

# LAS IDENTIFICACIONES POLICIALES EN ESPAÑA

Un análisis crítico desde la criminología

José María López Riba

---

TESI DOCTORAL UPF / 2019

Dra. Elena Larrauri Pijoan

DEPARTAMENT DE DRET





## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, me gustaría agradecer a mi directora Elena Larrauri todo el apoyo que me ha prestado para la realización de esta tesis doctoral y la confianza que ha depositado en mí desde el primer momento. Sus comentarios, correcciones y, sobre todo, sus preguntas han hecho madurar este trabajo desde sus primeros esbozos pero también a mí como investigador.

Sin duda el desarrollo de esta tesis no hubiera sido el mismo si no hubiera contado con la inestimable compañía de mis colegas del Grupo de Investigación en Criminología y Sistema Penal de la Universidad Pompeu Fabra. A Ares Batlle, Ariadna Blanco, Rocío González, Cristina Güerri, Tadeo Luna, Marta Martí, Consuelo Murillo, Albert Pedrosa (pese a no ser miembro formal del grupo, ha sido como uno más desde el inicio), Martí Rovira, y Cristina Sobrino les agradezco todo el conocimiento que he adquirido por trabajar junto a ellas y ellos, pero sobre todo el apoyo que me han dado durante estos años. Quería agradecer especialmente a Úrsula Ruiz por todo el tiempo que ha dedicado y toda la ayuda que me ha prestado en el tramo final de este periodo.

Parte del desarrollo de esta tesis se realizó en el *Centre for Criminology* de la Universidad de Oxford (Reino Unido), bajo la supervisión del profesor Ian Loader, con quien me siento en deuda por su cálida acogida y sus valiosos consejos. Además, durante mi estancia allí tuve la oportunidad de reunirme con otros profesores a los que me gustaría agradecer toda su ayuda: al profesor Ben Bradford, al profesor Mike Hough y a la profesora Alpa Parmar. También me gustaría agradecer a Andrew Crosby, Alejandro De Pablo, Ed Dodson, Francesca Esposito, Eilidh Guthrie, Elise Hamerslag, Daniel Ibrahim y Honoré Lengané, quienes me acompañaron durante esa aventura e hicieron que me sintiera un poco menos lejos de casa.

Esta tesis se ha beneficiado de los consejos de muchas personas pero quería hacer una especial mención a Jorge Rodríguez, de quien he tenido la suerte de aprender tanto sobre métodos y técnicas de investigación que sería injusto no reconocerlo en este trabajo; a Ester Blay, sin duda la principal responsable de que iniciara esta aventura y a quien nunca agradeceré lo suficiente que me guiara en los primeros pasos; a Jesús Requena, quien siempre estuvo dispuesto a aclararme cualquier duda relacionada con el trabajo de la

policía; y, en general, a todo el grupo de investigación en criminología de la Universidad de Girona por sus sugerentes comentarios durante mi participación en uno de sus seminarios.

Para el desarrollo de algunos apartados de esta tesis ha sido imprescindible contar con la ayuda de algunas personas. Por ello me gustaría agradecer a las personas que se prestaron a concederme su tiempo para la realización de entrevistas: los dos inspectores de policía, Cristina de la Serna, Lorena Antón y Alicia Rodríguez.

Por último, y no por ello menos importante, a mi madre, a mi hermano, a mi padre y a mi familia en general, por aguantarme y apoyarme incondicionalmente durante toda mi vida, también en este complejo periodo de mi vida que ha supuesto el desarrollo de esta tesis.

## RESUMEN

El principal objetivo de esta tesis doctoral es examinar la potestad policial para llevar a cabo identificaciones desde una perspectiva criminológica. Para ello, se realiza un estudio de los preceptos legales que las regulan; una revisión de la investigación criminológica nacional e internacional para exponer los temas que esta literatura ha destacado; y un análisis de los datos oficiales para observar la distribución demográfica y geográfica, su eficacia preventiva y la extensión de su uso. Los principales hallazgos de este trabajo son que: las identificaciones se utilizan de forma extensiva en España si lo comparamos con otros contextos; la regulación dota a la policía de un espacio amplio de discrecionalidad para llevarlas a cabo; los mecanismos para vigilar cómo se están realizando en la práctica son limitados, más allá de los formales que establece la ley. Todo ello pese a que se ha visto que: no parece que cumplan de forma efectiva con los objetivos que establece la legislación; se concentran en ciertos colectivos; su práctica actual tiene consecuencias negativas tanto para la propia policía, pérdida de confianza y legitimidad, como para las personas identificadas, pueden suponer el inicio o reforzar procesos de etiquetamiento y exclusión social.

## ABSTRACT

*The main objective of this thesis is to study the power of the police to conduct identity checks from a criminological perspective. For this purpose, an examination is made of the legislation; a review of national and international criminological research to expose the issues that this literature has highlighted; and an analysis of the official police data to see their demographic and geographic distribution, their preventive effectiveness and the extension of their use. The main findings of this work are: they are used extensively in Spain comparing with other contexts; the regulation gives the police a broad space of discretion to conduct them; there are limited procedures to monitor how they are being carried out in the practice, apart from the formal ones that have been established in the law. All of that despite: it does not seem that the use of this power is meeting the legal objectives; they are concentrated in certain groups; their current practice has negative consequences both for the police themselves, the loss of trust and legitimacy, and for the people identified, they can mean the beginning of labeling and social exclusion or the reinforcement of these processes.*



La realización de esta tesis ha sido posible gracias a la financiación de una Ayuda para la contratación del personal investigador novel de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación de la *Generalitat de Catalunya* (FI-2016); la estancia realizada en el *Centre for Criminology* de la Universidad de Oxford (Reino Unido), estuvo financiada con un *Pla de Mesures de Suport a la Recerca* de la Unidad de Coordinación Académica de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra. Además, este trabajo se ha desarrollado en el marco de los proyectos de investigación “Supervisión en la comunidad: intervención en la fase de ejecución de las sentencias. Especial énfasis en la violencia de género”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER2012-32150) y “Ejecución y supervisión de la pena: calidad de la intervención, legitimidad y reincidencia”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER2015-64403-P).





# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. LA POLICÍA: FUNCIONES Y PODERES.....</b>	<b>7</b>
<b>1. ¿Qué es la policía? .....</b>	<b>7</b>
1.1. Surgimiento del término policía.....	8
1.2. La policía como institución, como organización y como profesión .....	17
<b>2. La policía en España .....</b>	<b>29</b>
2.1. El sistema policial español .....	29
2.2. La policía en Cataluña .....	42
2.3. El modelo policial español y catalán .....	46
<b>3. Identificación, poderes policiales relacionados y controles de la actuación policial .....</b>	<b>48</b>
3.1. La identificación policial y otros poderes de la policía en España .....	49
3.2. Controles de la actuación policial .....	56
<b>CAPÍTULO 2. LAS PARADAS POLICIALES: EL CONTEXTO COMPARADO .....</b>	<b>67</b>
<b>1. Discusión en torno a la justificación de las paradas policiales .....</b>	<b>70</b>
1.1. Las paradas policiales como una herramienta de control de la delincuencia .....	70
1.2. Las paradas policiales como una herramienta de mantenimiento del orden.....	79
<b>2. Modelos de regulación de las paradas policiales .....</b>	<b>87</b>
2.1. Parada y cacheo .....	87
2.2. Control de identidad .....	96
2.3. El difícil control de la discrecionalidad en las paradas policiales .....	99
<b>3. ¿A quién para la policía? .....</b>	<b>103</b>
3.1. Perfil étnico y disparidades raciales en las paradas policiales .....	105
3.2. Los jóvenes como foco de atención policial.....	114
<b>4. Consecuencias de la práctica de las paradas policiales.....</b>	<b>116</b>
4.1. Confianza y legitimidad .....	117
4.2. Exclusión social .....	119
4.3. Etiquetamiento .....	121
<b>CAPÍTULO 3. LAS PARADAS POLICIALES EN ESPAÑA: EL CASO DE LA IDENTIFICACIÓN POLICIAL.....</b>	<b>123</b>
<b>1. Regulación legal de las identificaciones .....</b>	<b>123</b>
1.1. Antecedentes .....	125
1.2. La regulación vigente: la LOPSC de 2015 .....	127
<b>2. La perspectiva policial de la práctica de las identificaciones .....</b>	<b>139</b>
<b>3. Análisis criminológico de las identificaciones policiales en base a investigaciones previas .....</b>	<b>142</b>
3.1. Uso de las identificaciones en el control de la migración .....	144
3.2. Uso del perfil racial/étnico en las identificaciones .....	146

3.3. Eficacia de las identificaciones .....	164
<b>CAPÍTULO 4. INVESTIGACIONES EMPÍRICAS SOBRE LAS IDENTIFICACIONES EN CATALUÑA .....</b>	<b>171</b>
<b>1. Aproximación a la distribución social y geográfica de las identificaciones .....</b>	<b>171</b>
1.1. Explicaciones sobre la distribución social y geográfica de las paradas policiales .....	171
1.2. Diseño de la investigación.....	173
1.3. Resultados.....	175
1.4. Discusión .....	180
1.5. Limitaciones .....	181
1.6. Conclusiones .....	181
<b>2. ¿Tienen las identificaciones policiales efectos preventivos en la delincuencia? .....</b>	<b>182</b>
2.1. Explicaciones sobre la capacidad preventiva de las identificaciones.....	182
2.2. Diseño de la investigación.....	183
2.3. Resultados.....	184
2.4. Discusión .....	188
2.6. Limitaciones y conclusiones .....	188
<b>3. Conclusiones generales sobre las investigaciones presentadas .....</b>	<b>189</b>
<b>4. Reflexión sobre la práctica de las identificaciones policiales en España.....</b>	<b>190</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>201</b>
<b>ENGLISH SUMMARY .....</b>	<b>209</b>
Introduction .....	209
Chapter 1 .....	210
Chapter 2 .....	213
Chapter 3 .....	214
Chapter 4 .....	216
Conclusions .....	217
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>219</b>
1. Referencias bibliográficas.....	219
2. Referencias normativas.....	244
3. Recursos web.....	247

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

BVODH - Brigadas Vecinales de Observación de los Derechos Humanos

CE – Constitución Española.

CERD - *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* (Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial)

Circular 1/2010 - Circular 1/2010, de 25 de enero, de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, instrucciones sobre determinadas actuaciones policiales derivadas de la nueva Ley 2/2009, de 11 de diciembre, que modifica la LO 4/2000, de 11 de enero, de Extranjería y recordatorio de otras actuaciones.

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

CNP – Cuerpo Nacional de Policía

CP - Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

ECRI - *European Commission against Racism and Intolerance* (Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia)

FCSE - Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

FRA – *Fundamental Rights Agency* (Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea)

HMIC - *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*

HMICFRS - *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services*

Instrucción 13/2014 - Instrucción 13/2014, de 2 de julio, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se recuerda la obligatoriedad del cumplimiento de las normas que regulan los libros oficiales.

Instrucción 7/2015 - Instrucción 7/2015, de la Secretaria de Estado de Seguridad relativa a

la práctica de la diligencia de identificación, los registros corporales externos y actuaciones con menores, previstos en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

LECrim - Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

LOFCS - Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

LOPDCP - Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

LOPSC 1992 - Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

LOPSC 2015<sup>1</sup> - Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

OHCHR - *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)

PG-ME – *Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra*

TEDH – Tribunal Europeo de Derechos Humanos

---

<sup>1</sup> Cuando no se especifique si se refiere a la LOPSC de 1992 o 2015, se hará a esta última, que es la que está actualmente en vigor.

# INTRODUCCIÓN

La *identificación policial* puede ser definida como el poder que tiene la policía para (parar y) requerir los datos identificativos de una persona (nombre, número de identificación, dirección, etc.) (Añón, Bradford, García, Gascón y Llorente, 2013; Larrauri, 2015; Ríos, Segovia y Etxebarria, 2015). Desde un punto de vista sociológico, las identificaciones pueden entenderse como la forma que toman en España lo que se ha venido denominando en la literatura comparada como *paradas policiales* (Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016). Bajo el término *paradas policiales*<sup>2</sup> se engloban una serie de poderes que tiene la policía, que varían según el país y la regulación y que tienen una serie de elementos en común, o al menos comparables. Las *paradas policiales* pueden definirse, siguiendo a Bradford (2017) como aquellas interacciones entre la policía y la ciudadanía, que ocurren a iniciativa de la primera, donde el agente de policía para a una persona en el espacio público o semipúblico y le hace una serie de requerimientos (como pedirle que se identifique o cachearle)<sup>3</sup>.

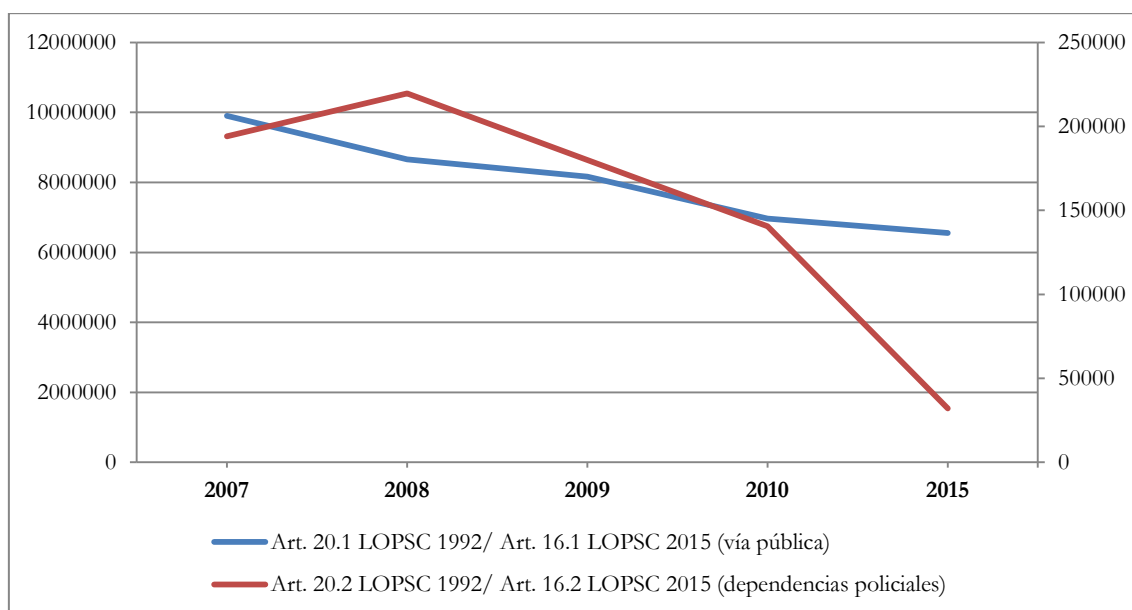
Las identificaciones policiales, como todo lo relacionado con la policía en general, son un tema poco investigado por la criminología en España (González, 2013; Medina y Blay, 2013; Wagman, 2006). Existen honrosas excepciones que han investigado la práctica de las identificaciones, pero se han centrado en aspectos específicos como la problemática del perfil étnico (por ejemplo, Añón et al., 2013; García, Arenas y Miller, 2016). Sin embargo, no se han investigado desde una perspectiva más global, abarcando todos los aspectos que pueden ser relevantes para la investigación criminológica, como sí ha ocurrido en otros países con potestades policiales similares (un buen ejemplo es el libro sobre el tema en Reino Unido editado por Delsol y Shiner, 2015). Todo ello pese a que el estudio de las identificaciones en España es de especial interés por diferentes motivos.

---

<sup>2</sup> Es necesario remarcar que aunque aquí se haga mención específica al poder de parar que tiene la policía pública uniformada, no se obvia que este poder también se encuentra en otras agencias que participan de la función policial, como la seguridad privada (Bowling y Marks, 2015). En España, según los datos del Ministerio del Interior, los agentes de seguridad privada, en colaboración con el CNP, llevaron a cabo 20.100 identificaciones entre el año 2010 y 2014 (ambos incluidos) (Ministerio del Interior, 2015).

<sup>3</sup> Maillard, Hunold, Roché y Oberwittler (2018) utilizando una definición muy similar acuñan el término *controles discrecionales*.

Gráfico 1. *Evolución de las identificaciones practicadas por la Guardia Civil y el CNP en España según el lugar donde se llevaron a cabo.*



Elaboración propia a partir de Ministerio del Interior (2008, 2009, 2010, 2011, 2016).

El primer motivo es su relevancia cuantitativa. En el año 2015 se llevaron a cabo aproximadamente 6,5 millones de identificaciones, sólo por parte de la Guardia Civil y el CNP (Ministerio del Interior, 2016). En el Gráfico 1 se muestra la evolución de las identificaciones policiales realizadas por la Guardia Civil y el CNP en España, donde se puede observar que la mayor parte de las identificaciones tienen lugar en la vía pública y que desde el año 2007 la tendencia es descendente (especialmente en aquellas que se realizan en dependencias policiales). Estos datos en abstracto son información limitada, pero como se verá en el Capítulo 3 comparativamente hablando estos números son altos. Además, a falta de datos que muestren lo contrario todo parece apuntar a que es el poder o medio legal que la policía más utiliza y, seguramente, el principal mecanismo formal de contacto entre policía y ciudadanía.

El segundo motivo es que la práctica de las identificaciones se ha visto envuelta en distintas polémicas. En primer lugar, la ley donde se regulan las identificaciones (o al menos aquellos tipos que interesan en esta tesis), la LOPSC 2015, ya es polémica de por sí (popularmente es conocida como la “ley mordaza”), porque se le atribuye la función de reprimir la protesta social (Bilbao, 2015; Jueces para la Democracia, 2014; Maqueda, 2015). Pero, además, la regulación de las identificaciones en concreto ha sido criticada por ambigua por algunos

autores (por ejemplo, Bilbao, 2015; de la Serna, 2017; Ríos et al., 2015). En segundo lugar, se ha señalado que las identificaciones son uno de los principales mecanismos en el control de la migración irregular, cuando no están previstas explícitamente para ello (de la Serna, 2017; Martínez y Sánchez, 2013). En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, varios estudios (por ejemplo, Añón et al., 2013; APDHA y IPAZ-UGR, 2016) e informes de instituciones y organizaciones de defensa de Derechos Humanos (por ejemplo, Amnistía Internacional España, 2011; ECRI, 2018) han puesto de manifiesto el uso del perfil étnico en las identificaciones en España.

El tercer motivo es que existen estudios en España que han apuntado a que las identificaciones tienen una baja o moderada eficacia como mecanismo de detección de infracciones (penales o administrativas) (Añón et al., 2013; FRA, 2010a; García et al., 2016; GEA 21, 2008), uno de los objetivos que el ordenamiento jurídico les atribuye.

Por último, diferentes autores (por ejemplo, Bowling y Marks, 2015; Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Delsol, 2015) defienden que dada las características de las identificaciones y otras potestades policiales comparables (generalmente son el primer recurso legal con el que cuenta la policía, la regulación permite un espacio amplio de discrecionalidad en su práctica, se dan en contextos de baja visibilidad, etc.) y la extensión de su uso sirven para reflexionar de forma amplia sobre las funciones de la policía en nuestras sociedades.

Especialmente en Reino Unido y en Estados Unidos las potestades policiales análogas a las identificaciones, el *Stop and Search* y el *Stop and Frisk*, son un tema que ha ocupado un lugar central en la literatura criminológica por su impacto social. Sin embargo, en otros países, entre ellos España, este tema no ha sido investigado en profundidad o se han analizado solamente aspectos específicos (Open Society Justice Initiative, 2009a; Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015). Algunos autores han señalado la necesidad de su estudio para una comparación internacional (Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011). Por ello, esta tesis viene a aportar una visión global sobre las identificaciones en España, que reúna buena parte de los aspectos relevantes que la investigación criminológica comparada ha señalado: su regulación y discrecionalidad (por ejemplo, Delsol y Shiner, 2006; Dixon, 1997), su uso focalizado en determinados colectivos (por ejemplo, Bowling y Phillips, 2007; Fagan, Geller, Davies y West, 2010; Medina, 2014;

Pierson et al., 2017; Waddington, Stenson y Don, 2004), la eficacia en sus objetivos legales (por ejemplo, Delsol, 2015; Manski y Nagin, 2017; Weisburd y Majmundar, 2017), sus funciones no declaradas (por ejemplo, Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016) o las consecuencias sociales de su práctica (por ejemplo, Bradford, 2015; Tyler, Fagan y Geller, 2014; Wiley y Esbensen, 2016).

Por todo lo expuesto, el objetivo general de esta tesis es realizar un análisis en profundidad sobre la potestad policial de realizar identificaciones en España a través de reflexionar sobre el actor que las lleva a cabo (la policía), su regulación, los mecanismos de control que existen para vigilar su buen uso, su distribución demográfica y geográfica, su eficacia en la consecución de los objetivos de los que les dotan las legislaciones y el discurso institucional, y las consecuencias que se derivan de su práctica. Pese a que se han podido realizar análisis empíricos en base a datos oficiales y entrevistas con diferentes actores, entre ellos dos inspectores de policía, las limitaciones para acceder a entrevistar a más agentes de policía han hecho que este trabajo se haya centrado principalmente en un análisis de la literatura existente. Esta, tanto a nivel internacional como nacional, se ha tendido a realizar desde un punto de vista crítico con la institución policial, por ello se reconoce desde este punto la prevalencia de una visión crítica y se asume como limitación no contar con una visión más completa que incluya de forma más integral la perspectiva policial.

La presente tesis se estructura en cuatro capítulos. El Capítulo 1 pretende definir al actor que lleva a cabo las identificaciones, la policía, así como introducir la regulación de estas. En él se realiza un repaso histórico sobre la evolución del concepto de policía, se describen las funciones que desarrolla actualmente de forma general, y se exponen las diferentes facetas desde las que se puede analizar: la de institución, la de organización y la de profesión. Posteriormente se analiza de forma descriptiva la actual configuración del aparato policial español y catalán, con las diferentes fuerzas y cuerpos policiales que lo forman, así como delimitando sus competencias. Finalmente, se detalla de forma breve la regulación de las identificaciones, de los poderes policiales relacionados, y de los mecanismos genéricos que existen para el control de la actividad policial.

El objetivo específico del Capítulo 2 es realizar una revisión exhaustiva de la literatura comparada sobre las paradas policiales y destacar los temas clave que en ella se discuten.



En primer lugar, se introduce el debate sobre la justificación oficial de este poder, como una herramienta de control de la delincuencia, frente a la posición de algunos autores que le atribuyen una función más amplia de regulación del orden social. En segundo lugar, se describen los dos modelos generales de regulación de este poder: el modelo anglosajón y el modelo continental europeo. En tercer lugar, se especifican que colectivos son los más afectados en la ejecución cotidiana de este poder: las personas racializadas y los jóvenes. En cuarto y último lugar, se plantean algunas de las consecuencias sociales que tienen en la práctica: en concreto, el impacto negativo que tiene sobre la confianza y legitimidad policial, los posibles efectos de exclusión social y el etiquetamiento de ciertas personas.

El Capítulo 3 tiene como finalidad analizar las identificaciones policiales en España a partir de la regulación, la perspectiva policial y la investigación criminológica realizada anteriormente. En este capítulo se comienza realizando un repaso detallado sobre la regulación actual de las identificaciones en la LOPSC. Seguidamente se lleva a cabo un breve análisis descriptivo de las identificaciones a través de la perspectiva policial. Finalmente, se presenta un resumen de la literatura de tres temas que han sido destacados por la investigación en España respecto a las identificaciones: el uso de las identificaciones en el control de la migración, el uso del perfil étnico en las identificaciones y su eficacia en la detección de infracciones.

En este capítulo se introducen dos investigaciones empíricas sobre las identificaciones en Cataluña que se han realizado a partir de los datos oficiales de *Mossos d'Esquadra*. La primera investigación está dirigida a observar cómo se distribuyen entre los diferentes colectivos y en diferentes lugares. La segunda analiza si las identificaciones policiales, a nivel agregado en diferentes zonas geográficas, tienen efectos disuasorios de delitos a lo largo del tiempo. Este análisis es novedoso en nuestro contexto puesto que no se han estudiado los efectos preventivos de las identificaciones en España, pese a ser uno de los objetivos de los que les dota la legislación. En tercer lugar, en base a las conclusiones de las dos investigaciones, se retoma el debate sobre la justificación oficial de las identificaciones. Por último, se intenta dar respuesta al uso extensivo de las identificaciones en España pese a los problemas antes expuestos en los estudios presentados y en los dos capítulos anteriores.

La pretensión final de este trabajo es intentar importar el debate público que existe en otros países sobre estas prácticas policiales, como en Reino Unido (al respecto, Bradford, 2017;

Lennon y Murray, 2018; Murray y Harkin, 2017) o en Estados Unidos (ver por ejemplo, Fagan et al., 2010; Geller y Fagan, 2010), con el objetivo de contribuir a una mayor concienciación sobre las consecuencias negativas y promover un mejor uso de las potestades policiales y un mayor control democrático sobre estas.

# CAPÍTULO 1. LA POLICÍA: FUNCIONES Y PODERES

Este capítulo, dividido en tres apartados sirve como introducción y clarificación de todo aquello relacionado con el actor, la policía, que lleva a cabo las acciones objeto de estudio de esta tesis, las identificaciones policiales. En el primer apartado, se expondrán los significados criminológicos ligados al término policía, se especificarán las funciones de la policía y se clarificarán las distintas facetas desde las que analizarla. En el segundo apartado, se explicará brevemente como se configura el sistema policial<sup>4</sup> español y catalán. En el tercer y último apartado, se analizarán algunos de los poderes de la policía en España, en relación con las identificaciones, así como los mecanismos establecidos para el control de la actividad policial.

## 1. ¿Qué es la policía?

Antes de comenzar cualquier estudio sobre la policía y el trabajo policial es necesario concretar los significados que tienen los distintos conceptos relacionados en la literatura especializada. Esta tarea no es sencilla en este ámbito, como se viene advirtiendo desde tiempo atrás, puesto que el significado de estos conceptos depende del contexto histórico y geográfico (Bossard, 1983; Galeano, 2008; Harcourt, 2011; Nieto, 1976). Por ello en este apartado, en primer lugar, se procederá a clarificar el concepto de *policía* desde un punto de vista criminológico, y a especificar las funciones sociales que tiene encomendada la policía. Y, en segundo lugar, se desarrollarán las distintas facetas desde las que se puede estudiar a la policía: como institución<sup>5</sup>, como organización<sup>6</sup> o como profesión<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> En este trabajo se utilizará *sistema policial*, en contraposición con modelo policial, para referirse a la concreta configuración y organización de los distintos cuerpos policiales en un país, así como de las funciones y competencias de los que se les dota.

<sup>5</sup> El término *institución* se utilizará, siguiendo a Calhoun (2002), para referirse a estructuras administrativas burocratizadas que representan prácticas y normas sociales que juegan un papel relevante en el funcionamiento de la sociedad. En concreto, cuando se hable de *institución policial* se hará referencia a su vinculación con la administración del Estado.

<sup>6</sup> Para el término *organización*, se utilizará la definición propuesta por Torrente (1997, p. 64): “Las organizaciones son grupos orientados hacia fines, con cierta división de tareas, y que operan con principios de racionalidad y de control del entorno.” Más específicamente, cuando se hable de *organización policial*, se estará hablando de los aspectos organizativos reflejados en los denominados *modelos policiales*.

## ***1.1. Surgimiento del término policía***

### ***1.1.1. El concepto de policía***

El término *policía* es una derivación del término griego *politeia*<sup>8</sup> y que se refería en la Antigua Grecia a la idea de gobierno de la ciudad y buen orden. Después adquiere el significado de la buena administración del reino o el Estado. Y, finalmente, a partir del siglo XIX el término empieza a hacer referencia a la institución estatal que hoy se conoce como policía (Dubber, 2005; Foucault, 2006; Galeano, 2008; Harcourt, 2011; Nieto, 1976).

Según el Diccionario de la Real Academia Española (2017) la palabra *policía* se refiere a: a) cuerpo encargado de velar por el *mantenimiento del orden público* y la *seguridad* de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas; b) buen *orden* que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno; c) limpieza, aseo; d) cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres; e) miembro del cuerpo de policía. En estos significados se puede apreciar la evolución del concepto y su estrecha relación con la idea de *orden*<sup>9</sup>.

Cuando se acude a otras lenguas se puede ver que, como en lengua castellana, el mismo término tiene diferentes significados, pero además existen otros términos muy conectados con el de policía. Por ejemplo, en alemán existe el término *polizei* (“policía”), que nace en el siglo XV ligado al concepto de Estado y poder y que no es hasta el siglo XIX que adquiere su significación actual (el aparato del Estado). Además, también existe el término derivado *Polizeiwissenschaft* (“ciencia de la policía”) que fue una disciplina filosófica que trataba sobre los fines del Estado y estaba orientada a la formación de los funcionarios estatales (Dubber,

---

<sup>7</sup> El término *profesión* se referirá a grupo de personas organizadas en torno a una ocupación que comparten formación, conocimientos y normas específicas y homogéneas (Calhoun, 2002). En concreto, se utilizará *profesión policial* para explicar todo aquello relacionado con los intereses y cultura profesionales compartidos por los agentes de policía.

<sup>8</sup> Término que no cuenta con una traducción oficial al español.

<sup>9</sup> Cuando en este trabajo se hable de *orden público* u *orden social*, o simplemente *orden*, se hará referencia a la definición de *orden público* del Diccionario de la Real Academia Española (2017): “situación de normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, en la que las personas ejercen pacíficamente sus derechos y libertades”. Este término se utilizará teniendo en cuenta que la idea de *orden* tiene un significado implícito que se refiere también a la reproducción de las relaciones de poder en una sociedad entre los diferentes grupos sociales (Bradford, 2017; Reiner, 2010). Lo que implica que el *orden* no es una categoría neutral sobre la que existe consenso, sino más bien una categoría en disputa que tiene diferentes significados para los diferentes grupos sociales (Harcourt, 2001, 2011).

2005; Foucault, 2006; Galeano, 2008; Harcourt, 2011; Nieto, 1976). Sin embargo, esto es todavía más acusado cuando se acude a la lengua inglesa ya que *police* (“policía”) puede referirse tanto a un sustantivo, con diferentes significados, como a un verbo<sup>10</sup>. Y además existe el término estrechamente relacionado de *policing*, que se ha venido traduciendo como “función policial” (Guillén, 2012, 2016; Martín, 1992; Medina, 2011).

### ***1.1.2. Poder policial y policía***

Como se ha visto, actualmente el término *policía* se refiere principalmente a la institución estatal. Sin embargo, cabría detenerse en analizar de dónde proviene esta institución, para ello se utilizará la genealogía del *poder policial* que realiza Dubber (2005).

Para Dubber (2005) existen dos modelos de gobernanza, el poder político o autogobierno de los miembros de un Estado a través de la ley (y en el que el Estado se conceptualiza como una comunidad de personas libres e iguales), y el *poder policial*, que es el gobierno del Estado sobre sus ciudadanos (en el que el Estado se conceptualiza como la figura paterna de una gran familia formada por los ciudadanos). El poder policial se dirige principalmente a prevenir amenazas contra la paz y el bienestar de los ciudadanos, esencialmente al mantenimiento del orden (en el que el orden es definido por el Estado), objetivo tan ambiguo que refuerza la extensión del poder y dificulta su restricción<sup>11</sup> (y definición). Mientras que el poder político se ve restringido por principios legales de justicia o igualdad, en el poder policial lo que interesa es la consecución de su objetivo con la máxima eficacia, por lo que las consideraciones anteriores no juegan un papel relevante<sup>12</sup>.

Este poder policial, según Dubber (2005), se puede trazar hasta la Antigua Grecia, y estaba representado por el gobierno de la familia, por parte de la figura patriarcal, dirigido a la

---

<sup>10</sup> Para ver los distintos significados de estos términos puede consultarse Brodeur (2010).

<sup>11</sup> Según el autor, el poder policial se caracteriza por ser indefinible, inhumano (en el sentido en el que trata a las personas como recursos), jerárquico (se ejerce de manera vertical por parte de los gobernantes sobre los gobernados) y a-legítimo (no se preocupa por cuestiones de legitimidad, solo de eficacia) (Dubber, 2005).

<sup>12</sup> Esta aparente no limitación es discutida por Loader y Zedner (2007) pues el propio Dubber reconoce que al menos el poder del padre de familia sobre los miembros de esta está limitado por cuestiones de utilidad. La figura patriarcal (posteriormente el rey o los gobernantes del Estado) contaba con discrecionalidad para corregir el comportamiento de los miembros de su familia siempre que el objetivo fuera maximizar el bienestar de la familia.

consecución del bienestar de esta. Durante el imperio romano este poder se introdujo en la legislación romana en el mismo sentido, dando al *paterfamilias* amplias potestades sobre el resto de la familia (incluidas potestades de control y corrección). En la época medieval, principalmente en la Europa continental, este poder se traspasa al Rey, que aparece como la figura paterna de una gran familia (el reino) y el bienestar de la familia pasa a significar la “paz del rey”. A finales del siglo XVIII, en Inglaterra este poder se ve representado en las leyes que regulan la traición al reino y las que regulan la vagancia y otros comportamientos (como causar molestias en la calle) y personas consideradas “desordenadas” (como las mujeres de moral desviada<sup>13</sup>), denominadas *police regulations*. En la misma época, siguiendo el ejemplo inglés<sup>14</sup>, en Estados Unidos este poder se va a aplicar, además de a los comportamientos relacionados con la traición y el desorden, a la regulación del esclavismo<sup>15</sup>.

En resumen, el poder policial es la potestad que tienen los Estados para hacer lo que sea necesario para mantener el orden, y este poder se ha ido transformando a lo largo de la historia. En la actualidad, esta potestad policial puede verse materializada principalmente en la capacidad regulatoria administrativa del Estado y en la principal institución que se encarga de hacer que se cumpla, la policía<sup>16</sup> (Dubber, 2005; Lacey, 2008; Loader y Zedner, 2007).

Centrando la atención en la *policía*, esta puede definirse como un actor público, que asume como su principal rol llevar a cabo la función policial<sup>17</sup>, autorizado para utilizar medios que

---

<sup>13</sup> Traducción propia del término inglés “*scolds*”.

<sup>14</sup> Pero adaptándolo al contexto republicano: este poder reside en los administradores del Estado (Dubber, 2005).

<sup>15</sup> Esta genealogía del poder policial ha sido discutida por algunos autores. Por ejemplo, mientras que Dubber (2005) sugiere que el Estado toma la gobernanza familiar como modelo, según Loader y Zedner (2007) cabe otra interpretación, que sería que el Estado lo que hace es utilizar a la familia como instrumento de gobernanza. Ver Loader y Zedner (2007) y Lacey (2008) para otras críticas a la teoría de Dubber sobre el poder policial.

<sup>16</sup> En el caso de países como Estados Unidos o Reino Unido, con cultura jurídica de *Common Law*, este poder también se manifiesta en la capacidad del Estado para criminalizar comportamientos y convertirlos en delito. La diferencia con los países de Europa continental, con tradiciones de Derecho romano-germánico, es que estos sí tienen límites a la hora de criminalizar comportamientos e introducirlos en los códigos penales, aunque no así en el derecho administrativo (Lacey, 2008). Según Loader y Zedner (2007) de algunos hechos como las respuestas de los Estados a la “amenaza terrorista” o la gestión diaria del incivismo, también se pueden extraer reminiscencias de este poder.

<sup>17</sup> La función policial podría entenderse como la “creación de sistemas de vigilancia que funcionan bajo amenaza de sanción ante la detección de la desviación, ya sea de forma inmediata o mediante el inicio de un

generalmente están prohibidos al resto de la población para cumplir con su mandato explícito de mantener el orden y controlar la delincuencia (Brodeur, 2010), así como en algunos casos otras funciones negociables de servicio social (como la atención de emergencias o la mediación comunitaria) (Reiner, 2010).

Los aspectos que caracterizan a la *policía* específicamente, respecto al resto de actores que ejercen la función policial (como por ejemplo los servicios de inteligencia o las empresas de seguridad privada), han sido discutidos. El principal problema reside en que tradicionalmente se ha intentado definir a la policía por lo que hace, difícil tarea puesto que realiza muchas actividades de diversa índole, dependiendo de la situación concreta con la que se encuentran los agentes, y estas situaciones son de difícil delimitación<sup>18</sup> (Bradford y Jackson, 2016; Brodeur, 2010). Por ello se ha optado por definir a la policía en términos de los medios que utiliza o poderes de los que dispone. La característica clásica que se le ha atribuido es la capacidad de usar la fuerza (Bittner, 1970 citado en Brodeur, 2010). Sobre esta concepción se construye la definición de la policía como cuerpo especialista en el que se deposita el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza (Galeano, 2008; Recasens, 2003; Reiner, 2010; Torrente, 1997).

Sin embargo, la anterior concepción de la policía ha recibido varias críticas, la principal es que la policía no tiene el monopolio exclusivo del uso de la fuerza, puesto que también detentan esta capacidad los funcionarios de prisiones, el personal sanitario, los vigilantes de seguridad o incluso los ciudadanos (con el derecho a la legítima defensa, por ejemplo). Si bien es cierto que mientras que el resto de actores tienen permitido el uso de la coerción en situaciones concretas y delimitadas, la policía no tiene límites en el espectro de situaciones en las que la puede utilizar (Monjardet, 2010). Por otro lado, para Brodeur (2010) definir a la policía a través del último recurso que puede utilizar no parece adecuado (para ello pone

---

proceso penal” (Reiner, 2010, p. 5). Tarea llevada a cabo actualmente por instituciones formales que lo asumen como uno de sus roles principales (Bossard, 1983; Jones y Newburn, 2002; Mawby, 2008; Rawlings, 2008). Antes de la policía, este control policial era llevado a cabo de manera no especializada y fragmentada por la propia población, por instituciones como la iglesia o las administraciones locales, por parte de empleados privados, y más tarde por los ejércitos (Guillén, 2016; Sales, 2005; Zedner, 2006). El grado en que los Estados han logrado monopolizar la función policial a través de la policía ha sido discutido en la literatura criminológica (ver principalmente Bayley y Shearing, 1996; Jones y Newburn, 2002; Zedner, 2006).

<sup>18</sup> Bittner (1974, p. 249 citado en Brodeur, 2010) acuñó refiriéndose a estas situaciones el término *something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-someone-had-better-do-something-now* (que se puede traducir como “algo-que-no-debería-estar-pasando-y-sobre-lo-cual-alguien-debería-hacer-algo-ahora”).

el ejemplo de lo inadecuado que sería definir a los médicos únicamente por su capacidad para utilizar la cirugía).

De hecho, para Brodeur (2010) la policía, además de la fuerza, tiene otro recurso complementario más inmediato: la visibilidad. Este recurso de la policía, que se aplica principalmente a los agentes uniformados (no a aquellos encubiertos), actúa en el nivel de las percepciones y tiene dos efectos: el de disuadir a los potenciales delincuentes<sup>19</sup> y el de otorgar tranquilidad a las potenciales víctimas. La visibilidad en estos términos conecta con una de las cuestiones que han resaltado algunos autores sobre la policía: su verdadero valor reside antes en su poder simbólico que en su poder coercitivo, la policía es una categoría cultural que representa la promesa del orden y la tranquilidad social<sup>20</sup> (Brown, 2014; Loader, 1997, 2014).

Este poder simbólico, según Loader (1997), proviene de que la idea de policía es un recordatorio de que existe el otro indeseable, el delincuente, y de que existe una institución, la policía, que tiene la capacidad de proteger frente a este otro peligroso. Por ello, ocurre que pese a que la investigación criminológica apunta a que la policía ocupa la mayor parte de su tiempo en tareas no relacionadas con la delincuencia y, que en todo caso, tiene una capacidad muy limitada de incidir en ella, buena parte de la población siga relacionando policía y delincuencia, así como sintiéndose más segura cuando tiene a un agente de policía cerca. También está relacionado con este aspecto simbólico, el hecho de que la capacidad de la policía para diagnosticar y definir problemas sociales rara vez sea rebatida.

---

<sup>19</sup> En el próximo capítulo se hablará en mayor profundidad sobre la capacidad disuasoria efectiva de la policía en referencia a las paradas policiales.

<sup>20</sup> Aunque este poder simbólico, recuerda Loader (1997), no es un poder estático, es un poder en disputa y que la policía necesita reforzar continuamente. Además, la policía como categoría cultural no evoca los mismos significados para todo el mundo, estos están influenciados por variables como la identidad nacional, el género, la edad, la clase social, etc. La policía refuerza su significado cultural dominante a través de los símbolos (el uniforme, por ejemplo) y rituales (la actividad diaria de la policía) que comunican el rol de la policía en la sociedad, así como el poder y la autoridad con el que cuentan en esta. Cada llamada que se realiza a la policía refuerza la idea de que cuando algo va mal, es la policía la que debe hacerse cargo. La policía también refuerza su significado cultural dominante a través del altavoz privilegiado con el que cuenta para construir las representaciones mediáticas sobre el desorden y la delincuencia. Esto ocurre cuando los periodistas utilizan a la policía como principal fuente de información en las noticias de sucesos, también a través de los departamentos de comunicación de la policía y cuando intervienen en calidad de expertos en seguridad en el debate público. Y, por último, el simbolismo policial se ve reforzado con las representaciones culturales sobre policía en la literatura, las series de televisión, el cine, etc.



Por otro lado, para Sabaté (1984, p. 134) la policía tiene su especificidad en la “exhaustiva ubicación espacio-temporal de que está dotada y en la relación constante que mantiene con toda la población”. Y es que algo que diferencia a la policía, con otros organismos de control social formal, es su organización permanente a través del servicio constante (todo el día, durante todos los días), ubicada por toda la geografía social y en contacto directo con los ciudadanos (Manning, 2014; Medina, 2011; Sabaté, 1984).

