prácticas que se han llevado a cabo en el país para prevenir y combatir el perfilamiento racial. Algunos de estos programas y medidas han sido evaluadas en Schmitt y Pernas (*op.cit.*), sobre la aplicación del proyecto STEPSS; en De la Serna (2014), ante la Reforma de la LPSC de 2015; en OSJI (2015) y Arenas y García (2016), acerca del proyecto PIPE; y en RIS (2018), en el contexto del caso Muhammad en el TEDH.

No existe, sin embargo, un análisis comprensivo de las medidas que han tomado las instituciones españolas. Recientemente el tema ha sido objeto de debate parlamentario con motivo de las propuestas de Ley para la Igualdad de Trato y la No Discriminación (“Ley Zerolo”) y Ley Orgánica contra el Racismo, que pretenden abordar por fin este problema, por lo que además es necesario actualizar el examen de la aplicabilidad de dichas medidas. Es por ello por lo que considero pertinente analizar, a día de hoy, la respuesta de las instituciones españolas ante las exigencias internacionales de DDHH en materia de perfilamiento racial.

## 7. Cuerpo de la investigación

Para abordar la sistematización y el análisis de la aplicabilidad de las medidas que se han propuesto para acabar con el perfilamiento racial se ha llevado a cabo una doble clasificación de estas. Según su campo de aplicación, pueden organizarse en tres ámbitos: político/administrativo, jurídico/legislativo y policial. Pero, además, se propone otra categorización según bloques temáticos, transversales a los ámbitos

---

*asunto de gran preocupación* (PACE, 2020); y *Una unión de la igualdad: plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025* (CE, 2020).

señalados. Así, encontramos medidas relativas al reconocimiento del problema<sup>11</sup>, a la rendición de cuentas, a la participación comunitaria y de organizaciones sociales, y al uso de inteligencia artificial en la elaboración algorítmica de perfiles.

En el anexo 2 puede encontrarse una tabla que las recopila y sistematiza. A continuación se desarrolla el estudio de la aplicabilidad de cada una de ellas en el contexto español.

## 7. 1. Reconocimiento

### a) Abordar la dimensión institucional del racismo

El uso del perfilamiento racial es un problema real en España y todos los expertos entrevistados coinciden en admitirlo, aunque difieren según la dimensión del racismo en la que lo circunscriben. Por un lado, aquellos entrevistados que actúan desde dentro de las instituciones se refieren a los prejuicios individuales de los agentes, explicados en base al racismo estructural de la sociedad.

*“Toda la sociedad tenemos prejuicios y estereotipos, y el racismo está ahí (...) y la policía son personas como el resto de la sociedad, entonces que algunos de ellos se dejen llevar por prejuicios y paren a determinadas personas pues no hay más que darse una vuelta por Lavapiés.” E.1*

*“Pasa con perfiles y también con medios de comunicación, es transversal, todo se retroalimenta de una institución a otra, en definitiva es estructural el problema.” E.2*

Otros, sin embargo, consideran que la cuestión va más allá del racismo individual del agente y que el uso de perfiles forma parte del funcionamiento de la propia institución policial. Podría deberse a decisiones explícitas de controlar más unas zonas de la ciudad que otras o al sistema de ascensos policial que premia el número de detenciones, para lo que las identificaciones serían consideradas la mejor herramienta. O a la combinación de ambos factores.

---

<sup>11</sup> Se entiende el reconocimiento como el ámbito que agrupa todas aquellas acciones que implican tanto un pronunciamiento explícito sobre la dimensión del problema como uno tácito a través de su prohibición.

*“El mandar agentes a un barrio o a otro es una decisión política, eso no es aleatorio. Si tú tienes determinados barrios más vigilados a nivel policial y son casualmente los barrios con mayor proporción de población obrera, de población migrante, obviamente vas a tener un mayor control de personas racializadas. Y obviamente vas a multar a más gente, pero no porque esa gente sea más delincuente sino porque cuando tú te pones en Serrano no te pones a controlar a la gente pero si te pones en Lavapiés te pones a controlar a todo el mundo” E.5*

*“En la dinámica y en el trabajo policial (...) esto es pesca de arrastre.” “Las evaluaciones de puestos de trabajo de muchos puestos policiales tienen que ver con los detenidos que haces.” E.4*

La exposición de motivos de la Proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y no Discriminación (Ley Zerolo) reconoce el “contexto de discriminación estructural y sometimiento a través de prácticas sociales, creencias, prejuicios y estereotipos” en el que se cometen los actos de discriminación. Pero desde las organizaciones de la sociedad civil se reclama ir más allá y reconocer la dimensión institucional del racismo. Consideran que el hecho de que la Ley no haga mención alguna a la discriminación institucional “resulta en todo punto inaceptable para una norma que busca atajar las distintas formas de discriminación existentes en nuestro país” <sup>12</sup>. Explicitar que el problema está en las instituciones sería un primer paso indispensable antes de tomar medidas.

*“El problema fundamental y más grande que tenemos a nivel institucional es que no se reconoce que estas prácticas existen. Si tú no reconoces el problema no puedes combatir el problema.” E.5*

A finales de 2020 el director general de la Policía Nacional afirmó, en el Congreso de los Diputados, “que las identificaciones policiales no se hacen por perfil racial, que no

---

<sup>12</sup> Según el documento “Conclusiones sobre el análisis derivado de la aplicación del Cuestionario Estudio y Diagnóstico sobre Igualdad Racial en España (Cuestionario EDIRE) a la Proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación” elaborado por un grupo de trabajo coordinado por RIS y compuesto por la Asociación Musulmana de Derechos Humanos, Juristas Gitanos, Kif-Kif, Equipo de Implementación del Decenio Afrodescendiente, SOS Racismo Bizkaia, Asociación de Mujeres de Guatemala, Antirracismo Asiático y el Comité de Emergencia Antirracista.

existe eso, que ustedes, señorías, han llamado racismo institucional”<sup>13</sup>. Sin embargo, uno de los entrevistados apunta:

*“Me consta que incluso dentro del Ministerio de Interior esto es un tema que yo creo que sí que tienen intención en que no se produzca.”* E.1

Entonces, ¿por qué es tan complicado este reconocimiento a nivel institucional? La respuesta es clave: porque supondría que las instituciones actuaran contra ellas mismas, y eso es algo muy difícil de plasmar en una Ley.

*“Como dice Fatima El Mouali, al Estado le cuesta reconocer el racismo institucional porque en consecuencia tendría que luchar contra sí mismo.”* E.5

*“Tú no puedes decir por ejemplo que el Estado está persiguiendo a las minorías étnicas porque eso es contradictorio en sí, lo primero que te lo va a tirar el Constitucional, porque van a intentar revocarlo lógicamente.”* E.2

#### b) Definir y prohibir expresamente el uso del perfilamiento racial y delimitar la potestad de identificación

La actuación policial, y en concreto los procedimientos de identificación, han de estar regulados y acotados por ley. La ECRI (2011) exhorta “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”. Además, la legislación ha de definir de manera exacta los estándares bajo los cuales los agentes pueden iniciar una diligencia de parada e identificación, estableciendo claramente los umbrales aceptables de una sospecha, que ha de basarse en motivos razonables y objetivos<sup>14</sup>. El CERD (2011) insta a España a revisar la legislación que da lugar a “interpretaciones que en la práctica se pueden traducir en la detención indiscriminada”.

Estos enunciados se aterrizaron el 16 de mayo de 2012, cuando la Dirección General de la Policía publicó la Circular 2/2012, sobre identificación de ciudadanos. En ella se

---

<sup>13</sup> Puede consultarse la transcripción de la comparecencia en el diario de sesiones del Congreso de los Diputados correspondiente al día 30 de diciembre de 2020, disponible en [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-261.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-261.PDF). La cita se encuentra en la p.44.