### ***1.1.3. Funciones de la policía***

Otro aspecto relevante de la policía son las funciones sociales que cumple. Como Brodeur (2010), entre otros, pone de relieve, dos funciones primarias se le asignan a la policía a nivel global: el *mantenimiento del orden* y el *control de la delincuencia*. Dependiendo del país la policía puede tener otras funciones secundarias de “servicio público” (auxilio en emergencias, actividades educativas, mediación en conflictos vecinales, etc.) (Reiner, 2010). Además, es relevante señalar que principalmente la policía actúa bajo demanda, y los ciudadanos, como recuerda Bittner (1974, citado en Brodeur, 2010), requieren a la policía para que intervenga ante la menor señal de conflicto, lo que hace impracticable resumir detalladamente las tareas que la policía realiza para cumplir con sus funciones.

En primer lugar, en su función de cuerpo encargado del *mantenimiento del orden*, ligada a su faceta de instrumento del Estado, la policía realiza diferentes tareas. En todo caso, como se apuntaba anteriormente es difícil reducir a una lista las tareas que realiza la policía para mantener el orden, y más teniendo en cuenta que el propio concepto de mantenimiento del orden es muy amplio. Puede entenderse desde un punto de vista más específico, como la reproducción de las jerarquías de poder existentes, a un concepto más general de aseguramiento de unas condiciones tales donde las personas y las instituciones puedan desarrollar sus vidas sin interferencias indeseadas<sup>21</sup> (Bradford, 2017; Reiner, 2010). En general, cuando se habla de las tareas policiales de mantenimiento del orden se habla de la ejecución de la normativa administrativa (que incluye desde ordenanzas municipales hasta leyes estatales) y del control de masas (manifestaciones, disturbios, grandes eventos, etc.)

---

<sup>21</sup> Ver nota 5.

(Guillén, 2012). Según el contexto se enfatizan algunos aspectos más que otros. Mientras que en Europa continental suele entenderse antes como el control de masas y disturbios, en el contexto anglosajón se entiende principalmente como el control del comportamiento incívico (Brodeur, 2010). El grado en que la policía logra reproducir, o incluso producir (Barker, 2016; Harcourt, 2001), el orden social es un aspecto abierto a debate (ver por ejemplo Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Guillén, 2012; Reiner, 2010) y poco investigado desde la criminología.

En segundo lugar, la policía tiene encomendada la función de *controlar el comportamiento delictivo*. Esta función no la llevan a cabo únicamente de manera autónoma, sino que también auxilian al aparato judicial (jueces, tribunales y fiscales) en esta tarea (Recasens, 2000). Dentro de esta función de control de la delincuencia la policía realiza diferentes actividades que pueden ser: de prevención (las patrullas aleatorias para disuadir a potenciales delincuentes, por ejemplo); de investigación criminal (autónoma o auxiliando al poder judicial); de detención de los presuntos delincuentes para ponerlos a disposición de la justicia, de forma preventiva cuando la policía descubre el hecho ilícito, o de forma procesal cuando un juez o fiscal ordena a la policía realizar la detención; y de control de los penados durante su condena (auxiliando a las instituciones encargadas de la ejecución de las penas, como las prisiones) (Brodeur, 2010; Larrauri, 2015; Monjardet, 2010; Torrente, 1997).

Al contrario que con el mantenimiento del orden, la investigación criminológica ha prestado mayor atención a la eficacia de la policía respecto a esta función de control de la delincuencia. Para evaluar la eficacia de esta función es necesario separar entre la prevención/disuasión de la delincuencia y su detección e investigación, puesto que son metas diferentes y en conflicto entre sí (como recuerda Bradford, 2017). En lo que respecta a la prevención o disuasión de delitos, uno de los primeros estudios que se realizaron al respecto, y que ganó mucha notoriedad por su sofisticación metodológica (y sus resultados), fue el experimento realizado en Kansas City. Este experimento consistía en evaluar la eficacia de las patrullas motorizadas aleatorias, la estrategia policial predilecta de la época, en la prevención de la delincuencia. Para ello se dividieron áreas de la ciudad con niveles de delincuencia y requerimientos ciudadanos similares en zonas de control y zonas de tratamiento. En las zonas de tratamiento se incrementó la actividad de patrullas

motorizadas, mientras que en las zonas de control se siguió patrullando como hasta entonces. Después del periodo de intervención se encontró que no había diferencias significativas entre las zonas de control y tratamiento ni en los delitos registrados por la policía, ni en las tasas de victimización, ni en el miedo al delito o la satisfacción con la policía de los vecinos (Kelling et al., 1974 citado en Kelling y Coles, 1997). Más adelante se realizó otro experimento de las mismas características en Nueva Jersey, pero en esta ocasión las patrullas se realizaron a pie. Los resultados respecto a la delincuencia, medida en delitos registrados y tasas de victimización, no variaron respecto al anterior experimento<sup>22</sup> (Police Foundation, 1981). En general, estos estudios y otros llevaron a la conclusión de que la policía tenía poca capacidad de incidir en la delincuencia (Guillén, 2016; Medina, 2011; Torrente, 1999), puesto que esta depende de múltiples factores y algunos, como los estructurales, escapan de su control (Reiner, 2010). Pese a ello, los resultados de investigaciones más recientes que evalúan estrategias policiales preventivas, como aquellas focalizadas en *hotspots* (pequeñas áreas donde hay una alta concentración de actividades delictivas), parecen aportar resultados más positivos (Ratcliffe, Taniguchi, Groff y Wood, 2011; Telep y Weisburd, 2012; Weisburd y Majmundar, 2017). Respecto a la detección e investigación de delitos, está bastante consensuado en la literatura criminológica que la policía tiene una capacidad muy limitada para detectar todos los delitos cometidos, puesto que la policía por sí sola no puede conocer de la existencia de muchos de ellos sin la denuncia de las víctimas, además del problema de los denominados delitos sin víctima (como los delitos contra el medio ambiente), de ahí la existencia de la llamada “cifra negra” de la delincuencia (Guillén, 2012; Larrauri, 2015). En cuanto a la eficacia en la resolución de hechos delictivos, es decir a la investigación que consigue descubrir los hechos y personas involucradas<sup>23</sup>, esta varía notablemente dependiendo del tipo y gravedad del delito. Los delitos violentos, y en concreto los homicidios, tienen las mayores tasas de resolución, mientras que algunos delitos como los delitos contra el patrimonio, tienen tasas de resolución notablemente más bajas (Guillén, 2012; Reiner, 2010).

---

<sup>22</sup> Sin embargo, el miedo al delito y la satisfacción con la policía mejoraron en aquellas zonas donde se incrementaron las patrullas a pie (Police Foundation, 1981).

<sup>23</sup> Lo que no quiere decir que esos hechos sean los que han ocurrido realmente o constituyan delito, ni que las personas descubiertas por la policía sean efectivamente las involucradas en ellos, ya que determinar esto depende de los jueces.

Más allá de la efectividad en el cumplimiento de estas tareas, la criminología ha estudiado otros aspectos relacionados con sus funciones que han intentado responder a la pregunta de qué hace la policía en la práctica diaria. Una de las cuestiones más estudiadas ha sido la comparación entre el tiempo dirigido a algún objetivo concreto (prevenir la comisión de un delito específico, por ejemplo) y el tiempo no focalizado (como el patrullaje aleatorio). La mayoría de los estudios confirman que la mayor parte del tiempo es dedicado a actividades no focalizadas (Reiner, 2010). Algunas investigaciones como la de Reiss (1971, citado en Brodeur, 2010) estiman que el 14% del patrullaje se dedica a responder requerimientos, el 85% al patrullaje rutinario no focalizado y el restante 1% a varios tipos de actividades.

Otro de los aspectos sometidos a análisis ha sido el hecho de que la movilización sea reactiva o proactiva<sup>24</sup>. Un buen cuerpo de estudios ha encontrado que menos de un 20% de sus movilizaciones son proactivas (o preventivas) (Brodeur, 2010). Aunque, Monjardet (2010) advierte que en realidad no es operativo separar las actividades que la policía realiza según si son proactivas o reactivas, puesto que toda actividad policial cuenta con un elemento prescriptivo y un elemento de autonomía.

Por último, muchos autores también se han preguntado a qué función dedica la policía más tiempo. La mayoría de la investigación ha concluido que la lucha contra la delincuencia es la tarea a la que se le dedica menos tiempo (Guillén, 2012; Millie, 2014; Reiner, 2010). Por ejemplo, en la Tabla 1 se puede ver el resumen de los resultados de un metanálisis realizado por Brodeur (2010) de las investigaciones sobre el tiempo dedicado al control de la delincuencia (en porcentaje respecto a otras tareas).

Tabla 1. *Resumen de los estudios sobre el tiempo dedicado a la delincuencia por parte de la policía.*

	% tiempo	33%	33% – 50%	+ 50%	Total
Fuente	Llamadas recibidas	12	6	2	20
	Estudios observacionales	12	2	3	17
	Varias fuentes	10	4	-	14
	<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>51</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Brodeur (2010, p. 158).

<sup>24</sup> La acción policial puede ser proactiva (o preventiva), cuando actúa por su propia iniciativa, o reactiva, cuando su actuación depende de la demanda o denuncia de terceras personas (Curbet, 2009; Reiss Jr., 1983; Torrente, 1997).

Esta imagen que da la investigación sobre a qué se dedica la policía puede entrar en contradicción con las expectativas de los ciudadanos, puesto que estos entienden que la policía está principalmente preocupada por la delincuencia (Bradford y Loader, 2016; Loader, 1997, 2014; Torrente, 1999). Esto se debe en buena medida a que la intervención de la policía en la vida de la gente es excepcional, por todo ello el imaginario sobre la policía viene promocionado por su valor simbólico como categoría cultural (Loader, 1997) y se reproduce, en gran medida, a través de los medios de comunicación y la ficción (Brodeur, 2010; Reiner, 2008, 2015b; Torrente, 1999). Y en estos la delincuencia, ligada a la policía<sup>25</sup>, es un tema principal. Aunque la imagen que se presenta de esta diverge mucho de lo que ha señalado la investigación criminológica<sup>26</sup> (Reiner, 2008, 2010).

## ***1.2. La policía como institución, como organización y como profesión***

Una vez establecido el surgimiento de la policía y sus funciones cabe reflejar que esta tiene diferentes dimensiones. Por un lado, es una institución, en el sentido de que es una estructura administrativa burocratizada ligada al Estado que cumple unas importantes funciones sociales. Por otro lado, es un conjunto de personas que cuentan con cierta autonomía para organizarse de determinada forma. Finalmente, la policía también es un grupo de profesionales especializados con unos intereses propios y unos valores colectivos (más o menos compartidos) (Monjardet, 2010). Respecto a la institución se hablará de su nacimiento, ligado a las transformaciones de los Estados modernos. En cuanto a su faceta organizativa se reflexionará sobre los tipos ideales que se han teorizado sobre cómo se debería organizar la policía. Por último, en referencia a su faceta profesional, se cubrirán sus intereses ocupacionales y lo que se ha venido denominando *cultura policial*.

---

<sup>25</sup> Que además suele ser la fuente directa de las informaciones sobre delincuencia (Loader, 1997; Reiner, 2008, 2010).

<sup>26</sup> Reiner (2008, 2010) detecta tres grandes divergencias entre la representación mediática de la delincuencia y la investigación criminológica: i) los medios tienden a sobrerrepresentar los delitos graves; ii) los medios se concentran en los delitos resueltos (en los que están sobrerrepresentados los delitos más graves) y dan la imagen de una policía eficaz en su lucha contra la delincuencia; iii) los delincuentes y las víctimas que aparecen en los medios suelen ser adultos y de clase social media-alta.

### ***1.2.1. La institución policial***

La policía, en el sentido actual del término, es ante todo un instrumento al servicio del Estado encargado de mantener el orden, luchar contra la delincuencia y otras tareas negociables (Reiner, 2010). Sin embargo, la policía en este sentido es una creación moderna, relativamente reciente. El tipo de función social que actualmente desarrolla la policía era desarrollada antes de su existencia por diferentes actores (ciudadanos, militares, empleados privados, etc.) (Monjardet, 2010; Zedner, 2006).

El origen de la policía como aparato estatal, es decir el origen de lo que hoy se entiende por policía, el cuerpo especializado, es controvertido (Emsley, 2008). En palabras de Curbet:

“no resulta nada fácil establecer el origen exacto de la policía. Especialmente si tenemos en cuenta que, en la misma medida en que se desarrollan las comunidades humanas, aparecen y se multiplican los órganos encargados de mantener el orden, sin que puedan apreciarse adecuadamente las sucesivas etapas de su evolución” (1983b, p.49).

Algo que parece estar más claro es que su nacimiento viene precedido por el cambio de orden social que supone la “doble revolución” de los siglos XVII y XVIII (Hobsbawm, 1985 citado en Requena, 2013b): la revolución industrial inglesa y la revolución política francesa. En este contexto, la policía moderna se origina ante la necesidad de nuevos instrumentos para promover el nuevo orden (Requena, 2013b) y “la necesidad de compensar la disolución de los mecanismos informales de control social, mediante la transferencia de la responsabilidad de proteger los bienes y las personas desde las comunidades locales al Estado”<sup>27</sup> (Curbet, 2009, p. 140).

La razón por la que se necesitaba de un nuevo instrumento, la policía, para llevar a cabo parte de esta misión y que no se utilizara otro como el ejército<sup>28</sup>, se debe a que:

---

<sup>27</sup> Otra lectura es la que realiza Foucault (2006), quien afirma que la aparición de la institución policial tiene que ver con el cambio de filosofía gubernamental de mitad del siglo XVIII, que provocó la adaptación de la razón de Estado a criterios económico-científicos y que descompuso esta en: práctica económica, manejo de la población, derecho y respeto de las libertades, y represión del desorden (de lo que se encargará la policía).

<sup>28</sup> Brodeur (2010) señala que la existencia de un territorio pacificado por un ejército es prerequisite para la existencia de un cuerpo policial, puesto que mientras que el primero tiene la capacidad de imponer un orden, el segundo es un instrumento más adecuado para reproducirlo o mantenerlo.

“ésta no era una tarea que pudieran acometer los ejércitos de la época porque no se trataba de aplicar la fuerza bruta sobre la rebelión o la agresión puntual del enemigo. El nuevo sistema necesitaba de una fuerza propia que garantizase el éxito de la coacción económica que de alguna forma había en su seno” (Requena, 2013b, p. 21)

Para varios autores, las bases de la policía pública moderna se asientan en la Declaración de los Derechos del Hombre y los Ciudadanos de 1789. Esta declaración establece que es necesaria una fuerza pública que garantice los derechos del conjunto de hombres y ciudadanos y que no responda a intereses particulares (Guillén, 2016; Monjardet, 2010; Recasens, 2000, 2003).

Pero esta nueva institución no se desarrolla en todos los países al mismo tiempo ni de igual forma. Tal y como apuntan varios autores (e. g. Reiss Jr., 1983; Rico, 1983), la forma de organización, las funciones y los valores predominantes de la policía están determinados por las características (sociales, políticas y culturales) de la sociedad donde esta se inserta. Los dos sistemas policiales que se desarrollan inicialmente son el francés y el británico (coincidiendo con los dos países que protagonizan las dos revoluciones que condujeron al nuevo orden social), que serán la base de los sistemas policiales que se desarrollaran en el resto de países de todo el mundo (Brodeur, 2010; Requena, 2013b).

El *sistema policial francés*<sup>29</sup> nace después de la revolución francesa de 1789, donde se instaura el *Comité de Sureté Générale* que generará la evolución del aparato prepolicial (la *Marechaussée*) del antiguo régimen a un nuevo aparato policial moderno constituido por la *Gendarmerie Nationale* (de carácter centralista y militarizada), creada en 1791 y que actuaba en los caminos y el ámbito rural, y una policía política que actuaba en las ciudades. Este nuevo aparato policial es una respuesta a la necesidad de defender los nuevos valores nacidos de la revolución francesa. El sistema policial francés gira en torno a cuatro características fundamentales: la centralización; la subordinación a los prefectos (autoridades gubernativas que se encargan del control territorial); la militarización; y la importancia de la jurisdicción militar en materia de orden público interno. Y este sistema será la inspiración de los

---

<sup>29</sup> No está clara la fecha exacta del nacimiento del aparato policial moderno francés, si los autores citados lo sitúan justo después de la revolución francesa coincidiendo con la creación de la Gendarmería, otros autores como Brodeur (2010) o Harcourt (2011) afirman que el control policial se institucionaliza por primera vez en París en 1667.

posteriores cuerpos de policía de los países de la Europa continental, incluyendo a España (Ballbé, 1995; Requena, 2013b).

Por su parte, los inicios del aparato policial moderno en Inglaterra, el *sistema policial inglés*<sup>30</sup>, tienen que ver con los problemas de orden público provocados por la industrialización y las protestas obreras primero de 1745 y después en 1780. Pero no es hasta 1829, después de otra serie de protestas de carácter nacional, cuando Robert Peel establece su modelo de *New Police*, basado en los principios de proximidad, profesionalidad y prevención<sup>31</sup>, que culmina con la creación de la Policía Metropolitana de Londres en 1829<sup>32</sup> (Emsley, 2008; Rico, 1983b). Esta se caracterizaba por ser un aparato policial de carácter civil (ni siquiera portaba armas de fuego) y de base local<sup>33</sup>. El sistema británico, al contrario que el francés, es de base civil y descentralizada (también llamado de proximidad). Este sistema es el que se expandirá posteriormente por los países de tradición anglosajona (Requena, 2013b).

Que el sistema francés tuviera una condición centralista y militar y el sistema británico se caracterizara por su naturaleza civil y local tenía importantes implicaciones. La responsabilidad política de la policía francesa residía en la administración central del Estado (que se articulaba en la práctica a partir de autoridades gubernativas repartidas por el país), por su parte la policía británica dependía de las administraciones locales<sup>34</sup>. El carácter militar de la policía francesa influyó en sus actuaciones como fuerza reactiva y represiva. Mientras que la policía inglesa se intentó desarrollar como una policía de servicio público y preventiva. En cuanto al territorio, la policía francesa se instaló en las afueras de las ciudades, mientras que el sistema británico buscaba la proximidad y el arraigo en las comunidades. Por último, las diferencias se plasmaron en sus valores: la policía francesa respondía a la jerarquización y principio de subordinación, por el contrario la policía inglesa

---

<sup>30</sup> La historia de la policía británica es un hecho muy discutido entre historiadores ortodoxos y revisionistas (Brodeur, 2010). Se puede ver un resumen de esta discusión en Reiner (2010).

<sup>31</sup> Principios que no está claro que desarrollara el propio Robert Peel (Emsley, 2014).

<sup>32</sup> Este hecho se produce después de la denominada “batalla de *Peterloo*” donde se utilizó al ejército para hacer frente a los disturbios producidos en Manchester en el contexto de unas manifestaciones (Ballbé, 1995). Esta “batalla” puso de relieve lo defendido por Requena (2013b): el ejército no era el instrumento idóneo para responder a problemas de orden público de carácter interno.

<sup>33</sup> Aunque algunos autores matizan el distintivo carácter civil y “amable” de la Policía Metropolitana de Londres (e. g. Emsley, 2008).

<sup>34</sup> Si bien es cierto que el *Home Office* tenía y tiene una significativa capacidad de control (Brodeur, 2010; Reiner, 2010).



confiaba en dar autonomía a los agentes de base (Ballbé, 1995; Mawby, 2008; Requena, 2013b; Rico, 1983b).

Mawby (2008) expone que la gran diferencia entre estos sistemas, que se expandirán luego globalmente, se debe a su orientación hacia el control, en el que mantenimiento del orden tiene un rol central, la legitimidad tiene una base legal, las actividades administrativas tienen mayor peso y se caracterizan por ser sistemas más centralizados y militarizados (Europa continental, los sistemas coloniales, la Europa postcomunista); o su orientación hacia la comunidad, donde se presenta a la policía como un servicio (más que como una fuerza), la legitimidad tiene su base en las comunidades locales y la policía está organizada y controlada en clave local (en general los sistemas anglosajones: Inglaterra y Gales, Estados Unidos, Canadá, etc.) .

Pese a las diferencias, Reiner (2010) se opone a la visión de que el nacimiento del sistema británico de policía (de base comunitaria) es ajeno al sistema continental (de base estatal). Si bien es cierto que los sistemas continentales de policía se desarrollan más abiertamente como instrumentos de control estatal, una revisión crítica de la historia muestra la relación del nacimiento de la policía con el desarrollo de la estructura estatal y de clases. Y en todo caso, critica que ese sistema comunitario ideal sólo se aplicó en territorio nacional, ya que en las colonias (incluida Irlanda) se aplicó un sistema militarizado y coercitivo como el francés.

### ***1.2.2. La organización policial***

Una vez expuesta la dimensión institucional de la policía, cabe detenerse en sus aspectos organizativos. Como observa Recasens (2003, p. 299):

“Habrá que suponer que el objeto-policía es más que un instrumento inerte, y que debe estar dotada de unas estructuras y unas dinámicas propias, que alimentadas por su relación con el Estado, vayan no obstante más allá del mismo, lo que sólo podría lograrse si ‘la policía’ estuviera constituida como sistema, es decir si disfrutara de un cierto nivel de autonomía a la hora de organizarse; en otras palabras, si se configura como sistema autorreferente y autopoiético. De ser así, ello explicaría su nivel de poder en las sociedades modernas y

colmaría en buena parte las lagunas observadas al hablar del aparato policial como mero instrumento estatal.”

Las características que distinguen especialmente a la policía como organización según Torrente (1992, 1997) son: a) la imposibilidad de lograr sus fines institucionales<sup>35</sup> (mantener el orden y acabar con la delincuencia); b) la sobreexposición a un entorno desorganizado y conflictivo, enfrentado con la tendencia de las organizaciones a la racionalidad, burocratización y estandarización; c) la dificultad de evaluar su incidencia en el medio; y d) la concentración de autonomía en la base de la organización.

Una cuestión que ha tenido especial relevancia en la literatura respecto a la organización de la policía es la identificación de tipologías ideales de organización policial. Respecto a ello se ha tendido a dividir la organización policial según tipologías denominadas modelos policiales. Los *modelos policiales* son conjuntos de características organizativas que dan lugar a formas ideales de adaptación de la policía a la realidad social de cada momento (Martín, 1992; Torrente, 1997). Hay que destacar que estos modelos no existen en estado puro, en la realidad existen organizaciones policiales que se guían por alguno de los aspectos de estas filosofías o por varios, pero tampoco son “reflexiones puramente teóricas, sino que tienen consecuencias en la práctica diaria” (Guillén, 2016, p. 22). Los elementos clave que determinan los diferentes modelos son: a) el actor que predomina a la hora de marcar prioridades (el gobierno, la ciudadanía, o la propia policía); b) la fuente de legitimidad material (todos los modelos tienen como fuente de legitimidad formal la ley) sobre la que se apoya principalmente la policía (que puede ser su responsabilidad como aparato del Estado, su especialidad o su carácter de servicio público); c) la misión que justifica su existencia (el restablecimiento del orden, la lucha contra la delincuencia o la paz comunitaria); d) la relación con la ciudadanía y el territorio (Guillén, 2012, 2016; Monjardet, 2010). A partir de estas características Monjardet (2010), y más tarde Guillén (2012, 2016), han diferenciado

---

<sup>35</sup> Loader (1997) afirma que el hecho de que ante los problemas relacionados con el desorden o la delincuencia la gente solo sea capaz de imaginar una solución policial, por el vínculo simbólico, responsabiliza a la policía con unas expectativas que no puede alcanzar y dificulta conceptualizar una imagen realista de lo que puede hacer la policía.

entre tres modelos principales: el modelo de policía de orden o gubernativo; el modelo de policía criminal o profesional; y el modelo de policía de seguridad o de servicio público<sup>36</sup>.

El *modelo gubernativo* es el modelo que se impone desde la creación de la policía moderna en Francia y que se expandirá por todo el continente europeo (con excepciones) y en las colonias. Sus principales características son: a) la policía se concibe como el instrumento que ejecuta las órdenes del gobierno (y es a este a quien le rinde cuentas)<sup>37</sup>; b) su fuente de legitimidad material se basa en su dependencia del gobierno; c) su objetivo principal es el mantenimiento y protección del orden político<sup>38</sup> (la delincuencia será relevante en tanto que pueda cuestionar o desestabilizar ese orden); d) en este modelo la relación con los ciudadanos es ambivalente ya que se cree, por un lado, que una relación más directa con los ciudadanos puede implicar condicionamientos para ejecutar las órdenes de los gobiernos, pero por otro lado se ha de intentar tener a la opinión pública satisfecha (por su capacidad de influir en los gobiernos a través de los procesos electorales) sin la necesidad de mantener canales abiertos de comunicación (Guillén, 2016; Monjardet, 2010).

El *modelo profesional* surge a principios del siglo XX en los Estados Unidos, impulsado intelectualmente por August Vollmer (académico y jefe de policía en Berkeley y Los Ángeles), en un contexto de movimientos contrarios a la fuerte influencia política en la policía (Guillén, 2016; Medina, 2011). Este modelo tiene como principales elementos que: a) es la propia policía, como conjunto de expertos en seguridad, la que marca sus prioridades a la hora de establecer los problemas y los medios para solucionarlos; b) su fuente de legitimidad material es su saber profesional que los sitúa en un plano superior respecto a políticos y ciudadanos en materia de seguridad; c) su misión principal es la lucha contra la delincuencia (se entiende que prevenir y perseguir toda infracción de la ley es una meta objetiva lejos del más ambiguo orden político que abre la puerta a la influencia partidista y a la corrupción); d) la ciudadanía es vista como el sujeto pasivo de su trabajo y

---

<sup>36</sup> Pese a que existen otras clasificaciones de los modelos, como la que realizan Martín (1992) o Torrente (1997), se destacan las de estos autores porque son equivalentes y simplifican las diferencias entre modelos en base a las características clave anteriormente señaladas.

<sup>37</sup> En los Estados democráticos de Derecho se establecen límites a la obediencia debida basados en el principio de legalidad: ningún agente debe ser obligado a seguir una orden ilegal. En el caso español, el límite a la obediencia debida viene recogido en el artículo 5.1.d de la LOFCS.

<sup>38</sup> En un Estado democrático este orden político debería significar la garantía de unas condiciones que permitan el disfrute de los derechos y libertades fundamentales a todos los ciudadanos (Guillén, 2016).

tiene relevancia en tanto que sea instrumental para la prevención o investigación de infracciones (Guillén, 2016; Medina, 2011; Monjardet, 2010; Torrente, 1997).

El *modelo de servicio público* también ha sido denominado comunitario, de proximidad o de policía de barrio<sup>39</sup>. La llamada “ideología comunitaria” (Cohen, 1988) también tuvo su aproximación a la policía en este modelo. Esta perspectiva propone que el control social comunitario es más efectivo, más humanitario y más barato que el control tradicional<sup>40</sup>. No hay consenso respecto al momento de nacimiento de este modelo. Lo que sí es seguro es que el modelo vuelve a tomar protagonismo en los años setenta en Estados Unidos como una forma de contrarrestar las deficiencias del modelo profesional y acercar la policía a la población (y, sobre todo, mejorar su difícil relación con las minorías excluidas) (Guillén, 2016; Medina, 2011). En Europa, este modelo también se utilizó, y se sigue utilizando, como respuesta generalizada a la crisis de legitimidad que sufre la policía desde finales del siglo anterior (Requena, 2013a). El modelo de servicio público o de seguridad se basa generalmente en las siguientes características: a) la policía debe conocer las necesidades del público y actuar en consecuencia (es decir, los ciudadanos son los que fijan las prioridades, y no sólo eso sino que además deben participar activamente en la coproducción de la seguridad); b) la autoconcepción de la policía como servicio público (y no como fuerza) otorga a esta una legitimidad material basada en el contrato social con los ciudadanos; c) el principal objetivo es la satisfacción de las necesidades ciudadanas promoviendo la prevención antes que la reacción, el uso mínimo de la fuerza y la resolución pacífica de conflictos (en temas de orden público); d) la idea de “territorializar” la actividad policial, es decir, adaptarla a las particularidades y necesidades de la comunidad asentada en un territorio concreto (Curbet, 2009; Guillén, 2016; Medina, 2011; Monjardet, 2010; Requena, 2013a; Torrente, 1997).

Un resumen sobre las principales ventajas y desventajas de los modelos puede verse en la Tabla 2.

---

<sup>39</sup> Según Guillén (2016) no está claro si estas denominaciones se refieren a lo mismo, por eso prefiere denominarlo modelo de servicio público.

<sup>40</sup> Sin embargo, esta visión tan positiva del control comunitario no tuvo en cuenta (o al menos no de forma abiertamente declarada) una de las consecuencias de su aplicación: la expansión de la red penal (el control policial puede llegar donde las instituciones de control tradicionales no habían llegado) (Cohen, 1988).

Tabla 2. *Ventajas y desventajas de los modelos policiales expuestos.*

Modelo gubernativo	Modelo profesional	Modelo de servicio público
<p>Ventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asunción explícita de la responsabilidad del poder coactivo estatal.</li> <li>- Control indirecto mediante procesos electorales.</li> </ul>	<p>Ventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribución a la profesionalización (menor influencia partidista y mayor apuesta por la formación).</li> <li>- Promovió la investigación sobre la eficacia de su trabajo<sup>41</sup>.</li> </ul>	<p>Ventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Es el modelo que mejor se adapta a las estructuras democráticas (se centra en el público, promueve la integración y la participación, establece mecanismos informales de control, otorga relevancia a la seguridad subjetiva, promueve organizaciones flexibles, etc.).</li> </ul>
<p>Desventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Riesgo de excesiva influencia partidista</li> <li>- Uso electoralista de la seguridad (peligro de populismo punitivo).</li> <li>- No promueve controles de calidad técnica de las actuaciones.</li> </ul>	<p>Desventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contradicción entre la promoción de la capacidad profesional y la desconfianza en la discrecionalidad de los agentes.</li> <li>- Aislamiento y hermetismo.</li> <li>- Huida del legítimo control político.</li> </ul>	<p>Desventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemas de definición y, con ello, probabilidad de manipulación discursiva<sup>42</sup>.</li> <li>- Dificultad de evaluar el modelo.</li> <li>- Asentamiento ideológico y práctico en un concepto ambiguo como es el de “comunidad”<sup>43</sup>.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Guillén (2016), Martín (1992), Medina (2011), Monjardet (2010) y Torrente (1997).

En las últimas décadas no han aparecido nuevos discursos globales sobre la policía, es decir nuevas propuestas de modelos policiales (propuestas que intenten incidir en todos los elementos clave identificados anteriormente), sin embargo han florecido nuevas *metodologías* de trabajo para enfrentar la realidad policial (Medina, 2011; Tilley, 2008). Algunos de estas nuevas aproximaciones son: a) la policía orientada a los problemas (*problema-oriented policing*), dirigida a identificar y centrarse en los problemas más específicos de la comunidad y actuar para resolverlos, dejando de lado otros asuntos secundarios; b) la policía guiada por la inteligencia (*intelligence-led policing*), que implica asumir las prácticas de las agencias de inteligencia y utilizar la gran cantidad de información que maneja la policía de forma más eficiente mediante las nuevas tecnologías; c) la tolerancia cero (*broken windows policing*), cuyo

<sup>41</sup> Paradójicamente, los resultados de esta investigación fueron una de las causas de las de la crisis del modelo, y de la policía en general, al concluir mayoritariamente que la actuación de la policía tenía una influencia muy limitada en la prevención de la delincuencia (Guillén, 2016; Medina, 2011; Reiner, 2010; Torrente, 1999).

<sup>42</sup> De ahí, que por ejemplo los promotores de la teoría de las ventanas rotas intenten ligar la experiencia policial de Nueva York en los años 90 al modelo de policía comunitaria (ver Kelling y Coles, 1997).

<sup>43</sup> Cohen (1988) y más recientemente Willis (2016) han tratado en profundidad los problemas de ligar el control social con lo “comunitario”.

objetivo principal es perseguir las pequeñas conductas desordenadas concentradas en algunos lugares para evitar que en ellos se instalen prácticas delictivas más graves y recuperar los espacios públicos para su uso normativo; d) la policía de barrio (*community-based policing*), que es una estrategia de proximidad para hacer que la comunidad conozca y se identifique con los agentes que patrullan por su vecindario; e) y la policía de aseguramiento (*reassurance policing*), dirigida a mejorar la percepción de seguridad de la comunidad mediante la actuación en los delitos que generan más alarma en la comunidad y que afectan más a la seguridad subjetiva (los llamados *signal crimes*)<sup>44</sup> (Guillén, 2016; Innes, 2004; Medina, 2011; Tilley, 2008).

### ***1.2.3. La profesión policial***

Por último, una vez expuestas sus facetas como institución y organización, la policía también puede analizarse como una profesión. En el caso de la policía, la función policial es desarrollada por uno grupo de profesionales especializados que desarrollan sus propios intereses y una cosmovisión compartida. Y dado que el trabajo policial implica una fuerte autonomía y una resistencia a los mecanismos de control tradicionales, no se puede comprender el funcionamiento de la policía sin tener en cuenta esta faceta profesional (Martín, 1992; Monjardet, 2010). Según Monjardet (2010, p. 232):

“El conjunto de aquellos a quienes es atribuido el estatuto policial, desarrolla necesariamente intereses propios, una cultura de oficio(s), elementos de identidad y distinción, sobre la base de sus condiciones de trabajo y empleo, a partir de sus prácticas cotidianas y por los mecanismos de sanciones y retribuciones sociales de sus actividades”

Los intereses propios que la policía desarrolla se pueden clasificar en tres tipos: a) intereses materiales (relativos a las condiciones de trabajo: sueldo, derechos laborales, etc.); b) intereses corporativos (relativos a las específicas características del trabajo policial como la modalidad de patrullaje, por ejemplo); c) intereses profesionales (lo que es valorado del trabajo policial como el estatus social o el carácter de autoridad) (Monjardet, 2010). Estos

---

<sup>44</sup> Ver Loader (2006) para una crítica a lo que tienen en común todas estas estrategias, que el autor engloba con el término *ambient policing*.

intereses son defendidos en buena parte del mundo por influyentes asociaciones y sindicatos policiales, exceptuando el caso de algunas policías de carácter militar que tienen prohibida la sindicalización<sup>45</sup> (Brodeur, 2010; Monjardet, 2010).

Además, la policía presenta a nivel interno valores, reglas de conducta y sentidos de identidad compartidos por sus miembros (Buckner, Christie y Fattah, 1983). Esto se ha venido denominando *cultura policial*<sup>46</sup> y ha sido un objeto de investigación relevante debido a la asunción de que esta cultura influye en la relación entre los policías, con sus superiores (tanto policías como políticos) y con los ciudadanos (Bacon, 2014; Loftus, 2008; Reiner, 2010). Lo que la hace especialmente relevante teniendo en cuenta el papel que juega la discrecionalidad en las actuaciones policiales (Rico, 1983a; Westmarland, 2008).

Uno de los primeros autores en hablar sobre los valores y el ambiente interno de la policía fue Skolnick (1966, citado en Reiner, 2010) mediante lo que él denominó *policeman's working personality* (“personalidad del trabajador de la policía”). Para Skolnick las variables contextuales que determinaban la existencia de una personalidad diferenciada del agente de policía eran su constante exposición al riesgo, su capacidad para usar la fuerza de forma legítima y la presión que reciben para la obtención de resultados. Las características de esta personalidad establecida por Skolnick eran la desconfianza, la preferencia por la acción, el machismo y el racismo (Reiner, 2010).

Por su parte Reiner (2010), quien defiende que la cultura policial ofrece una visión común que ayuda a los agentes con las presiones y tensiones que confrontan en su trabajo diario, establece que los valores de la cultura policial dominante (admitiendo, por tanto, cierta variación) son los siguientes: i) la visión de su profesión no como un trabajo sino como un estilo de vida que tiene como objetivo superior la protección de los débiles y del modo de vida actual; ii) la concepción de su trabajo como un trabajo de riesgo; iii) los cambios o nuevas tendencias sociales son vividos en términos negativos; iv) una actitud de constante sospecha ante la necesidad de ver las señales del peligro; v) una marcada solidaridad interna frente al sentimiento de aislamiento y descomprensión desde el exterior; vi) un carácter

---

<sup>45</sup> Es el caso de la Guardia Civil española que prohíbe la sindicalización de sus miembros en base al artículo 28 de la CE y al artículo 15 de la LOFCS.

<sup>46</sup> Una aclaración respecto a la terminología relacionada puede verse en Bacon (2014), Buckner et al. (1983) o Westmarland (2008).

conservador en lo político y lo moral; vii) el machismo (la policía es una organización tradicionalmente formada por mayoría de hombres y que reproduce los valores supuestamente masculinos); viii) el prejuicio racial (institucional) hacía las minorías (que se observa en su difícil relación con estas); ix) una perspectiva de la vida y su trabajo muy pragmática, concreta y anti-teórica<sup>47</sup>.

Sin embargo, la existencia de una cultura policial diferenciada de la cultura del resto de la sociedad ha sido siempre cuestionada<sup>48</sup> (Bacon, 2014; Buckner et al., 1983), y aun asumiendo su existencia se discute su homogeneidad y supuesta universalidad (Buckner et al., 1983; Guillén, 2016; Monjardet, 2010).

Para finalizar, se ha visto que para comprender y analizar a la policía es indispensable, en primer lugar, definir qué es la policía, así como los términos íntimamente relacionados, y concretar qué hace la policía. En resumen, la policía: i) surge como la materialización de una potestad estatal, que Dubber (2005) denomina poder policial, dirigida a conseguir por todos los medios maximizar el bienestar de los ciudadanos; ii) es la principal responsable de llevar a cabo la función policial, entendida como control social formal primario (Jones y Newburn, 2002; Reiner, 2010); iii) es una institución estatal que dispone de unos medios excepcionales para cumplir sus funciones de mantenimiento del orden, control de la delincuencia y otras funciones secundarias que dependen del contexto (Brodeur, 2010; Reiner, 2010). En segundo lugar, también se ha visto que es importante reconocer sus distintas dimensiones: la institucional, la organizacional y la profesional. Sobre todo para entender que muchos de los problemas que enfrenta la policía tienen que ver con las tensiones<sup>49</sup> que se generan entre sus distintas facetas (Recasens, 2003).

---

<sup>47</sup> Un ejemplo de la prevalencia de estos valores dominantes y cómo resisten a los cambios puede verse en la investigación de Loftus (2008).

<sup>48</sup> Para Monjardet (2010) la concepción anglosajona de cultura profesional que comienza con Skolnick no ha sido suficientemente sometida a estudios empíricos, y los estudios realizados por él mismo en Francia muestran mayor diversidad y pluralidad de lo que se presupone.

<sup>49</sup> Estas tensiones provocan dos procesos: un proceso de incertidumbre entre organización y profesión y un proceso de involución de objetivos entre instrumento y profesión. Por un lado, la incertidumbre es provocada por la relación entre los medios y los resultados. El trabajo policial se enmarca en unos medios prescritos de manera formal y controlados de forma estricta y en una orientación hacía resultados, pero sin estar estos definidos previamente y controlados de forma indirecta. El problema reside en que rara vez estos medios y resultados están adecuados, lo que provoca que la actividad policial sea siempre susceptible de ser calificada de defectuosa. Por otro lado, el hecho de saberse un instrumento provoca una tensión con la dimensión de profesionalidad y esta tensión puede provocar dos tipos de respuesta: el retiro, reconocerse como



Una vez visto esto, ahora se va a exponer como se configura el aparato policial en España, con las particularidades que esta configuración tiene en Cataluña.

## 2. La policía en España

En este apartado se describirá en primer lugar el sistema policial español, desde su nacimiento hasta la configuración actual. Posteriormente se expondrán las peculiaridades de la adaptación de este sistema policial en Cataluña. Por último, se reflexionará sobre el modelo policial que impera en España y Cataluña, sobre la base de los modelos policiales presentados en el apartado anterior.

### 2.1. *El sistema policial español*

El nacimiento del *sistema policial español* se sitúa con la creación de la Guardia Civil en 1844 (Carr, 2001; Curbet, 1983b; López, 1987). Esta primera organización policial profesional<sup>50</sup>, de base rural, nace siguiendo el modelo de la *Gendarmerie Nationale* francesa (Ballbé, 1985; Nieto, 1976; Requena, 2013b). El objetivo principal de este cuerpo era la reproducción del nuevo orden social producto de las reformas liberales, y con su creación el control policial adquiere por vez primera un alcance nacional (Carr, 2001; Curbet, 1983b; Lopez, 1987). La Guardia Civil desde su nacimiento es una pieza fundamental de un proyecto político de futuro, y acabará siendo el instrumento clave de expansión, centralización y control del Estado<sup>51</sup>. Esto se puede observar en como esta y la administración central del Estado se desarrollan a ritmos paralelos, con una fuerte expansión en la segunda mitad del siglo XIX. Y su expansión sólo se verá detenida por el proceso de urbanización que sigue a la industrialización española (Curbet, 1983b).

---

instrumento y simplemente ejecutar las órdenes que recibe; o la politización (o involución de las metas), la pretensión de apoderarse de la definición de los medios y objetivos legítimos. Siendo la segunda respuesta la más frecuente (Monjardet, 2010).

<sup>50</sup> Aunque antes existieron las Milicias Nacionales, estas estaban formadas por ciudadanos en armas y no existía profesionalización (Carr, 2001).

<sup>51</sup> Aunque posteriormente desarrollará un alto estatus de autonomía (Curbet, 1983b).

Una vez creada una organización policial militarizada como fue la Guardia Civil, la presencia del aparato castrense en el orden público fue total, ante una iniciativa civil muy debilitada (Curbet, 1983a; Lopez, 1987). Este carácter militar sumado con las características propias de la España de esa época, como por ejemplo la intervención de militares en la política y la inestabilidad del orden constitucional, dieron como resultado importantes problemas de orden público que fueron contestados con respuestas desproporcionadamente represivas. Este sistema fallido no fue sustituido con la llegada de la II República (1931-1936). Pese a los grandes cambios que supuso en otros ámbitos, los mandos militares seguían ocupando los principales puestos responsables de la seguridad interior y el orden público (Ballbé, 1985).

Durante la etapa franquista, el régimen necesitaba un instrumento policial para imponer su modelo de orden público. El hecho de que la Guardia Civil se había mantenido fiel a la República, que disponía de un alto grado de autonomía y que tenía un carácter rural (y el foco del peligro eran las ciudades), hacían que fuera mirada con recelo y que el régimen necesitara de una policía fiel<sup>52</sup>. Con este objetivo se creó la Policía Armada y de Tráfico, cuerpo excesivamente especializado en el mantenimiento del orden franquista (lo que después le acarrearía problemas para adaptarse a la democracia), y el Cuerpo General de Policía, dedicado a la lucha contra la delincuencia (mediante la Brigada de Investigación Criminal) y, sobre todo, a la represión de la disidencia política (con la Brigada de Investigación Social) (Curbet, 1983a; Lopez, 1987).

El régimen jurídico policial que se impone con la llegada de la democracia en España, es el que marcará la CE de 1978 y posteriormente se desarrollará en la LOFCS de 1986. Uno de los aspectos principales es la diferenciación clara entre Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad. Pese a esto, se seguirá dotando a la Guardia Civil de naturaleza militar, aunque se considera parte de las fuerzas de seguridad, lo que implica una doble dependencia (orgánica respecto al Ministerio de Defensa y funcional respecto al Ministerio del Interior)<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Sin embargo, esto no significó el fin de la Guardia Civil, precisamente porque esta formaba parte de un proyecto político mayor que no fue abandonado por el franquismo (la construcción de un Estado unitario y centralista) (Curbet, 1983a).

<sup>53</sup> En la práctica esto se traduce en que la Guardia Civil tenga una misión no militar (proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana) pero esté sometida a la disciplina y al régimen militar (Ballbé, 1983, 1985; Barcelona, 1995).

(Ballbé, 1983, 1985; Barcelona, 1995). Por otro lado, la CE de 1978 también consolida la inserción de la policía en la estructura de la Administración Pública, lo que es una plasmación de la idea de Estado como único poder legitimado para usar la violencia. Esto tiene importantes implicaciones, la principal es que la policía, como parte de la Administración, someterá su actuación a los controles de legalidad de los Tribunales, tal y como establece el artículo 106.1 de la CE (Barcelona, 1995).

El paso del régimen franquista a un Estado social y democrático de Derecho, también reconfiguró la función de la policía. Esta pasa de tener como misión explícita mantener el orden público, en su concepción franquista, a tener que proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y a garantizar la seguridad ciudadana<sup>54</sup> (art. 104.1 de la CE) (Barcelona, 1995).

El complejo sistema policial español actual puede dividirse en tres dimensiones territoriales<sup>55</sup>: el Estado, la Comunidad Autónoma, y el municipio (Guillén, 2012).

---

<sup>54</sup> Esto incluye mantener el orden y controlar la delincuencia, sin embargo se excluye el concepto de orden público de las misiones policiales con la pretensión de romper con la idea de la policía de la dictadura (Izu, 1988).

<sup>55</sup> Además de los cuerpos de policía a estos niveles, que se pueden considerar policías integrales, existen otros tipos de policía dependientes de departamentos o agencias concretas de la Administración Pública que ejercen funciones de policía administrativa especial. Es decir, se encargan de ejecutar la normativa de los organismos de los que dependen (pudiendo recurrir a potestades extraordinarias). Estas policías están, además, sometidas a los anteriores cuerpos policiales y deben reclamar su apoyo en las situaciones en que los problemas de seguridad sobrepasen su ámbito de actuación. Las policías administrativas especiales pueden dividirse entre aquellos cuerpos que desarrollan su actividad a través de la condición de agentes de la autoridad y aquellos que ejercen su actividad a través de una potestad administrativa concreta (Carmona, 2016).

Dentro del primer grupo encontramos al Servicio de Vigilancia Aduanera, las policías portuarias y las policías forestales. El Servicio de Vigilancia Aduanera depende de la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Española de Administración Tributaria (Campos, 2015) y, en el año 2011, contaba con unos 2000 agentes (Guillén, 2012, p. 194). Algunas de sus funciones son: descubrimiento, persecución y represión del contrabando; investigación, vigilancia y control en materia de impuestos especiales; control de las infracciones en el control de cambios. Dentro del mismo grupo también se ubican las policías que patrullan los puertos bajo la dependencia de las Autoridades Portuarias (organismos con funciones públicas y privadas adscritos al Ministerio de Fomento), en el caso de puertos de interés general, o de los organismos autonómicos de gestión de puertos, en el caso del resto de puertos (Carmona, 2016). Tienen funciones de policía especial en el espacio portuario dirigidas a garantizar la actividad portuaria y la navegación. Por ejemplo, la protección de la libre navegación mediante la detención, fondeo o retención de aquello que la impide, la asistencia de aquellos buques que se encuentren en peligro de naufragar o la restricción de navegación de buques civiles con el fin de prevenir que se cometa una infracción. La última policía dentro de esta categoría son los diferentes cuerpos de agentes forestales o medioambientales. Por un lado están aquellos agentes que dependen del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente y, por otro lado de las diferentes administraciones autonómicas o incluso de algunas administraciones locales (Asociación Española de Agentes Forestales y Medioambientales, 2017). Sus funciones principales son ejecutar la normativa relacionada y custodiar aquellos bienes jurídicos de naturaleza forestal. Además, tienen la particularidad de

### ***2.1.1. Dimensión estatal***

En la dimensión estatal encontramos principalmente dos cuerpos, los que forman las FCSE: la Guardia Civil y el CNP. El artículo 11.1 de la LOFCS dota a estas policías de las siguientes funciones, que configuran lo que se entiende como policía integral:

- “a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- f) Prevenir la comisión de actos delictivos.
- g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.
- h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- i) Colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil.”

---

ostentar funciones de policía judicial en la investigación de delitos, detención de delincuentes y la asistencia a jueces y fiscales (Carmona, 2016).

El segundo grupo está formado por cuerpos con características policiales que ejecutan una legislación administrativa especial, pero los miembros de estos no cuentan con la condición de agentes de la autoridad. Dentro de este grupo se puede encontrar, por ejemplo, la policía sanitaria, la policía sanitaria mortuoria y el Cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias (Carmona, 2016).

Por otro lado, también se puede diferenciar entre policía judicial y policía administrativa. Se tiende a pensar que dentro de este complejo sistema policial existe otro cuerpo policial independiente: la Policía Judicial. Sin embargo, tal cuerpo no existe como un ente separado del resto de organizaciones, es una función específica que ejercen las policías existentes (Campos, 2015). La policía judicial es aquella función dirigida a auxiliar a la administración de justicia y los agentes que realizan esta función son funcionalmente dependientes de los órganos judiciales. Las principales actividades que realiza la policía judicial son el arresto de presuntos delincuentes, la recogida indicios de actividades delictivas (haciendo uso de medios excepcionales, como por ejemplo la interceptación de las comunicaciones, bajo autorización judicial) y ponerlos a disposición de los jueces y tribunales (Carmona, 2016; Recasens, 2000). Por su parte, la policía administrativa tiene como objetivo la adecuación del comportamiento de los individuos al interés general representado por la normativa aprobada por las diferentes administraciones públicas (Carmona, 2016). Su capacidad de denunciar, y en algunos casos sancionar, a través de las regulaciones administrativas no se debe menospreciar, sobre todo si se tiene en cuenta la tendencia a sancionar administrativamente conductas que se han quedado fuera de la regulación penal (Recasens, 2000). En España estas funciones diferenciadas vienen reguladas separadamente en la CE: el artículo 104 se refiere a su función administrativa y el artículo 126 a su función judicial.

El CNP<sup>56</sup> es de carácter civil y depende del Ministerio del Interior (Dirección General de la Policía). Según el artículo 11.2 de la LOFCS su ámbito territorial para ejercer las funciones de policía integral son “las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine” (exceptuando Cataluña, País Vasco y con matices Navarra, por la existencia de policías autonómicas propias). También se encargan de la seguridad de las embajadas españolas en el extranjero y de algunas sedes de organismos internacionales (Campos, 2015; Escalante, 2008; Guillén, 2012). Además de esas funciones que ejerce en estos ámbitos, el artículo 12.1 de la LOFCS le otorga una serie de competencias exclusivas en todo el territorio nacional:

- a) La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes.
- b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.
- c) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
- d) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego. *[Excepto en Cataluña, el País Vasco y con matices Navarra]*
- e) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga. *[Excepto en Cataluña, el País Vasco y con matices Navarra]*
- f) Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior.
- g) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones. *[Excepto en Cataluña, el País Vasco y con matices Navarra]*
- h) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.”<sup>57</sup>

La Guardia Civil, como se ha indicado previamente, es una policía de carácter militar que depende orgánicamente del Ministerio de Defensa y funcionalmente del Ministerio del Interior (Dirección General de la Guardia Civil). Según el artículo 11.2 de la LOFCS su ámbito de actuación territorial para ejercer sus funciones de policía integral son aquellos municipios que no dispongan de CNP (ámbito rural) y el mar perteneciente al estado español. También puede actuar en misiones de apoyo internacionales (civiles, militares o

---

<sup>56</sup> Que proviene de la fusión de dos cuerpos: el Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional (Cuerpo Nacional de Policía, 2018). Estos dos cuerpos eran el resultado de la “renovación” durante la transición del Cuerpo General de Policía y del Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico (Lopez, 1987).

<sup>57</sup> Las partes en cursiva son incorporación propia a partir de Guillén (2012).

humanitarias) (Campos, 2015; Escalante, 2008; Guillén, 2012). El artículo 12.1 de la LOFCS también le otorga las siguientes competencias exclusivas en todo el territorio nacional:

- a) Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.
- b) El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.
- c) La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas. *[Excepto en Cataluña, el País Vasco y Navarra]*
- d) La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran.
- e) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza. *[Excepto en Cataluña, el País Vasco y con matices Navarra]*
- f) La conducción interurbana de presos y detenidos. *[Excepto en Cataluña, el País Vasco y con matices Navarra]*
- g) Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.”<sup>58</sup>

### ***2.1.2. Dimensión autonómica***

La CE (artículo 149) y la LOFCS (artículo 37) disponen la posibilidad de que las Comunidades Autónomas (CC. AA.) creen sus propios cuerpos de policía. Esto en la práctica ha tenido desarrollos muy diferentes en todo el Estado español. En la actualidad las únicas CC. AA. que han ejecutado completamente estas competencias en sus estatutos comunitarios son: Cataluña (PG-ME), el País Vasco (*Ertzaintza*), Navarra (Policía Foral de Navarra) y Canarias (Cuerpo General de la Policía Canaria). Las policías autonómicas de estas CC. AA. pueden distinguirse por su carácter “sustitutivo” o “auxiliar” de las policías de ámbito estatal. Mientras que Cuerpo General de la Policía Canaria tiene un carácter complementario (con las competencias que les otorga el artículo 38 de la LOFCS), la Policía Foral de Navarra, la PG-ME y la *Ertzaintza* asumen competencias de policía integral

---

<sup>58</sup> Las partes en cursiva son incorporación propia a partir de Guillén (2012).

reemplazando a las FCSE (Guillén, 2012). En estos tres últimos casos, la LOFCS reconoce en sus disposiciones finales (Disposiciones Finales Primera, Segunda y Tercera) que de esta ley sólo se aplican ciertos artículos en cuanto a funciones como los principios básicos de actuación (art. 5) o las disposiciones estatutarias comunes (Campos, 2015).

Aragón, Andalucía, Galicia y la Comunidad Valenciana no han hecho efectiva su competencia de crear su propia policía, pero se han acogido a la posibilidad de adscribirse unidades del CNP que admite el artículo 47 de la LOFCS y que tienen las competencias de: i) proteger personalidades y edificios; ii) inspección en materia de cumplimiento de la regulación de la comunidad autónoma; iii) uso de la coacción para ejecutar las disposiciones de la comunidad autónoma; iv) colaboración en otros ámbitos con las FCSE. Castilla y León y las Islas Baleares también han asumido la competencia de crear sus propias policías en sus estatutos, pero no la han desarrollado. El resto de comunidades autónomas no han previsto esta competencia y por lo tanto las FCSE ejercen sus funciones de policía integral (de este grupo, Asturias también cuenta con una unidad adscrita del CNP) (Campos, 2015; Guillén, 2012).

### ***2.2.3. Dimensión municipal***

En España, además, existen las policías locales o municipales que son los cuerpos policiales dependientes de los Ayuntamientos. La CE y posteriormente la LOFCS prevén que los municipios podrán crear sus propios cuerpos policiales, que deberán ser coordinados por las Comunidades Autónomas (arts. 148.1.22.<sup>a</sup> CE y 39 de la LOFCS). Para poder crear su propia policía municipal, según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y las leyes de coordinación de las CC. AA., estos municipios han de tener más de 5.000 habitantes (o menos, con la autorización pertinente). Es difícil establecer cuantos municipios han ejercido ese derecho y por lo tanto disponen de su propia policía<sup>59</sup>. Una estimación de Escalante (2008) asegura que en el año 2007 de los 8.108 municipios que había en el estado español, 1.800 habían creado su propio cuerpo de policía, es decir el 22'2% aproximadamente.

---

<sup>59</sup> Debido a que no se publican datos oficiales sobre los cuerpos de policía local a nivel estatal (Guillén, 2012).

Según el artículo 51 de la LOFCS, estos cuerpos locales sólo podrán actuar en el territorio de su municipio (salvo en situaciones de emergencia o cuando exista un permiso bajo requerimiento a la autoridad competente) y tendrán las siguientes funciones:

- a) Proteger a las Autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- b) Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.
- e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.
- f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.
- h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
- i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.”

La LOFCS también prevé en su artículo 51.2 que en los municipios donde no dispongan de policías municipales, las funciones propias de estas serán ejercidas por “el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos”. Además, el apartado tercero del artículo 53 prevé que en las grandes ciudades y en las ciudades con estatuto propio, el Ayuntamiento podrá asignar las funciones de regulación del tráfico a funcionarios del mismo con la consideración de agentes de la autoridad, pero subordinados a la policía municipal correspondiente.

Como afirman Medina y Blay (2013) la coordinación y repartimiento de competencias entre las diferentes policías en las diferentes dimensiones ha sido siempre una fuente de



conflicto. Y es que atendiendo a la existencia de la multitud de cuerpos policiales en diferentes niveles parecería especialmente relevante establecer criterios y mecanismos de cooperación y coordinación (Campos, 2015). Esto ya viene reconocido en el preámbulo y el artículo 3 de la LOFCS que señala que “los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece esta Ley”.

En cuanto a la cooperación de las FCSE con las policías autonómicas, el artículo 45 de la LOFCS establece que “deberán prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas”. Y su artículo 46 establece que si en el ejercicio de sus funciones previstas en el artículo 38.1 y 2.c) las policías autonómicas no dispusieran de los medios suficientes podrían pedir auxilio a las FCSE, quienes actuaran bajo el mando de sus “Jefes naturales”. En el siguiente punto se dispone que en el resto de situaciones cuando concurren miembros de FCSE y de policías autonómicas, “serán los Mandos de los primeros los que asuman la dirección de la operación”.

En cuanto a la coordinación, el artículo 48 de la LOFCS prevé la creación del Consejo de Política de Seguridad para garantizar la ordenación entre las políticas de seguridad del Estado y las CC.AA.<sup>60</sup>. Este Consejo debe estar integrado por el Ministro de Interior y los Consejeros de Interior de las CC.AA., así como por representantes del Estado designados por el Gobierno. Por su parte, el artículo 49 de la LOFCS regula la creación de un Comité de Expertos dentro del Consejo de Política de Seguridad que tiene la misión de asesoramiento técnico del mismo. Por último, el artículo 50 de la LOFCS permite a las CC.AA. con policía propia la creación de Juntas de Seguridad con el objetivo de coordinar la actuación de la policía autonómica y las FCSE.

En lo que se refiere a coordinación de las policías estatales y autonómicas con las locales, el artículo 54 de la LOFCS dice que los municipios con cuerpo policial propio podrán crear Juntas Locales de Seguridad que establecerán “las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial”.

---

<sup>60</sup> Consejo que no se creó hasta el año 2005 (El Mundo, 18 de enero de 2005)

#### 2.2.4. La policía en España en datos

Existen varios problemas a la hora de estudiar el número de agentes de policía en España, entre ellos la inexistencia de datos globales y la imprecisión de los datos (y, por tanto, la poca fiabilidad de estos)<sup>61</sup>. Teniendo en cuenta las limitaciones se puede intentar hacer una aproximación a la realidad policial española.

Atendiendo a los datos publicados en el último Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas<sup>62</sup> (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017) en Enero de 2017 había 164.606 agentes de policía teniendo en cuenta las FCSE y las policías autonómicas<sup>63</sup>. Si desagregamos los datos en los diferentes cuerpos de policía vemos que de ese total de 164.606 agentes de policía, 74.395 pertenecen a la Guardia Civil (el 45'2%), 64.448 al CNP (el 39'2%) y 25.723 a las policías autonómicas (el 15'6%) (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017). Sobre el número de agentes de policía en total, este ha caído aproximadamente un 5% desde el año 2013 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013; Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017). En el Gráfico 2 se puede ver una evolución de los efectivos según el cuerpo concreto de 2013 a 2017.

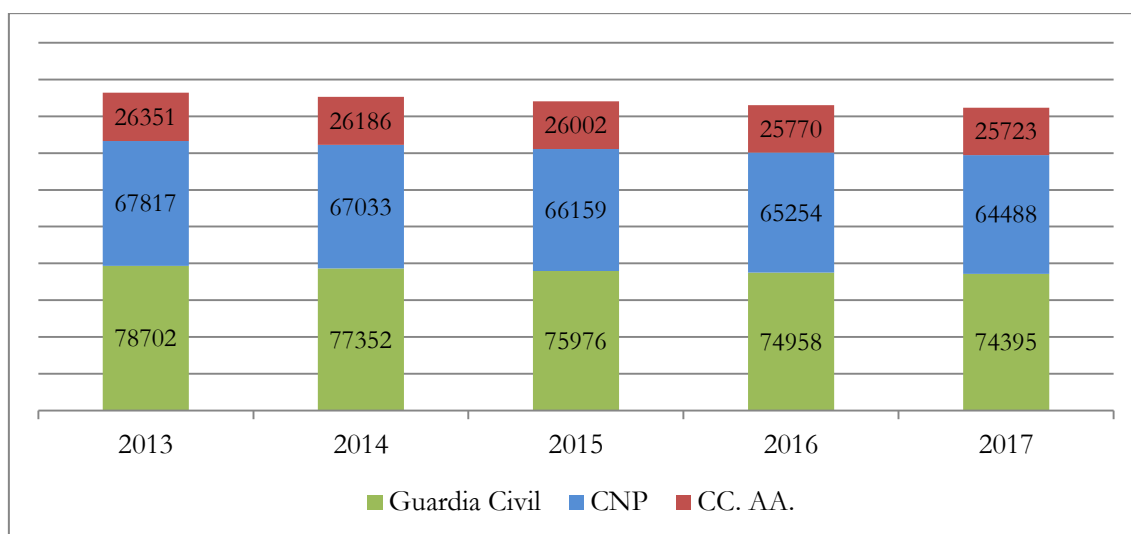
---

<sup>61</sup> Problemas que no sólo se presentan a la hora de analizar el número de efectivos sino que también afectan, por ejemplo, a las estadísticas de delitos registrados por la policía (Aebi y Linde, 2010) y a otras actuaciones policiales (Añón et al., 2013).

<sup>62</sup> Se utiliza esta fuente ya que es la que ofrece datos más recientes y la posibilidad de desagregarlos en diferentes fuerzas policiales en comparación, por ejemplo, con el Anuario Estadísticos del Ministerio del Interior (Ministerio del Interior, 2017a). Además, en esta comparación se puede ver lo afirmado anteriormente sobre la fiabilidad de los datos oficiales. Si se atienden los datos de 2016 se puede ver que no coinciden: según el Ministerio de Interior (2017) habían 167.847 policías, mientras que según el Ministerio de Hacienda y Función Pública (2016) habían 165.982 policías.

<sup>63</sup> Cuando estos boletines se refieren a fuerzas dependientes de las CC.AA. no se incluyen datos de la policía local, eso se puede observar en los datos desagregados por CC.AA. Por ejemplo, en el caso de Cataluña según el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015) había 17.150 policías que no pertenecían a las FCSE en 2015, lo que se parece a la cifra de 16.869 *mosos d'esquadra* que da la administración catalana para ese mismo año (Idescat, 2017a). Si bien es cierto que no son iguales, no cabe pensar que esa diferencia se deba a los agentes de policías locales ya que estos en 2015 eran 10.888 en Cataluña (Idescat, 2017b). Es posible que los policías locales se cuenten como personal de la administración local, pero es difícil saber ya que esos datos no están desagregados. Tampoco aparecen en los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior (por ejemplo, Ministerio del Interior, 2017a) ya que los datos difieren de los de el Boletín pero no de forma tan pronunciada. Pese a que en ambos casos se dice que se presentan datos de cuerpos policiales dependientes de las CC.AA., el hecho de que las administraciones autonómicas tengan competencias en la coordinación de las policías locales y el hecho de que el último número de efectivos estimado sea de 61.967 agentes en 2005 (Escalante, 2008), un número bastante relevante en comparación con los otros cuerpos (si fueran un único cuerpo serían la tercera fuerza policial en España por efectivos), hacen que esta decisión de no incluir a las policías locales sea discutible.

Gráfico 2. Evolución número agentes según el cuerpo policial 2013-2017.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012, 2013, 2014, 2015) y Ministerio de Hacienda y Función Pública (2016, 2017).

Una forma de estimar el número de efectivos de las policías locales es acudiendo a los datos presentados en la última edición del *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (Aebi et al., 2014). Según este informe en 2011 España tenía una ratio de 536 agentes por cada 100.000 habitantes. Atendiendo a la población en España en 2011 (INE, 2018), 46.736.257 personas, se puede estimar el número total de agentes de policía para el año 2011, unos 250.506 agentes de policía. Si a este número le restamos los agentes de policía de Guardia Civil, CNP y los cuerpos autonómicos de 2011, 172.628 efectivos (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2011), el resultado es de 77.878 agentes de policía presuntamente locales. Teniendo en cuenta esta estimación y la última estimación realizada en 2008 por Escalante (2008), el número de agentes de policía local estaría en un rango que va desde los 60.000 a los 80.000 agentes.

Para extraer datos sobre los efectivos repartidos por las distintas policías autonómicas hay que acudir a distintas fuentes. En la Tabla 3 se presentan datos del número de efectivos en el último año disponible. Como se puede observar la policía autonómica que cuenta con más agentes es la PG-ME con 16.610 efectivos (Idescat, 2017a) y la que cuenta con menos es el Cuerpo General de la Policía Canaria con sólo 100 efectivos (Gobierno de Canarias, 2017).

Tabla 3. *Número de efectivos de las diferentes fuerzas policiales autonómicas según diversas fuentes.*

Cuerpo policial	Fuente	Año	Nº de efectivos
<i>Mossos d'Esquadra</i>	Idescat (2017a)	2017	16.610
<i>Ertzaintza</i>	Eustat (2018)	2018	7.501
Policía Foral de Navarra	Memoria de Actividad 2014 (Policía Foral de Navarra, 2014)	2014	1.084
Cuerpo General de la Policía Canaria	Gobierno de Canarias (2017)	?	100

En cuanto al sexo del personal de las diferentes policías, en la Tabla 4 se puede ver una distribución para el año 2017. Como se puede observar las mujeres son minoría en todos los cuerpos, siendo las policías autonómicas las que cuentan con una mayor representación femenina. Que las mujeres estén infrarrepresentadas, se ha explicado principalmente por tres razones: a) no es un tipo de trabajo atractivo para las mujeres; b) dificultad de conciliar vida familiar y laboral; c) una cultura policial predominantemente masculina (Vallés-Port, 2012 citada en Cobler, 2014). Se tiende a pensar en que tanto la incorporación de la mujer como su promoción dentro de la policía es cuestión de tiempo, y en cierta manera así ha ocurrido en los últimos años, sin embargo esto no significa que esto ocurra de forma lineal y constante (Alison, 2014; van Ewijk, 2011).

Tabla 4. *Distribución por sexo del personal de los diferentes cuerpos de policía 2017.*

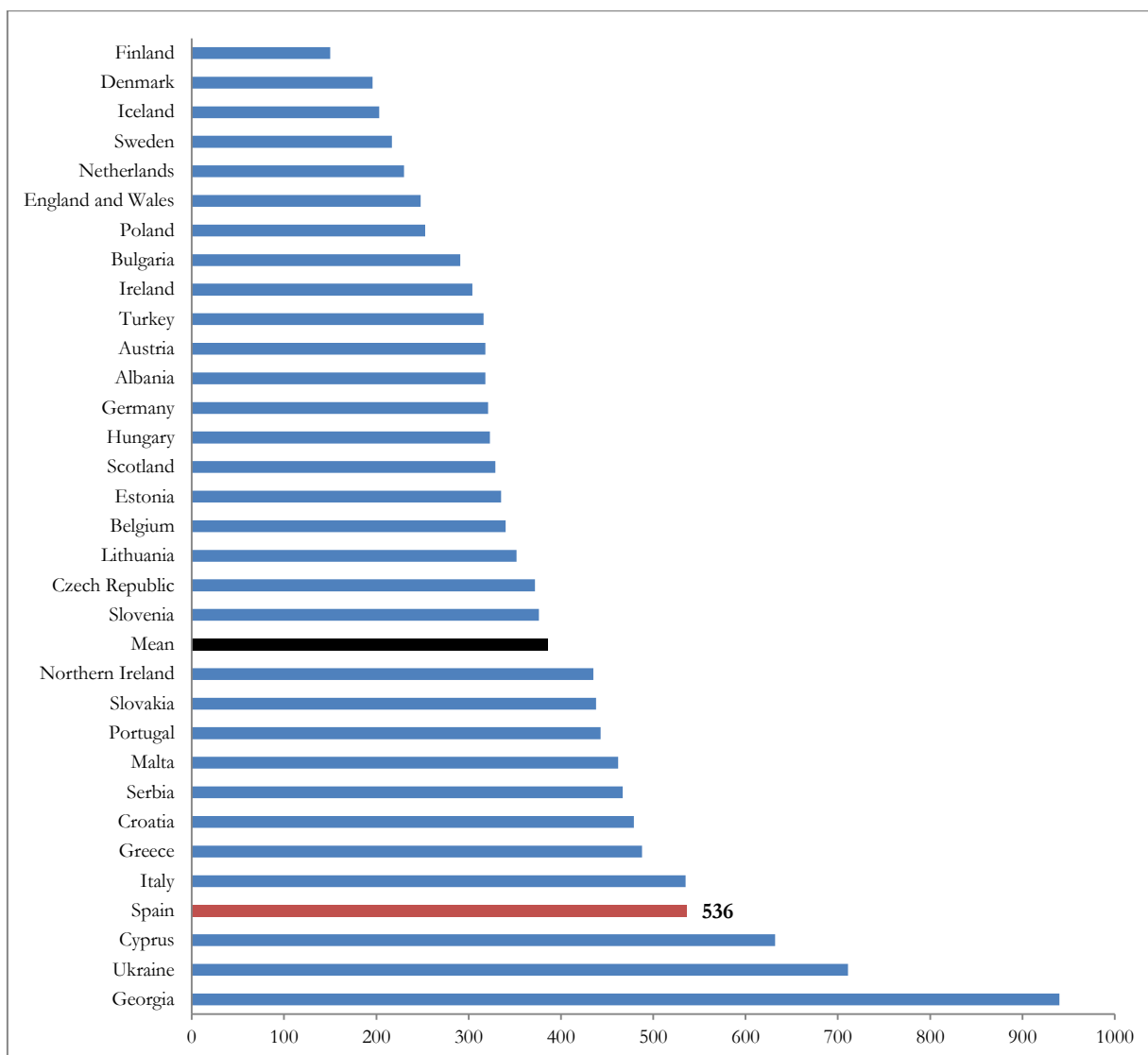
Cuerpo policial	Total	Hombres	%	Mujeres	%
Guardia Civil	74.395	69.334	93,2	5.061	6,8
CNP	64.488	55.731	86,4	8.757	13,6
Fuerzas Seguridad CC.AA.	25.723	21.144	82,2	4.579	17,8
Total	164.606	146.209	88,8	18.397	11,2

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017).

Respecto a la representación de minorías, ya sea en base a la orientación sexual o al aspecto racial/étnico, dentro de los cuerpos policiales españoles, el hecho de que no existen datos oficiales, de que es un requisito poseer la nacionalidad española para entrar en los cuerpos

de policía y las dificultades conocidas por el contexto comparado (Blay, 2008; Loftus, 2008) pueden apuntar a que existiría una infrarrepresentación muy marcada<sup>64</sup>.

Gráfico 3. Tasa de agentes de policía comparada por cada 100.000 habitantes<sup>65</sup>.



Fuente: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics (Aebi et al., 2014).

Finalmente, estos datos inducen a la cuestión de si el estado español cuenta con muchos o pocos agentes de policía. Para responder a esta pregunta deberíamos observar y comparar lo que ocurre en nuestro entorno. En el Gráfico 3 se puede observar como teniendo en

<sup>64</sup> El único dato encontrado es el de 0,4% de agentes de *Mossos d'Esquadra* pertenecientes a minorías raciales o étnicas en el año 2007 (Generalitat de Catalunya, 9 de julio de 2007).

<sup>65</sup> Se utilizan los datos del año 2013 ya que es el último año con datos disponibles para el mayor número de países de la Unión Europea, faltando sólo datos para Irlanda.

cuenta la ratio o tasa de agentes de policía por cada 100.000 habitantes, España con una tasa de 536 se encuentra muy por encima de la media europea. De hecho se encuentra en cuarta posición sólo superada por Chipre, Ucrania y Georgia (en la segunda posición si sólo se tiene en cuenta países de la Unión Europea). Es decir, España es un país con una alta presión policial por habitante. Lo que no implica que esto esté relacionado con una mayor seguridad, puesto que la evidencia sugiere que no existe una relación clara entre número de agentes de policía y los niveles de delincuencia (Guillén, 2016; Medina, 2011; Reiner, 2010).

## ***2.2. La policía en Cataluña***

Por lo que respecta a la policía en Cataluña, los inicios del *sistema policial catalán* y su desarrollo están muy ligados al cuerpo de policía autonómico, la PG-ME, que supuso la primera fuerza armada profesional en Cataluña<sup>66</sup> (Sales, 2005). Desde su nacimiento ha sido una institución que se ha adaptado con mayor o menor suerte a las exigencias de cada época a lo largo del tiempo. En su comienzo fue utilizada como instrumento de represión de la disidencia política, pero más tarde desarrolló funciones de lucha contra el bandidaje, el contrabando y la delincuencia general, siempre caracterizada por su “eficacia” (Departament d’Interior, 2005). En 1939 y debido a su fidelidad a la Generalitat republicana la organización de las Escuadras es disuelta por el bando vencedor de la Guerra Civil española. Significando este hecho el período más largo de inexistencia de este cuerpo policial, hasta que en el año 1950 la Diputación de Barcelona vuelve a poner en marcha, de forma simbólica, el cuerpo de Mozos de Escuadra (con actividades limitadas como la vigilancia y custodia de los edificios oficiales) (Cardona, 2005). Una vez terminada la dictadura franquista y en el contexto de cesión de competencias por parte del Estado hacia las Comunidades Autónomas que abre la CE de 1978 (desarrolladas en el *Estatut d’Autonomia* de 1979), el Ministerio de Interior transfiere las competencias de los *Mossos*

---

<sup>66</sup> En su web oficial aparece la afirmación de que “fueron uno de los primeros cuerpos armados de Europa con características de cuerpo policial” (Mossos d’Esquadra, 2017) y se tiende a asumir que fueron anteriores a la Guardia Civil, sin embargo su nacimiento es un hecho debatido en la historiografía (como se puede observar en Departament d’Interior, 2005). Actualmente su nacimiento se sitúa en los comienzos del siglo XVIII, creado a partir de una Orden Real del 21 de abril de 1719 que implanta en Cataluña las denominadas en ese momento como “Escuadras de Paisanos Armados”, en reacción a la *Revolta dels Carrasclets* en el contexto de la Guerra de Sucesión española. En sus inicios a este cuerpo se le da la función de ser complemento y auxiliar a las fuerzas regulares del ejército borbónico (Papell, 2005).

*d'Esquadra* (adscritos a la Diputación de Barcelona) a la *Generalitat de Catalunya* (Pomés, 2005). A partir de ese momento la *Generalitat*, además de querer tener un cuerpo policial propio, aspira a desarrollar su propio sistema de seguridad. El plan fue crear un sistema de policía integrado por el cuerpo de *Mossos de Esquadra*, como piedra angular, y las policías locales catalanas, sustituyendo a las FCSE. Este modelo se materializa finalmente con el acuerdo de 1994 de la *Junta de Seguretat de Catalunya*, que autoriza el despliegue del cuerpo de la PG-ME en sustitución de la Guardia Civil y el CNP. Y se desarrolla finalmente cuando, por un lado, en 2002 se reconocen jurídicamente las competencias en las funciones de policía judicial, y cuando en 2008 se completa el despliegue del cuerpo por todo el territorio catalán<sup>67</sup> (Pomés, 2005).

El sistema actual de seguridad de Cataluña se configura en la *Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya*. Según su preámbulo, esta ley nace con la voluntad de sistematizar la regulación de los diversos ámbitos competenciales que se tiene en materia de seguridad pública (policía, protección civil y emergencias, tráfico, seguridad privada, juego y espectáculos) y la integración de estos en un único sistema de seguridad pública.

Este sistema está formado por las autoridades de seguridad (*Conseller d'Interior*, alcaldes, otras autoridades autonómicas o locales con competencias en seguridad), los órganos de coordinación y participación (*Comissió del Govern per a la Seguretat* y *Consell de Seguretat de Catalunya*), los órganos de gestión a nivel territorial (juntas locales de seguridad, mesas de coordinación operativa, comisiones regionales de seguridad y la *Junta de Seguretat de Catalunya*), los planes de seguridad (autonómicos y locales), los cuerpos de policía (policías locales y PG-ME) y otros servicios de seguridad (seguridad privada), así como otros instrumentos de coordinación y participación (como el *Institut de Seguretat Pública de Catalunya*, el Centro de atención y gestión de emergencias 112, etc.) (Guillén, 2012).

---

<sup>67</sup> Sin embargo, la creación de un cuerpo de policía autonómico en Cataluña no ha estado libre de controversias. La tradición histórica del estado español como Estado centralista y una lectura “interesada” del ordenamiento constitucional, frenaron en un principio el despliegue de los *Mossos d'Esquadra* en Cataluña. Durante 1983-1994 se ejerció por parte del Estado un bloqueo del desarrollo de la policía autonómica (competencial, sobre todo en materia de policía judicial, e incluso de plantilla), que se llevó a cabo aunque la CE de 1978 marcaba un modelo descentralizado de Estado y una garantía institucional de que cualquier organización de policía debería tener un núcleo central de funciones (lo que implica la no subordinación, y la no limitación de su plantilla) (Ballbé, 1990).

La PG-ME, como se ha establecido anteriormente, es “la policía” de Cataluña. El apartado 1 del artículo 165 del *Estatut d’Autonomia de Catalunya* dispone que le corresponde a la *Generalitat* el mando supremo de esta policía. Mientras que el apartado 5 de este mismo artículo, le otorga a este cuerpo las funciones “propias” de un cuerpo de policía en los ámbitos de: a) seguridad ciudadana y orden público; b) policía administrativa (también de la normativa estatal); y c) policía judicial e investigación criminal (también en materia de crimen organizado y terrorismo).

Las policías locales en Cataluña cuentan con las mismas competencias que en el resto de territorio (ejecución de ordenanzas municipales, control del tráfico, auxilio de policías autonómicas y estatales, etc.). El rasgo diferencial es su integración y coordinación con el resto de actores dentro del sistema de seguridad pública catalán, que se deriva de la competencia de las CC.AA. en la coordinación de las policías municipales reconocida por la CE y la LOFCS, y que se materializa en Cataluña en el *Estatut d’Autonomia de Catalunya de 2006*; la *Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals* y la citada *Llei 4/2003, de 7 d’abril, d’ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya*. Según la *Generalitat de Catalunya* (2017b), 213 municipios catalanes disponen de policía local de los 947 municipios que existen en Cataluña (el 22,5%).

El hecho de que la PG-ME tenga carácter sustitutivo y sea la policía ordinaria integral de Cataluña, hace que las FCSE tengan una presencia reducida. En 2010 la CNP tenía 3.460 efectivos y la Guardia Civil 3.670, y ejecuten un cuerpo reducido de competencias exclusivas en este territorio: fronteras, costas, puertos y aeropuertos; inmigración, Documento Nacional de Identidad, pasaportes; armas y explosivos; delitos contra las instituciones del Estado; delitos contra la corona; y aquellos que afectan a más de una CC.AA. (Guillén, 2012).

Exceptuando las policías administrativas especiales<sup>68</sup>, para Cataluña sí que se disponen datos oficiales sobre la PG-ME, las policías locales y los FCSE (como conjunto). En el Gráfico 4 se puede ver una evolución del número de efectivos según el cuerpo de 2013 a 2016. Durante este periodo se observa cómo se reduce el número de agentes de PG-ME y

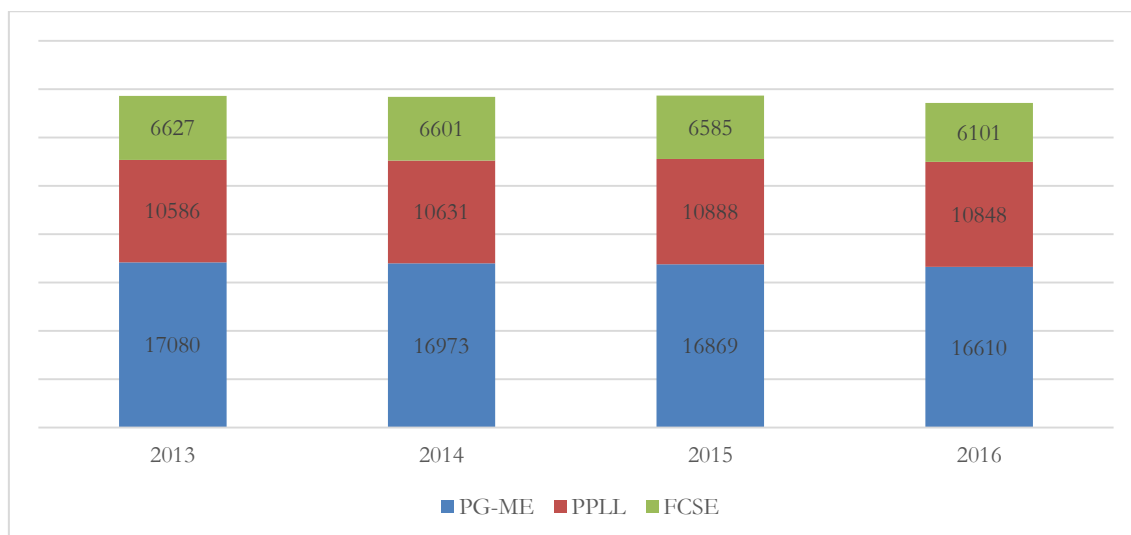
---

<sup>68</sup> Respecto a ello, el único dato encontrado es el del número de efectivos del cuerpo de *Agents Rurals*, la policía forestal de la comunidad autónoma, que es de aproximadamente 500 personas (*Generalitat de Catalunya*, 2017a).



de las FCSE, mientras que aumenta el número de agentes de las policías locales (excepto de 2015 a 2016). Respecto al peso relativo de cada cuerpo en términos de efectivos, en 2016 la PG-ME empleaba casi la mitad (el 49,5%) de los agentes de policía en Cataluña, mientras que las policías locales el 32,3% y las FCSE el 18,2%.

Gráfico 4. Evolución número agentes en Cataluña según el cuerpo policial 2013-2016.



Fuente: Idescat (2017a; 2017b), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013, 2014, 2015) y Ministerio de Hacienda y Función Pública (2016)

En Cataluña también hay disponible información de la distribución de los efectivos según el sexo y la graduación, como se puede ver en las Tablas 5 y 6. En el año 2016, las mujeres representaban el 11,6% de las agentes de las policías locales, mientras que en el cuerpo de PG-ME representaban el 21,3%. En ambos casos, el porcentaje de mujeres se reduce drásticamente conforme se sube en la escala jerárquica, siendo esta reducción más pronunciada en las policías locales.

Tabla 5. Efectivos de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra por sexo y graduación 2015.

Grado	Mayor	Comisario	Intendente	Inspector	Subinspector	Sargento	Caporal	Agente	Total
Hombres	1	17	44	121	363	827	2.223	9.483	13.079
Mujeres	0	2	4	12	28	95	379	3.011	3.531
Total	1	19	48	133	391	922	2.602	12.494	16.610

Fuente: elaboración propia a partir de Idescat (2017a).