<sup>14</sup> Según el TEDH (Sentencia 70276/01, de 19 de mayo de 2004) este estándar implica la “existencia de hechos o informaciones que satisfarían a un observador imparcial sobre la posibilidad de que la persona de que se trate haya cometido una infracción”. Para ello debe haber una base objetiva basada en hechos, inteligencia policial o información relevante.



prohíben expresamente las *actuaciones masivas o indiscriminadas basadas únicamente en criterios étnicos*. Pero no concreta más, y deja una regulación de los criterios y requisitos que en la práctica permite un gran margen de arbitrariedad<sup>15</sup>, Esta disposición además no está incluida en la parte de la Directiva de obligado cumplimiento.

Actualmente la materia está regulada en el art. 16 de la LO 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, que introduce la prohibición de discriminación en las diligencias de identificación<sup>16</sup>. Se limita su práctica a dos circunstancias: *a) cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción y b) cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito.*

Como vemos, estas disposiciones suponen una prohibición tácita del uso del perfil étnico en las identificaciones. Pero ni queda definido ni expresamente prohibido. Como advierte de la Serna en su propuesta de mejora de la Ley (2014), la redacción actual sigue siendo inconcreta, lo que resulta en una ampliación injustificada del margen de discrecionalidad de la policía. El principal problema reside en el uso de las expresiones “indicios” y “razonablemente necesario” sin delimitar las circunstancias para que se cumplan. La solución sería introducir, de manera explícita, el mencionado estándar de sospecha razonable.

*“Ya ha habido voluntad, en la reforma de la LOSC, el Comité contra la Discriminación Racial de las NNUU felicitó a España por la reforma, lo que pasa es que yo creo que no es suficiente, hay que ir más allá.” E.1*

*“La Ley del 2015 sí lo intenta modificar pero es muy ambiguo. (...) y al final lo que sucede es que eso se traduce en prácticas discriminatorias, porque si no hay*

---

<sup>15</sup> El Informe Anual del Defensor del Pueblo, el informe sobre España del Relator Especial sobre Racismo de las Naciones Unidas, o el Comité de Ministros del Consejo de Europa, todos ellos en 2013, advierten que la medida devino insuficiente a la vista de la persistencia de las identificaciones basadas en perfil étnico tras la entrada en vigor de la Circular (De la Sema, *op.cit.*).

<sup>16</sup> El art. 16.1 *in fine* establece que *en la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*. El principio de no discriminación se incluye también en los principios básicos de acción de los miembros de las FCSE, regulados en el artículo 5.1.b) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

*una razón objetiva y razonable que es como el estándar de la discriminación, esto se sigue produciendo.” E.3*

*“En art. 16 de la LOSC, es ahí donde se tiene que especificar: qué son y que se tienen que objetivar. Y eso es algo que es normal en cualquier estado democrático: (...). Y eso no se da aquí.” E.5*

El art. 18.1 de la Proposición de la Ley de Igualdad de Trato dicta que *las FFCCSS evitarán la utilización de perfiles discriminatorios sin una justificación objetiva*<sup>17</sup>. Así, seguiríamos sin una definición, prohibición, ni concreción de los supuestos que entran dentro de una “justificación objetiva”.

*“La ley Zerolo (...) dice a nivel policial lo mismo que dice en la actualidad el marco que regula las identificaciones policiales (...) y eso tiene una funcionalidad nula, porque eso lleva así muchísimos años y se siguen documentando ese tipo de controles.” E.5*

Algunos grupos parlamentarios elevaron enmiendas que incluían estas adiciones, que quedaron fuera del articulado final. Así funcionan los mecanismos de negociación y equilibrio parlamentario. Pero, en este caso, entraría también en juego la resistencia al cambio de la institución policial, además de su ideologización. De hecho, los principales partidos conservadores no solo votaron en contra de las enmiendas, sino en contra de la proposición de Ley en su conjunto.

*“Toda medida que se adopte a nivel policial es como un espacio de disputa entre la derecha y la izquierda en el que la derecha serían esos defensores de la policía y la izquierda serían esos que ponen en cuestionamiento.” E.5*

*“Es un sistema de pesos y contrapesos y hay personas que entienden que estos temas son prioritarios y otras que no.” E.1*

*“Todo el cambio que hubo dentro de muchas instituciones durante la transición en la policía nunca lo hubo. Nuestra ley es del 86 y no se ha cambiado, y no se atreven a cambiarla, porque la policía (...) es un nivel fáctico interno, la policía*

---

<sup>17</sup> Esta redacción sería, de por sí, contradictoria. Si el perfil es discriminatorio no puede tener justificación objetiva alguna.

*en su conjunto, con capacidad de presión para el poder político muy importante.”*

E.4

El mayor avance en este sentido podría llegar con la futura Ley Orgánica contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, que acaba de cerrar su trámite de consulta pública y está en proceso de redacción.

*“En el documento de la consulta pública (...) el tema del perfil racial es un tema que se debe abordar”* E.1

Para ello, en el documento previo a la consulta pública de la elaboración de la LO se propone acotar la definición de perfil racial y tomar medidas más eficaces para enfrentarlo. Las recomendaciones que eleva RIS (2022) en consulta insisten en la necesidad de reconocer y prohibir explícitamente su uso e incluir el criterio de sospecha razonable. Independientemente de si la redacción final incluye o no estas exigencias, el principal problema al que se enfrenta esta Ley son los tiempos. Parecería que los entrevistados no albergan esperanzas de que vaya a aprobarse a tiempo.

*“Esperamos tener un texto no muy tarde porque a la legislatura no le queda tanto, entonces eso es un tema prioritario. Queremos que sea una ley participativa pero a la vez no podemos ir lento.”* E.1

*“Celebramos que se haya abierto una consulta pública, lamentamos que haya sido en el último año de la legislatura y que difícilmente se va a poder llegar a los tiempos”* E.5

*“No da tiempo y ellos también, Unidas Podemos, lo sabe perfectamente que no hay tiempo para sacar la Ley.”* E.2

A pesar de todo ello, e incluso ante la ausencia de disposiciones legales más claras, hay que subrayar que España sigue estando obligada a erradicar las identificaciones policiales por perfil racial.

*“El marco del derecho internacional que es de obligado cumplimiento para España. Y los tratados que ha firmado España como el de la Eliminación de la Discriminación Racial, o todo lo del Consejo de Europa, o el Plan Estratégico de*

*Antirracismo de la UE, todo lo tiene que cumplir España independientemente del marco aquí*". E.3

*“La política de DDHH debería ser transversal y debería estar fuera del fuego político (...) y que la policía cumpla los estándares de DDHH es fundamental gobierne quien gobierne”* E.5

### c) Formar a mandos y agentes en el uso correcto de perfiles

*“Es más que sabido que en las FSE hay gente con ideas incluso de extrema derecha, eso lo tenemos clarísimo, pero contra eso no se puede más que trabajar y avanzar y formar, porque al fin y al cabo lo más importante es la formación.”* E.2

*“Es fundamental la formación (...) en DDHH y más en temas como estos, porque reconocer que la policía tiene prejuicios es como reconocer que los jueces tienen prejuicios, y que los tenemos todos”* E.1

Esta formación debería abordar los DDHH, la no discriminación, y en especial la materia de racismo. Y tendría que referirse específicamente al perfilamiento racial. Lo más importante es la dimensión práctica donde se trabajen las diligencias de identificación y se proporcionen ejemplos de tipo de perfilamiento legítimo y prohibido. Sería adecuado incluir a miembros de las comunidades sujetas al perfil étnico en el diseño e impartición de estas sesiones prácticas (OSJI, 2012).