Utilizando los datos de 2016 sobre efectivos policiales de Mossos d'Esquadra y Policías Locales de Idescat (2017a; 2017b) y los de las FCSE del Ministerio de Hacienda y Función

Pública (2016), así como los datos sobre población de Idescat (2018), se puede hacer el cálculo de la tasa de agentes de policía por cada 100.000 habitantes que es de 450,6. Si se tiene de nuevo en cuenta el Gráfico 3, se puede extraer que esta tasa es menor que la española de 527,54, pero seguiría colocando a Cataluña muy por encima de la media europea, concretamente entre Malta y Portugal (Aebi et al., 2014).

Tabla 6. *Efectivos de la policía local por sexo y graduación 2015.*

Grado	Super-intendente	Intendente mayor	Intendente	Inspector	Sub-inspector	Sargento	Caporal	Agente	Total
Hombres	1	14	26	104	137	401	1.164	7.738	9.585
Mujeres	0	0	2	4	2	14	98	1.143	1.263
Total	1	14	28	108	139	415	1.262	8.881	10.848

Fuente: elaboración propia a partir de Idescat (2017b)

### ***2.3. El modelo policial español y catalán***

Generalmente cuando se habla de *modelo policial español* se hace referencia a la forma en el que aparato policial español está organizado territorialmente (lo que en este trabajo se ha denominado sistema policial) y no a la filosofía de trabajo que guía a la organización (Medina, 2011; Medina y Blay, 2013; Torrente, 1997). El hecho de que existan distintos cuerpos a distintos niveles territoriales y competenciales hace que establecer el modelo policial español sea un tarea difícil (Guillén, 2012; Medina, 2011). Sin embargo, el artículo 104 de la CE establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad actúan bajo dependencia del Gobierno y la LOFCS, dejando poco espacio a la participación ciudadana en materia de seguridad (Medina y Blay, 2013), parece indicar que el modelo que predomina en España es el modelo gubernativo. Ello pese a los discursos a favor del modelo comunitario (como ocurre también en el contexto europeo), las reformas limitadas<sup>69</sup> y, sobre todo, ante la falta de investigación empírica sobre el tema (Medina, 2011; Medina y Blay, 2013).

En el caso catalán, están documentadas experiencias en las policías locales de Badalona, Sant Boi de Llobregat y Hospitalet de Llobregat que se inspiraron en los principios de la

---

<sup>69</sup> Por ejemplo, el intento fallido de implantación de características del modelo de proximidad en el CNP en el año 1999, con el Plan Policía 2000 (Medina y Blay, 2013; Requena, 2013a).

policía de proximidad (Martín, 1992; Requena, 2013a). Y más tarde, la *Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya* citaba entre sus principios de inspiración en el artículo 2 la proximidad a los ciudadanos y la descentralización de los servicios públicos que son características del modelo de servicio público. Además, entre los responsables políticos de las diferentes policías ha proliferado el discurso sobre la proximidad policial con más intensidad que en el terreno estatal (Medina y Blay, 2013). En la actualidad, tanto *Mossos d'Esquadra* como algunas policías locales tienen unidades específicas de proximidad y en algunos casos, como en violencia de género, las distintas policías trabajan estrechamente en colaboración con otros profesionales de la sanidad o de servicios sociales (Medina y Blay, 2013). No obstante, según Requena (2013a) ni esas experiencias de policía local ni el funcionamiento del cuerpo de PG-ME suponen que prevalezca el modelo de proximidad ya que el modelo no está definido explícitamente de manera formal. A lo que se podría añadir que tanto en esas experiencias como en el caso de PG-ME, pese a existir un grado mayor o menor de descentralización de la actividad policial, no está presente una de las características fundamentales del modelo de servicio público como es el establecimiento de las prioridades por parte de los ciudadanos (es la administración correspondiente junto con el propio cuerpo el que planifica la actividad) (Medina y Blay, 2013; Requena, 2013a). Por lo tanto, se podría decir que en Cataluña, aunque a nivel discursivo se haga alusión al modelo de proximidad o comunitario (como en el contexto español y europeo), la ley y la poca investigación realizada al respecto parece sugerir que el modelo predominante es el modelo gubernativo, con algunas características tomadas de los modelos de servicio público y profesional.

A modo de resumen, en este apartado se ha expuesto de forma descriptiva el aparato policial español y catalán desde su nacimiento hasta la compleja configuración actual, fruto de las transformaciones de los primeros cuerpos policiales y de las particularidades del Estado constituido después de la dictadura. Teniendo en cuenta las policías en el sentido más estricto del término, es decir dejando fuera las policías administrativas especiales, en España existen cuerpos de policía a tres niveles, dependientes de las diferentes administraciones territoriales: estatal (con la Guardia Civil y el CNP), autonómicas (con los *Mossos d'Esquadra* en Cataluña, por ejemplo) y local (con los diferentes cuerpos que los ayuntamientos que cumplen los requisitos han creado). Se podría decir que todos estos cuerpos de policía tienen, en general, competencias de policía integral y son independientes

en sus funciones, aunque las policías locales, y una autonómica (el Cuerpo General de Policía Canaria), tienen un régimen de subordinación a las FCSE y a las policías autonómicas en algunos territorios (Cataluña, País Vasco y Navarra). Además, los dos cuerpos estatales tienen una serie de competencias exclusivas por todo el territorio (control de la entrada y salida del territorio español, expedición de documentación de identidad, control de fronteras, etc.). En cuanto a Cataluña, la particularidad que presenta es que desde la *Generalitat* y el *Parlament* se ha intentado crear un sistema de seguridad pública que integre a todos los agentes que intervienen en esta (policía, protección civil y emergencias, tráfico, seguridad privada, juego y espectáculos), con un papel central para la PG-ME. También se ha podido ver, y quizá tenga relación con esta compleja historia y ordenación actual del aparato policial, que en el contexto comparado europeo España es uno de los países con una mayor ratio de policías por habitantes, estando Cataluña también por encima de la media europea pero por debajo de España. Por último, pese a las intenciones y discursos políticos, el ordenamiento jurídico y la práctica diaria parecen apuntar a que el modelo policial que impera tanto en España como en Cataluña es el modelo gubernativo (Guillén, 2012; 2016; Medina y Blay, 2013; Requena, 2013a).

Teniendo en cuenta este sistema policial complejo, en el próximo apartado, se hablará de algunos de los poderes, aquellos relacionados con el objeto de estudio de la presente tesis (las identificaciones policiales), con los que cuentan los agentes de policía de los diferentes cuerpos, así como los mecanismos que se han previsto para asegurar un correcto uso de estos. Cabe destacar que todos los cuerpos que se han citado tienen la potestad para llevar a cabo identificaciones en la vía pública.

### **3. Identificación, poderes policiales relacionados y controles de la actuación policial**

Vista la configuración del sistema policial español y las diferentes policías integrales que comprende, se tratará el tema de las identificaciones policiales. Además se expondrán otros

poderes relacionados con este, como la detención o los cacheos, y los mecanismos genéricos que existen para el control de la aplicación de estas potestades<sup>70</sup>.

El poder es un elemento que se ejerce en muchos ámbitos, sin embargo los poderes de la policía son especiales, ya que se derivan de potestades específicas del Estado, algunas implícitas y otras establecidas explícitamente en el ordenamiento jurídico, que tienen que ver con su capacidad de ejercer la coerción<sup>71</sup> (Sanders y Young, 2008). Desde un punto de vista legal, los poderes policiales, según Dixon (1997), son excepciones legales a comportamientos que de lo contrario serían ilegales<sup>72</sup>. Por lo tanto, cuando hablamos de poderes policiales hablamos de los medios excepcionales a los que puede recurrir la policía para llevar a cabo sus funciones.

En este apartado se destacarán dos aspectos relacionados con los poderes policiales. Por un lado, se expondrán de forma breve los poderes relacionados con la capacidad de parar e identificar a una persona en la vía pública. Por otro lado, se resumirán los mecanismos que se han establecido para el control de la actuación policial.

### ***3.1. La identificación policial y otros poderes de la policía en España***

Las misiones de la policía, el control de la delincuencia y el mantenimiento del orden, son tan importantes que se prevé que para cumplirlas se pueda recurrir a medios no consensuados (Monjardet, 2010) (o medios que si los utilizará de forma general cualquier otra persona estaría cometiendo un delito como afirma Brodeur, 2010). Estas potestades deben estar sujetas a controles legales y a la supervisión judicial y administrativa. Cualquier intromisión policial en la vida de una persona debe contar con cobertura legal (debe estar establecida por ley y, a veces, bajo autorización judicial), de lo contrario se estaría cometiendo una infracción (Larrauri, 2015; Ríos et al., 2015).

---

<sup>70</sup> En los próximos capítulos se detallarán los mecanismos específicos de control de la actividad de identificaciones policiales.

<sup>71</sup> Aunque se puede argumentar que en realidad la mayor parte del ejercicio del poder policial es con consentimiento, algunos autores se cuestionan si se puede hablar de consentimiento cuando pueden existir consecuencias negativas al no someterse a las disposiciones policiales (Dixon, 1997; Sanders y Young, 2008).

<sup>72</sup> Y es la potestad para hacer uso de estas excepciones legales lo que según Brodeur (2010) o Monjardet (2010) define principalmente a la policía.

En España, y en cualquier otro contexto, estas potestades legales vienen respaldadas por el poder simbólico de la policía y por el recurso a la fuerza. Como se ha apuntado anteriormente, el simple hecho de que la policía se haga visible puede generar dos consecuencias: la disuasión de potenciales delincuentes y una sensación de seguridad en las potenciales víctimas (Brodeur, 2010; Loader, 1997). Además, en cualquier actuación que lleve a cabo la policía, en última instancia puede apoyarse en su capacidad para utilizar la fuerza (aunque esta capacidad no esté reconocida de forma específica y explícita en la legislación española). Incluso se puede considerar que la policía tiene la capacidad de utilizar la fuerza letal<sup>73</sup> mediante el uso de las armas de fuego, aunque el uso de estas sí está limitado explícitamente en el artículo 5.2 de la LOFCS<sup>74</sup> a casos de grave riesgo para la seguridad ciudadana y/o para la vida del propio agente o terceras personas.

A continuación, se expondrán brevemente algunas de las potestades policiales reguladas en la legislación española, especialmente las relacionadas con la identificación policial.

### ***3.1.1. Identificación<sup>75</sup>***

Como se ha mencionado, la identificación policial puede ser definida como el poder que tiene la policía para (parar y) requerir los datos identificativos de una persona (nombre, número de identificación, dirección, etc.) (Añón et al., 2013; Larrauri, 2015; Ríos et al., 2015). Y estas pueden entenderse como la forma que toma en España lo que se ha venido denominando en la literatura comparada como paradas policiales (Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016).

Los tipos de identificación policial pueden ser distinguidos entre aquellos que se generan por un contacto voluntario con la policía (por ejemplo, una persona que acude a la comisaría a presentar una denuncia y el agente que lo atiende le pide sus datos) o por un

---

<sup>73</sup> Ver la discusión al respecto en Queralt (1983).

<sup>74</sup> “d) Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior.”

<sup>75</sup> En este apartado se define de forma breve qué es una identificación y qué tipos hay, el Capítulo 3 tratará este tema en más profundidad.

contacto involuntario, es decir cuando la identificación surge por una actividad de la policía a iniciativa propia o por requerimiento de los jueces o fiscales. Las identificaciones surgidas de un contacto involuntario están reguladas en la LOPSC y en la LECrim. Dentro de las identificaciones por contacto involuntario se pueden distinguir entre aquellas que se realizan de forma individual o de forma colectiva, y dentro de cada una de estas categorías entre indagatorias y preventivas<sup>76</sup>.

En la Tabla 7 se pueden observar las identificaciones policiales practicadas en 2015 por la Guardia Civil y el CNP diferenciadas en base a dónde se llevó a cabo la diligencia de identificación, en el lugar de la parada o en las dependencias policiales. Como se puede observar el número de identificaciones en el lugar de la parada (vía pública o semi-pública) es importante y sólo el 0,5% se realizaron en dependencias policiales.

Tabla 7. *Número de identificaciones policiales según el lugar donde se practicaron 2015.*

Lugar de la parada	Dependencias policiales
6.550.422	32.162

Fuente: Ministerio del Interior (2016).

### **3.1.2. Registro corporal externo**

La parada en la vía pública con el objeto de identificar a una persona también puede dar lugar a un registro corporal externo. El artículo 20 de la LOPSC dispone que bajo la existencia de indicios racionales los agentes puedan practicar registros corporales externos y superficiales para la búsqueda de objetos relevantes para la investigación y prevención de infracciones. Según el apartado segundo del mismo artículo, las condiciones de este registro son las siguientes (salvo situación de riesgo para los policías): el cacheo lo debe realizar un agente del mismo sexo que la persona sometida a la diligencia; sí se requiere ver partes del cuerpo cubiertas de ropa se realizará en un lugar reservado; se debe registrar por escrito la práctica de esta diligencia (razones e identidad del agente). Esta práctica también debe someterse a los principios de proporcionalidad, igualdad de trato, no discriminación, injerencia mínima y causando el menor daño posible a la intimidad y dignidad de la persona

<sup>76</sup> En el Capítulo 3 se abordan con más detenimiento los tipos de identificación policial.

sometida (a la que se le explicarán las razones de la práctica). Por último, de acuerdo con el apartado cuarto, cuando fuera necesario esta práctica podrá ejecutarse sin el consentimiento del afectado mediante el uso de la fuerza respetando los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

### **3.1.3. Detención**

Si durante la identificación, y el registro corporal externo, de una persona se descubren indicios de la participación de esta en un delito ello puede dar lugar a una detención. La detención puede diferenciarse según si es procesal, es decir, si la requieren jueces o fiscales (por lo que queda en el ámbito de la policía judicial), o si es preprocesal o preventiva. La detención preventiva puede definirse como la “situación fáctica de privación de la libertad ambulatoria de una persona practicada por las fuerzas y los cuerpos de seguridad en el marco de las funciones de investigación de delitos” (Varela y Ramírez, 2010, p. 210).

Este poder de privación de libertad está reconocido en el art. 17 de la CE y en diferentes artículos de la LECrim<sup>77</sup>. En el artículo 17 de la CE se establece para la detención preventiva un límite máximo de 72 horas, la obligación de informar al detenido sobre el motivo de su detención, el derecho a asistencia de abogado y el procedimiento de *habeas corpus* para detenciones ilegales<sup>78</sup>. El artículo 492 de la LECrim, además, exige que para detener a una persona de forma preventiva se deben tener “motivos racionalmente bastantes” de la existencia de unos hechos delictivos y de la participación del sospechoso en estos.

Atendiendo a la potencial lesividad de este poder se han establecido unas garantías jurídicas mucho más amplias que para el resto de potestades policiales. Las garantías de los detenidos están recogidas en los artículos 15 (prohibición de la tortura y los malos tratos), 17 (ya comentado anteriormente) y 24 (tutela judicial efectiva y asistencia letrada) de la CE y en los artículos 284 (la policía debe poner en conocimiento de las autoridades judiciales o

---

<sup>77</sup> No sólo para la policía también para cualquier persona bajo los requisitos de los artículos 490 y 491 de la LECrim.

<sup>78</sup> Desarrollado en Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *Habeas Corpus*.



el Ministerio Fiscal de forma inmediata una detención), 295 (sanciones por razón de omitir lo anterior), 520<sup>79</sup>, 520 bis (excepciones a estas garantías para casos extraordinarios de personas pertenecientes a bandas armadas o terroristas), 520 ter (detenidos en espacios marinos), 521 (separación de los detenidos), 522 (autocuidado del detenido), 523 (derecho a visitas), 524 (derecho a correspondencia y comunicación, previa autorización judicial) y 525 (medidas de seguridad temporales en casos de desobediencia, violencia, rebelión o intención de fuga).

Según los datos disponibles no es posible diferenciar entre el número de detenciones preventivas y aquellas ordenadas por el juez. De hecho, en los datos que se muestran en la Tabla 8 no es posible diferenciar ni entre detenciones e imputaciones<sup>80</sup>. Estos datos muestran una tendencia continuada a la baja en el número de detenciones e imputaciones entre 2012 y 2016.

Tabla 8. *Evolución de las detenciones e imputaciones 2012-2016.*

2012	2013	2014	2015	2016
461.042	458.087	432.355	380.244	367.936

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio del Interior (2017a).

---

<sup>79</sup> Este es el artículo más extenso en cuanto a garantías puesto que desarrolla el artículo 17 de la CE, donde se regula, entre otras cosas, que: la detención deberá llevarse a cabo de la forma menos perjudicial respetando los derechos al honor, la intimidad, y la imagen, que el límite máximo es de 72 horas y la obligación de informar al afectado de sus derechos de forma entendible; no declarar contra sí mismo ni declararse culpable; asistencia de abogado sin demora justificada; asistencia jurídica gratuita; acceso a la información para poder impugnar la legalidad de la actuación; informar sin demora a un familiar u otra persona de la detención y del lugar de custodia; comunicación telefónica con un tercero (en presencia de la policía); comunicar la detención a las autoridades consulares (en el caso de personas extranjeras); asistencia gratuita de interprete; reconocimiento médico. Este artículo ha sido objeto de modificaciones recientes mediante la Ley Orgánica 5/2015, de 27 de abril, por la que se modifican la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para transponer la Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales y la Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales; y la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica.

<sup>80</sup> Tampoco se especifica qué cuerpos policiales se están teniendo en cuenta en esos datos de detenciones e imputaciones.

### 3.1.4. Denuncia<sup>81</sup>

El descubrimiento por parte de la policía de la existencia de una infracción durante una identificación lleva a que esta deba ponerlo en conocimiento ante el organismo correspondiente mediante una denuncia. Esto se hace mediante el documento conocido como atestado policial, que tal y como señala el artículo 292 de la LECrim deberá contener los hechos averiguados, las declaraciones e informes recibidos y cualquier circunstancia observada que pueda ser relevante para el esclarecimiento de los hechos. En este punto se puede diferenciar entre las denuncias por infracción penal y las denuncias por infracción administrativa.

Cuando la policía conoce un delito público tiene la obligación de denunciarlo ante los jueces, este deber está reconocido en el artículo 262 de la LECrim. Si bien es cierto que según esto la policía no tiene discrecionalidad teórica, se presupone que en la práctica esto no es tan rígido, ya que tiene la capacidad de interpretar que es delito y que no lo es<sup>82</sup>. Esto convierte a la policía en el filtro por el que llegan buena parte de los casos al sistema de justicia penal. Esto conlleva un gran poder: seleccionar aquellos delitos y aquellos individuos que quedaran registrados en el circuito penal (Larrauri, 2015; Rico, 1983a). Una vez dentro del proceso penal<sup>83</sup>, el atestado policial tiene el carácter legal de denuncia según el artículo 297 de la LECrim, por lo que su contenido debe ser contrastado en el juicio.

Se dispone del número de atestados instruidos en Cataluña por los *Mossos d'Esquadra*<sup>84</sup>. En la Tabla 9 se puede ver como el número de atestados anuales, con aumentos y descensos no pronunciados, gira en torno al millón.

---

<sup>81</sup> En España la policía no tiene la capacidad de imponer penas ante hechos delictivos ni sanciones ante infracciones administrativas (por violaciones de la LOPSC, de la normativa de tráfico o de las ordenanzas municipales). La policía denuncia y corresponde al órgano competente imponer la pena o la sanción. Dicho esto, existe la excepción del procedimiento sancionador abreviado en materia de tráfico, regulado en el artículo 94 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que permite que en la práctica y con el consentimiento del afectado el agente de policía sancione (Larrauri, 2015).

<sup>82</sup> Falta investigación sobre este asunto en España (Larrauri, 2015).

<sup>83</sup> Cuando por ejemplo no hay autor conocido de un delito, el atestado policial se archiva en dependencias policiales (Requena, comunicación personal).

<sup>84</sup> No se especifica si estos datos contienen atestados realizados por las policías locales (*Mossos d'Esquadra*, 2014, 2015).

Tabla 9. *Evolución de los atestados instruidos en Cataluña por Mossos d'Esquadra 2013-2015.*

2013	2014	2015
967.888	965.025	977.618

Fuente: elaboración propia en base a *Mossos d'Esquadra* (2014, 2015).

En el caso de las infracciones administrativas, ante el conocimiento de una la policía debe denunciarla ante la administración correspondiente (artículo 7 de la LOPSC 2015) y esto abre un proceso administrativo sancionador. Una vez iniciado este proceso la denuncia policial, o acta administrativa<sup>85</sup>, cuenta con presunción de veracidad y por lo tanto corresponde al acusado demostrar su inocencia, tal y como se establece en el artículo 77 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>86</sup>.

### ***3.1.5. Bases de datos y antecedentes policiales***

Durante su actuación, lo que incluye las identificaciones policiales que como se verá son una parte muy relevante del trabajo diario, la policía recoge grandes cantidades de información que registra en diferentes bases de datos internas (Reiner, 2010), reguladas en España por la LOPDCP. Esta información que maneja la policía es utilizada tanto para su trabajo rutinario (*low policing*) como para el ámbito de la inteligencia (o *high policing*) (Brodeur, 2010).

Un tipo específico de estos registros es el de antecedentes policiales desfavorables<sup>87</sup>. Según la Guardia Civil (2013) los antecedentes policiales son datos personales, obtenidos sin el consentimiento de la persona afectada, recogidos por la policía en el marco de la

---

<sup>85</sup> En este caso nunca se archivan en dependencias policiales, siempre que se levanta un acta por infracción se tramita al órgano correspondiente (Requena, comunicación personal).

<sup>86</sup> Y se recuerda, por ejemplo, en el artículo 19 de la LOPSC o en el artículo 14 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

<sup>87</sup> Tema que no ha sido investigado en profundidad en España y que tiene consecuencias más allá del control policial y penal como la denegación de la renovación del permiso de residencia para personas extranjeras (Larrauri, 2016).

prevención e indagación de delitos<sup>88</sup>. El tipo de información que se puede introducir en estos ficheros va desde el nombre, número de identificación y dirección de una persona hasta datos tan delicados como la ideología, las creencias, la afiliación sindical o la vida sexual en los casos en los que sea “absolutamente necesario” para la prevención o investigación de una ilegalidad (según el artículo 22 de la LOPDCP). En el apartado cuarto del artículo 22 de la LOPDCP, se establece que la policía deberá cancelar de oficio estos antecedentes cuando ya no sean necesarios para la investigación que motivó su almacenamiento. La LOPDCP también reconoce el derecho de todas las personas al acceso, rectificación y cancelación de estos ficheros (con las excepciones establecidas en su artículo 23). Una vez comprobada su existencia, según el Ministerio del Interior (2017b) existen tres mecanismos concretos para cancelar los antecedentes policiales desfavorables: i) cancelación de oficio, para lo que se tienen en cuenta los plazos establecidos para la prescripción penal en el CP; ii) cancelación a instancia de parte, para lo que se requiere previamente la cancelación de los antecedentes penales; iii) anulación por absolución, sobreseimiento o archivo de la causa penal (o cinco años después de una sentencia condenatoria cuando no se incorporen nuevos datos policiales desfavorables).

### ***3.2. Controles de la actuación policial<sup>89</sup>***

El principal problema de control que presenta la policía es que esta, como institución con importantes funciones, está respaldada en su trabajo por la amenaza de coacción, y sus poderes suelen ser aplicados por los agentes en espacios caracterizados por la i) discrecionalidad<sup>90</sup> y la ii) baja visibilidad (Bradford y Jackson, 2016; González, 2013; Sanders y Young, 2008).

---

<sup>88</sup> En principio, los antecedentes policiales solo se generan cuando hay una detención policial (Requena, comunicación personal).

<sup>89</sup> Como se ha dicho anteriormente, aquí se expondrán los controles genéricos de la actuación policial. Aunque estos sirven también para monitorear la actividad de las identificaciones, en los próximos capítulos se especificaran aquellos mecanismos referidos especialmente a las identificaciones policiales.

<sup>90</sup> En este ámbito, la discrecionalidad puede ser definida como las decisiones que los agentes de policía toman sin el mandato de un superior y sin respaldo legal explícito y que dependen de la propia valoración personal de los agentes (Rico, 1983a).

En primer lugar, como se ha dicho anteriormente, una de las características definitorias del trabajo policial es que es de difícil delimitación, puesto que la policía es requerida para actuar en muy diversas situaciones. Por ello parece inevitable que los agentes cuenten con un espacio de interpretación y decisión (Bradford y Jackson, 2016; Brodeur, 2010; Monjardet, 2010; Sanders y Young, 2008). La justificación de esta discrecionalidad reside en el amplio abanico de situaciones en las que tiene que intervenir y en que las leyes son concebidas en términos generales (no pueden prever todos los casos concretos a los que se enfrenta un agente) y, que además de generales, las leyes son imprecisas (dando lugar a una necesaria interpretación). Además, desde un punto de vista material sería poco realista creer que se cuentan con los medios necesarios para una aplicación estricta e infalible de las leyes y, desde un punto de vista moral, quizá tampoco sería deseable una sociedad donde se aplicará la ley de forma implacable. Finalmente, como resultado de la investigación, se conoce que buena parte de los problemas a los que hace frente la policía no tienen, en un principio, una base legal (Curbet, 2009; Rico, 1983a; Torrente, 1997).

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la policía suele actuar en contextos de baja visibilidad, donde normalmente los únicos que tienen noticia de la actuación policial son los propios agentes y las personas implicadas en su intervención. A esto se le ha de sumar el hecho de que los agentes cuentan con la presión de sus superiores para la obtención de resultados. Todo ello dificulta que se pueda ejercer control y que las malas prácticas salgan a la luz<sup>91</sup> (Bradford y Jackson, 2016; Goldstein, 1967).

Siguiendo a González (2013), por control de la actividad policial se entienden dos aspectos: a) la obligación de rendir cuentas de la actividad policial; y b) la existencia de mecanismos capaces de detectar y corregir disfunciones en esa actividad policial.

Los distintos mecanismos de control pueden clasificarse en los niveles interno y externo, y dentro de cada nivel según el actor que lo lleva a cabo.

---

<sup>91</sup> Cuando se ha investigado, se ha podido observar como no es insignificante el alcance del uso indebido de los poderes policiales, ya sea en forma de corrupción o en forma de exceso (Sanders y Young, 2008).

### ***3.2.1. Control interno***

El *control interno* es el que realiza la propia organización, y es el principal control que se realiza sobre el trabajo policial. Este control suele materializarse en unidades de asuntos internos, que aunque se les acusa de demasiado corporativismo suelen resolver (con sanciones internas) la mayoría de asuntos menores; y en marcos autorregulatorios de comportamiento (códigos éticos o deontológicos, códigos de conducta, etc.), que constituyen una referencia para las expectativas de los ciudadanos acerca de su relación con los agentes (González, 2013; Recasens, 2000; Rico, 1983a).

Respecto al control a través de los órganos disciplinarios internos, según Rico (1983a) este es teóricamente eficaz, pero insuficiente, ya que el policía es juzgado por personas que comparten sus mismos intereses profesionales y cosmovisión (y unos de los elementos culturales distintivos es la solidaridad endogrupal). Además, otra de las características distintivas de la policía es la concentración de la autonomía en la base. Es decir, “el papel de Agente de la Autoridad no se delega desde los niveles altos sino que reside en la escala inferior” (Torrente, 1997, p. 70). Esto tiene especial importancia para el control interno de la policía, ya que esta autonomía que reside en el agente de base puede entrar en conflicto con la autoridad interna de la organización.

En cuanto a la autorregulación, en general, no es extraño que los grupos profesionales desarrollen declaraciones de principios a los cuales comprometen sus actuaciones (por ejemplo, el juramento hipocrático de los médicos), cuyo incumplimiento no tiene por qué implicar sanciones disciplinarias. En el caso de la policía, a causa de la visibilidad de sus funciones y de la delicadeza política en la que se mueve, sus principios profesionales suelen ser dispuestos por otras instituciones estatales e incluso internacionales (Guillén, 2012). Por ejemplo, a nivel internacional, el Consejo de Europa aprobó en 1979 la Declaración sobre la policía. En esta declaración se establecen una serie de principios de actuación como la integridad, imparcialidad y dignidad; la prohibición de las ejecuciones sumarias, la tortura y otras penas o tratos degradantes; el sometimiento a la jerarquía siempre que se reciban ordenes legales; la necesidad de oponerse a cualquier infracción de la ley; la prohibición de la discriminación por raza o religión; la responsabilidad personal ante actos u omisiones ilegales; el uso mínimo de la fuerza; etc. (Council of Europe, 2017). Poco después, las Naciones Unidas ratificó el Código de conducta de los funcionarios encargados de hacer

cumplir la ley. En este código se contemplan las siguientes obligaciones: ejecutar la ley, servir a la comunidad y proteger a las personas frente a las infracciones; respetar y hacer respetar los derechos humanos; uso mínimo y necesario de la fuerza; proteger la confidencialidad de la información; prohibición de la tortura bajo cualquier situación; asegurarse de la integridad física de las personas bajo su custodia; prohibición y persecución de la corrupción; respetar y hacer respetar todo lo dispuesto en este código (y denunciar cuando conozcan de una violación a alguno de estos principios) (OHCR, 2017a). Este código se complementó más tarde con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990 (OHCR, 2017b). Finalmente, en 2001 el Consejo de Europa aprobó el Código Europeo de Ética Policial (Council of Europe, 2002). Este código desarrolla y sistematiza los principios recogidos en la Declaración sobre la policía de 1979 (Guillén, 2012).

A nivel nacional, algunos cuerpos como el CNP cuentan con su propio código ético<sup>92</sup>. Este recoge una serie de principios éticos como son: la contribución al bienestar y cohesión social como principal objetivo; la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos; la colaboración con la justicia; el cumplimiento de las órdenes jerárquicas legales; el rechazo de la corrupción (y su denuncia); la evitación de la discriminación por razón de raza, etnia, religión, creencias, sexo, edad, ideología, discapacidad o cualquier otra de similar naturaleza; el trato correcto a los ciudadanos y la provisión de asistencia e información; la prestación de un trato especializado a aquellos grupos más vulnerables; el respeto del secreto profesional; la evitación del abuso de poder y el uso proporcional de la fuerza; y la responsabilización individual por los actos que vulneren el código o la normativa general (así como la oposición a cualquier otro compañero que lo haga)<sup>93</sup> (Cuerpo Nacional de Policía, 2013). Además, a nivel autonómico, existe el *Comitè d'Ètica de la Policia de Catalunya* y un código ético que se aplica tanto a la PG-ME como a las policías locales, aprobado con el *Acord GOV/25/2015, de 24 de febrer, pel qual s'aprova el Codi d'ètica de la Policia de Catalunya*,

---

<sup>92</sup> Calificado de “despropósito, pantomima publicitaria, reiterativo” por un portavoz del Sindicato Unificado de Policía, mayoritario en el cuerpo (Público, 4 de abril de 2013).

<sup>93</sup> Se ha utilizado como referencia una nota de prensa del CNP debido a la imposibilidad de acceder al texto del código ético desde una fuente oficial.

sustituyendo al derogado código ético de la PG-ME de 2010<sup>94</sup>. De este código se pueden destacar una serie de cuestiones. En el segundo apartado, bajo el título “una profesión al servicio de las personas” se establecen las funciones, derechos y deberes de los integrantes de la policía desarrollando la misión que se le atribuye en el artículo 104 de la CE: proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Seguidamente se determina que los agentes de policía deben disfrutar de los derechos humanos, civiles, políticos, sociales y económicos (haciendo especial énfasis en el derecho a sindicalizarse y organizarse, y de recibir un sueldo adecuado y disfrutar de medidas especiales de protección de la salud y la seguridad), del derecho a la tutela en caso de recibir medidas disciplinarias, y del apoyo por parte de los responsables políticos en casos de falsas acusaciones. Por otro lado, se anuncian los deberes que deben asumir los policías: actuar con independencia, imparcialidad y neutralidad; preservar los derechos y libertades; defender su integridad física y moral; garantizar la seguridad; y trabajar con dedicación cumpliendo sus obligaciones y responsabilidades. En el apartado tercero, se reconoce la necesidad de dotar a la policía de cierta autonomía. En este apartado también se señala cómo debe ser la relación con las autoridades políticas, recordando que se someten a estas (y también al control legislativo) actuando con profesionalidad independientemente del grado de afinidad y siempre defendiendo el interés general. Por último, en este apartado, se establecen los principios por los que debe regirse la relación entre los cuerpos policiales (ya sean catalanes, españoles o de otros países): respeto, lealtad institucional, cooperación mutua y coordinación, respeto de la autonomía, trato justo y equitativo (Generalitat de Catalunya, 2015).

### ***3.2.2. Control Externo***

Según Goldstein (1967), el *control externo* se fundamenta en cuatro premisas: a) los derechos individuales deben ser defendidos mediante el control de los excesos y abusos de poder de las autoridades gubernamentales, más allá de poner limitaciones a estos poderes *a priori* (sobre todo en una organización que puede utilizar la fuerza y privar de libertad a los

---

<sup>94</sup> Que contaba con el apoyo de algunas organizaciones de defensa de los Derechos Humanos como S.O.S. Racisme (2010), pero con la oposición de personas del propio cuerpo y de los sindicatos policiales (El Periódico, 25 de enero de 2011).



ciudadanos); b) los casos de corrupción y de malos tratos imponen la necesidad de controlar a la policía; c) por la propia complejidad del trabajo policial (la necesidad de dar respuestas “organizadas” en un entorno “desorganizado”); d) la policía tiene controles internos, pero estos son insuficientes, por ello un control eficaz requiere de una colaboración externa e interna.

Una idea bastante extendida es que para que el control externo tenga éxito debe trabajar conjuntamente y respetando la disciplina interna y los mecanismos de autocontrol (Recasens, 2000; Reiner, 2010). Los controles externos que no respetan los mecanismos internos e intentan imponerse mediante la “mano dura” son percibidos por la organización policial como hostiles y tienen altas probabilidades de fracasar en sus objetivos, por generar en la organización mecanismos de autodefensa (Reiner, 2010). A esto hay que añadirle que posiblemente el control desde el exterior no tiene la capacidad material y efectiva de monitorear a toda la organización policial (Goldstein, 1967).

El problema de la supervisión externa es que suele ser bastante formalista y no tiene en cuenta lo que ocurre en la práctica diaria. El desequilibrio de poder entre agentes de policía y ciudadanos se ha intentado corregir declarando la igualdad de manera formal entre estos o contrarrestando las potestades extraordinarias de los agentes mediante garantías especiales para los ciudadanos. Estas limitaciones se han quedado en el terreno formal y cuando se ha investigado la realidad material se han podido observar los problemas derivados. En el primer caso, es la propia ley la que otorga a los agentes de policía poderes especiales, así que de poco sirve que declare la igualdad entre estos y los ciudadanos. Un ejemplo del segundo caso, es la garantía de asistencia legal ante el interrogatorio de la policía, ya que en la práctica se ha podido observar los intentos de dificultar por parte de la policía la aplicación de este derecho (Dixon, 1997)

El control externo puede ser llevado a cabo por una variedad de actores, en general: el gobierno, el parlamento, los jueces y tribunales, la fiscalía, el defensor del ciudadano (o análogos) y la propia ciudadanía.

La policía depende (en algunos casos, como el español, de manera orgánica) de la Administración Pública y está principalmente bajo el mando del *gobierno*. Dependiendo del territorio la policía estará bajo control directo de las diferentes administraciones territoriales

(estatales, regionales o municipales). Por otro lado, la administración también puede ejercer control haciendo comparecer a los responsables policiales para rendir cuenta sobre determinadas acciones (González, 2013). La tendencia actual es la creación de comités de control y comités disciplinarios formados por altos funcionarios o, en algunos casos, por magistrados (sin la presencia de miembros de las fuerzas policiales) (Larrauri, 2015; Recasens, 2000). Una de las dificultades que encuentra este tipo de control es que se tiende a proteger a los cuerpos policiales de la legítima injerencia política para evitar la influencia partidista (Rico, 1983a).

El control que ejerce el *poder legislativo* se trata, principalmente, de un control formal indirecto y preventivo. Este control se basa en la capacidad de crear normas que limitan los poderes policiales y en la posibilidad de crear comisiones parlamentarias para casos especiales (Jones, 2008; Recasens, 2000; Rico, 1983a). La utilización de la ley para la regulación externa es limitada ya que se podrían ilegalizar las actividades que llevan a malas prácticas pero esto implicaría dejar a los agentes sin herramientas necesarias para hacer frente a la gran variedad de problemas que se les presentan. Además, intentar anticipar los posibles comportamientos de la policía es una ardua tarea, puesto que estos dependen precisamente de los problemas que se les presentan (Bradford y Jackson, 2016).

La regulación legal de la policía ha dado lugar a muchas discusiones sobre la capacidad que tiene el derecho para limitar la actuación policial<sup>95</sup>. Desde diferentes posturas se ha defendido que esto es perfectamente posible (liberalismo legalista), que existen dificultades relacionadas con la relación entre la ley y la cultura policial (culturalista) o que la ley solo puede tener un papel limitado dentro de un contexto más amplio (estructuralista) (Bradford y Loader, 2016; Dixon, 1997). Para Dixon (1997) sólo cabe acercarse a esta difícil relación entre ley y control policial desde una perspectiva plural y empírica que tenga en cuenta el contexto y la realidad concreta en la que está relación se da (el modelo policial, el tipo de norma y otros factores socio-políticos) y que reconozca el papel limitado que pueden tener las normas legales en la regulación del comportamiento policial.

---

<sup>95</sup> Desde el punto de vista de Dubber (2005), se podría decir que intentar regular la actuación de la policía, como materialización del poder policial, mediante el derecho es una tarea destinada al fracaso, puesto que las funciones llevadas a cabo por la policía actúan en un nivel de gobernanza distinto al del derecho (Bradford y Loader, 2016).

Mediante el ordenamiento jurídico también se pueden regular los principios de actuación policial. En el caso español, estos principios están regulados en el artículo 5 de la LOFCS.

Los principios básicos de actuación policial se dividen en seis apartados: adecuación al ordenamiento jurídico; relaciones con la comunidad; tratamiento de los detenidos; dedicación profesional; secreto profesional; y responsabilidad. En cuanto a la adecuación a la ley, se dice que la policía debe actuar con “absoluto” respeto al ordenamiento jurídico español, de forma neutral (políticamente hablando) e imparcial (sin discriminaciones), con integridad y dignidad, con sujeción a la obediencia debida (pero sin que esta pueda significar acatar órdenes manifiestamente contrarias a las leyes), y prestando colaboración y auxilio a los jueces y tribunales. Respecto a las relaciones con los ciudadanos, se establece que los policías deben impedir las actuaciones abusivas, arbitrarias o discriminatorias violentas; deben dar un trato correcto y “esmerado” (auxiliando y proveyendo de la información necesaria); se deben regir en su actuación por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad de los medios disponibles; deben utilizar el arma sólo cuando exista un peligro para la vida o la integridad física propia o de terceras personas o en situaciones de grave riesgo para la seguridad ciudadana. Por lo que se refiere al tratamiento de las personas detenidas, se dicta que los agentes deben identificarse en el momento de practicar una detención, que deben velar por la vida y la integridad física de las personas bajo su custodia respetando su honor y dignidad, y que respetarán los trámites, plazos y requisitos legales de una detención. También se determina que los agentes de policía se dedican de forma total a sus funciones, lo que implica que deberán actuar siempre aunque no se hallen de servicio. En lo que se refiere al secreto profesional, se ordena que se debe guardar toda información que conozcan durante su trabajo y que no podrán ser obligados a revelar sus fuentes de información, salvo en casos excepcionales. Por último, se establece que los agentes son responsables personal y directamente por los actos que atenten contra las leyes, los reglamentos o estos principios de actuación (sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda tener la Administración Pública).

El control que lleva a cabo el *poder judicial* se basa en la capacidad de sanción (administrativa, penal, civil) que tienen los jueces y magistrados sobre las actividades y comportamientos de los agentes de policía. En el contexto europeo, además se añade el control subsidiario que realiza el TEDH (Recasens, 2000; Rico, 1983a). Por otro lado, el

poder judicial también puede ejercer un control más directo en los casos en los que la policía actúa como policía judicial, es decir bajo la dependencia funcional de los jueces (Larrauri, 2015). Uno de los principales problemas del control judicial es que requiere pruebas sólidas y por las características del contexto antes mencionadas (poca visibilidad, por ejemplo) en muy pocas ocasiones se puede contar con ellas (Goldstein, 1967).

El control de la *fiscalía* es un tipo de control formal limitado (ya que depende de las competencias que tenga en cada país). Puede establecer pautas de acción para determinadas prácticas policiales y, en algunos países (como es el caso español) puede ordenar algunas actuaciones y debe ser informado de las actividades policiales más delicadas (como la identificación en dependencias policiales o las detenciones) (González, 2013; Rico, 1983a).

La figura del *Defensor del Pueblo*, y órganos similares, son un mecanismo de control importante ya que su principal función es proteger al ciudadano de los abusos del Estado. Sin embargo, en la práctica su influencia es limitada, no tiene capacidad sancionadora, y normalmente depende de las quejas que le hagan llegar los ciudadanos para conocer sobre prácticas policiales abusivas (Goldstein, 1967; Rico, 1983a).

Se tiende a decir que la policía está al servicio de los *ciudadanos*. Sin embargo, según Recasens (2000, p. 261): “esta expresión, en sentido amplio, puede estar justificada, pero incluye un error considerable, ya que el concepto de ‘servicio’ tiene un significado mucho más específico que implica dependencia orgánica y funcional”. Lo que implica que la policía, en realidad, está al servicio del Estado. Sin embargo, esto no significa que los ciudadanos no tengan capacidad de control sino que esta está limitada por su carácter no coercitivo y suele restringirse a la denuncia de actividades ante las instancias anteriormente enumeradas o a interponer quejas ante los propios cuerpos de policía<sup>96</sup> (González, 2013; Jones, 2008; Recasens, 2000).

---

<sup>96</sup> Por ejemplo, el cuerpo de la PG-ME pone a disposición del público un servicio de sugerencias, agradecimientos y quejas que se puede consultar en la web [http://mossos.gencat.cat/ca/els\\_mossos\\_d-esquadra/indicadors\\_i\\_qualitat/suggeriments\\_agraiments\\_i\\_queixes/](http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_d-esquadra/indicadors_i_qualitat/suggeriments_agraiments_i_queixes/). Además de esta capacidad de denuncia, en el caso de Cataluña en base a la *Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya* cabe la posibilidad de que ciudadanos participen en algunos órganos consultivos, como el Consejo de Seguridad Ciudadana de Cataluña, o de gestión (como las Juntas locales de seguridad), aunque su participación es opcional y depende de la invitación explícita de la Administración.

El desarrollo de las nuevas tecnologías ha tenido dos implicaciones importantes en el control de los poderes públicos. Por un lado, tanto periodistas como ciudadanos (mediante un móvil con cámara, por ejemplo) podrían hacer aumentar la visibilidad de las acciones de los agentes de policía. Y por otro lado, también se puede aumentar la visibilidad de las acciones mediante el establecimiento de cámaras de video en el uniforme policial (Bradford y Jackson, 2016).

Para finalizar, cuando se analizan los distintos mecanismos de control de la actividad policial, hay que tener en cuenta que en la actualidad los procesos de transnacionalización y de pluralización, o de formalización del control social, plantean nuevos retos en la rendición de cuentas para todos los actores que desarrollan el control policial (Boels y Verhage, 2016; Jones, 2008; Loader, 2000). En concreto, estos cambios pueden conllevar cuatro problemas para el control democrático: a) la emergencia de nuevos proveedores de seguridad crea problemas de transparencia y control de sus actividades; b) la complejidad de actores dificulta la efectividad en términos de duplicación y coordinación de la vigilancia; c) la provisión plural aumenta la desigual provisión de servicios policiales en cuanto puede sobre-coaccionar y sub-proteger a los grupos minoritarios; d) la receptividad/capacidad de respuesta de las organizaciones transnacionales con funciones policiales difícilmente será congruente con los problemas locales (Bayley y Shearing, 1996; Jones, 2008).

Como resumen de este capítulo se podría afirmar que la policía, como institución estatal, ostenta un gran poder. Por un lado, es la institución más representativa del anhelo del Estado por monopolizar el uso de la violencia legítima, lo que hace que la actuación policial venga siempre respaldada por esta capacidad coercitiva (Brodeur, 2010; Monjardet, 2010; Reiner, 2010). Por otro lado, la policía tiene poder también a nivel simbólico por lo que representa culturalmente: el poder de provocar disuasión y sensación de seguridad (Loader, 1997). Por último, los ordenamientos jurídicos, con el objetivo de cumplir con sus relevantes funciones, dotan a la policía de poderes como la identificación, que son excepciones a comportamientos que llevados cabo por otras personas serían ilegales (Dixon, 1997). En los Estados democráticos liberales se asume que esos poderes no pueden ser absolutos y se debe vigilar que su aplicación sea racional y con arreglo a la ley (Bradford y Jackson, 2016). Por ello se establecen una serie de mecanismos para controlar la actuación policial y evitar posibles abusos de poder. Sin embargo, dadas las características

de la policía, el espacio de discrecionalidad con el que cuentan los agentes, y los contextos donde actúa, normalmente de baja visibilidad, la capacidad de esos mecanismos para realizar un control efectivo ha sido puesta en duda (por ejemplo Dixon, 1997; Goldstein, 1967; González, 2013; Rico, 1983a).

## **CAPÍTULO 2. LAS PARADAS POLICIALES: EL CONTEXTO COMPARADO**

El presente capítulo se distribuye en cuatro apartados y tiene por objeto introducir el tema de las paradas policiales tomando como referencia el contexto internacional. En el primer apartado se presenta la discusión existente en la literatura en torno a la justificación legal e institucional de las paradas policiales. En el segundo apartado se hace un breve repaso por la configuración legal que dichas paradas tienen en diferentes contextos, apuntando además algunas de las características más destacadas de su práctica y se reflexiona alrededor de los principales problemas que existen en la regulación y control de las paradas policiales. El tercer apartado muestra quiénes son las personas sobre las que recaen mayoritariamente las paradas policiales según la investigación. Por último, en el cuarto apartado, se enumeran algunas de las consecuencias que tiene el actual uso de las paradas policiales destacadas por la investigación criminológica. Durante todo el capítulo se hablará del contexto comparado, en el siguiente capítulo se analizará la principal forma que toman las paradas policiales en España: las identificaciones policiales.

Para la mayoría de la población, el hecho de ser parado por la policía puede ser frecuentemente el primer contacto con esta institución (Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011) y probablemente, las paradas policiales, sean la forma más común en la que los ciudadanos interactúan con la policía a iniciativa de esta en el ejercicio de sus poderes (Bradford y Loader, 2016; Open Society Justice Initiative, 2009a; Tyler et al., 2014).

Esta potestad policial de parar a las personas en el espacio público/semipúblico se puede encontrar en la mayoría de policías del mundo (Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011). Llevar a cabo paradas para proceder a identificar o cachear a personas es una de las herramientas principales que utiliza la policía en su trabajo diario<sup>97</sup> (Gelman, Fagan y Kiss, 2007). Pese a ello, tanto en España como, con alguna excepción (como Inglaterra y Gales, Estados Unidos y actualmente Escocia), en la mayoría de países se presta poca atención a su uso y a su impacto social (Open Society Justice Initiative, 2009a; Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015).

---

<sup>97</sup> Bradford y Loader (2016) afirman que forman parte del ADN de la función policial.

La relevancia de su estudio reside principalmente en las polémicas que lo envuelven y que a través de esta actividad es posible pensar de manera más amplia en las funciones de la policía en nuestras sociedades (Bowling y Marks, 2015; Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Delsol y Shiner, 2006, 2015; Maillard et al., 2018). Las paradas policiales pueden servir para reflexionar sobre las funciones policiales, ya que las formas de control policial que se reflejan en ellas (interceptar personas, pedirles cuentas, detenerlas temporalmente, cachearles en busca de objetos ilícitos) han sido fundamentales desde los inicios de la función policial (Bradford, 2017). Para Reiner (2015a) el poder de parar, y eventualmente cachear, a los ciudadanos está en el centro de la función policial y las controversias que la han rodeado. Este poder, según él, representa el límite exterior de la relación de sospecha entre Estado y sus ciudadanos y es el punto de entrada para muchos de los que acaban pasando por el sistema penal.

Además de las funciones de la policía que se ven reflejadas en su práctica, las paradas policiales son un tema de estudio destacado por los distintos modelos de regulación según el país, los problemas de control efectivo de su práctica (muchos de ellos comunes pese a la diferencia en la regulación), la desproporción en su uso hacia ciertos colectivos y las consecuencias derivadas de su práctica. Por todas estas razones su estudio es crucial para entender el control policial moderno (Bowling y Marks, 2015; Bradford y Loader, 2016; Delsol y Shiner, 2006).

Mientras que para los agentes de policía realizar paradas es una actividad cotidiana que no tiene mucho peso en su experiencia personal, para aquellos que son objeto de estas puede llegar a ser una experiencia intrusiva (Bradford, 2015; Irarrázabal, 2015; Quinton, Bland y Miller, 2000; Tyler et al., 2014). Aunque en la comparación con otras prácticas policiales, como la detención, aparezcan como menos coercitivas, eso no significa que no lo sean, puesto que cuando un policía para a una persona está utilizando el poder coactivo del Estado para ello (Delsol y Shiner, 2015; Weisburd y Majmundar, 2017). En la mayoría de contextos donde existe evidencia, la orden de parada “no es negociable y viene respaldada por el poder coercitivo y el castigo si no se obedece” (Bowling y Marks, 2015, p. 171). En sus distintas formas, sea una parada para un pequeño interrogatorio, para una identificación o para un cacheo, este potestad policial afecta a derechos como a la libertad de movimiento



y el derecho a la privacidad<sup>98</sup> (Asworth y Zedner, 2014; Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011; Irarrázabal, 2015; Maillard et al., 2018).

Debido a que representan un uso del poder coercitivo del Estado y son medidas restrictivas de derechos, estos poderes deben estar debidamente regulados (Bowling y Marks, 2015; Ríos et al., 2015). Normalmente esta potestad policial no se encuentra regulada en el sentido de la parada como un fin, sino que se habilita a la policía a parar a personas en determinados supuestos para identificarlas, cachearlas, registrar sus pertenencias o su automóvil, pedirles documentación que acredite su situación migratoria, etc. (Bowling y Weber, 2011; Bradford y Loader, 2016). Sin embargo, que se regulen paradas policiales con alguno de estos fines, no implica que no se den paradas policiales informales, entendiéndolas como paradas policiales no previstas específicamente en la legislación, o que durante las paradas la policía realice alguna acción que no esté explícitamente regulada<sup>99</sup> (Bradford, 2017; Dixon, 1997).

Aunque la idea de las paradas policiales como una actividad rutinaria está insertada en la cultura policial y parece no necesitar de justificaciones generales o específicas, la razón de ser de las paradas policiales parece asentarse, de manera oficial, tanto en la regulación como en los discursos policiales, en dos motivos instrumentales: i) su capacidad para detectar hechos ilícitos; y ii) la posibilidad de disuadir futuros delitos (ya sea en forma de prevención especial o general) (Asworth y Zedner, 2014; Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011; Delsol y Shiner, 2006). Sin embargo, atendiendo a la evidencia en algunos contextos, parece que estos poderes son también utilizados para otros propósitos como la recogida de información, la reafirmación del poder policial en las calles, como medio de disciplina social o como herramienta de clasificación social (Barker, 2016; Bowling y Marks, 2015;

---

<sup>98</sup> Por ejemplo, según la sentencia del TEDH en el caso *Gillan and Quinton v United Kingdom*, el poder de parar y cachear en Inglaterra y Gales implica una privación de libertad, puesto que la persona se encuentra coaccionada por la posibilidad de una detención, y una intrusión en la privacidad cuando los cacheos se llevan a cabo en la vía pública (Asworth y Zedner, 2014; Bradford, 2017; Parmar, 2011).

<sup>99</sup> De hecho, algo que no se suele regular explícitamente, pero de lo que se tiene constancia que ocurre frecuentemente en algunos países, es un pequeño interrogatorio por parte de los agentes a la personas paradas, en el cual se le preguntan aspectos como el motivo por el cual la persona está en ese lugar, hacia qué lugar se dirige, de dónde viene, etc. (Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011; Dixon, 1997). En Estados Unidos esto recibe el nombre de *field interrogation* (“interrogatorio en el terreno”) (Geller y Fagan, 2010), mientras que en Reino Unido cuando una parada acaba únicamente con un pequeño interrogatorio se le denomina *stop and account* (“parada e interrogatorio”) (Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Medina, 2014).

Bowling y Phillips, 2007; Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Brodgen, 1981; Choongh, 1998; Fagan et al., 2010; Hough, 2013; Maillard et al., 2018; Weber, 2011).

En general, se pueden encontrar distintas aproximaciones teóricas que pueden distinguirse entre aquellas que enmarcan la actividad de las paradas dentro de una función delimitada al control de la delincuencia o en una función más amplia de mantenimiento del orden. Un debate teórico que sirve para pensar en la función policial en términos generales.

## **1. Discusión en torno a la justificación de las paradas policiales**

### ***1.1. Las paradas policiales como una herramienta de control de la delincuencia***

Se asume generalmente que la policía es una organización preocupada fundamentalmente por la delincuencia, lo que es frecuentemente promocionado por la propia policía y sus responsables políticos, aunque haya razones para pensar que esto es más un mito que una realidad, ya que las investigaciones muestran como la policía dedica más tiempo a otras tareas no relacionadas con la delincuencia (Bradford y Loader, 2016; Brodeur, 2010; Reiner, 2010). Esta asunción crea una serie de demandas para la policía por parte de la ciudadanía y las autoridades políticas (Buckner et al., 1983; Reiner, 2010). Entre estas demandas se puede destacar el hecho de que los ciudadanos requieran a la policía para que se haga cargo del problema de la delincuencia y de que lo haga de forma proactiva. Por este motivo, las paradas policiales sirven como una forma visible de demostrar que se está haciendo algo frente a esos requerimientos (Bradford, 2017; Parmar, 2011).

La relación entre las paradas policiales y la delincuencia encuentra sentido teórico en la perspectiva ecológica del consenso y en la teoría de las ventanas rotas. Estos planteamientos ayudan a explicar cómo debería ser la distribución demográfica y geográfica de las paradas policiales en relación con el comportamiento delictivo.

La perspectiva del consenso aplicada a la actividad de paradas policiales, también denominada perspectiva del *police deployment* (“despliegue policial”), asume que uno de los acuerdos sociales con amplio apoyo es que la policía debe dirigir su actividad a controlar la

delincuencia, presumiendo un consenso en la concepción de que comportamientos deben ser considerados delictivos y perseguibles. Propone que la actividad policial se concentrará en aquellas áreas con mayor concentración de delincuencia a través de las demandas de los vecinos y la inteligencia policial y, por lo tanto e independientemente de las características personales, las personas que vivan o transiten esas zonas tendrán mayores probabilidades de experimentar paradas policiales (Bradford y Loader, 2016; Renauer, 2012).

Pese a que dentro de este bloque teórico se defiende que la policía tiene que ver sólo con la delincuencia y, por lo tanto, el objetivo de las paradas policiales debe ser la prevención o investigación de delitos, los promotores de la *broken windows theory* (“teoría de las ventanas rotas”) y las estrategias policiales derivadas, englobadas en lo que se denomina *order-maintenance policing* (“control policial de mantenimiento del orden”), defienden que el desorden<sup>100</sup> también debe ser un objetivo de la actividad policial puesto que es precursor de la delincuencia<sup>101</sup>. Pero sólo en su búsqueda de la prevención de la delincuencia, que es la función primaria de la policía según los ideólogos detrás de estas estrategias, el incivismo y el desorden deben ser objetivo de la policía. Como la disuasión debe ser el objetivo central de la actividad policial se apuestan por estrategias proactivas y visibles dirigidas a los comportamientos incívicos y a las zonas “desordenadas” (Kelling y Coles, 1997; Wilson y Kelling, 1982), lo cual hace que las paradas policiales sean una herramienta predilecta en la estrategia policial que nace de la teoría de las ventanas rotas (Bowling y Marks, 2015; Fagan y Geller, 2015; Fagan et al., 2010; Geller y Fagan, 2010; Harcourt, 2001).

En cualquier caso, ambas explicaciones asumen que la función principal de las paradas policiales debe ser el control de la delincuencia, ya sea mediante la detección/investigación de delitos como en su prevención<sup>102</sup>. Esta función es la que frecuentemente le otorgan las legislaciones de los diferentes países, aunque tradicionalmente se pone mayor énfasis en su utilización como herramienta de investigación de delitos (Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011; Bradford y Loader, 2016).

---

<sup>100</sup> Entendido en el sentido anglosajón de incivismo, pero que está muy relacionado con la definición de orden que se hace en este trabajo. Kelling y Coles (1997, p. 14) definen el desorden como “el comportamiento incívico, grosero y amenazante que perturba la vida, especialmente la vida urbana”.

<sup>101</sup> Aunque la evidencia empírica parece no apoyar esta relación (Harcourt, 2001).

<sup>102</sup> Mezclar estos dos objetivos, la detección o prevención de la delincuencia, como hacen sus defensores (ver por ejemplo Parmar, 2011), conlleva una contradicción ya que, en principio, si es efectivo para la disuasión no puede serlo para la detección y al contrario (Bradford, 2017; Murray, 2014b).

El grado en que este recurso policial cumple con esta finalidad de control de la delincuencia, su eficacia, parece darse por supuesta y es defendida de manera firme por la policía (Bradford, 2015; Hough, 2013; MacDonald, Fagan y Geller, 2016; Manski y Nagin, 2017). Debido a ello se han realizado pocos estudios sobre si realmente mediante su uso se alcanzan los objetivos marcados por la legislación (Delsol, 2015). De hecho, el HMIC de Reino Unido, un órgano independiente para el control de la actividad policial, se sorprendía en uno de sus informes de la poca atención que merecía tanto para la policía como para la opinión pública el tema de la efectividad de esta potestad en la lucha contra la delincuencia (HMIC, 2013).

En un sentido instrumental parece razonable pensar que las paradas policiales pueden servir para descubrir delitos, puesto que representan un paso intermedio a disposición de la policía, entre no hacer nada o detener a alguien, para confirmar las sospechas de la posible participación de una persona en un delito o de la posible tenencia de esa persona de ítems prohibidos (HMIC, 2013; HMICFRS, 2017; Meares, 2014). Sin embargo, la evidencia existente muestra una relación débil entre paradas policiales y descubrimiento de actos u objetos ilícitos (Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011; Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Delsol, 2015).

Ante la ausencia de estudios experimentales, para probar la relación entre las paradas policiales y la detección de delitos se suele utilizar como indicativo si la parada policial fue seguida de una detención<sup>103</sup>, puesto que se asume que si la persona parada acaba detenida en el mismo acto es que existen suficientes indicios de su participación en la realización de un delito (Bowling y Phillips, 2007; Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Delsol, 2015). Aunque en algunos países, como Estados Unidos, o en el Reino Unido en el caso de algunas fuerzas policiales, también se tienen en cuenta otras medidas como que la parada acabe con una denuncia o una multa (Open Society Justice Initiative, 2009a). Este indicador se suele denominar *hit rate* (“tasa de éxito” o “tasa de acierto”).

En el caso de Inglaterra y Gales, en base a estadísticas oficiales del Home Office sobre paradas y cacheos durante el periodo de 1986 a 2013, Delsol (2015) afirma que las tasas de

---

<sup>103</sup> Este es el indicador utilizado de manera oficial, por ejemplo, por el *Home Office* de Reino Unido (Delsol, 2015).

acierto son bajas, pues sólo entre un 9,1 y un 17,2% (dependiendo del año) de las paradas acaban en detención. Además de esta variación anual, el HMIC (2013) observa como en el periodo entre 2011 y 2012 el porcentaje de paradas que acaban en una detención, aunque globalmente bajo, varía mucho en función del cuerpo policial, desde un 19% (el más alto) hasta un 3% (el más bajo). También parecen variar las tasas de éxito dependiendo de los delitos investigados, por ejemplo, bajo la legislación anti terrorista (*Terrorism Act 2000*) por la que se llevaron a cabo más de 100.000 paradas, ninguna acabo en la detención de un sospechoso de participar en actividades terroristas (Parmar, 2011). Algunos estudios que se han hecho con mayor profundidad llegan a conclusiones similares. En un programa de evaluación de la eficacia de las paradas y cacheos en el control de la delincuencia y su impacto en la comunidad, se llegó a la conclusión de que el efecto de las paradas en la detección de la delincuencia era débil. Pues tanto de los delitos a los que van dirigidas principalmente las paradas como de los delitos que más atraen la atención de la policía sólo una pequeña parte son descubiertos a través de estas (Miller, Bland y Quinton, 2000; Quinton et al., 2000).

En el caso de Nueva York, entre 1999 y 2006 la tasa de personas paradas por cada 1.000 habitantes creció un 381,6%, siendo 12,5 en 1999 y 60,2 el año 2006. Sin embargo, la tasa de éxito, medida a través de las paradas que acaban en una detención, decreció conforme aumentaba el número de paradas: si en 1999 la tasa de éxito era aproximadamente del 16%, en 2006 era de alrededor de 5% (Fagan et al., 2010). Si se tienen en cuenta todas las paradas realizadas entre 2003 y 2010 en la misma ciudad, acabaron en detención el 6,6% (Rosenfeld y Fornago, 2012).

Utilizar la detención como indicativo del “éxito” de una parada ha sido ampliamente criticado. Por ejemplo, se ha podido observar que cerca de la mitad de las detenciones no llevan al inicio de un procedimiento penal por falta de indicios (McConville, 1991 citado en Choongh, 1998) y que cuando se inicia muchos de los sospechosos no son declarados culpables por falta de pruebas (Delsol, 2015), y, además, hay que tener en cuenta que la detención también depende de la discreción de la policía y de las circunstancias del encuentro (Bowling y Phillips, 2007). Bradford (2017) advierte que sería un problema categorizar como éxito una detención que se ha realizado a causa de una reacción violenta durante la intervención policial. El HMIC (2013) señala que utilizar la detención no parece

muy adecuado cuando precisamente las paradas policiales están pensadas para reducir las detenciones innecesarias. Es por estas razones que también se han utilizado otros indicadores para medir el éxito de las paradas policiales, aunque la evidencia sobre la eficacia en la detección de delitos parece seguir siendo moderada. Por ejemplo, en el caso de Inglaterra y Gales, el HMICFRS (2017) ha propuesto utilizar otros dos indicadores. Por un lado, proponen utilizar como indicador en cuántos casos de no existir esta potestad el encuentro hubiera acabado en una detención. Para valorar esto utilizan una muestra amplia de formularios de paradas rellenos por los agentes de policía y aseguran que de no disponer de esta potestad un 12% de casos hubieran acabado en una detención. Por otro lado, proponen utilizar *find rates* (“tasa de descubrimientos”) como una forma de valorar hasta qué punto la sospecha de los agentes cuando tomaron la decisión de parar y cachear a alguien estaba fundada. Revisando también la muestra de formularios de paradas, encuentran que en un 23% de los casos los agentes encontraron los ítems que estaban buscando<sup>104</sup>.

En Estados Unidos, Geller y Fagan (2010), centrándose en Nueva York, muestran con diferentes indicadores como las tasas de éxito de las paradas policiales son generalmente bajas. Por ejemplo, en 2003 por cada 1.000 paradas y cacheos dirigidos a encontrar armas, sólo se encontraron en 3,9. En 2006, con un aumento general de las paradas de un 300%, la ratio disminuyó a 1,4. Si se tienen en cuenta las 442.552 paradas en búsqueda de tenencia ilegal de armas que se llevaron a cabo entre 2004 y 2008, sólo el 2,37% de estas acabó con el descubrimiento de un arma. Si en vez de las armas encontradas se tienen en cuenta las paradas que acaban en detención como indicador de éxito, en 1998 de aproximadamente 125.000 paradas un 15,4% terminaron en una detención. Mientras que en 2006 con alrededor de 500.000 paradas el porcentaje cayó a aproximadamente un 5%.

Ante las críticas de la baja eficacia en la detección de delitos, los defensores de estas prácticas argumentan que el verdadero sentido de las paradas policiales es su capacidad para disuadir (Rosenfeld y Fornago, 2012). Es con este objetivo que las paradas policiales se han convertido en una de las herramientas principales en las estrategias policiales proactivas

---

<sup>104</sup> Aunque esta tasa varía mucho en función del tipo de ítem que los agentes buscaban: por ejemplo, un 31% en el caso de posesión de drogas, un 13% en casos de armas de fuego, un 19% en casos de objetos robados, o un 8% en búsqueda de objetos utilizados en delitos de lesiones (HMICFRS, 2017).

(Weisburd y Majmundar, 2017; Weisburd, Telep y Lawton, 2014). En teoría, las paradas policiales pueden disuadir a aquellas personas que son paradas a la hora de cometer un delito en el futuro, incluso si antes de la parada no tenía intención de cometerlo, pero también a la población general aumentando su percepción del riesgo de ser detectados ante la comisión de un delito (sobre todo a través del uso extendido y aleatorio de este poder) (Manski y Nagin, 2017; Ratcliffe, Taniguchi, Groff y Wood, 2011; Tiratelli, Quinton y Bradford, 2018; Weisburd y Majmundar, 2017; Weisburd, Wooditch, Weisburd y Yang, 2016).

Para probar esta relación entre paradas policiales y prevención de la delincuencia se han realizado principalmente estudios longitudinales que buscan la relación de tasas agregadas de paradas policiales desfasadas y las tasas actuales de delincuencia. Una de las primeras investigaciones en este sentido fue la de Smith y Purtell (2008, citados en Weisburd y Majmundar, 2017) en la ciudad de Nueva York. Los resultados son diferentes según la tipología delictiva y el área investigada. Mientras que, a nivel de ciudad, las paradas están relacionadas con reducciones en algunos delitos como robos o asesinatos, no se encuentra la misma relación para otros delitos como las violaciones o atracos. Sin embargo, Rosenfeld y Fornago (2012), quienes critican la metodología del estudio anterior<sup>105</sup>, y utilizando datos anuales desde 2003 a 2010 de paradas, no encuentran relaciones significativas<sup>106</sup>. Partiendo de la base de que la estrategia actual seguida con las paradas policiales en Nueva York es una focalizada en áreas pequeñas donde hay una mayor concentración de delitos (*hotspots*) (Weisburd et al., 2014), Weisburd et al. (2016) diseñan una investigación para observar si las paradas policiales en esos *hotspots* tienen efectos disuasorios, encontrando un efecto modesto pero significativo de reducción de la delincuencia en el corto plazo<sup>107</sup>. En una investigación longitudinal reciente realizada por Tiratelli et al. (2018), donde analizan datos

---

<sup>105</sup> Criticaron que no controlaran por características de los distritos, que no controlaran la dependencia espacial de las tasas de delincuencia (la relación entre tasas de delincuencia de áreas próximas), que no estimaran los efectos utilizando un modelo de efectos fijos, que sólo utilizaran la tasa total de paradas (y no tasas para cada colectivo, teniendo en cuenta las diferencias que hay entre ellas), que no controlaran de forma diferenciada el posible efecto de las paradas que acaban en una detención y que el periodo de desfase de las paradas respecto a la delincuencia fuera sólo de un mes (Rosenfeld y Fornago, 2012).

<sup>106</sup> Este estudio tampoco está exento de críticas, pues algunos autores sostienen que los distritos son unidades geográficas demasiado amplias para observar efectos disuasorios (Weisburd et al., 2014).

<sup>107</sup> MacDonald, Fagan y Geller (2016) advierten que en este estudio no se puede aislar el efecto de las paradas policiales del efecto que tiene incrementar el despliegue policial, por lo que la reducción de delincuencia observada pudo ser provocada por una mayor visibilidad policial y no por las paradas en concreto.

de paradas policiales y de delincuencia durante diez años para la ciudad de Londres, encuentran que la asociación (negativa) entre las paradas policiales y la delincuencia general era débil y marginalmente significativa tanto a nivel sustantivo como estadístico. Por otro lado, sí que observaron una relación más consistente y significativa entre las paradas policiales y los delitos relacionados con drogas<sup>108</sup>.

Sin embargo, este tipo de estudios longitudinales cuentan con problemas metodológicos, por ejemplo, la utilización de datos observacionales o no contar con la asignación aleatoria del tratamiento (las paradas), para correctamente identificar una relación causal (Bradford, 2017; McCandless, Feist, Allan y Morgan, 2016; Weisburd y Majmundar, 2017). Por ello se han propuesto otras aproximaciones como los diseños experimentales o semi-experimentales. Un ejemplo de estos estudios es el de McCandless et al. (2016). Estos autores evaluaron, mediante un diseño metodológico semi-experimental, la implementación de la operación BLUNT 2 desarrollada por la Policía Metropolitana de Londres dirigida a reducir los delitos cometidos con arma blanca. Controlando por otros factores que podían afectar a la relación entre paradas y cacheos y estos delitos, no observan que estos delitos se redujeran de forma más significativa en aquellas zonas donde las paradas se incrementaron en mayor medida<sup>109</sup>. Por otro lado, MacDonald et al. (2016) evaluaron el impacto en la delincuencia que tuvo la *Operation Impact*, empleada por la policía de Nueva York, durante

---

<sup>108</sup> Sin embargo, los autores advierten que esta evidencia de posibles efectos disuasorios en este tipo de delitos no es definitiva para establecer una relación causal puesto que podrían existir otros mecanismos causales plausibles (por ejemplo, dado que el nivel de delincuencia está medido en base a los propios datos de la policía lo que puede haber ocurrido es que los consumidores y traficantes hayan aprendido a evitar a la policía en el distrito o se hayan desplazado a otros lugares donde la actividad policial es menor). Incluso aunque este efecto de las paradas sobre los delitos de droga fuera debido a su potencial disuasorio, los autores ponen en duda que ello por sí solo sirva para legitimar su uso extendido, sobre todo teniendo en cuenta el uso desproporcionado hacia ciertos colectivos y sus consecuencias negativas para la propia policía (en términos de confianza policial y la predisposición a colaborar con ella) (Tiratelli et al., 2018).

<sup>109</sup> También se utilizan otros indicadores para confirmar estos resultados. En primer lugar, por los posibles problemas al utilizar las tasas de delitos registrados por la policía (ya que estos pueden estar afectados por los niveles de paradas y cacheos de diferentes formas: por ejemplo, aumentando o disminuyendo la voluntad de las víctimas para denunciar), se utilizó también otro indicador: las llamadas al servicio de ambulancias de incidentes relacionados con lesiones de arma blanca. Los resultados fueron similares: en aquellas zonas donde más se incrementaron las paradas policiales no se registró una caída mayor de llamadas de emergencias que en el resto de zonas (de hecho, estas llamadas se redujeron en mayor medida en algunas zonas donde las paradas y cacheos aumentaron en menor medida). En segundo lugar, se utilizaron por separado (debido a su reducido número) datos sobre homicidios relacionados con el uso de armas blancas, en este caso se observó que estos se redujeron tanto en las zonas de alto riesgo (donde se asignó alta prioridad en el uso de paradas y cacheos) como en las zonas de bajo riesgo (donde se asignó baja prioridad), concluyendo que la reducción de homicidios no podía ser relacionada con la diferencia en el aumento de las paradas y cacheos (McCandless et al., 2016).



los años 2004 a 2012<sup>110</sup>. Esta operación consistía en asignar agentes extra en las zonas de mayor concentración de delitos (zonas de impacto). En estas zonas de impacto también se incrementó el número de paradas policiales. Mientras que una mayor asignación de agentes si estaba relacionada con menores tasas de delincuencia, el incremento general de paradas policiales no tenía un efecto significativo de reducción de la delincuencia en esas zonas<sup>111</sup>.

Por último, existen otros estudios que han investigado las paradas policiales de manera indirecta, es decir, como parte de un conjunto mayor de tácticas policiales, argumentando que pueden tener un impacto disuasorio en la delincuencia sobre todo si se focaliza en *hotspots* (Bradford, 2017; Koper y Mayo-Wilson, 2006; Weisburd y Majmundar, 2017). Koper y Mayo-Wilson (2006) realizaron una revisión sistemática de estudios sobre intervenciones policiales, donde las paradas policiales eran una de los recursos utilizados, dirigidas a reducir la posesión ilegal de armas para prevenir su uso en delitos. En general las intervenciones testadas conseguían su objetivo: reducir la violencia con armas en áreas y tiempos de alto riesgo<sup>112</sup>.

Por su parte, Ratcliffe et al. (2011) evalúan un experimento realizado en Philadelphia. En este experimento se clasificaron las diferentes zonas de la ciudad seleccionadas según su nivel de delitos violentos y se dividieron por pares aquellas zonas con niveles similares, asignando el tratamiento (la intervención policial) de forma aleatoria a una de las dos zonas. La intervención policial consistió en asignar agentes a las zonas de tratamiento para que realizaran patrullas a pie continuas para que llevaran a cabo diferentes intervenciones, entre ellas paradas policiales. Las zonas con alta concentración de delitos violentos a las que se asignaron estas patrullas experimentaron una reducción de la delincuencia violenta (aunque parte de esta delincuencia se desplazó a áreas cercanas).

Otro ejemplo de este tipo de estudios, es el de la evaluación con diseño semi-experimental del *Tackling Knives Action Programme* en Reino Unido (un programa similar a la operación

---

<sup>110</sup> Según los agentes y jefes de policía esta operación es una de las causas responsables de las actuales bajas tasas de delincuencia de Nueva York (MacDonald et al., 2016).

<sup>111</sup> Sólo los incrementos de aquellas paradas basadas en una sospecha razonable, es decir paradas basadas en indicios específicos e individualizados, estaban asociadas con una reducción de delitos (robos y robos en domicilios), aunque este tipo de paradas eran una fracción pequeña del total (MacDonald et al., 2016).

<sup>112</sup> Sin embargo, estos resultados, advierten los autores, deben ser leídos con cautela pues son pocos estudios y contienen problemas en el diseño metodológico (principalmente, la ausencia de aleatorización de la intervención).

BLUNT 2 antes mencionada). El programa se basaba en un rango de intervenciones dirigidas a menores de 19 años que iba desde medidas educativas hasta medidas policiales, entre ellas las paradas y cacheos, que aumentaron en las áreas seleccionadas para el programa. En general los resultados de la primera fase del programa mostraron que en aquellas zonas seleccionadas, donde se intervino de diferentes maneras, se redujeron los problemas relacionados con armas blancas<sup>113</sup> (Ward y Diamond, 2009). Los aparentes positivos resultados del programa fueron puestos en duda en la evaluación de la segunda fase de este. Debido a que durante la segunda fase de la implementación del programa parece que los delitos estudiados se redujeron a nivel nacional, y no sólo en las áreas de implementación, sin diferencias significativas, y debido a limitaciones metodológicas, no se pudo vincular la reducción de la delincuencia a la implementación del programa (Ward, Nicholas y Willoughby, 2011).

Por último, Taylor, Koper y Woods (2011) diseñaron un experimento para observar el impacto en la delincuencia de diferentes estrategias policiales dirigidas a *hotspots*. Después de evaluar la intervención durante su desarrollo y durante 90 días después observaron que en aquellas zonas donde se había seguido una estrategia de resolución de problemas hubo una reducción significativa en las tasas de delincuencia, mientras que en el resto de *hotspots*, donde se siguió una estrategia de incremento de efectivos y contactos con la ciudadanía o no se cambió la estrategia, no observaron reducciones significativas en la delincuencia<sup>114</sup>.

De este conjunto de estudios, que tienen en cuenta las paradas policiales como un recurso más dentro de un grupo de medidas más amplio, se puede concluir que cuentan con problemas metodológicos para valorar el impacto específico de las paradas en la delincuencia, pues no se suele aislar el efecto de las paradas de otro tipo de contactos (ya sean formales o informales), que están hechos en contextos específicos (principalmente en Estados Unidos), que están dirigidos normalmente a lugares/tiempos de alto riesgo (por lo que no se puede evaluar su eficacia en otros lugares/tiempos) y que cuando encuentran un

---

<sup>113</sup> Los propios autores advierten que estos resultados deben ser tomados con cautela por los problemas metodológicos del estudio, como la falta de grupos de control más comparables estadísticamente, y en el caso de las paradas policiales, aislar el efecto de cada una de las diferentes medidas implementadas (Ward y Diamond, 2009).

<sup>114</sup> Aunque se incrementó el número de acciones iniciadas por la policía y paradas en las dos zonas con tratamiento, este incremento fue mucho mayor en las zonas donde se aumentó el despliegue policial sin que ello resultara en caídas significativas de las tasas de delitos (Taylor et al., 2011)

efecto disuasorio sobre la delincuencia este es débil (Bradford, 2017; Delsol, 2015; Koper y Mayo-Wilson, 2006; Weisburd y Majmundar, 2017).

Además de que la evidencia sobre los efectos preventivos de las paradas policiales es débil<sup>115</sup>, se le han realizado otras objeciones al propósito disuasorio de las paradas policiales: i) si el objetivo es la prevención general esto podría implicar la posibilidad de llevar a cabo paradas aleatorias sin base en indicios objetivos y conllevar que demasiadas personas serían objeto de una intervención estatal, contrariamente a lo que deriva de la justificación indagatoria (que es lo que motiva mayoritariamente este poder en la regulación), además del hecho de instrumentalizar a algunos individuos para conseguir determinados objetivos; ii) teóricamente implicaría asumir que las personas son conscientes del nivel de actividad policial y que actualizan sus percepciones de riesgo de ser detectado en base a este conocimiento (lo que según gran parte de la investigación criminológica no parece ser el caso); iii) los estudios sugieren que las personas de grupos sociales con menos poder se convierten en los objetivos más probables de acciones policiales proactivas<sup>116</sup> (Bowling y Marks, 2015; Bowling y Phillips, 2007; Bowling y Weber, 2011; Bradford, 2017; Fagan et al., 2010; Irrarázabal, 2015; Rosenfeld y Fornago, 2012; Tiratelli et al., 2018).

## ***1.2. Las paradas policiales como una herramienta de mantenimiento del orden***

Vista la justificación oficial de las paradas policiales como un mecanismo de detección y prevención de la delincuencia, ahora se presenta aquella literatura que discute esta justificación y expresa que en realidad las paradas policiales sirven preferentemente como una herramienta para el mantenimiento del orden.

---

<sup>115</sup> Miller et al. (2000a) apuntan a que su capacidad disuasoria puede residir en su mera existencia y no tanto en la cantidad o la forma en que este poder se usa.

<sup>116</sup> Una de las conclusiones del análisis y resumen de la evidencia disponible en Estados Unidos sobre las estrategias policiales proactivas, realizado por Weisburd y Majmundar (2017), es precisamente que sobre todo las estrategias policiales focalizadas en personas o lugares de alto riesgo tienen una alta probabilidad de producir disparidades raciales.

La perspectiva del conflicto asume que la policía no es un actor neutral que aplica su control en todas las infracciones sino que tiende a focalizar su actividad en aquellas infracciones cometidas por personas de colectivos “peligrosos” para el orden dominante. Además, la policía como agencia burocrática tiende a involucrarse en prácticas que maximicen los beneficios y minimicen las tensiones. Y en este sentido, la policía cuenta con incentivos para actuar contra estas personas “peligrosas”, pues tienden a tener menos poder, por lo tanto menor capacidad de oponer resistencia, y aquellos grupos más poderosos presionan a la policía para que actúe contra estas. En el marco de esta perspectiva del conflicto se han propuesto tres teorías para explicar la ecología de la actividad de las paradas policiales.

En primer lugar, la teoría de la *racial threat* (“amenaza racial”) argumenta que el crecimiento proporcional de la población minoritaria puede ser percibido como una amenaza económica y/o política para los grupos dominantes y utilizarán a la policía para mitigar esa amenaza. Por lo tanto, desde esta teoría se prevé que la policía centre su actividad en aquellas áreas donde hay mayor porcentaje de población racializada. En segundo lugar, la teoría *out of place* (“fuera de lugar”) propone que la policía centra su atención en aquellas personas que no encajan con lo que es construido como “normal” o esperado. Por ejemplo, desde este punto de vista, las personas negras en barrios de mayoría blanca atraerán la atención de la policía (también asumen que puede pasar lo contrario), pero en barrios de mayoría negra no deberían hacerlo. En último lugar, la teoría del *social conditioning* (“condicionamiento social”) afirma que el comportamiento de la policía está guiado por estereotipos que vinculan a algunos grupos con una mayor peligrosidad y una mayor tendencia al comportamiento desviado. Por lo tanto, la policía concentrará su actividad en personas y zonas etiquetadas como peligrosas, donde suelen residir personas pertenecientes a minorías excluidas (Bradford y Loader, 2016; Petrocelli, Piquero y Smith, 2003; Renauer, 2012).

Un ejemplo de estudio que ha tenido en cuenta este marco teórico es el de Petrocelli et al. (2003). En esta investigación los autores, mediante datos de la policía de Richmond (Virginia, Estados Unidos) sobre paradas de tráfico y datos del censo a nivel micro, intentan testar si las paradas policiales están influidas por factores raciales o socioeconómicos a nivel de barrio. Sus resultados pueden resumirse en: i) las paradas

parecen estar dirigidas hacia lugares con mayor concentración de delitos, mientras que otros factores no parecen influir<sup>117</sup>; ii) el porcentaje de residentes negros aparece como un predictor de los cacheos, lo que puede ocurrir por las percepciones de los agentes o como función del lugar donde se ha llevado a cabo la parada; iii) las paradas que acaban en una detención responden de manera negativa a las tasas de delincuencia y al porcentaje de residentes negros. Lo que puede señalar que la policía realiza demasiados cacheos infundados a personas negras. Los autores concluyen afirmando que los resultados muestran un apoyo parcial a la teoría del conflicto y al uso del perfil étnico por parte de la policía, pues las personas negras tienen mayor probabilidad de ser sometidas a una intervención policial injustificada (en este caso a cacheos).

Después de hacer un repaso de las investigaciones disponibles, Renauer (2012) señala que la evidencia es insuficiente para dar por terminado el debate sobre la distribución ecológica de las paradas policiales, debido a la diversidad de aproximaciones y a algunos problemas metodológicos. Por ello, realiza su propia investigación sobre paradas y cacheos policiales en tráfico (con datos desagregados según si las personas paradas eran blancas, hispanas o negras), utilizando medidas específicas de cada aproximación relacionada con las perspectivas del consenso y el conflicto. Sus resultados señalan que las dos teorías con mayor apoyo son la del despliegue policial, al encontrar una relación positiva entre llamadas de los ciudadanos a emergencias y las tasas de paradas y cacheos, y la teoría *out of place*, al encontrar, entre otras cosas, una relación negativa entre el porcentaje de personas negras residentes en el barrio con la tasa de personas negras paradas.

Para contextualizar este debate algunos autores señalan (por ejemplo, Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016) que es necesario complementar estas teorías con otras aproximaciones para intentar explicar el objetivo de las paradas policiales y de las desproporciones que ocurren en la actividad de estas, sobre todo teniendo en cuenta que las anteriores perspectivas se enmarcan en el nivel ecológico y que pese a ser aparentemente contradictorias ambas parecen encontrar apoyo empírico.