En el documento de resumen sobre las buenas prácticas llevadas a cabo en España (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2020) se menciona el Plan de Acción de lucha contra los Delitos de Odio, a través del que se diseñan y ejecutan actividades formativas específicas sobre protección de DDHH y no discriminación con la colaboración de las organizaciones del tercer sector (pero donde no hay mención alguna al racismo ni al uso de perfiles étnicos).

También destaca el *“Manual de Apoyo para la Formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la Identificación y Registro de Incidentes Racistas o Xenófobos”*<sup>18</sup>. Aquí

---

<sup>18</sup> Resultado del proyecto europeo “Formación para la Identificación y Registro de Incidentes Racistas” (FIRIR), que se lanzó en 2012 a través del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE).

sí hay un apartado específico sobre “Evitar el perfil racial”, que se remite al ejemplo del Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE)<sup>19</sup>. Entre los objetivos del PIPE se incluía la organización de acciones formativas sobre la incidencia de las identificaciones en la relación entre la Policía y la sociedad diversa.

Algunos de los expertos consultados consideran que la formación, por sí sola, no es solución suficiente. Ello se debería, precisamente, a la falta de reconocimiento del uso de los perfiles raciales señalado en los apartados anteriores.

*“Está muy bien trabajar en esas policías con formación y proximidad pero eh, hay un paso previo: no hay reconocimiento de que esto se da, no hay un mecanismo para evitar estos abusos.”. E.5*

*“En el Reino Unido han llegado a la conclusión de que el problema no es concienciar, porque a pesar de llevar no sé cuántos años con formularios y demás, el perfil no baja. Está muy hundido en el sistema.” “Si tú vas diciendo que esta policía es racista, no sé qué no sé cuántos, el bloqueo es permanente. Y a los que estamos dentro que intentamos llevar un discurso diferente se nos hace muy complicado. (...) Las formaciones pueden ser una guerra total”. E.4*

#### d) Revisar la jurisprudencia constitucional vigente

Como se ha visto en la revisión de literatura, la única resolución del TC respecto al uso de perfiles raciales<sup>20</sup> legitima su uso, aunque el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas consideró que la ausencia de discriminación no quedó acreditada<sup>21</sup>. El TC contestó que, dado que es un órgano sin carácter jurisdiccional, las decisiones del Comité no han de ser entendidas como interpretaciones auténticas y vinculantes (Martínez y Sánchez, *op.cit.*), algo de lo que difiere la jurista entrevistada.

*“Sí es vinculante. Ahí hay todo un debate que el Estado utiliza a su favor siempre pero los dictámenes de NNUU sí son vinculantes. Tú no puedes firmar un*

---

<sup>19</sup> El PIPE se impulsa desde la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad (PGPD), integrada por la Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local y varias entidades de la sociedad civil. Se ha implementado en España como proyecto piloto en algunos cuerpos locales de Policía. Se profundizará en él más adelante.

<sup>20</sup> STC 13/2011, de 29 de enero de 2011, en el caso de Rosalind Williams Lecraft.

<sup>21</sup> Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 17 de julio de 2009, en el caso de Rosalind Williams Lecraft contra España.

*tratado, someterte a un Comité y luego decir que no cumples. Ahora, que no haya mecanismos para obligar, eso es otro tema, por eso es voluntad política”*. E.3

En el momento en el que se dictó la STC 13/2001, la legislación vigente sobre identificaciones policiales era menos restrictiva que la actual. Quizás, si el caso se resolviese hoy, la conclusión del TC podría ser distinta. Pero la oportunidad de corregir esta doctrina se ha perdido al rechazar la admisión del amparo solicitado por Zeshan Muhammad en 2016. Habrá que esperar a la resolución del TEDH para poder avanzar en la regulación jurisprudencial del perfilamiento étnico discriminatorio.

*“Cuando se admitió la demanda es después de la Ley Mordaza (...) creo que va a ser muy importante esta decisión del TEDH porque todo apunta, o sea, no lo sabemos seguro y no lo podemos asegurar, pero a que esto fue una práctica discriminatoria y por lo tanto no es suficiente la legislación que tenemos ahora.”* E.3

## 7. 2. Rendición de cuentas

### a) Publicar estadísticas a partir de datos desagregados: formularios de parada

Crear registros públicos que reflejen los motivos, justificación y resultado de las identificaciones policiales, y analizar sistemáticamente estos datos, permitirá crear estadísticas sobre la proporción de las paradas con respecto a determinados grupos y su efectividad. (OSJI, 2012).

El instrumento de registro serían los formularios de parada, que tendrían carácter disuasorio de por sí al obligar al agente a justificar su actuación. Han de recoger, al menos, el motivo, los datos de la persona identificada (incluyendo sus rasgos étnicos, con atención a la normativa de protección de datos), y el resultado. Se insiste en la importancia de desglosar los datos en categorías étnicas, siempre teniendo en cuenta a la sociedad civil en el proceso.

*Al tener que justificar que una parada la hace por una razón de política criminal (...) y no una razón motivada por sus prejuicios (...) él mismo se va a dar cuenta también de sus propios prejuicios”* E.1

*“Esos formularios de parada se tienen que trabajar con la sociedad civil antirracista. Esas categorías raciales han de ser acordadas entre los movimientos sociales (...) eso no lo puede hacer la institución policial” E.5*

En este ámbito, España se caracteriza por la falta de datos y una cultura de poca transparencia. Los datos sobre identificaciones del CNP y Guardia Civil se dejaron de publicar en 2016 y no diferenciaban entre ambos cuerpos. No existen registros para la gran mayoría de policías locales ni autonómicas, y, cuando los hay, no recogen las características de las personas identificadas, los motivos de la parada ni su resultado (López-Riba, *op.cit*). La LPD y las dudas acerca del uso de categorías raciales podrían ser algunos de los motivos que explican esta resistencia, aunque ambos tienen fácil solución.

*“Nos decían los agentes de policía <<no podemos hablar de raza porque es racista>> y estamos ahí las personas racializadas diciendo que no, queremos que se hable de raza, porque cuando ustedes actúan, actúan en base a criterios raciales.”*  
*“Existen mecanismos para no vulnerar la LPD (...) esa no puede ser una justificación. Esto lo digo porque junto al hecho de que hablar de raza es racista es una de las barreras fundamentales que se suele poner.” E.5*

*“La recogida de datos étnicos (...) se tiene que hacer con tres criterios. En primer lugar con un criterio de auto-identificación, que la persona se quiera identificar de esta manera. Con un criterio de voluntariedad, y con un criterio de anonimato.” E.1*

Es cierto que a nivel de policía local se han llevado a cabo dos proyectos que incluían esta herramienta: el STEPSS y el PIPE<sup>22</sup>. El análisis de su primer ciclo de implantación (el único con datos disponibles), concluye que la introducción de formularios estuvo asociada a menores tasas de identificación, lo que supone que los agentes fueron más selectivos. Además, la desproporcionalidad en las identificaciones fue también menor, lo que indica que el uso de perfiles étnicos se redujo. (OSJI, 2015).

---

<sup>22</sup> STEPPS (*Strategies for Effective Police Stop and Search*) es una iniciativa financiada por la OSJI e implementada en 2005 por las policías locales de Fuenlabrada y Gerona. El PIPE, impulsado por la PGPD y también financiado por la OSJI, se llevó a cabo entre 2012 y 2013 por los servicios de policía de Castellón y Pedrezuela, entre 2015 y 2016 por los de A Coruña y Puertollano, y entre 2018 y 2019 por los de Móstoles, Albacete, y Ciudad Lineal, en Madrid.