---

<sup>117</sup> Aunque advierten que hay que tener en cuenta que al ser paradas de tráfico es difícil determinar el aspecto físico del conductor (Petrocelli et al., 2003).

Choongh (1998) a partir de la experiencia de un estudio etnográfico en Inglaterra desarrolla un modelo para entender la intervención policial al creer que los modelos de justicia teorizados hasta la fecha, el de *crime control* (“control de la delincuencia”) y el de *due process* (“proceso debido”) son insuficientes. Pese a sus diferencias ambos modelos coinciden en que el proceso debe activarse con el único propósito de aplicar el Derecho penal. Sin embargo, Choongh encontró que lo que ocurría con un grupo significativo de individuos detenidos no encajaba en estos modelos. Ambos modelos explicados son judiciales y vinculados al derecho, mientras que en los casos observados la policía no tenía ninguna intención de iniciar un proceso penal, más que de casos penales se trataba de casos policiales. En estos casos el paso por comisaría es el fin del proceso (el castigo) y no el inicio de un proceso legal para determinar la culpabilidad. Por ello el autor propone un tercer modelo que denomina *social disciplinary model of policing*<sup>118</sup> (“modelo de control policial de disciplina social”). En este modelo la culpabilidad penal no tiene interés, ya que no se ejerce coerción policial con el objetivo de iniciar una investigación penal sino que:

“su propósito inicial y primario es recordar a los individuos y a las comunidades que están bajo vigilancia permanente: el objetivo es castigar o humillar al individuo, comunicar desprecio hacia determinada familia o comunidad o demostrar que la policía tiene absoluto control sobre aquellos que desafían el derecho de la policía a definir e imponer ‘normalidad’ (...) El propósito de la policía es comunicativo: sus acciones y comportamiento están diseñados para enviar mensajes autoritarios sobre la posición relacional entre la policía y aquellos sometidos a control policial.” (Choongh, 1998, p. 626)

La débil relación entre las paradas policiales y la detección/prevenición de la delincuencia y la constante evidencia en diferentes contextos de un uso desproporcionado de las paradas policiales contra ciertos colectivos, especialmente contra las personas racializadas, ha llevado a algunos autores (como por ejemplo Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016;

---

<sup>118</sup> Según Choongh (1998) este modelo de disciplina social es el resultado de un sistema policial que rechaza que el trabajo policial sea buscar e identificar a individuos específicos que han cometido delitos. Por ello lo que se busca, y lo que se entiende como más eficaz, es identificar clases de personas que rechacen el orden dominante de alguna manera, pues es en esas clases donde la amenaza del delito es más intensa. Estas clases “peligrosas” y que necesitan de disciplina suelen ser, por ejemplo, las personas de clase trabajadora, las minorías étnicas, las personas sin hogar o los vagabundos. Este modelo se caracteriza por: i) someter a estas clases de personas a un control intensivo (mediante el uso de la parada, el cacheo, la interrogación o la detención); ii) imponer el respeto a la autoridad policial a aquellos que parecen rechazarla mediante el uso coercitivo del poder; iii) utilizar la detención en comisaría, o el simple hecho de llevar a alguien a ella sin tener que encerrarlo, como medio de castigo para obtener sumisión y aplicar disciplina.

Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011; Delsol, 2015; Tiratelli et al., 2018) a poner en duda que la función de las paradas policiales tenga que ver principalmente con el control de la delincuencia<sup>119</sup>. Más bien esta evidencia señalaría un propósito más general de regulación del conflicto social y reproducción de una cierta visión del orden social, lo que restaría relevancia a la aparente baja eficacia en la detección y prevención de la delincuencia. Como se ha explicado en el capítulo anterior, Dubber (2005) propone que el poder policial es un modelo de gobernanza del Estado, situado en una dimensión diferente al Derecho, que nace de la búsqueda de este de imponer una determinada noción de orden social, dirigida a reproducir las relaciones establecidas de poder y propiedad. Un modelo de gobernanza que se ha dirigido históricamente a aquellos comportamientos, pero sobre todo a aquellas categorías de personas, que amenazaban la idea de orden dominante, como por ejemplo los improductivos (vagabundos, desempleados, nómadas) que escapaban del control social establecido a través del trabajo, o las *scolds* (“mujeres de moral desviada”) que desafiaban la estructura patriarcal de poder. Esto encuentra resonancia con la historia de las paradas policiales. En la Europa continental este poder nace en las leyes dirigidas al control de las poblaciones nómadas (como la comunidad gitana), en Reino Unido los poderes de parar y cachear se originan en las leyes de control de la “vagancia” (denominadas *Sus laws*) y en Estados Unidos aparece por primera vez en los *Black Codes*, que regulaban el comportamiento de los esclavos. Es a partir de estas leyes construidas sobre la noción de “el otro”, necesariamente discriminatoria, que esta potestad ha evolucionado (Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011).

En realidad, esta idea de que la policía es un cuerpo de profesionales del mantenimiento del orden, más que una agencia de control de la delincuencia, se ve apoyada por las investigaciones sobre las funciones de la policía<sup>120</sup> (Brodeur, 2010; Dixon, 1997; Reiner, 2010). Según la definición de los agentes policiales de Brodeur (2010, p. 130) el propósito de estos es “ejecutar varios tipos de normas y costumbres que promueven un orden definido en una sociedad”. En cuanto a qué orden intenta mantener la policía, el orden social puede tener dos sentidos: general, el orden que necesita cualquier persona e

---

<sup>119</sup> Lo que entra en consonancia con aquellos autores que defienden que esta no es la única, ni quizá la principal, función de la policía (por ejemplo, Brodeur, 2010; Reiner, 2010).

<sup>120</sup> Aunque la extensión en que la policía logra promover el orden social es objeto de mayor debate (Bradford, 2017).

institución para desarrollar su vida en un entorno estable; y/o específico, las relaciones de poder y jerarquías de dominación existentes (en razón de clase, género, nacionalidad, etc.) (Bradford, 2017; Loader, 2006). La policía puede jugar un papel distinto dependiendo de la idea de orden social que está defendiendo<sup>121</sup>. Para Reiner (2015a, pp. x-xi):

“El trabajo policial siempre ha tenido dos aspectos. Protege un grado de orden universalmente beneficioso que es necesario para la posibilidad de cualquier existencia social coordinada a gran escala, pero al mismo tiempo reproduce la desigualdad social y la dominación que han asolado todas las sociedades hasta la fecha.”<sup>122</sup>

Las teorías del conflicto en cierta manera también asumen que la policía es una institución dirigida a mantener las jerarquías de poder existentes. Sin embargo, la diferencia con estos últimos enfoques es que la policía no sólo reproduce el orden, sino que en cierta manera lo crea. Desde la perspectiva de Dubber (2005), el poder policial, es uno de los elementos claves para entender cómo se han conformado las relaciones de poder a través de la historia. Con el foco más en la actualidad, en el marco del control policial de las migraciones, Barker (2016) conceptualiza a la policía como agentes creativos que patrullan las fronteras de la pertenencia social y producen orden a través de excluir a aquellos que se cree que no deben formar parte de la ciudadanía (de forma similar, Weber, 2011).

Si una de las funciones de la policía, para algunos la principal, es el mantenimiento del orden cabría preguntarse qué papel juegan las paradas policiales en ese rol. Si la función policial va dirigida a este mantenimiento de estructuras y relaciones sociales, las paradas policiales pueden verse como el primer recurso a disposición de la policía para clasificar las personas según el grado de amenaza que representan para el orden dominante y amenazar o disciplinar a aquellas personas que desafían a este (Bradford, 2017). Para Barker (2016, p. 212):

“es en los encuentros cara a cara con el público es donde la policía puede imponer una jerarquía social y a diferencia de otras instituciones sociales como la escuela, el trabajo social

---

<sup>121</sup> Aunque quizá lo que se entiende por orden general, estabilidad, puede estar muy influenciado por los grupos de poder, por lo que la diferencia entre orden general y específico puede estar diluida. Harcourt (2001) critica que se pretenda intuitivo el significado de orden como estabilidad y predictibilidad, cuando en realidad todo aquello que no es orden (desorden) siempre está relacionado con la precariedad y la desesperación.

<sup>122</sup> Dicho de otra manera, la policía “regula el tráfico y mantiene el *statu quo*” (Marenin, 1983 citado en Larrauri, 2015).



o los medios, la policía puede apoyarse en la violencia cuando lleva a cabo esta tarea de ordenamiento social”.

De hecho, los resultados de algunas investigaciones sobre la distribución social y geográfica de las paradas policiales parecen apuntar en esa dirección. Utilizando datos de diferentes fuentes (encuestas de victimización, censo y datos de la propia policía), Bradford (2017) muestra que algunas características personales como ser hombre, joven, pertenecer a una minoría étnica o a otros grupos desventajados (desempleados, personas con salud precaria, personas con dificultades económicas) predicen mayores probabilidades de ser parado por la policía, incluso controlando por variables comportamentales como el consumo de drogas o el tipo de consumo de ocio. En cuanto a la distribución espacial, las paradas policiales se concentran en zonas con mayores niveles de delincuencia, pero incluso cuando se controla por las tasas de delincuencia, las zonas donde reside una proporción mayor de personas racializadas o de categorías excluidas son donde se produce la mayor proporción de paradas por parte de la policía. Similares resultados se pueden observar en la investigación de Bradford y Loader (2016). Ambas investigaciones concluyen que las paradas policiales parecen dirigirse, además y en mayor medida que a la lucha contra la delincuencia y el incivismo, hacia la regulación de poblaciones basándose en quiénes son antes de en cómo se comportan. Como se apuntaba antes, y en resonancia con la teoría de Dubber (2005), este tipo de personas pueden ser vistas como una amenaza al orden social dominante por su mera existencia. Por ejemplo, los desempleados, las personas con salud precaria, las víctimas de delitos pueden ser vistos como improductivos, mientras que los jóvenes pueden ser vistos como necesitados de disciplina (Bradford y Loader, 2016).

Estas categorías son muy parecidas a las que Kelling y Coles (1997) ponen de ejemplo para resaltar los problemas de incivismo a los que debe hacer frente la policía: personas sin casa, mendigos, adolescentes deambulando por las calles, graffiteros, *squeegemen* (personas que piden dinero a los conductores a cambio de limpiar las lunas de los coches) o trabajadoras sexuales. De hecho una de las críticas más famosas a las propuestas de Wilson y Kelling (1982) advierte que parece que el verdadero objetivo de estas concepciones es algo más

parecido a la idea de gobernanza policial que destaca Dubber (2005)<sup>123</sup>. McCoy (1986, p. 266 citada en Kelling y Coles, 1997) afirma que:

“La teoría de las ‘ventanas rotas’ contiene un argumento que parece estar basado en el anhelo de orden y decoro de la clase media. ‘Un lugar para todo y todo en su lugar’ es la manifestación de una profunda preferencia psicológica por la predictibilidad y el control. Esta pulcritud deviene un mandamiento moral: está mal estar ‘fuera de lugar’, es decir ser diferente. La gente sucia y diferente es mala. Wilson y Kelling no están tan alejados de la todavía vigorosa tolerancia liberal por la desviación no violenta como para utilizar el argumento de que las personas sin hogar deberían ser institucionalizadas porque son malas personas... Sino que, la teoría de las ventanas rotas presenta su tesis centrada en el comportamiento, supuestamente basada en una descripción empírica de los efectos de los sinhogar en la vida comunitaria, no en un juicio de su carácter moral.”

Kelling y Coles (1997) se defienden diciendo que el objeto de su teoría no es criminalizar a los pobres, que el problema no es la condición de pobre sino el comportamiento llevado a cabo por algunas de estas personas. Aduciendo que algunos son peligrosos a causa de enfermedades mentales, el abuso del alcohol o las drogas o simplemente porque cuentan con una motivación criminal. Por otro lado, Harcourt (2001), aun aceptando que algunos comportamientos desordenados definidos por los autores de la teoría de las ventanas rotas pueden ser lesivos y que comparten causas con la delincuencia, critica que se ponga el foco en este tipo de personas y no en otros comportamientos también “desordenados” llevados a cabo por personas de otras categorías sociales con más poder (como la evasión de impuestos, el tráfico de información, los daños medioambientales, etc.) o, incluso, en los abusos derivados de las estrategias policiales agresivas propuestas por los defensores del *order-maintenance policing*. Además, el autor afirma que el hecho de que la policía centre su atención en determinados tipos de personas es lo que refuerza que sus comportamientos sean definidos como problemáticos. Puesto que los ciudadanos asocian la actuación policial con la delincuencia, y por lo tanto aquellos que son objeto de intervención policial son vistos como delincuentes.

---

<sup>123</sup> De hecho Loader y Zedner (2007) entienden que en la gestión del incivismo a través de las políticas de tolerancia cero es donde más se puede reflejar el poder policial del que habla Dubber (2005).

En definitiva, las paradas policiales están justificadas oficialmente, desde la legislación y las organizaciones policiales, como un medio para detectar y prevenir delitos. Sin embargo, la eficacia moderada o baja en esta función que muestran múltiples investigaciones, así como otros aspectos como el uso del perfil étnico, lleva a algunos autores a afirmar que las paradas policiales en realidad tienen una función más amplia de mantenimiento del orden (por ejemplo, Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011).

## **2. Modelos de regulación de las paradas policiales**

Se ha visto que la justificación de las paradas policiales es debatida. Ahora cabría centrarse en su regulación. En cada contexto las paradas policiales toman una forma diferente dependiendo del objetivo inmediato de la parada, principalmente la identificación o el cacheo. Sin embargo, tienen en común los objetivos finales más explícitos (control de la delincuencia) e implícitos (mantenimiento del orden) y el espacio de discrecionalidad que la legislación transfiere al agente para iniciar este tipo de contacto (Bowling y Marks, 2015; Bradford y Loader, 2016; Maillard et al., 2018).

Principalmente existen dos modelos de regulación de las paradas policiales: el de la parada y cacheo, en los países anglosajones, y el del control de identidad, en los países de Europa continental. Aquí se expondrán los ejemplos de Inglaterra y Gales, Escocia y Estados Unidos, para el primer caso, y Alemania y Francia, para el segundo<sup>124</sup>.

### ***2.1. Parada y cacheo***

#### ***2.1.1. Inglaterra y Gales***

En Inglaterra y Gales las paradas policiales se ven reflejadas principalmente en el poder de *Stop and Search* (“parar y cachear”). Este poder consiste en la parada de una persona con la

---

<sup>124</sup> En este modelo de regulación también se incluye España, sin embargo se hablará con más detalle del caso español en el próximo capítulo.

intención de cachearla en busca de objetos ilegales o peligrosos<sup>125</sup>. Se encuentra regulado en distintas leyes siendo las más aplicadas la sección primera de la *Police and Criminal Evidence Act* de 1984, que permite el uso generalizado de este poder bajo el requisito de sospecha razonable de que la persona parada posea objetos prohibidos, peligrosos o relacionados con algún delito; la sección 23 de la *Misuse of Drugs Act* de 1971 y la sección 47 de la *Firearms Act* de 1968, que al igual que en el anterior caso requieren que la parada este basada en una sospecha razonable de que el individuo porta, en el primer caso, drogas ilegales, o en el segundo caso, armas prohibidas; la sección 60 de la *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994, que permite a un inspector establecer un área, por un período de hasta 24 horas, bajo indicios objetivos de que se van a producir actos violentos, donde se pueden llevar a cabo paradas y cacheos particulares sin el requisito de sospecha razonable individualizada<sup>126</sup>; y la sección 163 de la *Road Traffic Act* de 1988 que, en relación con otras leyes, permite que un agente de policía pare un vehículo (sin ningún requisito mínimo de sospecha) y pueda cachear el vehículo si tiene alguna sospecha razonable de que el conductor ha cometido o va a cometer un delito (Asworth y Zedner, 2014; Bowling y Phillips, 2007; Bradford, 2017; Delsol y Shiner, 2006).

Este poder siempre ha estado envuelto de controversia en Inglaterra y Gales que se ha puesto de relieve en los debates sobre las “*Sus laws*”<sup>127</sup>, el *Scarman Report* sobre los disturbios ocurridos en Brixton en 1981<sup>128</sup>, la muerte de Stephen Lawrence en 1993 y la investigación

---

<sup>125</sup> También existe el denominado *Stop and Account* (“parada e interrogatorio”), que sería una intervención intermedia, puesto que no se cachea a la persona pero se le hacen preguntas, que aunque no está explícitamente regulada, su práctica está reconocida y estudiada (Bradford, 2017; Medina, 2014). En realidad buena parte de las paradas policiales resultan en un interrogatorio verbal, mientras que solo una proporción significativa resultan en un cacheo del individuo o el vehículo implicado (Bradford y Loader, 2016).

<sup>126</sup> Potestad que no fue abandonada incluso después de la polémica de 2010 cuando el TEDH, en el caso *Gillan and Quinton v United Kingdom*, señaló que la sección 44 de la *Terrorism Act* de 2000, que permitía llevar a cabo paradas por motivos de terrorismo sin el requisito de sospecha razonable, incumplía los estándares europeos de Derechos Humanos, lo que conllevó su derogación (Asworth y Zedner, 2014; Bradford, 2017; Parmar, 2011).

<sup>127</sup> Las *Sus laws* (*Suspected persons laws*) se refieren a las disposiciones que permitían a la policía actuar contra personas sospechosas en el marco de las leyes anti-vagancia (como la *Vagrancy Act* de 1824). Fueron derogadas en 1981 después de la publicación de algunos estudios que documentaron como la policía utilizaba los poderes que le otorgaban estas disposiciones de manera arbitraria y discriminatoria contra las personas negras (Brodgen, 1981; Delsol y Shiner, 2006). Brodgen (1981) relata como las paradas y cacheos bajo las nuevas regulaciones, en principio más estrictas, están sustituyendo al uso de los poderes policiales reconocidos en las *sus laws* pero de forma más extensiva.

<sup>128</sup> Según el juez Scarman, designado para llevar a cabo una investigación sobre las causas de los enfrentamientos con la policía y proponer medidas para evitarlos en el futuro, los disturbios fueron

posterior<sup>129</sup>, la sentencia del TEDH sobre las paradas en el marco de la lucha antiterrorista<sup>130</sup>, los disturbios de 2011 en Londres<sup>131</sup> y su uso desproporcionado contra ciertas minorías étnicas o raciales<sup>132</sup> (Bowling y Phillips, 2007; Brodgen, 1981; Delsol y Shiner, 2006, 2015; Medina, 2014; Reiner, 2015; Waddington et al., 2004b).

La evolución del uso de esta potestad policial en Inglaterra y Gales, que puede verse en el Gráfico 5, se ha visto afectada por las polémicas e investigaciones que lo han rodeado y las reformas que les han precedido. Mientras que entre 1997 y 2008 se produjo un crecimiento marcado en el uso de este poder como consecuencia de la adopción de una postura cercana a las estrategias policiales de mantenimiento del orden llevadas a cabo en New York en el marco de las políticas de tolerancia cero (Medina, 2014), en los últimos años el uso de este poder se ha reducido drásticamente. Con una reducción de aproximadamente el 60% en el periodo de tiempo que va desde 2008 y 2015<sup>133</sup>. Parte de esta reducción se ha atribuido a la polémica respecto a la sentencia del TEDH (lo que explica la reducción de las paradas no basadas en una sospecha razonable individualizada y el abandono en materia de terrorismo), su baja eficacia (en sus objetivos oficiales: la lucha contra la delincuencia) y al uso del perfil étnico, lo que ha supuesto un mayor escrutinio de este poder (Lennon y Murray, 2018; Tiratelli et al., 2018).

---

provocados en parte por el patrón agresivo de paradas y cacheos policiales contra los jóvenes miembros de minorías étnicas de los barrios más marginados de la ciudad (Delsol y Shiner, 2006; Reiner, 2010).

<sup>129</sup> El *Macpherson Report*, que cerró la investigación pública sobre el proceso judicial sobre la muerte de Stephen Lawrence, encontró numerosos fallos en la actuación policial. En el informe del caso, el juez Macpherson afirmó que aquellos fallos y hechos como la desproporción de las paradas policiales a miembros de minorías étnicas eran atribuibles a patrones institucionalizados de discriminación racial y étnica (racismo institucional) en la policía británica. Este caso tuvo un impacto muy relevante y el *Home Office* se comprometió a implementar las recomendaciones realizadas por el juez y a publicar informes sobre el proceso de implantación (Bowling y Phillips, 2007; Delsol y Shiner, 2006; Waddington et al., 2004).

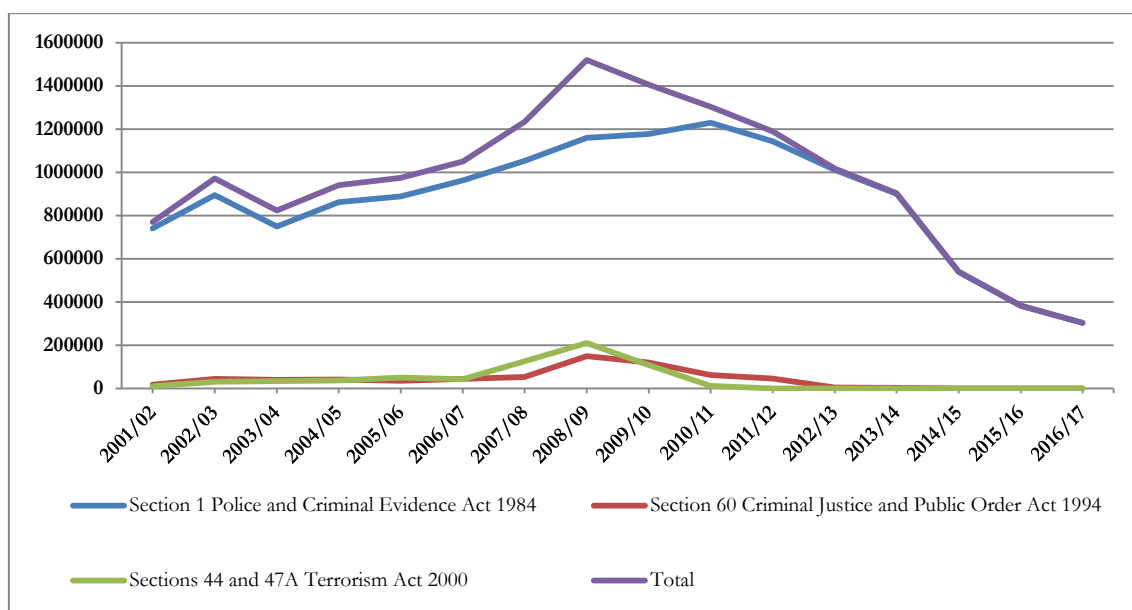
<sup>130</sup> Como se ha dicho anteriormente, en 2010 el TEDH señaló que llevar a cabo paradas y cacheos sin el requisito de sospecha razonable violaba el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos (derecho a la vida privada) (Parmar, 2011).

<sup>131</sup> Después de la muerte de Mark Duggan, un joven negro, a manos de la Policía Metropolitana de Londres se desataron disturbios y saqueos en forma de protesta por toda la ciudad. La práctica de paradas y cacheos, concentrada en ciertos jóvenes pertenecientes a minorías, fue otra vez citada como causa de estas protestas. A raíz de este caso el *Home Office* encargó al HMIC que investigará el uso que se estaba haciendo de estos poderes (HMIC, 2013).

<sup>132</sup> Los datos oficiales publicados por el Home Office sobre paradas y cacheos muestran como las personas negras y de minorías étnicas son paradas en mayor proporción que las personas blancas (Bowling y Phillips, 2007; Delsol y Shiner, 2006).

<sup>133</sup> Anteriormente ya venía reduciéndose por el abandono de las potestades de parar y cachear sin sospecha razonable, en base a la derogada sección 44 de la *Terrorism Act* de 2000 (Lennon y Murray, 2018).

Gráfico 5. *Evolución Stop and Search en Inglaterra y Gales.*



Elaboración propia a partir de United Kingdom Government (2017a).

Sin embargo, esta reducción no ha afectado a todos los grupos por igual, para las personas no blancas la reducción de las paradas policiales ha sido menor y siguen teniendo mayor probabilidad de ser paradas (Shiner, Carre, Delsol and Eastwood, 2018). De hecho, para las personas negras la disparidad ha crecido, si en 2011/2012 tenían 5 veces más probabilidad de ser parados que las personas blancas, esa diferencia creció a 8 en 2016/2017. Pero la disparidad no se da sólo en el hecho de ser parado, sino que la “eficacia”, medida en términos de tasa de descubrimiento, es menor para las personas negras (Shiner et al., 2018). En el caso de delitos de drogas, para los que más se utilizan las paradas, esta tasa era de 33% para las personas blancas y del 26% para las personas negras. Lo que sugiere que los agentes utilizan indicios más débiles para parar a una persona negra que a una blanca<sup>134</sup> (HMICFRS, 2017).

<sup>134</sup> Pese a ello, parece que algunos de los cambios como consecuencia de las polémicas que han rodeado a este poder han tenido efectos positivos más allá de la reducción de su uso general. En su reporte anual sobre la eficiencia, eficacia y legitimidad de la policía de 2017, el HMICFRS (antes HMIC) calificó el trato dispensado por los agentes en términos de respeto y justicia como muy bueno o bueno en todos los cuerpos policiales excepto en ocho. Respecto al uso de las paradas y cacheos, mientras que en el año 2013 se encontró que de los formularios revisados un 27% no contenían motivos justificados (basados en una sospecha razonable) para llevar a cabo las paradas, en 2017 ese porcentaje se redujo a un 6% (HMICFRS, 2017).

### 2.1.2. Escocia

En Escocia las paradas y cacheos se encuentran reguladas en leyes propias como las secciones 21 (para búsqueda de objetos no permitidos en el ámbito de los eventos deportivos), 48(1) (búsqueda de armas ofensivas) y 50 (búsqueda de objetos afilados) de la *Criminal Law Act* de 1995 y la sección 60 (1) de la *Civic Government Act* de 1982 (búsqueda de objetos robados) y en algunas leyes comunes de Reino Unido como las citadas sección 23 (2) de la *Misuse of Drugs Act* de 1971 y la sección 47 de la *Firearms Act* de 1968. Bajo esta regulación las paradas y cacheos deben realizarse cuando exista una sospecha razonable de que la persona porta alguno de los objetos buscados<sup>135</sup>.

Uno de los aspectos particulares de Escocia hasta 2013 es que la mayoría de paradas y cacheos que realizaba la policía no se encontraban habilitados por ninguna de estas leyes (Lennon y Murray, 2018; Murray, 2014b). En base a los datos de la *Strathclyde police*, el cuerpo que más paradas realiza en comparación en toda Escocia y el resto de Reino Unido, entre el 2005 y 2010 sólo alrededor de un 20% de las paradas y cacheos eran bajo autorización legal<sup>136</sup>. Este tipo de paradas y cacheos se denominaban informalmente como consentidos o voluntarios (Murray, 2014a, 2014b). A nivel de toda Escocia, se calcula que entre 2005 y 2014 en torno al 70% de las paradas eran “consentidas”<sup>137</sup> (Lennon y Murray, 2018). A partir de 2013 el uso de esta potestad sin habilitación legal se vio interrumpido por cambios políticos<sup>138</sup> e investigaciones (como las de Murray, 2014a; 2014b) que precipitaron un mayor escrutinio público de esta práctica policial. En este ambiente de mayor interés público y en el que en 2015 la *Scottish Human Rights Commission* declaró que el uso de paradas y cacheos “consentidos” era ilegal, el Gobierno escocés en septiembre de ese

---

<sup>135</sup> Aunque, tal y como ocurre en otros contextos, Murray (2014b) advierte que en la práctica el requisito de sospecha razonable está abierto a interpretación. Además, como en Inglaterra y Gales, también existe regulación que permite el uso de este poder sin tener una sospecha razonable sobre una persona particular, previa autorización de mandos policiales, como la sección 60 de la *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994 (Reino Unido).

<sup>136</sup> Y esto teniendo en cuenta que cuando se realizan sin habilitación expresa es menos probable que se registren y por lo tanto que aparezcan en los datos oficiales, lo que dificulta la rendición de cuentas (Murray, 2014b).

<sup>137</sup> Este uso sin habilitación legal y un menor escrutinio público parecen ser una de las razones por las que partiendo de un nivel similar a Inglaterra y Gales en 2005/2006, en Escocia la tasa de paradas era aproximadamente 7 veces mayor en 2012/2013. Mientras que la tasa de paradas en Inglaterra y Gales por cada 1.000 habitantes era de 18, la de Escocia era de 129, aun teniendo un contexto legal y unos niveles de delincuencia similares (Lennon y Murray, 2018).

<sup>138</sup> Entre ellos la fusión de 8 cuerpos policiales en 1 (Murray y Harkin, 2017).

mismo año abolió el uso de las paradas y cacheos sin habilitación legal y creó un código de prácticas para llevar a cabo las paradas y cacheos regulados (Lennon y Murray, 2018; Murray y Harkin, 2017).

A diferencia de Inglaterra y Gales, donde sí parece que este poder está dirigido de manera desproporcionada a las minorías étnicas, no hay evidencia que sugiera que ocurre lo mismo en Escocia<sup>139</sup>. En este país el colectivo más afectado por este poder parecen ser los jóvenes y adolescentes de clase trabajadora, independientemente de su etnia (Lennon y Murray, 2018; Murray, 2014a, 2014b).

### ***2.1.3. Estados Unidos***

El poder de parar y cachear<sup>140</sup> (*Stop and Frisk*, también llamado *Stop, Question and Frisk*) se encuentra habilitado en Estados Unidos por la jurisprudencia. En concreto por la sentencia del Tribunal Supremo de 1968 del caso *Terry v. Ohio*<sup>141</sup>. El tribunal estableció que la policía podía parar a una persona si existía una “sospecha razonable” individualizada de que esa persona había cometido un delito, estaba cometiéndolo o iba a cometerlo. Si existe además una “sospecha razonable” individualizada, separada de la anterior, de que la persona porta drogas o armas entonces el agente está habilitado para realizar un cacheo superficial<sup>142</sup>. Esta interpretación sobre las paradas y cacheos estaba basada en tres principios: individualización, indicios materiales o visuales y especificidad (Levchak, 2017; MacDonald y Braga, 2018; Meares, 2014; Weisburd y Majmundar, 2017). Sin embargo, este intento de limitación al poder policial entra en conflicto con la jurisprudencia posterior que ha tendido a flexibilizar los requisitos<sup>143</sup> y los estilos policiales proactivos adoptados en Estados

---

<sup>139</sup> Lennon y Murray (2018) advierten que no se deben extraer conclusiones definitivas puesto que esto puede ser debido a la falta de datos públicos e investigaciones sobre este poder y también al hecho de que hay menos población de estas características.

<sup>140</sup> La traducción al español no permite diferenciar entre “*search*” y “*frisk*”, el último implica un cacheo superficial, menos intrusivo, aunque en la práctica la diferencia entre “*stop and search*” y “*stop and frisk*” es mínima.

<sup>141</sup> De ahí que esta práctica también reciba el nombre de “*Terry stops*” (Weisburd et al., 2016).

<sup>142</sup> En la práctica estas paradas también suelen implicar un pequeño interrogatorio (*field interrogation*) sobre las acciones de la persona parada y un cacheo más intrusivo con el consentimiento del afectado (Geller y Fagan, 2010).

<sup>143</sup> La jurisprudencia posterior del Tribunal Supremo estadounidense ha incluido el lugar donde se encuentra la persona como uno de los criterios que pueden fundar la “sospecha razonable”. Esto es controvertido



Unidos, como el *order mauntenance policing*, donde el número de paradas policiales se tienen en cuenta como un indicador de productividad. Los estilos policiales proactivos promueven, cuando no demandan, actuar con criterios más débiles y flexibles de sospecha (Fagan y Geller, 2015; Fagan et al., 2010; Geller y Fagan, 2010; Gelman et al., 2007)

En la ciudad de Nueva York es donde mejor se ha reflejado la discusión sobre las paradas policiales que existe en Estados Unidos. Ante una tendencia al alza de la delincuencia en los años anteriores, en la década de los 90 en Nueva York se produjo un cambio de política en el ámbito policial, pasando a la estrategia citada anteriormente de *order mauntenance policing*, de la mano principalmente de William Bratton<sup>144</sup> (*Police Commissioner of New York City*, primero de 1994 a 1996, y después de 2014 a 2016) y Raymond Kelly (*Police Commissioner of New York City*, en primer lugar de 1992 a 1994 y después de 2002 a 2013). Una de las características clave de esta estrategia fue el aumento de las paradas y cacheos policiales. La delincuencia sufrió un cambio de tendencia durante esa década y comenzó a decrecer de forma muy pronunciada, manteniéndose, en general, esa tendencia en la década actual. Los responsables de esta política policial han defendido que esta bajada en las tasas de delincuencia se debe al cambio de estrategia policial y, en buena parte, al aumento en el número y efectividad de las paradas policiales<sup>145</sup> (Fagan et al., 2010; Geller y Fagan, 2010; Gelman et al., 2007; MacDonald y Braga, 2018; Manski y Nagin, 2017; Meares, 2014; Rosenfeld y Fornago, 2012). Pese a que la estrategia ha sido ligeramente modificada con el transcurso del tiempo, pasando a una estrategia más centrada en los *hotspots*<sup>146</sup>, el estilo

---

puesto que tener en cuenta el lugar entra en conflicto con la individualización, además de que en las zonas con tasas altas de delincuencia suelen vivir más proporción de personas de minorías raciales, lo que las coloca en mayor riesgo de generar sospecha (Fagan y Geller, 2015; Gelman et al., 2007).

<sup>144</sup> Quien afirmó en 2014 “You cannot police without [SQFs]. If you did not have it, you’d have anarchy.” (Bratton, 2014 citado en Manski y Nagin, 2017).

<sup>145</sup> Sobre ello existe un debate criminológico demasiado extenso para ser expuesto aquí, aunque en resumen la evidencia no parece dar la razón a los defensores de estas tesis (para profundizar ver, por ejemplo, Fagan et al., 2010 o Harcourt, 2001), aunque el debate parece seguir abierto (MacDonald et al., 2016; Manski y Nagin, 2017). El principal problema para cerrar el debate es que los datos disponibles no permiten realizar conclusiones definitivas y que los cambios en las tendencias de la delincuencia pueden deberse a múltiples causas difíciles de detectar y medir (Weisburd et al., 2014). Lo que sí parece que ocurrió como consecuencia de esa estrategia agresiva fue un aumento de las quejas sobre abusos policiales y utilización de perfil étnico (Geller y Fagan, 2010; Gelman et al., 2007).

<sup>146</sup> Aunque esta estrategia no parece muy diferente a la anterior en la teoría (Fagan et al., 2010). Como advierten Taylor et al. (2011) centrarse en las zonas de alta delincuencia no es lo único que hay que tener en cuenta sino que se debe valorar el contenido de la intervención que se lleva a cabo en esas áreas, por ejemplo, como muestran en su estudio simplemente enviar a más patrullas a esas áreas no parece tener efectos en la delincuencia.

proactivo persiste y las paradas y cacheos siguen siendo una herramienta clave para la policía de la ciudad (Fagan y Geller, 2015; MacDonald et al., 2016; Tyler et al., 2014; Weisburd et al., 2016).

El caso judicial *Daniels v City of New York* de 2003 llevó a una regulación más estricta de las paradas policiales: se obligó a que los agentes tuvieran que rellenar formularios sobre las paradas (cuando estas fueran acompañadas de un cacheo o un arresto), a tener que publicar los datos sobre estas de manera pública y a prohibir expresamente el uso de la raza como base de estas<sup>147</sup> (Geller y Fagan, 2010; Levchak, 2017; Rosenfeld y Fornago, 2012). Este caso puso de relieve lo que muchas investigaciones han mostrado sobre las disparidades raciales en el marco del uso de los poderes de parar y cachear<sup>148</sup>. Las investigaciones tienden a mostrar que las paradas afectan en mayor medida a las personas negras y latinas<sup>149</sup> (Geller y Fagan, 2010; MacDonald y Braga, 2018; MacDonald et al., 2016; Rosenfeld y Fornago, 2012). Pero estas disparidades no ocurren sólo en la ciudad de Nueva York. Utilizando datos de aproximadamente 60 millones de paradas de tráfico realizadas en 20 estados de Estados Unidos durante 2011 y 2015, Pierson et al. (2017) muestran como las personas negras tienen mayor probabilidad de ser paradas que las blancas durante controles de tráfico en relación con la proporción que representan en la población de conductores. Por otro lado, las personas hispanas tienen menor probabilidad que las blancas. Aunque tanto negros como hispanos tienen mayor probabilidad de ser cacheados, multados o detenidos durante el encuentro, no existe mayor probabilidad de que les encuentren algún objeto ilegal.

---

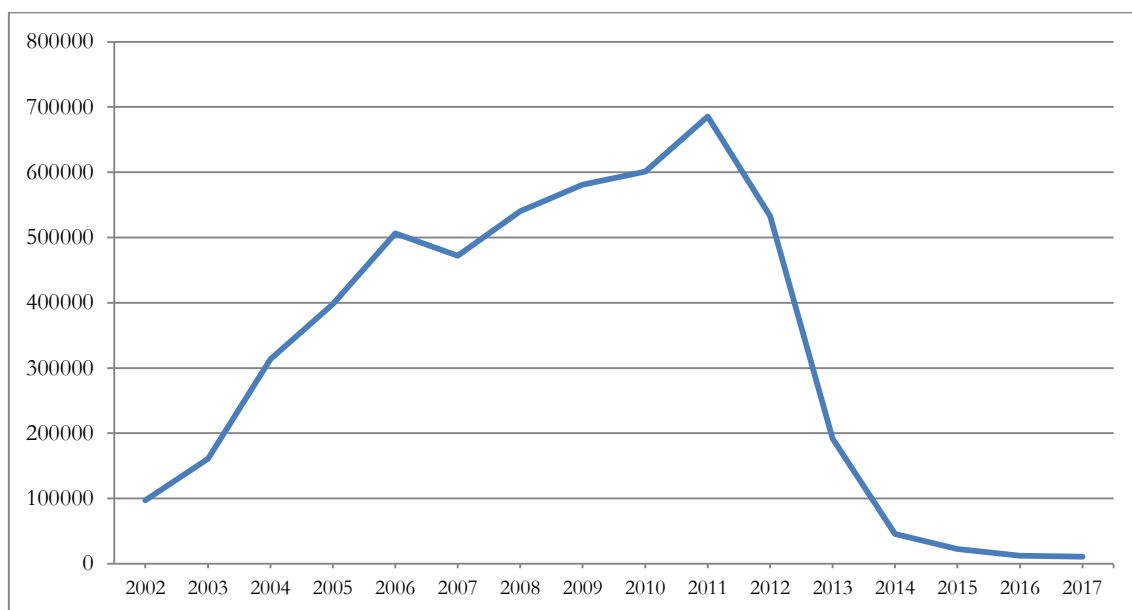
<sup>147</sup> En la actualidad, el *Administrative Code of the City of New York* prohíbe todo “acto de un miembro del cuerpo de la policía u otro agente del orden que base en la raza, etnia, religión u origen nacional, color, creencia, edad, linaje, estatus de ciudadanía, género, orientación sexual, discapacidad, situación habitacional o residencial, ya sean dichas características reales o percibidas, como el factor determinante para realizar una actuación policial sobre una persona, en lugar del comportamiento de la persona y otra información o circunstancias que vinculan a una persona o personas con una actividad sospechosa ilegal” (citado y traducido por de la Serna, 2014, p. 6).

<sup>148</sup> Hay que tener en cuenta que en Estados Unidos el debate sobre la disparidad racial en las paradas policiales se encuentra inmerso en un debate más general sobre el control social y las cuestiones raciales, enmarcado en un contexto histórico de discriminación racial por parte del sistema de justicia penal (Gelman et al., 2007; Manski y Nagin, 2017; Petrocelli et al., 2003; Ridgeway y MacDonald, 2009; Weisburd y Majmundar, 2017)

<sup>149</sup> Del total de paradas y cacheos realizados por la policía de la ciudad de Nueva York entre 2003 y 2014, aproximadamente el 90% se han dirigido a personas no blancas, siendo las personas negras, con casi un 50%, y los hispanos, con cerca del 30%, los grupos a los que más ha afectado. Si se comparan estos porcentajes con los datos del censo de la ciudad de 2010, las personas negras constituyen el 22,8% de los residentes, los hispanos el 28,6% y los blancos el 33,3%<sup>149</sup> (Levchak, 2017).

En 2013 Nueva York volvió a ser el centro del debate sobre las paradas policiales. La sentencia de una juez federal de Estados Unidos sobre el caso *Floyd v the City of New York*, declaró responsable al *New York City Police Department* de llevar a cabo paradas y cacheos inconstitucionales, por no estar basadas en una sospecha razonable, y de utilizar el perfil étnico en ellos. Además, ordenó la creación de un órgano independiente que monitorizara la actividad de las paradas policiales y propusiera medidas para la reforma (Center for Constitutional Rights, 2018; MacDonald y Braga, 2018; Meares, 2014; Weisburd et al., 2016).

Gráfico 6. *Evolución del Stop and frisk en la ciudad de Nueva York.*



Elaboración propia a partir de NYCLU (2018).