A nivel nacional, la DGP se comprometió ante el Defensor del Pueblo en 2016 a instaurar los formularios y crear ficheros de datos para su análisis. Sin embargo, a día de hoy ninguna de las medidas se ha aplicado (RIS 2017). El agente de policía entrevistado, se remite al caso de Ciudad Lineal<sup>23</sup>, donde el PIPE se convirtió en territorio de disputa ideológica, para expresar sus dudas acerca de la posibilidad de que esta medida llegue a implantarse en todos los cuerpos policiales.

*“Hace falta apoyo político, los apoyos políticos suelen fluctuar.”*

*“Olvídate, pasaría un poco lo que pasó en Madrid, son trampas, palos en las ruedas, tretas... o sea, yo no lo veo. Ojalá me equivoque y ojalá lo llegue a ver, pero esto es un castillo de naipes continuo.” E.4*

#### b) Garantizar el acceso a mecanismos de control externos e independientes

*“Es normal que el control que se ejerce sobre nuestra actividad sea máximo, el mayor de todos los controles, y sin embargo es nimio, es un control muy básico, y nada más saltan las alarmas cuando es algo, pues eso, hay lesiones o muertes pero si no... pero es como está diseñado el sistema.” E.4*

*“Tenemos que tener un control sobre estos poderes que la sociedad nos ha delegado. Y todo este cuestionamiento no hay ni un solo directivo policial que se atreva a ponerlo en marcha porque le supone un desgaste interno, institucional y emocional importante y no lo van a hacer.” E.4*

¿Quién controla a quienes nos controlan? A nivel interno, compete a la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad (IPSS) del Ministerio de Interior la responsabilidad, control y seguimiento de las quejas de los ciudadanos contra las FCS. Estas quejas se presentan ante la policía y después la Unidad afectada realiza una investigación que es supervisada por la IPSS. Este sistema suscitaría dos problemas: la falta de independencia y la infradenuncia.

---

<sup>23</sup> La eliminación del PIPE, que se había implantado cinco meses antes, fue una de las medidas principales del acuerdo firmado por las derechas para gobernar en la ciudad de Madrid en 2019.



*“Asuntos Internos no deja de ser compañeros que vigilan a otros compañeros. Lo mejor es intentar que en todos los servicios policiales, esto ya está más que hablado a nivel global, sean mecanismos externos de supervisión.” E.4*

*“Y nos dicen <<no, es que ya hay mecanismos de control internos a nivel policial y esos mecanismos no detectan que ese problema se estén dando>>. Claro que no (...) os basáis en informaciones y en datos que recogéis vosotros mismos y a vosotros no acude nadie a denunciar.” E.5*

Los datos de infradenuncia son flagrantes. Según el CEDRE (2020) sólo el 18,2% de las personas que habían sufrido una situación discriminatoria ese año habían presentado alguna queja, reclamación, y/o denuncia al respecto, y sólo el 12,8% de ellas las interpusieron personas en situación administrativa irregular. Los principales motivos identificados son el miedo a las posibles represalias y la percepción de que la denuncia no será efectiva o de que el procedimiento va a ser demasiado largo. Además, algunos entrevistados añaden el factor fundamental de la falta de información y de acompañamiento.

*“Lo que se tiene que hacer es facilitar y reformar mecanismos para que esa persona pueda denunciar, porque luego no es solo denunciar, es enfrentarte a una institución (...) no hay ningún tipo de confianza, y a quienes han ido a denunciar hemos visto que siguen, que son procesos que duran una década (...) entonces hace falta tener una capacidad y unos recursos.” E.5*

*“Si tu situación migratoria es irregular pues que tú vayas a denunciar (...) se da también el factor de que va a primar tu estatus migratorio sobre tus derechos.” E.3*

*“Es muy importante el acompañamiento para que una persona tenga la información.” E.3*

En este sentido, el CEDRE cuenta con un servicio de atención a víctimas desde el que se trata de atajar este problema.

*“Hemos hecho varias medidas para mejorar. Hemos reforzado presupuestariamente y con recursos, creo que de una manera bastante importante.”*

*“Damos asesoramiento jurídico gratuito, (...) un teléfono gratuito, y se le pone en contacto con un especialista jurídico que le va a atender.” E.1*

*“Está ahora este servicio como parte del Gobierno, y que ya están intentando impulsarlo más pero yo creo que todavía falta. Y hay mucho miedo, y es un miedo que es legítimo” E.3*

Por mucha información que tengan las víctimas, el problema de la confianza en la institución ante la que se denuncie continúa. Por tanto, una de las recomendaciones comunes a todas las fuentes es la existencia de un organismo externo e independiente ante el que se puedan interponer quejas en caso de sufrir discriminación por las FCSE. El CEDRE podría cumplir esta función, pero sus actividades actualmente se centran en la asistencia y la investigación. A pesar de las recomendaciones de la ECRI en su informe de 2018 para garantizar su independencia y reforzar sus recursos, “todavía no es independiente del Gobierno y su personal y su presupuesto siguen siendo muy limitados” (ECRI, 2021).

*“Reforzar mecanismos que ya estén, no hace falta replicarlos, ¿no? El CEDRE puede ser uno de ellos pero el CEDRE depende del Ministerio de Igualdad, y el nombramiento de quienes presiden el CEDRE depende también y las atribuciones son muy limitadas (...) entonces lo que se pide es darle autonomía a ese tipo de organismos (...) y una mayor capacidad de actuación.” E.5*

Se trataría entonces de formar un nuevo organismo. Esto es precisamente lo que pretende la proposición de Ley de Igualdad a través de la creación de la Autoridad para la Igualdad de Trato y no Discriminación. En cuanto a su regulación, las organizaciones sociales han manifestado como principales preocupaciones la falta de independencia del Gobierno, insuficiencia de recursos económicos y necesidad de que su composición incluya a personas cualificadas pero que por su condición sufran discriminación étnica o racial (RIS, 2021). Los expertos coinciden.

*“Las funciones que va a tener van a ser muy importantes y va a ser una base enorme para este país. Que faltarán cosas lógicamente la ley como todas las leyes siempre quedan cosas que no llegamos a máximos, pero siempre son bienvenidas, y un marco legal era muy necesario.” E.2*

*“Sobre la Autoridad de Igualdad... luego la Ley dice presidirá este organismo una persona que será elegida por el gobierno, o sea, ¿dónde está ahí el principio de*

*independencia? Una de las enmiendas que se elevaba era (...) que no sea elegido a dedo a nivel político, sino una persona que sea elegido a nivel social” E.5*

*“A ver qué organismo sale de la Ley de Igualdad de Trato, porque la ley crea un organismo (...) pero no dice qué presupuesto va a tener”. E.1*

### 7. 3. Participación social y relaciones con la comunidad

Tal y como se ha podido ver en los apartados anteriores, una reivindicación transversal es tener en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas afectadas por la discriminación racial en el diseño y puesta en práctica de las medidas propuestas.

*“Lo más adecuado sería preguntarle a las organizaciones que trabajan en el tema, (...) hace falta una verdadera participación de calidad, efectiva, o sea, de seguimiento” E.3*

En el ámbito legislativo, la proposición de Ley de Igualdad de Trato ha tenido en cuenta las propuestas de las organizaciones sociales. Aun así, éstas han expresado su malestar por la falta de participación social durante su creación y han reclamado “una participación más activa e implicación efectiva de la sociedad civil en estos procesos” (RIS, 2021).

*“La Ley es una Ley también gracias a las organizaciones civiles con las que nosotros hemos estado en contacto permanente desde el principio. De hecho cuando se inició (...) se crearon foros y grupos de trabajo con organizaciones sectoriales para que podamos ir trabajando poco a poco en la redacción. (...) y las organizaciones sociales son también las que nos han enviado muchas propuestas de enmienda, con lo cual sin ellas no habría salido esta Ley.” E.2*

En lo relativo al control de la actuación policial y la rendición de cuentas habrían sido las organizaciones sociales y ONG quienes se han ofrecido como canales para interponer quejas y denuncias y han llevado a cabo la tarea de sensibilizar a la sociedad e informar a las personas susceptibles de discriminación sobre sus derechos

y garantías (CEDRE, 2020). En este sentido, dos de los expertos señalan la importancia de que las instituciones no olviden sus obligaciones en estos ámbitos.

*“En España pasa mucho que el Estado traslada sus obligaciones a la sociedad civil, y en este caso pasa. (...) Hay otras cosas como por ejemplo de los abogados y abogadas de oficio, pues yo no conozco que haya un turno especializado en racismo o qué formación se está dando, o sea tú puedes acceder si no tienes los recursos pero la realidad es que la gente se va a las asociaciones de la sociedad civil porque son los que tienen el conocimiento y la formación más adecuada para llevar este tipo de casos.” E.3*

*“Se carga sobre las organizaciones sociales el hacer ese control. Además, cuando han existido esas organizaciones sociales se han criminalizado (...) por ejemplo, me estoy acordando de las Brigadas Vecinales, eso es un movimiento social de diferentes organizaciones que se ponen a controlar a los agentes y lo que se hace para acabar con ellos es inflarlos a multas a través de la Ley Mordaza y porque saben que en lo económico es donde se acaba con los movimientos sociales, que no tienen esa capacidad.” E.5*

Por último, el diálogo entre las minorías étnicas y comunidades migrantes y la policía, así como que los primeros se vean representados en las plantillas de los FCS, serían mecanismos de mejora de la comunicación, confianza y cooperación entre ellos. En este sentido destacan varias iniciativas en España. A nivel nacional está la Unidad Central de Participación Ciudadana, que actúa como interlocutor social con los representantes de la sociedad civil y ONG. En la policía local este ámbito está más desarrollado debido a su nivel de proximidad. Así, encontramos la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad<sup>24</sup>, que, como se ha visto, ha sido la impulsora del PIPE. Esta entidad actúa de puente entre la policía local y la sociedad diversa y lleva a cabo foros de intercambio de opiniones. Además, destaca el Proyecto CLARA<sup>25</sup> a través del que se han generado protocolos de actuación, unidades especializadas para la lucha contra los delitos de odio, y marcos estables de cooperación y comunicación

---

<sup>24</sup> Para más información se puede consultar su página web: <https://gestionpolicialdiversidad.org/>

<sup>25</sup> Comunidades Locales de Aprendizaje contra el Racismo, la Xenofobia y los Discursos de Odio Para más información se puede consultar su página web: <https://proyectoclara.es/>

entre las policías comunitarias, otras entidades locales y las organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de los beneficios de estas iniciativas, los expertos advierten que aunque las plantillas policiales trabajen en proximidad con las comunidades afectadas, el problema de fondo no desaparecerá mientras no se implementen medidas rotundas contra el uso de perfiles, como las estudiadas hasta este punto.

*“Para las personas racializadas la PGPD, la Policía local, la policía municipal, la guardia civil, son todos lo mismo. Una persona que es tratada policialmente de forma discriminatoria no le importa el uniforme que le identifique.”*

E.5

Respecto a la posibilidad de establecer cuotas como mecanismo para garantizar la diversidad en el reclutamiento, surgen dudas en el mismo sentido.

*“Es difícil... por ejemplo aquí teníamos a un chaval de padre guineano y madre blanca caucásica que el decía que en su grupo, que eran todos racializados, no estaba bien visto ser policía. Entonces te quitas un prestigio social. Tenemos que hacer de la policía un trabajo atractivo y lógicamente dando hostias, identificando y cacheando no lo hacemos.”* E.4

#### 7. 4. Elaboración algorítmica de perfiles

Abordar en profundidad el tema de la discriminación algorítmica excedería por su magnitud los objetivos de este trabajo. Sin embargo, es importante mencionarlo ya que en los últimos años está empezando a utilizarse en sistemas de organización de operativas policiales.

*“Tenemos que tener muy claro que el algoritmo, la estructura que decida qué policías van a qué barrios, que no sea racista.”* NM

*“Lo que se está haciendo con la IA es utilizar los datos que ya hay para que determinen los programas qué zonas son más peligrosas (...) esos datos están sesgados, entonces ya parte de un principio totalmente discriminator.”* YO

En el contexto europeo la legislación prohíbe la elaboración algorítmica de perfiles basada en indicadores con criterios que conlleven un riesgo de discriminación. Antes de cualquier tratamiento, la autoridad competente deberá evaluar los datos para

detectar posibles características protegidas y eliminar datos cuyo uso sería ilícito (FRA, 2018). Esto es precisamente lo que se reclama a nivel nacional.

*“Determinados programas de inteligencia artificial deberían ser evaluados y revisados tanto por organismos de DDHH como con un enfoque de DDHH y eso no se está haciendo.” NM*

*“El problema de todo lo que tiene que ver con la IA es que es un mundo totalmente opaco (...) sí sabemos que los programas de IA que se están utilizando a nivel policial se están copiando de países como RU o EEUU y ahí hay investigaciones (...) y se ha demostrado en EEUU que se utiliza el criterio racial como criterio de peligrosidad.” YO*

En España están empezando a darse pasos en este sentido. La proposición de Ley de Igualdad hace mención a ello<sup>26</sup>, aunque de manera bastante genérica y sin establecer medidas concretas. Además, se ha aprobado la creación de una Agencia de Evaluación de Algoritmos, de nivel estatal. Sin embargo, aún no se ha desarrollado la ley que regulará este organismo.

*“En la Ley de Igualdad de trato propusimos alguna enmienda, y se ha aceptado, sobre el tema de la inteligencia artificial, pero yo creo que hay que se más ambiciosos.” NM*

*“A nivel institucional se ha aprobado por parte de las fuerzas progresistas la creación de una agencia estatal básicamente para hacer esta labor, lo que pasa es que se aprobó a finales del año pasado y todavía no se ha puesto en marcha.” YO*

---

<sup>26</sup> El art. 23, sobre Inteligencia Artificial y mecanismos de toma de decisión automatizados versa como sigue: 1. (...) Las administraciones públicas favorecerán la puesta en marcha de mecanismos para que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones que se utilicen en las administraciones públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente. En estos mecanismos se incluirán su diseño y datos de entrenamiento, y abordarán su potencial impacto discriminatorio. Para lograr este fin, se promoverá la realización de evaluaciones de impacto que determinen el posible sesgo discriminatorio. 2. Las administraciones públicas, en el marco de sus competencias en el ámbito de los algoritmos involucrados en procesos de toma de decisiones, priorizarán la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas por los mismos.

## 8. Conclusiones

A lo largo de este trabajo nos hemos acercado al fenómeno del perfilamiento racial policial y hemos analizado la respuesta de las instituciones públicas españolas ante su uso. Hemos visto que esta práctica se ha documentado ampliamente en nuestro país, tanto en estudios de tipo cuantitativo como en informes elaborados por organismos internacionales y organizaciones sociales para la defensa de los DDHH. También hemos advertido su naturaleza discriminatoria y sus efectos nocivos para el ejercicio de la función policial, la sociedad civil, y la salud de nuestra democracia.

Desde el enfoque teórico del racismo institucional, al que se ha circunscrito el uso de perfiles raciales por la policía, en este trabajo se precisa la obligación de las instituciones españolas de actuar de manera contundente para erradicarlo. Su principal objetivo ha sido estudiar el alcance y los límites de esta respuesta institucional en línea con las exigencias y recomendaciones que se han formulado al respecto. Para ello, además del examen exhaustivo de fuentes secundarias, nos hemos valido de testimonios de expertos en procederes políticos, legislativos, policiales y sociales contra la discriminación.