La evolución de las paradas policiales en la ciudad de Nueva York se muestra en el Gráfico 6. Parece que los cambios introducidos en la práctica de este poder como consecuencia del caso citado han ido acompañados de una caída muy pronunciada en las paradas y cacheos policiales en la ciudad<sup>150</sup>. Sin embargo, las disparidades raciales se mantuvieron por lo

---

<sup>150</sup> José López (comunicación personal), miembro de la organización *Make the road* promotores de la campaña *Communities United for Police Reform*, pese a reconocer los cambios sustanciales, advierte que parte de esta reducción mostrada en los datos oficiales puede deberse al menor registro de las paradas por parte de la policía. En este sentido, varios autores advierten de que existen paradas no registradas por los agentes (Gelman et al., 2007; Levchak, 2017; Rosenfeld y Fornago, 2012; Weisburd et al., 2014). Sin embargo, en principio, deberían registrarse la mayoría ya que la organización monitorea esta actividad y los agentes tienen incentivos para hacerlo y demostrar su productividad, aunque es posible que aquellas paradas más problemáticas no se registren (Ridgeway y MacDonald, 2009).

menos hasta 2014 (Levchak, 2017). Los años siguientes parece que las disparidades se reducen (MacDonald y Braga, 2018; Weisburd et al., 2016). Para las personas no blancas ha descendido tanto el riesgo relativo como el riesgo imputable<sup>151</sup> de ser parado por la policía, este último debido a la reducción general de las paradas policiales (Manski y Nagin, 2017).

## **2.2. Control de identidad**

Ya se ha indicado que a diferencia del modelo anglosajón, donde la parada policial va dirigida al cacheo de la persona sospechosa, en el modelo continental la parada policial va dirigida a su identificación.

### **2.2.1. Francia**

En Francia, el *Code de procédure pénale* regula en su capítulo 3 las identificaciones y cacheos policiales. La policía en base a esta ley puede identificar a alguien si sospecha que ha participado en la comisión de un delito (investigación indagatoria/reactiva) o llevar a cabo identificaciones en una zona específica, que debe estar determinada por un fiscal, para prevenir amenazas contra el orden público o la seguridad personal (identificaciones preventivas/proactivas). Si durante la identificación el agente sospecha que la persona esconde algún indicio de un delito puede llevar a cabo un cacheo superficial (esta potestad no está expresamente regulada pero es reconocida por la jurisprudencia). Además, la policía puede llevar a cabo identificaciones en otros supuestos, como para el control de la migración o en el marco de la lucha anti-terrorista. En base al *Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile*, la policía puede demandar a una persona que se identifique para comprobar su situación de extranjería, sin que esta demanda deba estar basada en una sospecha concreta. Mientras que la *Loi de Sécurité Quotidienne* de 2001 permite a los policías realizar paradas a personas y vehículos con el objetivo de detectar indicios de participación

---

<sup>151</sup> El riesgo imputable de ser objeto de una parada, es la diferencia de las tasas de paradas entre dos grupos y es determinado en gran medida por el número total de paradas. Por el contrario, el riesgo relativo, que es el que se suele utilizar en los estudios de disparidad racial, es la división de la tasa de paradas de un grupo entre la tasa de paradas del grupo de referencia (Manski y Nagin, 2017).

en actividades terroristas, como en el caso anterior, sin necesidad de fundamentar esta parada en una sospecha concreta (Maillard et al., 2018; Open Society Justice Initiative, 2009b).

Diferentes investigaciones han puesto de relieve el uso del perfil étnico por parte de la policía francesa. Open Society Justice Initiative (2009b), llevó a cabo un estudio dirigido a establecer si existía perfil étnico en las identificaciones policiales. El estudio confirmó las sospechas basadas en las denuncias de personas de minorías étnicas que llevaban algunos años señalando una mayor atención hacia ellas por parte de la policía<sup>152</sup>. A través de observaciones directas en los diferentes puntos escogidos, y utilizando como indicador de referencia la población disponible, se observó cómo las personas percibidas por los observadores como “árabes” y las personas negras tenían 7,6 y 6 veces, respectivamente, mayor probabilidad de ser paradas que las blancas<sup>153</sup>.

A través de la encuesta EU-MIDIS I se observó como mientras que de la población blanca habían sido identificados por la policía el 22% (con una media de 2,2 identificaciones por persona), en el caso de los africanos subsaharianos el porcentaje ascendía hasta el 38% (con una media de 3,2 identificaciones por persona) y para los norteafricanos el porcentaje era de 42% (con una media de 3 identificaciones por persona) (FRA, 2010a).

En la investigación de Maillard et al. (2018) de interacciones entre policía y jóvenes en dos ciudades francesas, observan que este tipo de controles se dirigen en mayor medida a personas de minorías étnicas o inmigrantes (sobre todo personas con apariencia “magrebí”) que a las personas con rasgos caucásicos. En las encuestas que realizaron con jóvenes se confirman los resultados de la observación, un 19% de los adolescentes nativos habían sido parados por la policía anteriormente, mientras que la misma experiencia la tuvieron un 40% de los adolescentes con antecedentes magrebíes. Además, en línea con los resultados de la

---

<sup>152</sup> Según Open Society Justice Initiative (2009b) estas quejas referentes al uso del perfil étnico en la práctica policial ha generado problemas graves como los disturbios de 2005 y 2007, ocurridos en 300 municipios por toda Francia.

<sup>153</sup> Otro de los factores que predecían mayor probabilidad de ser parado era el estilo de ropa. Las personas que vestían ropa relacionada con la cultura hip-hop, punk, *teckonic* o gótica representaban el 47% de las personas paradas, mientras que solo representaban el 10% de la población disponible (Open Society Justice Initiative, 2009b).

EU-MIDIS I (FRA, 2010a), los jóvenes de orígenes diversos tenían mayor probabilidad de haber sido parados en más de una ocasión que los jóvenes nativos franceses.

### ***2.2.2. Alemania***

En Alemania las identificaciones están reguladas a nivel general en el Código Federal del Procedimiento Penal y, a nivel específico, en las diferentes regulaciones policiales de los *Länder*. Este poder puede ser utilizado con fines indagatorios o preventivos ante la sospecha de que una persona haya o vaya a cometer un delito. Además, también existe la posibilidad, como en otros contextos (como España o Reino Unido), de que los mandos policiales definan una zona como de alto riesgo donde se pueden llevar a cabo identificaciones de manera altamente discrecional, sin necesidad de justificar individualmente en una sospecha concreta (Hunold, Oberwittler, y Lukas, 2016; Maillard et al., 2018).

En el caso alemán también existen sospechas de utilización del perfil étnico. En parte estas sospechas pueden fundamentarse en los resultados para Alemania de la EU-MIDIS I, ya que de las personas encuestadas de origen turco un 24% dijo haber sido parada por la policía (con una media de paradas de 2,1 por persona), por otro lado un 25% de las personas provenientes de algún país ex-yugoslavo dijeron haber sido identificadas (con una media de 2,1 identificaciones por persona), mientras que de la población blanca ese porcentaje era del 11% (con una media de 1,8 identificaciones) (FRA, 2010a).

Sin embargo, a diferencia de otros países similares, por contexto y modelo policial, como Francia, donde esta herramienta es una parte fundamental del trabajo diario, en Alemania lo es pero en un grado inferior (Hunold et al., 2016; Maillard et al., 2018).

En resumen, de estos dos modelos de regulación, el anglosajón y el europeo continental, se pueden destacar ciertas similitudes y algunas diferencias. La principal similitud es que, pese al distinto objetivo explícito (requerir la identidad o el cacheo), en ambos casos esta potestad está representada en la legislación como el medio más inmediato del que dispone la policía para desarrollar sus funciones y un punto medio entre no hacer nada o empezar una intervención que puede ser más lesiva de derechos (como la detención). Otra similitud

que presentan estos modelos de regulación es que en ambos casos se prevé la posibilidad de que mandos policiales establezcan una zona determinada, donde han ocurrido episodios de violencia o se prevé que ocurran, donde los agentes de policía pueden llevar a cabo paradas policiales por un tiempo determinado sin necesidad de fundamentarlas en indicios concretos o en una sospecha razonable individualizada. La principal diferencia es que en la regulación de los países anglosajones existe el requisito de sospecha razonable para que el agente de policía pueda iniciar una parada y este requisito ha sido desarrollado en las normativas y por la jurisprudencia, lo que parece que ha hecho que los motivos de las paradas policiales sean objeto de un mayor escrutinio en estos países. Por último, otra diferencia relevante, es que en el modelo continental las paradas policiales se reconocen como una herramienta de control de la migración irregular y esto puede tener consecuencias en el tipo de personas que son sometidas a este tipo de potestad.

### ***2.3. El difícil control de la discrecionalidad en las paradas policiales***

Una vez expuestos los dos modelos de regulación, el siguiente paso es observar las dificultades que ambos enfrentan para someter las paradas policiales a un control legal efectivo.

El hecho de que las paradas policiales representen una intrusión en la libertad y la privacidad de las personas hace necesaria su limitación legal. Las restricciones que deben imponerse son el requisito de que la parada este basada en indicios objetivamente justificables, que su uso este regulado y que se deban rendir cuentas de la actividad (Bowling y Marks, 2015; Delsol y Shiner, 2006; Fagan y Geller, 2015). Sin embargo, la investigación sobre su uso parece indicar que existen dificultades en la limitación y control de esta potestad policial (Bradford y Loader, 2016; Delsol y Shiner, 2006; Dixon, 1997; Lennon y Murray, 2018; Meares, 2014; Open Society Justice Initiative, 2009a; Reiner, 2010, 2015).

A nivel teórico existen razones para creer en la posibilidad de someter la actuación policial a control legal. El derecho puede influir en la práctica policial, porque genera el contexto donde esta se da y porque forma parte activa de su construcción, puesto que los agentes

cuando actúan están tomando decisiones legales y los incidentes que afronta la policía acaban “construyéndose” en términos legales (Dixon, 1997; Quinton, 2011). Sin embargo, en la práctica las regulaciones dotan de un espacio de discrecionalidad a la policía para decidir a quién parar (Bowling y Phillips, 2007; Bowling y Weber, 2011; Delsol y Shiner, 2006; Fagan y Geller, 2015; Maillard et al., 2018; Open Society Justice Initiative, 2009a; Waddington et al., 2004) y cuando se limita esa discrecionalidad, con el requisito de sospecha razonable, existen ejemplos de cómo la policía logra sortearlos (Asworth y Zedner, 2014; Bradford y Loader, 2016; Delsol y Shiner, 2006; Dixon, 1997; Fagan y Geller, 2015; Quinton, 2011).

Cuando se han podido revisar las justificaciones utilizadas por los policías se han podido evidenciar los problemas que existen con la motivación del uso de este poder. Por ejemplo, en 1999 la Oficina General del Fiscal del Estado de Nueva York realizó una investigación sobre las paradas policiales y concluyó que el 15% de los formularios revisados sobre esta práctica no estaban suficientemente justificados y que la constitucionalidad de 1 de cada 3 paradas no era clara (Spitzer, 1999 citado en Geller y Fagan, 2010). En Reino Unido, el HMIC (2013), encontró que de todos los registros sobre paradas revisados por los investigadores el 27% no contenían motivos suficientes para realizar una parada. Esto estaba agravado por el hecho de que muchos de estos registros habían sido avalados por los supervisores, lo que ponía en duda la capacidad de control interna de la policía.

El elemento de “sospecha razonable”, impuesto en algunas disposiciones de Reino Unido y por la jurisprudencia en Estados Unidos, debería limitar el poder de parar y cachear haciendo que solo puedan ser objetivo del mismo las personas para las que existen hechos u información objetiva que apuntan a su implicación en un delito (Asworth y Zedner, 2014; Bradford y Loader, 2016; Fagan y Geller, 2015). También debería permitir un monitoreo retrospectivo y la posibilidad de reparación en caso de abuso (Bowling y Marks, 2015). Sin embargo, en la práctica los policías hacen una interpretación amplia de esta limitación (Bowling y Phillips, 2007; Miller et al., 2000a; Quinton et al., 2000) y saben cómo sortearla<sup>154</sup>, por ejemplo, basándose en su “olfato”, encontrando una justificación que

---

<sup>154</sup> En el pasado, en Inglaterra y Gales, al igual que ocurría más recientemente en Escocia, los agentes podían requerir el consentimiento de la persona afectada para llevar a cabo un cacheo (Dixon, 1997). Algo que es difícilmente negociable teniendo en cuenta la asimetría de poder, pese a que formalmente se reconozca que



encaje retrospectivamente o utilizando motivaciones más débiles de las que deberían justificar el uso de este poder, en el límite de lo requerido por la regulación o la jurisprudencia<sup>155</sup> (Asworth y Zedner, 2014; Dixon, 1997; Fagan y Geller, 2015).

La regulación es clave para un control preventivo de la actuación policial pero un control completo de la actividad necesita de la capacidad de que las instituciones y el público en general puedan hacer un monitoreo retrospectivo. Esto se ve dificultado en el caso de las paradas policiales puesto que estas representan una práctica en contextos de baja visibilidad de la que normalmente solo tiene conocimiento el agente o agentes que la llevan a cabo y la persona parada. Por ello si los agentes no registran esta parada oficialmente es muy probable que no quede constancia de ella y que su decisión de parar a alguien quede impune a los mecanismos de rendición de cuentas<sup>156</sup> (Bradford y Loader, 2016; Delsol y Shiner, 2006; Maillard et al., 2018; Quinton et al., 2000).

Por ello uno de los aspectos clave para controlar la actividad de paradas de la policía es la recogida de información y publicación de datos, pues sin este requisito se imposibilita ningún tipo de rendición de cuentas (Pierson et al., 2017). A pesar de ello, en la mayoría de países esta obligación no existe y por lo tanto no existen datos públicos que permitan monitorear esta actividad policial (Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011; Bradford y Loader, 2016; Irrarázabal, 2015; Maillard et al., 2018; Open Society Institute, 2007; Open Society Justice Initiative, 2009a). De hecho, en algunos países aun publicando datos oficiales sobre las paradas policiales no se podría estudiar el impacto desproporcional en determinados colectivos puesto que algunos países no permiten el registro de datos relativos a la etnia, raza, etc. Es el caso, por ejemplo, de Canadá, Holanda, Hungría y Francia. Esto se hace con la justificación de proteger a las minorías étnicas o raciales, sin

---

una persona parada sin que exista una base legal para interrogarla, cachearla o detenerla es libre para marcharse. Además existe la amenaza de sanción, puesto que, por ejemplo, la obstrucción a un cacheo es sancionable en base a la sección 89(2) de la *Police Act* de 1996 (Bowling y Phillips, 2007).

<sup>155</sup> En el estudio de Fagan y Geller (2015), donde se utilizó datos de aproximadamente 4,7 millones de formularios de paradas de la policía de Nueva York de 2004 a 2012, se muestran las principales justificaciones sobre esta actividad que realiza la policía. Se observa como los motivos a priori más en concordancia con la regulación, como por ejemplo observar directamente una compra-venta de drogas o ver a alguien con un objeto sospechoso, son los que menos se utilizan (en torno al 10%).

<sup>156</sup> Algunos autores advierten que la dificultad reside sobre todo en la decisión de no parar a alguien, pues esta decisión es invisible a todos los mecanismos de control, y probablemente también es selectiva y afecta de forma diferente a los distintos grupos sociales (Fagan y Geller, 2015; Maillard et al., 2018; Waddington et al., 2004)

embargo algunos autores advierten que se puede conseguir justo lo contrario, al no permitir la recolección de evidencia estadística que pueda señalar patrones de tratamiento dispar<sup>157</sup> (Bowling y Marks, 2015; Tóth y Kádár, 2011). Incluso en los países donde si hay datos disponibles, como Reino Unido o Estados Unidos, algunas investigaciones han encontrado una disonancia entre las paradas observadas y las paradas registradas en los datos oficiales (Dixon, 1997; Gelman et al., 2007). Y en el caso de Estados Unidos, el registro depende de las autoridades estatales (Pierson et al., 2017), y existen estados donde se registra hasta el 70% de las paradas, como Nueva York (Gelman et al., 2007), y otros donde no existe ningún registro, como Boston (Bowling y Marks, 2015).

A pesar de todo lo anterior, en la última década existen ejemplos de cómo la limitación legal y el control judicial pueden ser efectivos en algunos casos y pueden llevar a reducir el uso de las paradas policiales, así como las disparidades raciales en su aplicación. Como parece mostrar el periodo posterior a la sentencia del caso *Floyd et al v the City of New York* (MacDonald y Braga, 2018; Manski y Nagin, 2017), y, en cierta manera, los cambios en la práctica policial ocurridos en Reino Unido después de los casos que pusieron el foco de la atención pública sobre las paradas<sup>158</sup> (Lennon y Murray, 2018; Quinton, 2011, 2015; Tiratelli et al., 2018). De cualquier manera, más que la regulación legal y el control judicial en sí mismas, lo que parece ser clave en estos casos es el escrutinio y debate público que los ha envuelto (Bradford y Loader, 2016; Gelman et al., 2007; Lennon y Murray, 2018; Tiratelli et al., 2018).

---

<sup>157</sup> En Inglaterra y Gales la sección 95 de la *Criminal Justice Act de 1991* requiere al *Home Office* publicar información sobre la actuación de los diferentes actores involucrados en el sistema de justicia penal para cumplir con su obligación de evitar la discriminación. A partir de 1996 el *Home Office* obligó a los cuerpos policiales a recoger información sobre el origen étnico de los sospechosos. Aunque, pese a ello sigue faltando información, como en el caso de las paradas que ocurren bajo la legislación de tráfico (Bowling y Phillips, 2007).

<sup>158</sup> Aunque en el caso de este país, pese a las mejoras, como que cada vez se registre y se justifique mejor su uso, y la reducción muy pronunciada en las paradas y cacheos en términos generales, algunos problemas como las disparidades raciales se mantienen (HMICFRS, 2017; Tiratelli et al., 2018).

### 3. ¿A quién para la policía?

Investigaciones en distintos contextos han señalado que determinadas personas de determinados colectivos tienen mayor probabilidad de ser paradas por la policía independientemente de su comportamiento (Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011; Bradford y Loader, 2016; Open Society Justice Initiative, 2009a). Principalmente, los estudios han destacado la focalización de las paradas en los colectivos de personas racializadas, migrantes o pertenecientes a minorías étnicas, así como en los jóvenes.

Dado que la policía parece centrar su atención en determinados colectivos, algunos autores han intentado entender el proceso de toma de decisiones de la policía a la hora de parar a alguien en la calle. La investigación apunta a que los criterios que guían la decisión de un agente de parar a alguien pueden estar basados en indicios de un delito concreto a través de información recogida o de la observación directa, aunque una gran parte están impregnados en aspectos simbólicos y generalizaciones respecto a lo que se asume como “normal” o “respetable”. Aquellas señales o características que llaman más la atención de la policía, y pueden levantar sospechas<sup>159</sup>, sobre todo cuando interactúan entre ellas, son: la edad, sobre todo ser adolescente e ir en grupo; la apariencia física, como el estilo de vestimenta o las características físicas (el color de la piel u otras características físicas asociadas con grupos étnicos/raciales minoritarios); el comportamiento, conductas como estar nervioso o evitar a la policía; y el lugar y el tiempo, en general estar “fuera de lugar” (en una zona o tiempo que no es habitual) (Fagan y Geller, 2015; Irarrázabal, 2015; Maillard et al., 2018; Open Society Institute, 2007; Open Society Justice Initiative, 2006, 2009b, Quinton, 2011, 2015; Tóth y Kádár, 2011).

Quinton (2011) advierte que una vez algunas de estas señales llaman la atención de la policía, estos se centran en buscar otros indicios que confirmen o desmientan sus sospechas. El nivel de confirmación necesario para pasar a la acción depende del contexto. El autor pone el ejemplo de una de sus observaciones en la que un agente ve a lo lejos un grupo de tres jóvenes merodeando cerca de un establecimiento de comida para llevar, lo

---

<sup>159</sup> Quinton (2011) advierte que la naturaleza de la sospecha es dinámica y dependiente del contexto, y a veces incluso contradictoria. Por ejemplo, en las entrevistas y observaciones realizadas por el autor se puede ver como un agente puede sospechar tanto de una persona que evita el contacto visual con él como de una persona que lo mantiene.

que llama su atención y la de su compañero, de repente los jóvenes desaparecen, entonces los agentes se acercan para observar que ha ocurrido y ven como los jóvenes habían entrado en el establecimiento para comprar comida. El autor interpreta este caso de la siguiente forma:

“Después de que las señales iniciales atraigan la atención [jóvenes merodeando en grupo], los agentes buscan señales adicionales que apoyen sus elucubraciones en proceso. La aparente desaparición de los adolescentes era probable que confirmara sus sospechas, especialmente cuando se acercaron conduciendo rápidamente para encontrarlos. La visión de que los delincuentes actuarían de manera furtiva ante la policía está basada en la idea de que las personas inocentes no tienen nada que esconder. No se consideró la posibilidad de que los jóvenes entraran en el establecimiento (lo que hicieron)” (Quinton, 2011, p. 362).

En el modelo conceptual propuesto por Quinton (2011, 2015), y en un sentido similar por Fagan y Geller (2015), el agente de policía decide, en un espacio de discreción, a quien parar, y el peso principal de esa decisión recae en la discrecionalidad del propio agente. Sin embargo, esa decisión no se toma libre de influencias. Según el autor, tres factores moldean el contexto en el que el agente toma la decisión de parar a alguien. En primer lugar, está la estructura social donde esta insertada la policía y las relaciones de poder que existen en ella, que la policía ayuda a reproducir. Esta estructura puede hacer que determinadas personas o lugares llamen más la atención de esta y que determinadas personas estén en una situación de mayor “disponibilidad” para la policía. En segundo lugar, está el marco legal que regula la actuación policial, los agentes de policía no actúan siguiendo la ley de forma literal, sino que la interpretan y actúan en consecuencia. En último lugar, está el nivel organizacional del cuerpo de policía. Para entender la influencia de este pone un ejemplo de dos municipios de Reino Unido que son muy similares en términos sociales (y de problemas de delincuencia), que están en un mismo marco jurídico, sin embargo, el uso de las paradas policiales es completamente diferente. Estas diferencias, afirma, pueden ser explicadas, en parte, por las distintas estrategias policiales marcadas por la organización<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> Esta diferencia en el uso de los poderes según diferentes estilos o estrategias policiales, dentro de un mismo contexto social y legal o similar, también se observa en otros estudios (por ejemplo, Hough, 2013; Maillard et al., 2018).

### ***3.1. Perfil étnico y disparidades raciales en las paradas policiales<sup>161</sup>***

Ya sea cuando se habla de perfil étnico o de disparidades raciales en las paradas policiales, ambos términos se refieren a un mismo resultado: la desproporción de personas migrantes o pertenecientes a minorías étnicas/raciales (o que lo parecen a ojos de la policía) que son paradas por la policía en comparación con la población blanca. Sin embargo, cuando se habla de perfil étnico se asume una cierta intencionalidad. Este puede definirse como:

“el uso por parte de la policía de generalizaciones basadas en la raza, la etnia, la religión o el origen nacional antes que el comportamiento individual, descripciones específicas de sospechosos o la inteligencia acumulada, como base para la sospecha a la hora de llevar a cabo acciones discriminatorias de ejecución de la ley como las paradas, identificaciones, interrogatorios y cacheos” (Delsol, 2009, p. 2263 citada en Bradford, 2017).

El perfil étnico, es una práctica que parece estar extendida allá donde la policía tiene poderes para parar, identificar y/o cachear a personas en la vía pública (Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011; Bradford y Loader, 2016). Por ejemplo, en Estados Unidos y en Reino Unido es una práctica ampliamente investigada, como se ha visto, y en toda Europa se sospecha que el uso del perfil étnico por parte de la policía es común, tanto por investigaciones realizadas (menos que en el contexto anglosajón), como por la recogida de casos particulares a través de informes y denuncias de organizaciones de defensa de los Derechos humanos (Open Society Institute, 2007; Open Society Justice Initiative, 2006; 2009a).

Antes de entrar a valorar la extensión de esta práctica es necesario aclarar dos términos que entran en juego en torno al debate del perfil étnico: desproporcionalidad y discriminación. El término desproporción aplicado a la práctica de paradas policiales se suele utilizar como “la disparidad o desequilibrio en la aplicación del poder a diferentes grupos étnicos en

---

<sup>161</sup> En el presente estudio se ha intentado respetar la terminología y categorización utilizada en los estudios citados, no obstante esta decisión no está exenta de problemas: en las estadísticas oficiales, así como en muchas otras investigaciones, el término “raza” se utiliza de forma intercambiable con el término “etnia”. Sin embargo, estos términos son diferentes: raza se refiere a las características físicas y etnia a las identidades culturales. Ambos no reflejan grupos sociales pre-existentes sino que son construcciones sociales que reflejan una manera particular de crear divisiones entre la población y su uso intercambiable homogeniza diferencias culturales en amplios grupos sociales, sobre todo cuando estas categorías son impuestas de manera oficial (Waddington et al., 2004).

comparación con un criterio neutral” (Bowling y Phillips, 2007, p. 944). Sin embargo, que exista desproporcionalidad no implica directamente que exista discriminación, para que esta exista la desproporción debe estar basada únicamente y de forma injusta en criterios étnicos o raciales (Open Society Justice Initiative, 2009a; Quinton, 2015; Waddington, Stenson y Don, 2004). Probar la discriminación mediante el análisis estadístico requiere de diseños metodológicos muy complejos (Gelman et al., 2007), por ello la mayoría de estudios se han centrado en investigar la desproporcionalidad o disparidad en las paradas policiales. Respecto a ello también existe un debate metodológico, acerca de que indicador se utiliza para comparar y poder estudiar las disparidades (la población residente, la población “disponible”, la proporción de un grupo que aparece en las estadísticas delictivas, etc.), así como controlar el efecto que tiene la concentración de la atención policial en determinadas zonas<sup>162</sup> (Bowling y Phillips, 2007; Delsol y Shiner, 2006a; Gelman et al., 2007; MacDonald y Braga, 2018; Ridgeway y MacDonald, 2009; Waddington et al., 2004).

---

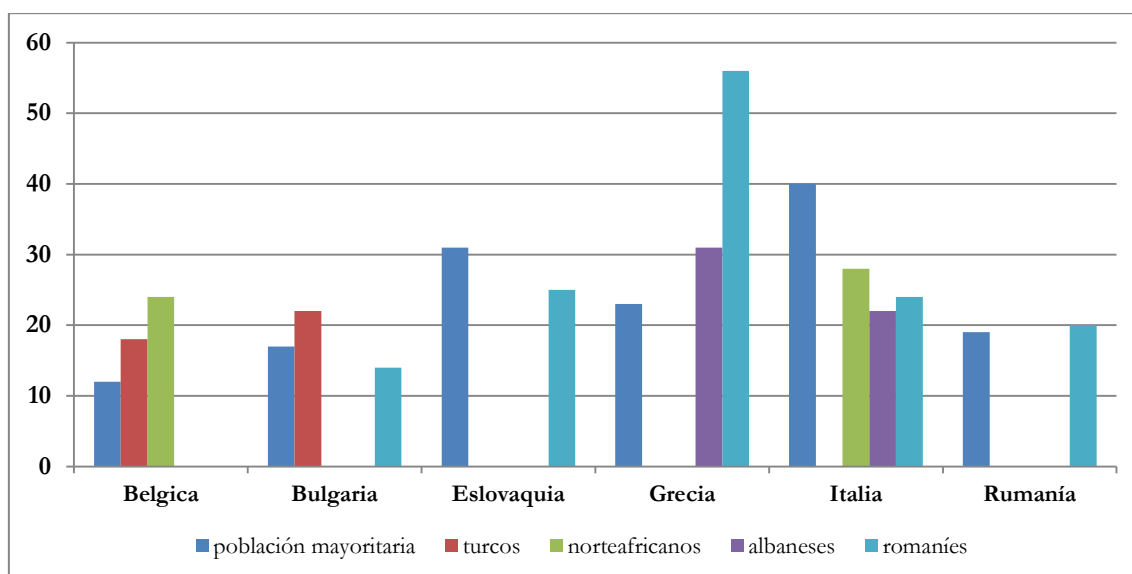
<sup>162</sup> En general los estudios han propuesto cuatro criterios: la población residente, la población “disponible”, las estadísticas de delincuencia y las tasas de éxito de las paradas policiales. Utilizar la población residente, o población general, consiste en calcular la tasa de paradas per cápita (o por cada 1.000, 10.000 habitantes) de los diferentes grupos que residen en una zona. Sin embargo, esta medida puede ser criticada por las imprecisiones al calcular el número de personas de diferentes orígenes étnicos entre la población general, por no tener en cuenta el grado de implicación en la delincuencia de los diferentes grupos o por no tener en cuenta el tiempo en el que las diferentes personas se exponen a ser paradas (el tiempo pasado en y los usos del espacio público) (Bowling y Phillips, 2007; Waddington et al. 2004).

Para resolver este último problema se utiliza las personas de diferentes grupos étnicos o raciales que están “disponibles” para ser paradas, reconociendo que algunos grupos por sus características socioeconómicas y demográficas pueden pasar más o menos tiempo en el espacio público, donde ocurren las paradas, en comparación con otros. Por ejemplo, Waddington et al. (2004) observan que en Reino Unido mientras que la desproporción entre las personas blancas y las personas de otros grupos raciales es evidente si se comparan los datos de paradas con los datos de la población general, si las paradas se comparaban con los datos de población disponible la imagen es diferente. Pese a todo, esta medida de población “disponible” también ha sido criticada por: i) la “disponibilidad” de una población no es un criterio neutral sino que depende de factores estructurales (desempleo, exclusión educativa, sinhogarismo, etc.) que afectan de forma diferente a los diferentes grupos; ii) la “disponibilidad” de una persona no se suele realizar en base al tiempo que pasa en el espacio público en general, sino en base al tiempo que pasa en los lugares donde se llevan a cabo más paradas policiales, por lo tanto la medida acaba dependiendo de las zonas establecidas según los criterios de la propia policía, por lo que la policía acaba estructurando mediante su actividad las características de las poblaciones “disponibles” (Bowling y Phillips, 2007).

Otro criterio que se puede utilizar para comparar es el de la distinta participación de los diferentes grupos en la delincuencia a través de, por ejemplo, las tasas de detención, las descripciones de sospechosos realizadas por víctimas o las encuestas de auto-inculpación. En general, para establecer la desproporción en base a la comparación con la diferente involucración en la delincuencia de los distintos grupos, el principal problema que existe reside en la validez y fiabilidad de las medidas propuestas (Bowling y Phillips, 2007).

Por último, el cuarto indicador propuesto es el de las tasas de éxito de las paradas, es decir en la proporción de paradas dentro de cada grupo étnico que acaban en la detención de la persona o en otra acción policial/penal posterior. Aunque, esta medida tampoco exenta de limitaciones, como que la gran mayoría de

Gráfico 7. Porcentajes de personas paradas por grupo nacional/étnico.



Elaboración propia a partir de FRA (2010a).

En algunos países de la Unión Europea, se abordó en la macro-encuesta EU-MIDIS cómo las paradas policiales afectan de forma diferencial a la población migrante y racializada en cada país. Esta encuesta fue realizada por la FRA en algunos países comunitarios e iba dirigida a personas de minorías étnicas y migrantes sobre sus experiencias de discriminación. Los resultados muestran como en la mayoría de países donde se pudieron comparar las identificaciones a la población blanca y a las minorías residentes en las mismas zonas se identificó de manera desproporcionada a estas últimas (en 6 de los diez países donde se pudo realizar la comparación todos los grupos minoritarios tenían mayor probabilidad de haber sido parados por la policía). No sólo se las identificó en mayor proporción sino también con mayor frecuencia (de las personas a las que se paró entre 3 o 4 veces la mayoría eran inmigrantes o pertenecían a minorías étnicas). Además, estas personas se sentían peor tratadas en proporción que las personas de la población blanca y alrededor de 1 de cada 5, percibían que se las identificó principalmente por su nacionalidad, raza o etnia. También se pudo observar como las personas de la población blanca

---

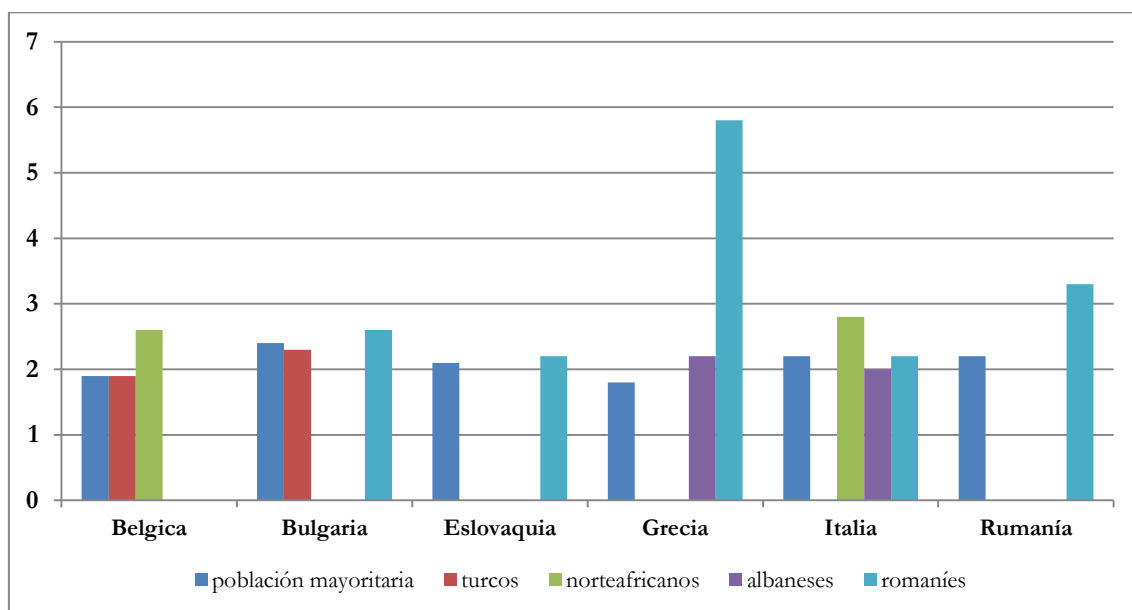
paradas no acaba con una actuación posterior (Ariel y Tankebe, 2018) o que estas actuaciones no proveen de evidencia definitiva de la comisión de un delito (Bowling y Phillips, 2007).

En conclusión, pese a los problemas relacionados, para Bowling y Phillips (2007), y otros como Delsol y Shiner (2006), el mejor indicador para comparar la proporción es el de comparar las tasas de personas paradas de cada grupo con la población general o residente, puesto que esta comparación es un buen cálculo de cómo los diferentes grupos experimentan las paradas y cacheos en general.

identificadas lo fueron principalmente en controles de tráfico, mientras que las personas de grupos minoritarios lo fueron en mayor medida en controles en la calle o en el transporte público (FRA, 2010a).

En los gráficos 7 y 8 pueden verse algunas de las diferencias (estadísticamente significativas) en el porcentaje de personas identificadas por la policía, y la media de paradas, entre la población blanca y algunas poblaciones minoritarias que muestran los resultados de la EU-MIDIS I (FRA, 2010a).

Gráfico 8. *Media de paradas por grupo nacional/étnico.*



Elaboración propia a partir de FRA (2010a).

Los resultados de la segunda edición de la EU-MIDIS, que incluyó más países, muestran patrones similares en cuanto a los porcentajes de personas paradas por grupo minoritario, aunque no se entrevistaron a personas de la población blanca, por lo tanto no permite la comparación (FRA, 2017).

Otros estudios centrados en países concretos apuntan en la misma dirección. Por ejemplo, en el metro de Moscú aquellos con una apariencia no eslava tienen una probabilidad casi 22 veces mayor que aquellos con apariencia eslava de ser parados por la policía (Open Society Justice Initiative, 2006), siendo una de las mayores desproporciones en paradas policiales encontradas (Open Society Justice Initiative, 2009a).



Delsol y Shiner (2006) con los datos oficiales de paradas policiales del periodo 2003/2004 en Reino Unido muestran como en comparación con la población residente estimada, las personas negras son paradas hasta 6,4 veces más que las personas blancas, las personas asiáticas hasta 1,9 veces más y las personas de otros grupos étnicos hasta 1,5 veces más. En su investigación, Medina (2014) encuentra que la etnia es un factor explicativo de las paradas en Reino Unido incluso cuando se controla por factores como el comportamiento delictivo auto-reportado, el consumo de drogas o la presencia en las calles.

Basándose en datos sobre paradas de la policía de la ciudad de Nueva York, Gelman et al. (2007) muestran como las personas negras representan el 51% y las hispanas el 33% de las personas paradas, pese a representar el 26% y el 24% de la población de la ciudad respectivamente. Cuando estos porcentajes de personas paradas se comparan con los de las personas detenidas según el grupo, como una aproximación para medir la participación en la delincuencia, las personas negras eran paradas un 23% y los hispanos un 39% más que las personas blancas. Por otro lado, cuando en los análisis se introducía un control según la zona donde se había llevado a cabo la parada (controlando a su vez la composición racial/étnica de la zona y la población que concurre esas zonas aunque no resida en ellas), las disparidades se incrementaban. Por último, los autores también comparan las tasas de éxito por grupo, contando como éxito la detención como consecuencia de la parada, y observan como las paradas a personas negras o hispanas tienen la mitad de probabilidad de acabar en una detención que las paradas a personas blancas, lo que les lleva a sugerir que la policía utiliza unos criterios más o menos estrictos según la etnia/raza del sospechoso<sup>163</sup>.

En resumen, una gran parte de los estudios parece señalar que el perfil étnico es utilizado por la policía en la mayoría de contextos donde se ha investigado (Bowling y Weber, 2011; Bradford y Loader, 2016). Sin embargo, hay que tener en cuenta que en algunos países este direccionamiento hacia ciertos colectivos se ve facilitado por leyes que permiten el uso de las identificaciones policiales en el marco del control de la inmigración<sup>164</sup> (Bowling y Marks,

---

<sup>163</sup> Aunque Ariel y Tankebe (2018), con datos de Reino Unido, muestran como la etnia es un predictor pobre de las consecuencias de una parada cuando otros factores, como el historial previo de la persona parada, son tenidos en cuenta.

<sup>164</sup> En algunos casos el perfil étnico no sólo es facilitado sino que se permite explícitamente que las características raciales/étnicas se utilicen como base para las paradas policiales. Por ejemplo, es el caso de Holanda (van der Leun y van der Woude, 2011) y el caso de España (Martínez y Sánchez, 2013).

2015), como es el caso de la mayoría de países europeos (Open Society Justice Initiative, 2009a) u otros como Australia (Weber, 2011). Esto es así pese a que, de nuevo, la evidencia señala que la efectividad del uso de las identificaciones policiales para el control de la inmigración irregular es bastante débil. Por ejemplo, en Estocolmo sólo una de cada diez personas identificadas con este objetivo estaba en situación irregular (The Local, 2013 citado en Bowling y Marks, 2015), en el metro de Moscú sólo el 3% de las identificaciones sirvió para descubrir personas en situación irregular (Open Society Justice Initiative, 2006), y en Australia de las 8.968 identificaciones practicadas con el objetivo de identificar personas sospechosas de estar en situación irregular en el periodo 2006/2007, sólo alrededor del 13% consiguieron su propósito (Weber, 2011).

Además de las razones legales, se han propuesto diferentes hipótesis para explicar estas disparidades. Levchak (2017) considera las siguientes: i) la amenaza racial; ii) el racismo explícito, es decir actitudes y conductas abiertamente discriminatorias por parte de los agentes de policía; iii) el sesgo implícito y la estereotipación cognitiva, esto ocurre cuando los agentes utilizan estereotipos extendidos sobre ciertos grupos para guiar su actividad (por ejemplo, que las personas negras son más violentas); iv) la cultura organizacional, determinados estilos policiales o prácticas organizacionales hacen más probable que la atención policial recaiga sobre ciertos grupos, si por ejemplo se establecen cuotas de paradas policiales como indicador de productividad y se focaliza la acción en barrios con problemas sociales (donde viven más personas de minorías étnicas por la discriminación en el acceso a la vivienda); v) el hecho de estar “fuera de lugar”.

Los defensores de las estrategias basadas en un uso extensivo de las paradas policiales justifican las disparidades raciales/étnicas en el hecho de que estas se concentran en áreas donde hay altas tasas de delincuencia, y el hecho de que sea en estas áreas donde viven más personas pertenecientes a minorías hace que tengan más probabilidades de ser paradas (Geller y Fagan, 2010), como defiende la teoría del consenso aplicada a las paradas policiales (Renauer, 2012). Algunos estudios desmienten este argumento, pues aun controlando por el área donde se llevan a cabo las paradas e incluso por el nivel de delincuencia de esas zonas las disparidades se mantienen (Bradford, 2017; Fagan et al., 2010; Levchak, 2017).

También se han justificado las disparidades en el hecho de que las personas de minorías tienden a tener estilos de vida que le exponen a un mayor riesgo de victimización o de cometer actos desviados (Geller y Fagan, 2010). Sin embargo, por ejemplo, en las investigaciones anteriormente citadas de Bradford (2017) y Bradford y Loader (2016), la desproporción de paradas realizadas a personas pertenecientes a ciertas minorías raciales o étnicas no puede ser explicada en atención al resto de variables (condición socioeconómica, comportamiento desviado, estilos de vida, “disponibilidad”, etc.). De hecho, Bradford (2017) advierte que esta desproporción étnico-racial solo puede ser explicada cuando se combina esta teorización de las paradas policiales como un acto de mantenimiento del orden o clasificación social con otras explicaciones como el racismo individual (explícito o implícito) o el racismo institucional.