Del análisis realizado podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. No se puede combatir lo que no se reconoce. En España el uso del perfil racial se suele achacar a la discriminación estructural (una dimensión más amplia, y, por tanto, menos exacta del racismo) o a los prejuicios individuales de los agentes de policía. Es difícil para un Estado admitir la existencia de prácticas racistas que se generan por y desde sus propias instituciones. Sin embargo, este reconocimiento sería un paso previo e indispensable antes de poner en marcha cualquier medida que pretenda acabar con ellas.
2. La policía es una institución resistente al cambio. Además, la toma de decisiones políticas y legislativas que afectan su funcionamiento se situaría en un espacio de disputa ideológica entre fuerzas conservadoras y progresistas. Esto compromete la posibilidad de avanzar en materia de lucha contra el perfilamiento racial. Ejemplos de ello son la eliminación del PIPE en la ciudad de Madrid, el rechazo a las enmiendas a la Ley de Igualdad de Trato que proponían definir y prohibir el uso de perfiles raciales e introducir el estándar de sospecha razonable, o las escasas esperanzas de sacar adelante una LO contra el Racismo. Estas medidas van en línea con las

recomendaciones que se han formulado para España desde diversos organismos internacionales e irían a favor de la protección de los DDHH y la garantía de la igualdad y la no discriminación. Deberían, por tanto, ser objeto de un compromiso común a todas las fuerzas políticas e instituciones públicas.

3. Tenemos que controlar a quienes nos controlan. En el ámbito de rendición de cuentas falta mucho por hacer. Habría que extender el uso de los formularios de parada a todos los cuerpos policiales, y existen fórmulas para hacerlo sin contravenir la LPD. También sería necesario seguir reforzando las funciones de acompañamiento y asesoramiento a víctimas de discriminación. Por último, es esencial la creación de un organismo de control externo e independiente. La futura Autoridad para la Igualdad de Trato podría cumplir esta función, siempre que se le garanticen recursos suficientes y verdadera independencia política.

4. Hay que implicar a la sociedad civil y diversa. Las organizaciones civiles llevan años trabajando esta materia y no siempre se han tenido en cuenta sus propuestas. Por otra parte, a veces se les habría cargado con la responsabilidad de asesorar a las víctimas y controlar a la institución policial. Sin embargo, asegurar una participación social efectiva no quiere decir que el Estado pueda eximirse de sus obligaciones. Garantizar la igualdad y la no discriminación sigue siendo su responsabilidad bajo los estándares del derecho internacional y los DDHH.

5. A pesar de todo, hemos avanzado y se sigue avanzando, aunque con ciertos niveles de incertidumbre. La aplicabilidad de varias de las medidas analizadas va a depender de los siguientes factores: el desarrollo y aplicación de la Ley de Igualdad; el texto definitivo de la LO Contra el Racismo, si es que llega a aprobarse; la decisión del TEDH en el caso Muhammad y la reacción de España ante la misma; la puesta en marcha de Agencia de Evaluación de Algoritmos y la futura regulación en materia de discriminación algorítmica. Por tanto, sería interesante retomar esta investigación una vez tengamos respuesta a estas cuestiones. Aunque es cierto que se están tomando medidas en la buena dirección, todavía está por demostrar el compromiso y voluntad institucional necesarios para erradicar una práctica injusta, discriminatoria y dañina como es el perfilamiento racial policial.



## 9. Bibliografía

- Aguilar, M.J. y Buraschi, D. (2016). Del racismo y la construcción de fronteras morales a la resistencia y el cambio social: la sociedad civil frente a las migraciones forzadas. *Servicios Sociales y Política Social*, 33(111), pp. 29-44.
- (2017). Herramientas conceptuales para un antirracismo crítico-transformador. *Tabula Rasa*, 26, pp. 171-191.
  - (2020). *Racismo y antirracismo. Comprender para transformar*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Recuperado de <https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/22058>, último acceso el 7 de febrero de 2022.
- Agulló, E., Cabo, J., et.al. (2004). *Erradicación del chabolismo e integración social de los gitanos en Avilés. Investigación, evaluación y propuestas*. Asturias: Universidad de Oviedo.
- APDHA (Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía), (2016). *Identificaciones basadas en perfil étnico en Granada. Estudio realizado mediante observación y entrevistas directas*. Disponible en <https://www.apdha.org/media/granada-identificaciones-etnicas-2016-web.pdf>, último acceso el 1 de febrero de 2022.
- Arenas, L. y García, E. (2016). Identificaciones policiales y discriminación racial en España. Evaluación de un programa para su reducción. *Boletín Criminológico* 163.
- Carmichael, S. y Hamilton, C. (1968). “Black Power: The Politics of Liberation”. Harmondsworth: Penguin. Citado en Phillips, C. (2011). “Institutional racism and ethnic inequalities: an expanded multilevel framework”. *Journal of social policy*, 40(1), pp.173-192.
- CE (Comisión Europea) (2020). *Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025*. Disponible en [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/a\\_union\\_of\\_equality\\_eu\\_action\\_plan\\_against\\_racism\\_2020\\_-2025\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_es.pdf), último acceso el 7 de diciembre de 2021
- CEDRE (Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica) (2020). *Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020*. Disponible en [https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/destacados/pdf/08-PERCEPCION\\_DISCRIMINACION\\_RACIAL\\_NAV.pdf](https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/destacados/pdf/08-PERCEPCION_DISCRIMINACION_RACIAL_NAV.pdf), último acceso el 13 de junio de 2022.
- CERD (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial) (2011) Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales: España. [CER/C/ESP/CO/18-20 ].
- (2016, Observaciones finales sobre España [CERD/C/ESP/CO/21-23], disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ESP/INT\\_CERD\\_COC\\_ESP\\_23910\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ESP/INT_CERD_COC_ESP_23910_S.pdf), último acceso el 20 de mayo de 2022.
  - (2020). *Recomendación general nº 36 relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden*. Disponible en

[https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/recursos/publicaciones/2020/pdf/CERD\\_C\\_GC\\_36\\_9291\\_E\\_\(1\).pdf](https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/recursos/publicaciones/2020/pdf/CERD_C_GC_36_9291_E_(1).pdf), último acceso el 7 de diciembre de 2021

COE (Consejo de Europa) (2019). “Ethnic profiling: a persisting practice in Europe”. Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Disponible en <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/ethnic-profiling-a-persisting-practice-in-europe>, último acceso el 7 de diciembre de 2021.

Comité de Ministros del COE, (2013). Resolución CM/ResCMN(2013)4 sobre la implementación del Convenio-Marco para la Protección de las Minorías Nacionales por parte de España, disponible en <https://docplayer.es/13383286-Sobre-la-implementacion-del-convenio-marco-para-la-proteccion-de-las-minorias-nacionales-por-parte-de-espana.html>, último acceso el 20 de mayo de 2022.

De la Serna, C. (2014). Uso de perfiles étnicos por parte de la policía en España: una oportunidad histórica de erradicarlos. *Debates Jurídicos*, 3.

ECRI (European Comitee Against Racism and Intolerance) (2011). *Cuarto informe sobre España*, 8 de febrero de 2011.

- (2018). *Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión)*, 27 de febrero de 2018.

- (2021). “*ECRI conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Spain subject to interim follow-up*”, 23 de febrero de 2021.

ENAR (European Network Against Racism), (2021). “*The sharp edge of violence: police brutality and community resistance of racialised groups*”. Disponible en [https://www.enar-eu.org/IMG/pdf/enar\\_report\\_-\\_the\\_sharp\\_edge\\_of\\_violence-2.pdf](https://www.enar-eu.org/IMG/pdf/enar_report_-_the_sharp_edge_of_violence-2.pdf), último acceso el 3 de febrero de 2022.

FRA (Agencia de Derechos Fundamentales de la UE) (2010) “*European Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report*”. Recuperado de <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results-report>, último acceso el 1 de febrero de 2022.

- (2017). “*Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results*”. Disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results>, último acceso el 1 de febrero de 2022.

- (2018). “*Being Black in the EU. Second European Union Minorities and Discrimination Survey*”. Disponible en [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-being-black-in-the-eu-summary\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-being-black-in-the-eu-summary_en.pdf), último acceso el 7 de diciembre de 2021.

- (2019). *Guía para prevenir la elaboración ilícita de perfiles en la actualidad y en el futuro*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

García Añón, J., Bradford, B., et.al. (2013). “*Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*”. Valencia: Tirant Lo Blanch.

- Gonzalo Quiroga, M. (2001) “Discriminación racial y control de identificación policial”. *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía* (3), pp. 2158-2164.
- Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes (2018). Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes acerca de su misión a España. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/249/78/PDF/G1824978.pdf?OpenElement>, último acceso el 22 de mayo de 2022.
- Guerra Cáceres, P. y Ouled, Y.M. (18 de enero de 2022). La inteligencia Artificial y su impacto en las comunidades racializadas. *Público*. Disponible en <https://osalto.gal/inteligencia-artificial/politica-parlamentaria-comienza-tomar-serio-riesgos-ia-big-data>, último acceso el 4 de febrero de 2022.
- Keskinen, S., Atabong, A., *et.al.*, (2018). “The Stopped – Ethnic Profiling in Finland”. Helsinki: Swedish School of Social Science, University of Helsinki.
- McIntosh, P. (1989). White Privilege: Unpacking the Invisible Knapsack. *Peace and Freedom*, pp. 10-12.
- OSJI (Open Society Justice Initiative) (2009). “*Ethnic Profiling in the European Union: pervasive, ineffective, and discriminatory*”, Open Society Institute, Nueva York. Disponible en [https://www.justiceinitiative.org/uploads/8cef0d30-2833-40fd-b80b-9efb17c6de41/profiling\\_20090526.pdf](https://www.justiceinitiative.org/uploads/8cef0d30-2833-40fd-b80b-9efb17c6de41/profiling_20090526.pdf) , último acceso el 3 de febrero de 2022.
- (2012). *Reducing Ethnic Profiling in the European Union. A Handbook of Good Practices*, Open Society Institute, Nueva York. Disponible en [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-12172012\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-12172012_0.pdf), último acceso el 7 de febrero de 2022.
- (2015). *Identificaciones policiales imparciales y eficaces. Lecciones sobre la reforma en cinco servicios policiales españoles*. Disponible en <https://www.gitanos.org/upload/33/59/1.4.0-OPE-ide Identificaciones policiales imparciales y eficaces.pdf>, último acceso el 22 de mayo de 2022.
- (2019). *Bajo sospecha. Impacto de las prácticas policiales discriminatorias en España*. Disponible en <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/1965aea9b1460b14f2afe5f0c9a17e1b90f0f689.pdf>, último acceso el 3 de febrero de 2021.
- López Riba, J.M. (2019). *Las identificaciones policiales en España. Un análisis crítico desde la criminología*. [Tesis doctoral, Universitat Pompeu Fabra]. Disponible en <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/666512/tjmlr.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, último acceso el 2 de febrero de 2020.
- Lorite, A. (22 de noviembre de 2021). La política parlamentaria comienza a tomar en serio las violencias de la inteligencia artificial y el big data. *El Salto*. Disponible en <https://osalto.gal/inteligencia-artificial/politica-parlamentaria-comienza-tomar-serio-riesgos-ia-big-data>, último acceso el 4 de febrero de 2022.

- Martínez, M., y Sánchez, T. (2011). “Ilegalidad e inconstitucionalidad de determinadas prácticas policiales. Controles de identidad, detenciones y uso del perfil étnico en la persecución y castigo del inmigrante sin papeles”. *Revista Mugak*, 57. Disponible en <http://mugak.eu/revista-mugak/no-%2057/ilegalidad-e-inconstitucionalidad-de-determinadas-practicas-policiales>, último acceso el 2 de febrero de 2022.
- (2019). Los requerimientos de identificación racistas y detenciones en el control migratorio. *Revista Crítica Penal y Poder*, 18.
- Oficina de DDHH del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación (2020) “Resumen sobre buenas prácticas en España para prevenir y combatir el perfilamiento racial” al proceso consultivo de la Recomendación no 36 del CERD. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/GC36/Spain.DOCX>, último acceso el 22 de mayo de 2022.
- PACE (Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa) (2020). *La elaboración de perfiles étnicos en Europa: un asunto de gran preocupación*. Propuesta de resolución a la Comisión de Igualdad y No Discriminación. Disponible en <https://pace.coe.int/pdf/5b30889bff81293d1c38311f6b198d70b7f81efe7e2005982abc4873fe214770/doc.%2014545.pdf>, último acceso el 7 de diciembre de 2021.
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2013), Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en su visita a España [A/HRC/23/56/Add.2], 6 de junio de 2013. Disponible en [http://www.oldaccem.accem.es/ficheros/documentos/pdf\\_noticias/2013\\_pdf/A\\_HRC\\_23\\_56\\_Add.2-Spanish.pdf](http://www.oldaccem.accem.es/ficheros/documentos/pdf_noticias/2013_pdf/A_HRC_23_56_Add.2-Spanish.pdf), último acceso el 20 de mayo de 2022.
- Rey Martínez, F. (2017). “Igualdad y prohibición de discriminación: de 1978 a 2018”. *Revista de Derecho Político*, 100, pp. 125-171.
- RIS (Rights International Spain) (2017) “Ethnic profiling in Spain: a generalized and unresolved police practice”. Disponible en <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/479c7a7fb990916d8b94b2b7dc8559fbaefc9991.pdf>
- (2018). “Standards and best practices to combat ethnic profiling in policies”. Disponible en <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/noticia/8bf5d862a089893e4c0b9060a81ef1dd33ad7a52.pdf>, último acceso el 7 de febrero de 2022.
- (2020). *Crisis Sanitaria Covid-19. Racismo y xenophobia durante el estado de alarma en España*. Disponible en <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/d0b782ac0452e9052241b17a646df19ad4edf12c.pdf>, último acceso el 4 de febrero de 2022.
- (2021). *Conclusiones sobre el análisis derivado de la aplicación del Cuestionario Estudio y Diagnóstico sobre Igualdad Racial en España (Cuestionario EDIRE) a la Proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación*. Disponible en <https://juristasgitanos.org/wp-content/uploads/2022/01/Analisis-PL.pdf>, último acceso el 10 de junio de 2022.

- (2022). *Aportaciones a la consulta pública para la elaboración de una Ley Orgánica contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia*". Disponible en <https://rightsinternationalspain.org/wp-content/uploads/2022/04/Aportaciones-RIS-a-Consulta-Ley-racismo.pdf>, último acceso el 10 de junio de 2022.
- Sánchez Barrilao, J.F. (2002). "Identificación documental de nacionales y extranjeros (Comentario a la STC 13/2001, de 29 de enero)". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 64, pp. 217-238.
- Schmitt, M. y Pernas, B. (2008). *El proyecto STEPSS (Strategies for Effective Police Stop and Search) en España*. GEA21.
- Solanes, A. (2019). La discriminación racial o étnica: marco jurídico, formas y protección. *Eunomía. Revista de Cultura de la Legalidad*, 17, pp. 35-67.
- SOS Racisme Catalunya (2019). *La apariencia no es motivo. Identificaciones policiales por perfil étnico en Cataluña*. Disponible en <https://www.pareudepararme.org/uploads/informe2018-es.pdf>, último acceso el 1 de febrero de 2022.
- Terrón Santos, D. (2001). "Etnia y requerimiento policial de identificación: Comentario a la STC 13/2001, de 29 de enero". *E-Derecho Administrativo*, (2). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=238303>, último acceso el 2 de febrero de 2022.
- Wagman, D. (2005). *Perfil racial en España: Investigaciones y recomendaciones*. Open Society Justice Initiative.
- Ziati, H., Trespaderne, A., et. al. (2022). Identificaciones policiales por perfil racial. Estudio criminológico sobre las experiencias de identificación en España en 2020-2021. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 14(1), pp. 41-56.

## 10. Webgrafía

- Aguilar, M.J. y Buraschi, D. (2021). *Racismo institucional: ¿De qué estamos hablando?* Theconversation.com, 20 de marzo de 2021, disponible en <https://theconversation.com/racismo-institucional-de-que-estamos-hablando-157152>, último acceso el 6 de junio de 2022.
- Bela, D. (2021). *El privilegio blanco que te beneficia*. Desireebela.com, 30 de marzo de 2021, disponible en <https://www.desireebela.com/el-privilegio-blanco-que-te-beneficia/>, último acceso el 6 de diciembre de 2021.
- Kendi, I.X. (2020). *The difference between being "not racist" and antiracist* [video]. Charla TED disponible en [https://www.ted.com/talks/ibram\\_x\\_kendi\\_the\\_difference\\_between\\_being\\_not\\_racist\\_and\\_antiracist/transcript](https://www.ted.com/talks/ibram_x_kendi_the_difference_between_being_not_racist_and_antiracist/transcript), último acceso el 6 de diciembre de 2021.
- Ouled, Y.M. (2021). *Por qué luchar sólo contra los delitos de odio no acabará con el racismo institucional y estructural*. Alrevesyalderecho Blog, 17 de mayo de 2021, disponible en <http://blogs.infolibre.es/alrevesyalderecho/?p=6044>, último acceso el 6 de diciembre de 2021.

- Peña, L. (2008). *Perfilamiento, discriminación y tratamiento de las situaciones ilegales*, Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en <https://lorenzopena.es/ms/perfilam.htm>, último acceso el 2 de febrero de 2022.
- RIS (Rights International Spain) (2018). “Because You’re Black: Spain Ethnic Profiling Case Goes to Strasbourg”. Disponible en <https://www.liberties.eu/en/stories/echr-takes-on-case-on-ethnic-profiling/13945>, último acceso el 1 de febrero de 2022.
- Toasijé, A. (2018). *Por qué ya no digo “racializada”, “racializado”*. *Africanidad*, 6 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.africanidad.com/2018/12/porque-nunca-digo-racializada.html>, último acceso el 7 de febrero de 2022.

## 11. Legislación, normativa y jurisprudencia

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2001, de 29 de enero de 2001.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 70276/01, de 19 de mayo de 2004, en el asunto *Gusinsky c. Rusia*.

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 17 de julio de 2009 en el caso *Williams Lecraft c. España* (Comunicación núm. 1493/2006).

Circular 2/2012 de la Dirección General de la Policía, de 16 de mayo de 2012, sobre identificación de ciudadanos.

## 12. Anexo 1: Guion de las entrevistas<sup>27</sup>

1. Bienvenida, agradecimiento y presentación

2. Exposición general del tema y los objetivos del trabajo

3. Bloques temáticos a tratar:

3.1. Reconocimiento: ¿Son conscientes las instituciones públicas del problema? ¿Por qué no se pronuncian al respecto?

3.2. Medidas legislativas: ¿Cómo considera la legislación vigente? ¿Qué suponen los proyectos legislativos en trámite? ¿Cómo ha sido su proceso de creación? ¿Debería hacerse algo más?

3.3. Rendición de cuentas

3.3.1. Mecanismos de control: ¿Cuál es el trámite para interponer una queja/denuncia? ¿A qué se debe el problema (documentado) de la infradenuncia? ¿Cómo valora la posibilidad de crear un organismo externo e independiente para tramitar las quejas?

3.3.2. Recogida de datos desglosados: ¿Considera necesario recoger y hacer públicas datos estadísticos sobre identificaciones publicados? ¿Qué información debería recogerse? ¿A través de qué medio podría hacerse?

3.4. Medidas y experiencias a nivel policial

3.4.1. Formación: ¿Qué se hace/debería hacerse?

3.4.2. Reclutamiento: ¿Qué se hace/debería hacerse?

3.4.3. Policía de proximidad: ¿Qué se hace/debería hacerse?

3.4.4. UGPD y PIPE: ¿Qué supone la puesta en marcha de estos proyectos?

---

<sup>27</sup> Este es el guion general, de elaboración propia, que se siguió en todas las entrevistas. Según el ámbito de conocimiento de cada uno de los expertos consultados se formularon de diferente manera ciertas preguntas o se trató con mayor o menor profundidad alguno de los bloques temáticos.

3.5. Participación de las organizaciones de la sociedad civil: ¿Existen cauces de comunicación? ¿Se tienen en cuenta sus propuestas a la hora de diseñar/adoptar medidas?

3.6. Elaboración algorítmica de perfiles: ¿Qué riesgos tiene? ¿Qué se puede hacer/se está haciendo para evitarlos?

4. Conclusiones, agradecimiento y despedida



### 13. Anexo 2: Medidas a aplicar para luchar contra el uso de perfiles étnicos/raciales en las identificaciones policiales

Bloque temático / Ámbito de aplicación	RECONOCIMIENTO	RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN SOCIAL/RELACIONES CON LA COMUNIDAD	ELABORACIÓN ALGORÍTMICA DE PERFILES
<b>POLÍTICO/ ADMINISTRATIVO</b>	Abordar la <b>discriminación institucional</b>	Publicar y monitorear <b>estadísticas públicas a partir de datos étnicos desagregados</b>	<b>Involucrar a las organizaciones sociales y la comunidad</b> en el diseño y puesta en marcha de medidas	<b>Evaluar los sistemas desde un estándar de DDHH</b>  <b>Garantizar la transparencia</b> en el uso de los sistemas
		Crear <b>mecanismos de control externos</b> , públicos e independientes	Poner en <b>marcha campañas de sensibilización e información</b> sobre derechos y garantías	Crear un <b>organismo independiente de supervisión</b>
<b>JURÍDICO/ LEGISLATIVO</b>	<b>Definir y prohibir</b> expresamente el uso del perfil étnico/racial	Establecer un sistema adecuado de <b>sanciones e infracciones disciplinarias</b>	<b>Involucrar a las organizaciones sociales y la comunidad</b> en la redacción de instrumentos legislativos que aborden el uso de perfiles	<b>Aprobar normas que aseguren la no discriminación</b> en el uso de los sistemas
	Delimitar las potestades de identificación a través del <b>estándar de sospecha razonable y objetiva</b>			
	<b>Revisar la jurisprudencia</b> constitucional vigente			
<b>POLICIAL</b>	<b>Prohibir expresamente</b> el uso del perfil étnico/racial en <b>códigos de conducta y directrices operativas</b>	Utilizar <b>formularios de parada</b> para el registro de identificaciones	<b>Involucrar a las organizaciones sociales y comunidad</b> en el diseño y puesta en marcha de medidas  Desarrollar programas de reclutamiento y retención para <b>formar plantillas diversas</b>	
	Impartir <b>formaciones prácticas y específicas</b> sobre (no)uso de perfiles	Garantizar el funcionamiento de los <b>mecanismos de control internos</b>	Crear <b>unidades especializadas / policía de proximidad</b>	

Tabla 2: Sistematización de medidas contra el perfil étnico/racial  
Fuente: elaboración propia a partir de Wagman (2005), OSJI (2012), de la Serna (2014), FRA (2018), CERD (2020) y PACE (2020)