Parte de la aplicación diferencial de este poder policial tiene que ver con las actitudes y decisiones individuales de los agentes, puesto que, pese a que las paradas policiales sean parte de operativos diseñados por la organización, en último término el agente tiene un espacio de discrecionalidad para decidir a quién para y a quien no (Quinton, 2011, 2015). Los estudios que se han realizado para observar patrones de discriminación conscientes o inconscientes en las actitudes de los agentes de policía han confirmado que existen actitudes discriminatorias, ya sean conscientes o inconscientes<sup>165</sup> (Bowling y Phillips, 2007). Por ejemplo, Maillard et al. (2018) encontraron prejuicios en la mayoría de agentes de policía franceses y alemanes entrevistados contra los miembros de las minorías o personas inmigrantes, entre ellos que estas personas son más propensas a cometer delitos. Sin embargo, según los resultados de la investigación de Waddington et al. (2004) no parece que la desproporcionalidad en las paradas policiales se deba a que los policías focalicen su

---

<sup>165</sup> Los estudios en el campo de la psicología social sobre el sesgo implícito indican que este es más prevalente que el sesgo explícito. Esta área de conocimiento explica que los humanos tenemos dos sistemas cognitivos de procesamiento de la información: el automático (inconsciente) y el consciente. Aunque las personas tienden a utilizar los dos sistemas de manera regular, buena parte del comportamiento humano y la toma de decisiones están influenciados por el proceso cognitivo automático (Trinkner y Goff, 2016). Para probar como la policía, y la gente en general, está influenciada por los estereotipos raciales (como que los negros son más peligrosos) y como estos atajos cognitivos inconscientes influyen la toma de decisiones se han realizado diferentes experimentos. En uno de ellos, se ponía a agentes de policía a jugar a un videojuego de disparos, la premisa era disparar a los individuos que van armados y no disparar a los que van desarmados de manera rápida (lo que impide a las personas procesar la información de forma pausada y consciente). La policía, y la población general (incluso personas de minorías raciales y étnicas), tienden a disparar más rápido a los negros armados y a disparar por error a los negros desarmados (Correll et al., 2002; 2007; Plant y Peruche, 2005; citados en Trinkner y Goff, 2016).

atención en determinados grupos en base a sus estereotipos. Estos autores argumentan que el racismo que parece desprenderse de algunos estudios tiene que ver quizás con las consecuencias no intencionadas de la actividad rutinaria y de las condiciones estructurales donde la policía opera.

Quinton (2015) hace un repaso de las posibles explicaciones de la desproporcionalidad en el trato de la policía hacia determinados grupos. En primer lugar, atendiendo a los estudios sobre la población disponible (como el de Waddington et al., 2004) entiende que las disparidades en la actividad de las paradas y cacheos no pueden ser solo explicadas en base a los sesgos en las decisiones individuales de los agentes. Sin embargo, en relación con la “disponibilidad”, y en línea con Bowling y Phillips (2007), advierte que hay factores contextuales y determinadas decisiones policiales a nivel organizativo, como poner el foco en la delincuencia callejera y actuar más en unos barrios que en otros, que hacen que determinados colectivos estén más “disponibles” allí donde ocurren las paradas policiales. Su punto de vista es que:

“El rol de la toma de decisiones en la desproporcionalidad se entiende mejor cuando se tiene una perspectiva más sistemática. Las prácticas policiales no ocurren en el vacío y pueden estar condicionadas por desigualdades estructurales más amplias. El sesgo y la discriminación en otras áreas de la vida afectará indudablemente las ‘oportunidades’ que tiene la gente de diferentes grupos sociales de ser objeto de la atención policial. La desproporcionalidad, por lo tanto, es probable que esté significativamente condicionada por la discriminación situacional e institucional. La policía, sin embargo, tiene capacidad de decisión y determina donde dirige su atención. Mientras que las paradas y cacheos a nivel individual puede que no estén rutinariamente sesgadas, las decisiones tomadas por la policía diariamente sobre dónde patrullar y cuándo actuar afectarán qué grupos tendrán mayor probabilidad de ser parados y cacheados” (Quinton, 2015, p. 77).

Además de todas estas razones, en cierta manera siempre se ha asumido que la policía actúa de forma selectiva, debido a la amplitud de áreas donde se le requiere actuar (Brodeur, 2010; Reiner, 2010), y más abiertamente bajo el modelo profesional y la adopción del actuarialismo como forma de gestión de la actividad policial (Brandariz, 2016). En el marco de la introducción de la gestión gerencialista se va asentando la técnica conocida como *profiling* (“perfilación”) que supone “la elaboración de perfiles de infractores que producen reglas de intervención policial sobre qué sujetos deben ser controlados, a los efectos del

mantenimiento del orden, prevención de delitos, descubrimiento de infracciones o - incluso- detención de sospechosos y/o responsables” (Brandariz, 2016, p. 178). Y es en este contexto, según algunos autores, donde debe ser entendido el perfil étnico/racial. Para Harcourt (2004) todos los debates en torno a la desproporcionalidad fallan en identificar el verdadero problema: el problema del perfil racial/étnico, es más un problema del uso de perfiles en la investigación criminal que de la raza/etnia. Según el autor, el uso del perfil étnico/racial puede llegar a estar justificado si reduce la cantidad de delitos objeto de la intervención, mientras que incrementa la asignación eficiente de recursos, sin producir un *ratchet effect*. Este efecto ocurre cuando un grupo, a consecuencia de una mayor focalización policial, acaba sobrerrepresentado en el número de personas bajo supervisión policial o penal respecto a la proporción de personas de ese grupo que han cometido un delito, con las consecuencias colaterales que eso conlleva. El ejemplo que utiliza Harcourt para explicar este efecto es el siguiente:

“Si los conductores de una minoría representan el 20% de los conductores en la carretera, pero el 30% de los delincuentes en la carretera (conductores que llevan droga), entonces los conductores de esa minoría están delinquiendo en una proporción mayor de su representación en la población de conductores general. Si la policía consigue tasas de éxito similares realizando el 60% de las paradas a los conductores de la minoría, entonces estos representarían el 60% de la población que ha tenido contactos negativos con la policía resultando, con toda probabilidad, en alguna forma de relación correccional, ya sea a través de una multa, una detención, la revocación de la *probation*, supervisión o encarcelamiento. La diferencia entre los conductores de la minoría que representan el 30% de los que cometen delitos y el 60% de los que han recibido algún tipo de sanción representa un *ratchet effect* que tiene efectos negativos en esas personas” (Harcourt, 2004, p. 1329).

Basándose en los estudios de Estados Unidos sobre la composición de los conductores, las paradas policiales realizadas a estos, y las diferencias en la comisión de delitos entre los diferentes grupos, Harcourt (2004) afirma que las condiciones por las que el uso del perfil étnico/racial podría estar justificado no se dan. En primer lugar, porque a largo plazo el perfil étnico lo que provocaría es un aumento de delitos cometidos en general. En segundo lugar, porque la evidencia sugiere que la eficiencia de las paradas policiales en carretera es baja. Y, en tercer lugar, porque la focalización policial en las minorías produce un *ratchet effect*. El problema reside, según él, en el uso de perfiles criminales. Cualquier característica,

como el género, la edad, etc., para construir un perfil criminal tendrá los mismos efectos expuestos, además de agravar los sesgos que ya existen en la configuración de la política criminal y reforzar los estereotipos sociales sobre la predisposición criminal de ciertos grupos, lo que ya ocurre con el uso del perfil étnico y las minorías raciales o étnicas. Para Harcourt el objetivo de la aplicación de la ley no debe ser agravar los prejuicios sobre determinados grupos en base a centrarse en ciertas características, sino que debería responder uniformemente a la comisión de delitos y, así, distribuir de manera igualitaria el control policial.

### ***3.2. Los jóvenes como foco de atención policial***

Los jóvenes son otro de los grupos especialmente afectados por las paradas policiales, incluso dentro de los grupos racializados o minorías étnicas. Por ejemplo, ser joven predice una mayor probabilidad de ser parado por la policía en Inglaterra y Gales (Bradford, 2017; Medina, 2014), en Escocia (McAra y McVie, 2005; Murray, 2014b), en Francia (Peaucellier, Spilka, Jobard y Lévy, 2016), en Estados Unidos (Tyler et al., 2014), en Chile (Duce, 2016) o en España (Añón et al., 2013).

Por ejemplo, en Francia, a través de una encuesta en París realizada en 2010 se observó cómo los jóvenes eran parados por la policía para identificarlos en una proporción mayor que el resto de la población. Del total de jóvenes encuestados un 28% afirmó haber sido identificado por la policía, mientras que de la población total fueron identificados un 16% (Peaucellier et al., 2016).

Esto puede tener que ver en que son uno de los grupos al que proporcionalmente se les descubre cometiendo más delitos, especialmente delitos violentos que atraen la atención de la policía (Tyler et al., 2014). Pero merece la pena detenerse en este grupo pues las interacciones con la policía son momentos clave en la socialización legal<sup>166</sup> de muchos adolescentes y jóvenes, lo que tiene repercusiones en la cooperación con las instituciones y

---

<sup>166</sup> Definida por Tyler et al. (2014, p. 757) como “el proceso de desarrollo por el cual los individuos internalizan las normas legales a través de las interacciones directas o vicarias con la ley y los actores legales”.

el comportamiento normativo en el futuro (McAra y McVie, 2005; Tyler et al., 2014; Wiley y Esbensen, 2016; Wiley, Slocum y Esbensen, 2013).

McAra y McVie (2005) intentan explorar las relaciones entre los adolescentes y la policía. Su razonamiento de partida es que la policía construye como grupo sospechoso (los “sospechosos habituales”), y por lo tanto como aquel que hay que controlar, a los adolescentes de clase baja, que provienen de familias con dificultades económicas, que viven en áreas socioeconómicamente marginales y que tienen una vida callejera activa (y por lo tanto están más “disponibles” para la policía). Los análisis de su investigación muestran que, independientemente del género, los factores que predicen con mayor fuerza un contacto con la policía son: haber tenido un contacto anterior, tener amigos que han tenido un contacto con la policía, tener un comportamiento delictivo persistente y grave, y pasar más tiempo en el espacio público. Por otro lado, los factores que predicen mayor probabilidad de tener un contacto con la policía para aquellos adolescentes que no lo han tenido anteriormente son: el comportamiento delictivo persistente, y una relación entre el bajo estatus socioeconómico y pasar más tiempo en la calle con amigos que son “conocidos” para la policía. Las autoras concluyen que: i) parece que existe un proceso de etiquetamiento que conlleva que haber tenido un contacto anterior o el hecho de tener amigos que lo hayan tenido predice tener mayor probabilidad de tener un contacto con la policía, y esto puede tener consecuencias negativas ya que la experiencia de haber tenido un contacto con la policía es un fuerte predictor del comportamiento delictivo futuro; ii) además opera un mecanismo discriminatorio que hace que incluso dentro de la población más “disponible” para la policía, son los adolescentes de clase trabajadora los que tienen más contacto con la policía, lo que reproduce la división social como una posible estrategia de mantenimiento del orden. Resultados similares, que avalaban las hipótesis propuestas por las autoras, pueden encontrarse en la investigación de Medina (2014).

En Estados Unidos, Rios (2011) afirma que existe lo que él denomina el *youth control complex* (“complejo de control de los jóvenes”) consistente en un entramado (formado por entre otros las escuelas, los medios, las familias y la policía) que criminaliza los estilos de vida y el comportamiento diario de los jóvenes varones negros y latinos que viven en zonas marginales. Este proceso empuja a estos jóvenes hacia abandonar sus estilos de vida y adoptar los del grupo dominante, difícil para ellos dadas sus precarias condiciones

socioeconómicas, o a resistirse en forma de protesta política explícita o en forma de delincuencia (a veces con un componente de protesta política implícita), cosa que empeora la situación como un proceso exitoso de etiquetamiento delictivo. Mediante su investigación etnográfica, Rios (2011) descubre que la policía ha jugado un papel clave en este proceso de criminalización de los jóvenes investigados, a través de las interacciones entre estos (mayoritariamente negativas) en forma, muchas veces, de agresivas prácticas de parada y cacheo.

#### **4. Consecuencias de la práctica de las paradas policiales**

Más allá de la regulación y de si este poder cumple con los objetivos que dispone el marco legal (lucha contra la delincuencia) u otros objetivos menos explícitos (mantenimiento del orden), para valorar su adecuación y eficacia también se ha de tener en cuenta los costes de su uso. Mientras que desde la policía y sus responsables políticos se pone el énfasis en sus supuestos beneficios, se suelen ignorar las consecuencias que han sido documentadas por la investigación (Delsol, 2015; Fagan et al., 2010; Hough, 2013; Manski y Nagin, 2017; Meares, 2014). Entre ellas, el impacto diferencial entre los grupos sociales, el daño a la confianza y legitimidad policial<sup>167</sup>, la reducción de la predisposición a cooperar con ella, la exclusión social o, incluso, la promoción del comportamiento delictivo (Bradford, 2015; McAra y McVie, 2005; Meares, 2014; Miller et al., 2000a; Quinton et al., 2000; Tyler et al., 2014; Wiley et al., 2013).

Incluso cuando esta práctica se lleva a cabo de forma eficaz para reducir la delincuencia se deben tener en cuenta el tamaño de este efecto y los costes que conlleva. Algunos autores como Weisburd et al. (2016) pese a encontrar efectos disuasorios de las paradas policiales en la delincuencia, advierten que esto no lo convierte en una práctica deseable pues hay que

---

<sup>167</sup> El concepto de legitimidad que se utiliza en este trabajo es el del reconocimiento del derecho a gobernar que otorgan los ciudadanos a las autoridades, reconocimiento que no viene dado, sino que se gana o se pierde en parte en las interacciones entre estos. Más concretamente la legitimidad policial puede ser operacionalizada en tres aspectos: i) la percepción de que la policía actúa con arreglo a la ley; ii) la percepción del deber de obedecer las órdenes de un agente de la policía; iii) la alineación moral entre policía y ciudadanía (Bradford, 2017; Tyler, 2006; Tyler et al., 2014). Para una discusión más amplia sobre la definición de legitimidad ver Bottoms y Tankebe (2012).



tener en cuenta que los beneficios son moderados, ya que el impacto es reducido y sólo en delitos leves. Calculan que para conseguir una reducción del 2% en algunos delitos es necesario llevar a cabo unas 700.000 paradas. Y, por otro lado, los costes de esta práctica pueden ser muy altos (tanto económicamente como en términos de impacto negativo en la comunidad).

#### ***4.1. Confianza y legitimidad***

En los debates sobre las paradas policiales suele hablarse de dos aspectos, la legalidad y la eficacia, Tyler et al. (2014) advierten que estos debates no suelen entrar en la conducta de los policías en estas interacciones. Es decir, las discusiones suelen estar centradas en las condiciones que pueden iniciar un contacto (legalidad) y el grado en el que la intrusión policial está justificado (eficacia), pero no se evalúa cómo se debería comportar la policía en esos encuentros. Y es ese comportamiento es el que puede tener un especial impacto negativo a largo plazo en la comunidad, pues la conducta policial durante las paradas influencia el grado de legitimidad que el público otorga a la policía<sup>168</sup>.

En base a la teoría de la justicia procedimental, según Tyler (2006) se puede afirmar que en los encuentros con la policía lo que la gente evalúa tiene que ver con las intuiciones sobre la justicia, más que con aspectos instrumentales<sup>169</sup> (la eficacia percibida del trabajo policial). En concreto lo que tiene un peso mayor a la hora de valorar estos contactos es el elemento central de la citada teoría, la justicia en el procedimiento, es decir no tanto el resultado del encuentro con la policía (aspectos instrumentales) o la razón del encuentro<sup>170</sup> (aspectos de justicia distributiva) sino lo que ocurre durante este (Bradford, 2015, 2017; Hough, 2013;

---

<sup>168</sup> Aunque otros factores también influyen el grado de legitimidad que los ciudadanos confieren a la policía, como por ejemplo la posición que ocupa la persona dentro de la sociedad (el grado de inclusión/exclusión social), los contactos con la policía son uno de los predictores más fuertes y constantes en la literatura (Bradford y Jackson, 2018).

<sup>169</sup> Aunque estos aspectos no pueden ser descartados, tal y como señalan algunas investigaciones (por ejemplo, Bradford, 2014).

<sup>170</sup> Aunque este también es un aspecto muy relevante en el caso de las paradas policiales, ya que hay mucha gente que percibe que son parados más frecuentemente por quienes son más que por lo que hacen (por ejemplo, cuando creen que son parados por el uso del perfil étnico). Y en este caso la idea de justicia distributiva interacciona con los elementos de justicia procedimental. Por ejemplo, la sospecha de que una persona ha sido parada en razón a su pertenencia a un colectivo (justicia distributiva) puede disiparse si el agente explica la razón por la que ha sido parada (justicia procedimental) (Bradford, 2015).

Tyler, 2006; Tyler et al., 2014). Lo que más se valora en ese sentido es que los agentes escuchen y tengan en cuenta lo que la persona tenga que decir (participación), que expliquen los motivos por los cuales actúan y las consecuencias de sus actos (transparencia), que traten a la persona con dignidad (respeto) y que la persona perciba que el trato del agente de policía no está influenciado por prejuicios o intereses ocultos (neutralidad) (Meares, 2014; Murphy y Tyler, 2017; Requena, 2016). Si las personas perciben injusticia (distributiva o procedimental) en la actuación de la policía pueden tender a desconfiar de ella y darle menos legitimidad como consecuencia de sentirse menos representados por ella y más desvinculados del grupo al que la policía representa (Bradford, 2015, 2017; Hough, 2013; Tyler, 2006; Tyler et al., 2014).

Lo anterior se ve agravado por dos cuestiones: i) el hecho de que los encuentros valorados como negativos tienen un impacto mayor en la percepción de las personas que aquellos valorados como neutros<sup>171</sup> o positivos (efecto asimétrico<sup>172</sup>), por lo tanto el efecto neto de las paradas policiales suele ser negativo, tal y como confirman los estudios que encuentran que entre aquellas personas paradas por la policía los niveles de confianza y legitimidad depositada en la policía son menores; y ii) estos efectos negativos se ven muy acentuados en personas que han sido objeto de intervención policial en repetidas ocasiones, sobre todo, y atendiendo a la práctica actual, en aquellas personas que pertenecen a minorías étnicas o raciales (Bradford, 2015; Miller et al., 2000; Quinton et al., 2000; Skogan, 2006; Tyler et al., 2014).

Este efecto negativo en la confianza y la legitimidad en la policía es importante por sí mismo, pues la policía en una sociedad democrática debe contar con el reconocimiento moral y el consenso de aquellos a los que representa (Bottoms y Tankebe, 2012; Bradford, 2015; Quinton et al., 2000). Pero también es relevante por el hecho de que percibir a la policía como menos legítima puede provocar a su vez estar menos predispuesto a colaborar con ella en el futuro y a tener un comportamiento normativo<sup>173</sup> (Bradford, 2015, 2017;

---

<sup>171</sup> Tyler et al. (2014) explican que las interacciones neutras difícilmente pueden tener un impacto positivo en la legitimidad pues esta tiene un componente emocional significativo.

<sup>172</sup> En su investigación, Skogan (2006) calcula que el impacto de una experiencia negativa con la policía es de cuatro a catorce veces mayor que el impacto de una experiencia positiva.

<sup>173</sup> La extensión en la que esta relación ha sido empíricamente demostrada ha sido motivo de un debate reciente (ver Nagin y Telep, 2017a, 2017b; Tyler, 2017).

Hough, 2013; Meares, 2014; Murphy y Tyler, 2017; Tyler, 2006; Tyler et al., 2014). Lo que tiene implicaciones para la seguridad de individuos y comunidades, ya que limita la capacidad de hacer uso de un servicio como la policía y al limitar esto las comunidades pueden resentirse a la hora de hacer frente a la delincuencia<sup>174</sup>, pero también para la propia policía ya que esta necesita de la colaboración pública para llevar a cabo sus funciones de forma satisfactoria<sup>175</sup> (Bradford, 2015; Hough, 2013; Requena, 2016; Tyler et al., 2014).

#### ***4.2. Exclusión social***

Diferentes autores proponen que la clave de la relación entre el trato justo y la legitimidad es la identidad social (Bradford, 2014; Bradford, Murphy y Jackson, 2014; Sunshine y Tyler, 2003). Durante las interacciones con la policía las personas se centran en los citados elementos de la justicia procedimental (participación, transparencia, respeto y neutralidad) porque buscan sentirse parte del grupo social mayoritario y los agentes de policía son representantes destacados dentro de ese grupo (de hecho son uno de los elementos más representativos de la idea de Estado o nación) y por lo tanto tienen el poder de comunicar mediante el ejercicio de su autoridad la posición que ocupa la persona en la sociedad (Barker, 2016; Bradford, 2014, 2015; Bradford y Jackson, 2018; Bradford et al., 2014; Loader, 2006; Sunshine y Tyler, 2003). El trato injusto recibido por parte de la policía puede comunicar a la persona de manera simbólica un estatus bajo en la sociedad, además de poder comunicarlo de manera material cuando hace que se inicie un procedimiento penal (Bradford et al., 2014; Loader, 2006; Meares, 2014; Tyler, 2006). Sentirse parte del grupo social al cual representa la policía, y sentir que la policía representa adecuadamente los valores del grupo, también hace que las personas estén más predispuestas a darle apoyo y colaborar con ella (Bradford, 2014; Sunshine y Tyler, 2003).

En base a los datos de una encuesta con jóvenes de la ciudad de Londres y controlando por otras variables, Bradford (2014) muestra como aquellos que han percibido recibir un trato

---

<sup>174</sup> Como se deduce de la teoría de la eficacia colectiva (ver por ejemplo, Sampson, 2012).

<sup>175</sup> Bradford (2015) también señala que ver a la policía como ilegítima (con la que no se comparten intereses) puede promover la violencia como forma de autodefensa ante la victimización delictiva, lo que puede a su vez llevar a tener nuevos problemas con la policía.

injusto por parte de la policía es menos probable que se sientan parte de la sociedad londinense o británica en general<sup>176</sup>. Además, el impacto del comportamiento policial tiene más peso en la identidad de aquellos que se definían como ciudadanos extranjeros en Reino Unido, mostrando como la fuerza de la relación entre las cuestiones de justicia procedimental e identidad social puede depender de que los individuos que interactúan con la policía tengan identidades sociales singulares (aquellos que se identificaban como británicos) o múltiples (aquellos que además de identificarse como británicos, también tenían otras afiliaciones nacionales). También en esta investigación se ve como en aquellos con identidades múltiples el trato policial procedimentalmente justo tenía un impacto positivo en la voluntad de cooperar con la policía en el futuro. En contraposición en aquellos con identidades singulares, que solo se sienten parte de la sociedad británica, esta relación no existe. Estos resultados, según el autor, pueden apuntar a que la actividad policial sea un factor más relevante en promover identidades sociales en aquellos que tienen sentimientos de pertenencia complejos, posiblemente porque su estatus de inclusión es más incierto o porque es más susceptible a cambios como resultado de la experiencia (resultados que van en la línea de lo teorizado por Sunshine y Tyler, 2003). Por último, los resultados del estudio también indican que mientras la legitimidad era el predictor más importante de la voluntad de cooperar con la policía en el futuro para las personas con identidades singulares, para las personas con identidades múltiples era más relevante la identificación con el grupo que la policía representa.

Estos resultados son replicados en parte por Bradford et al. (2014). En concreto estos autores encuentran que: i) percepciones de un trato procedimentalmente justo están asociadas con una identidad ciudadana más fuerte; ii) la relación positiva entre el trato procedimentalmente justo y la legitimidad está mediada por la identidad social (la relación entre justicia procedimental y legitimidad varía dependiendo de la afiliación étnica y la identificación grupal de la persona).

Pese a estos resultados se necesita más investigación sobre el tema, puesto que la investigación experimental de Sargeant, Antrobus, Murphy, Bennett y Mazerolle (2016) no

---

<sup>176</sup> Lo que se puede ver agravado si la actividad policial se dirige a aquellos que sufren discriminación en otras áreas de la vida: personas racializadas, minorías, inmigrantes, etc. (Bradford, 2015).

encuentra un papel mediador de la identidad social en la relación entre justicia procedimental y percepciones de legitimidad.

### ***4.3. Etiquetamiento***

Además de poder promover el comportamiento no normativo mediante la reducción de la confianza y legitimidad (Tyler et al., 2014), en las paradas policiales también pueden operar mecanismos de estigmatización y etiquetamiento que a través de diferentes vías amplifiquen aquello que supuestamente deben reducir (Bradford, 2015). Esto puede estar estrechamente relacionado con las cuestiones de identidad social, pues la gente cuyo estatus en la sociedad siente que es devaluado por el trato policial injusto puede verse motivada a buscar otras relaciones en las que se sienta incluido y valorado, relaciones que pueden suponer debilitar los vínculos normativos con el grupo mayoritario (Bradford et al., 2014).

Wiley et al. (2013) y Wiley y Esbensen (2016) proponen que los contactos formales con la policía pueden incrementar la predisposición a cometer delitos de aquellos que los han tenido (como se puede observar en la investigación de McAra y McVie, 2005), incrementándose más cuanto más alta es la severidad del contacto, a través de mitigar los vínculos prosociales, incrementar la exclusión social, incrementar el contacto con pares delincuentes y promover actitudes y creencias desviadas. Para testar estas hipótesis utilizan datos de la evaluación de un programa de prevención de la delincuencia violenta llevado a cabo en escuelas de Estados Unidos. Los resultados de la investigación apoyan la hipótesis del etiquetamiento planteada pues los diferentes tipos de contacto (detención o parada) tienen un efecto positivo directo e indirecto (a través de las variables mediadoras) en la delincuencia. En concreto, ser parado por la policía, además del efecto directo, tenía un efecto indirecto de incremento de la participación delictiva a través de empeorar el rendimiento escolar (exclusión social y mitigación vínculos prosociales), disminuir la culpabilidad y promover el uso de técnicas de neutralización (asunción de una identidad desviada), y aumentar la probabilidad de tener amistades problemáticas y de mantenerlas en el futuro (relación con pares desviados), procesos similares a los encontrados en los adolescentes detenidos.

Para concluir este capítulo se puede afirmar que la potestad de paradas policiales está presente en la mayoría de policías del mundo y a pesar de las diferentes formas de regulación que se han presentado todas comparten una serie de características. La primera es que hay poca evidencia que señale que son efectivas en su principal función declarada, la prevención y persecución de la delincuencia. La segunda es que esta forma de actuación policial parece poco susceptible a ser sometida a controles efectivos. La tercera, aunque con matices, es que ciertos colectivos, especialmente las personas racializadas o pertenecientes a minorías étnicas y los jóvenes de clase trabajadora, son los principales afectados por la práctica de las paradas policiales. La cuarta y última es que de la práctica de las paradas policiales se derivan una serie de consecuencias colaterales que no siempre son tenidas en cuenta por los mandos policiales y los políticos responsables de las organizaciones policiales, como son la pérdida de confianza y legitimidad en la policía, el etiquetamiento y la exclusión social.

## **CAPÍTULO 3. LAS PARADAS POLICIALES EN ESPAÑA: EL CASO DE LA IDENTIFICACIÓN POLICIAL<sup>177</sup>**

En este capítulo se explican las paradas policiales en España a través del caso de las identificaciones policiales. Para ello el capítulo se divide en tres apartados. En el primero se presenta la regulación legal de las identificaciones en España. En el segundo se presenta la visión de dos inspectores de policía respecto a las identificaciones<sup>178</sup>. En el tercer apartado se presenta un análisis criminológico de las identificaciones en base a las investigaciones que se han llevado a cabo en España anteriormente.

### **1. Regulación legal de las identificaciones**

La policía en España puede parar a las personas en la vía pública o semi-pública para proceder a su identificación. Las identificaciones policiales en España se pueden clasificar de diferente manera. En primer lugar, se pueden diferenciar las identificaciones según la función en las que se insertan: prevención de la delincuencia, policía administrativa o policía judicial/investigación criminal. En este sentido, Vecino (2008) diferencia entre las identificaciones de carácter penal (artículos 282, 493 y 770.5 de la LECrim) y de carácter administrativo (actualmente, artículos 16 y 17.2 de la LOPSC). En segundo lugar, se pueden diferenciar en función de quien es el actor que propicia la identificación: una persona que se pone en contacto voluntariamente con la policía (porque acude a las dependencias policiales o porque llama a la policía por algún tipo de emergencia), el juez que requiere a la policía que identifique a un sospechoso (LECrim) o la propia policía (a iniciativa propia) para prevenir un delito (artículos 16 y 17.2 de la LOPSC), para denunciar una infracción administrativa (artículo 16 de la LOPSC) o en el marco de una investigación

---

<sup>177</sup> Debido a la poca literatura sobre el tema de las identificaciones en España y a fin de complementar esta, se realizaron entrevistas con personas de organizaciones que, por distintas razones han tratado el tema. En concreto se entrevistó a Cristina de la Serna (abogada en Rights International Spain), Lorena Antón (abogada en SOS Racisme) y Alicia Rodríguez (coordinadora del Servicio de Atención y Denuncia de SOS Racisme). También se realizaron entrevistas a un inspector de una Policía Local de Cataluña y a un inspector de los *Mossos d'Esquadra*.

<sup>178</sup> La intención era entrevistar a más agentes de policía de distintos cuerpos y de distintos rangos, sin embargo únicamente accedieron a ser entrevistados los mencionados inspectores.

criminal (que puede estar en fase judicial o no) para identificar a una persona concreta (artículo 16 de la LOPSC y artículos 282, 493 y 770.5 de la LECrim). Este trabajo se centra en esta última categoría de identificaciones a iniciativa de la propia policía, a excepción de las reguladas en la LECrim (ya que estas se dan en el marco de una investigación judicial), puesto que es la que se puede integrar dentro de la definición de parada policial realizada por Bradford (2017) o la de control discrecional realizada por Maillard et al. (2018).

Según Sánchez (2002) el hecho de que la policía pueda proceder a la identificación de una persona responde a un interés público<sup>179</sup>, sin embargo esta petición debe estar justificada en una razón o motivo concreto, para excluir la arbitrariedad. Que las identificaciones puedan llegar a tensionar derechos fundamentales como el derecho a la libertad de movimiento (artículo 17.1 de la CE)<sup>180</sup> o el derecho a la intimidad (artículo 18.1 de la CE)<sup>181</sup> hace que esta intervención policial deba estar amparada en la legalidad y restringida a los fines que la ley prevea (Grupo de Estudios de Política Criminal, 2013; Ríos et al., 2015). Independientemente del objetivo de esta (prevención o investigación de la delincuencia, indagación y sanción de infracciones administrativas), las identificaciones a iniciativa de la policía que pueden ser consideradas paradas policiales, en el sentido sociológico (Bradford, 2017), están reguladas específicamente en la LOPSC de 2015, aunque la potestad se encuentra reconocida de forma genérica en el artículo 11 de la LOFCS (funciones de la policía) (Grupo de Estudios de Política Criminal, 2013).

---

<sup>179</sup> Este interés público es “poder conocer de manera segura, sencilla y permanente dichos datos con relación a una persona en cuestión, a los efectos de un normal desarrollo de las relaciones jurídicas en las que ésta se ve inmersa con otros y con los poderes públicos; pero a la par, y asimismo, del particular interés de los individuos en poder acreditar de manera segura, sencilla y permanente tales datos, a fin de un normal desenvolvimiento de sus propias relaciones jurídicas” (Sánchez, 2002, p. 219).

<sup>180</sup> Mientras que para el caso de las identificaciones en la vía pública (artículo 16.1 de la LOPSC) se discute si constituyen una privación de la libertad de movimiento, aunque el Tribunal Constitucional no lo considere así otros magistrados sí han considerado la privación de libertad (una discusión al respecto de la jurisprudencia puede verse en Portilla, 1996; Varela y Ramírez, 2010), en el caso de las identificaciones realizadas en dependencias policiales (artículo 16.2 de la LOPSC) de acuerdo con el Tribunal Constitucional (que aun refiriéndose a la anterior regulación parece válido para la actual): “la medida de identificación en dependencias policiales (...) supone por las circunstancias de tiempo y lugar (...) una situación que va más allá de una mera inmovilización de la persona, instrumental de prevención o de indagación, y por ello ha de ser considerada como una modalidad de privación de libertad” (STC 341/1993, extracto citado por Presno, 2014).

<sup>181</sup> Dependiendo de las circunstancias también puede afectar a otros derechos y libertades, como se discutirá más adelante.



## ***1.1. Antecedentes***

Antes de la LOPSC de 1992 no existía ningún precepto legal que permitiera a la policía parar a una persona en la vía pública con el objeto de identificarla (sin que existiera un proceso penal o una investigación criminal policial abierta). Sin embargo, parece que esto ocurría igualmente en la práctica, con el nombre de “control policial superficial” (en el que se incluían identificaciones y cacheos). Estas prácticas generaron un debate jurídico. Mientras que algunos jueces las amparaban judicialmente, otros las consideraban como detenciones y, entonces, se entendían como ilegales cuando las identificaciones o cacheos no observaban las garantías constitucionales de la detención (art. 17 CE) (Portilla, 1996).

La LOPSC de 1992 regulaba dos supuestos en los que la policía podía llevar a cabo una identificación en materia de seguridad ciudadana (Sánchez, 2002). El primero de estos supuestos era el del artículo 19.2 que establecía que se podían establecer dispositivos masivos de identificación con el objetivo de descubrir y detener a los implicados en delitos generadores de grave alarma social. El segundo supuesto era el definido en el artículo 20 que disponía que los agentes de policía podían requerir la identificación de las personas en la vía pública o semipública en el marco de sus funciones de indagación y prevención de delitos e infracciones administrativas.

Esta mezcla de supuestos, que se mantiene en gran parte en la LOPSC de 2015, ha sido criticada por Varela y Ramírez (2010, p. 222) de la siguiente forma:

“El examen de los supuestos previstos en la legislación vigente revela cómo se imbrican, con redacción ambigua, actuaciones relativas a la prevención y la investigación de delitos con actuaciones referentes a la prevención y la indagación de infracciones administrativas. Eso, si se parte de la presunción de la racionalidad del legislador, nos hace pensar que no se trata de un efecto casual sino deliberadamente perseguido, que permite a los cuerpos policiales, consciente o inconscientemente, enmascarar la naturaleza de su actuación y sustraerse al control judicial.”

Esto según los autores permitiría encubrir “actuaciones puramente gubernativas con el pretexto de actuaciones de ilícitos penales” (Varela y Ramírez, 2010, p. 224). Para atajar este problema, proponen desvincular del ámbito administrativo las identificaciones policiales dirigidas a la investigación y prevención de delitos y regularlas en la LECrim.

Los supuestos de los artículos 19.2 y 20.1 representaban una inmovilización momentánea (Sánchez, 2002), aunque según la jurisprudencia constituyen acciones que no afectan a la libertad de movimiento siempre que estas “inmovilizaciones” de personas sean momentáneas, proporcionadas, necesarias e instrumentales para labores de prevención o indagación de infracciones penales” (Varela y Ramírez, 2010, p. 221). Sin embargo, para Varela y Ramírez (2010) el hecho de que se cumplan los requisitos legales no puede determinar si se está afectando o no al derecho a la libertad y afirman que:

“será la conjunción de los factores de voluntad condicionada y temporalidad en el sentido indicado antes la que permita concluir que habrá una privación de libertad siempre que al sujeto conminado para someterse a la medida en cuestión le falten alternativas jurídicamente seguras al acatamiento de la orden y por eso deba permanecer en el lugar del que se trate durante un tiempo suficientemente largo para que el mismo sujeto, en aquel espacio de tiempo, pudiera haber abandonado el lugar. La privación de libertad, además, será ilegítima cuando la decisión de adopción o bien la ejecución de la decisión no se ajusten a la legalidad vigente.” (p. 223)

Por otra parte, se presentó un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 20.2 de la LOPSC de 1992, que regulaba el supuesto de identificaciones en dependencias policiales. El Tribunal Constitucional, en su sentencia STC 341/1993, afirmó que la medida era constitucional y pese a que calificó este supuesto de modalidad de privación de libertad, consideró que era una modalidad diferente a la detención y que por lo tanto la persona afectada no se encontraba protegida por las mismas garantías que las personas detenidas<sup>182</sup>.

Para Portilla (1996, p. 16) esta sentencia constitucional, y las posiciones doctrinales que le siguieron después, supusieron un paso involutivo al considerar que no era admisible “que en un Estado democrático sea factible practicar restricciones de la libertad sin motivos o con un fundamento diferente a la existencia real de un delito o falta”.

---

<sup>182</sup> Aunque, según Varela y Ramírez (2010, p. 222) sí se reconocen los siguientes derechos: ”a) el derecho a ser informada de la razón de la privación de libertad y de los derechos que, como privada de libertad, la asisten; b) el derecho a no declarar, excepto con relación a los extremos necesarios para su identificación; c) el derecho a que las diligencias de identificación no se alarguen más del tiempo imprescindible.” Además, los autores defienden que se le deberían reconocer el derecho a recibir asistencia letrada y al procedimiento de habeas corpus.

En el año 2013 el Grupo de Estudios de Política Criminal, formado por juristas, jueces, magistrados y fiscales españoles propuso una modificación del artículo 20 de la LOPSC de 1992. La propuesta incluía: i) prohibir explícitamente realizar identificaciones por perfil étnico; ii) incluir en el libro-registro información sobre las identificaciones que no precisan traslado a dependencias policiales; iii) que el Ministerio del Interior publicara datos de las identificaciones desagregados por características de las personas paradas; iv) que todas las instrucciones y circulares referentes a identificaciones se hicieran públicas. La justificación de estas propuestas era controlar los criterios de selección de personas a identificar evitando la selección aleatoria, el acoso y, sobre todo, el perfil étnico, y aumentar la transparencia de la normativa interna que regula estas prácticas (inaccesible en muchos casos) (Grupo de Estudios de Política Criminal, 2013).

A modo de conclusión, con la regulación contemplada en la LOPSC de 1992, según Varela y Ramírez (2010, p. 221):

“El sometimiento a las diligencias policiales de identificación, registros y controles constituye una privación de libertad diferente de la detención preventiva, que presenta un relevante déficit regulativo contrario al derecho a la seguridad individual (art. 17.1 CE) y al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).”

## ***1.2. La regulación vigente: la LOPSC de 2015<sup>183</sup>***

Si bien es cierto que en general la regulación actual es más “exhaustiva y sistémica” (Bilbao, 2015, p. 218), ya desde que se presentara su anteproyecto<sup>184</sup>, esta ley ha estado envuelta en la polémica. La ley contó con la oposición tanto de la mayoría de grupos políticos, de instituciones nacionales como el Consejo General del Poder Judicial o internacionales como el Comité de Derechos Humanos de la ONU (Bilbao, 2015), asociaciones de defensa

---

<sup>183</sup> Actualmente existe una iniciativa en el Congreso para su derogación (Efe, 2018b). Los cambios que se proponen en materia de identificaciones son dos: por un lado el PSOE quiere volver a la regulación de 1992 pero manteniendo la prohibición de discriminación; por otro lado, el PNV propone mantener la regulación actual y añadir que en el caso de identificaciones en dependencias policiales la policía estaría obligada a devolver al ciudadano al lugar donde se realizó el primer requerimiento (salvo en los casos en que la causa del desplazamiento sea imputable al ciudadano) (García, 2018).

<sup>184</sup> El anteproyecto es aprobado por el Gobierno del Partido Popular a propuesta del Ministerio del Interior en el año 2013 (Bilbao, 2015; Presno, 2014).

de Derechos humanos (por ejemplo, Amnistía Internacional España, 2011) o asociaciones de jueces como Jueces para la Democracia<sup>185</sup>. Popularmente conocida como “Ley mordaza”, se cree que es una ley configurada para hacer frente al aumento de acciones de protesta ciudadanas ante la reducción del gasto público, que se justificó por la crisis económica, mediante la limitación de los derechos de reunión y manifestación (al ampliar el rango de infracciones que pueden incidir e introducir nuevas formas de disolución de estas) y el aumento de la “inmunidad” policial<sup>186</sup> (Alonso, 2014; Bilbao, 2015; Jueces para la Democracia, 2014; Maqueda, 2015).

### ***1.2.1. Tipos de identificación***

En la actual regulación de la LOPSC de 2015 se pueden diferenciar cuatro tipos de identificación policial: las identificaciones indagatorias individuales, las identificaciones preventivas individuales, las identificaciones colectivas indagatorias y las identificaciones colectivas preventivas<sup>187</sup>.

Respecto a las *identificaciones indagatorias individuales*, el apartado primero del artículo 16 de la LOPSC establece que “en el cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la sanción de infracciones penales y administrativas, los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir la identificación de personas”. Uno de los supuestos que el artículo establece para llevar a cabo esta diligencia es: “cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción”. Es decir, los agentes podrán identificar a una persona cuando tengan indicios, una base objetiva y no una mera sospecha subjetiva, de que ha participado en un delito o una infracción

---

<sup>185</sup> Esta oposición logró que se incluyeran cambios en la ley actual respecto al anteproyecto de 2013 y al proyecto de 2014, principalmente en materia de infracciones y sanciones (Bilbao, 2015).

<sup>186</sup> Protestas que según los datos del propio Ministerio del Interior no parecían incidir negativamente en la “tranquilidad pública” puesto que se mostraba una tendencia a la baja en el número de incidentes ocurridos en las manifestaciones y también en el número de manifestaciones prohibidas (Presno, 2014, 2017).

<sup>187</sup> Murray (2014b) utiliza para referirse a las paradas y cacheos en Escocia la diferenciación de reactivas (equivalentes a las indagatorias) y proactivas (equivalentes a las preventivas). Esta diferencia implica que las paradas preventivas/proactivas tienen el objetivo de disuadir, mientras que las reactivas/indagatorias tienen el objetivo de detectar la comisión de un delito.

administrativa<sup>188</sup> para denunciarla ante el órgano correspondiente (judicial o administrativo) en funciones de investigación criminal o de policía administrativa.

En cuanto a las *identificaciones preventivas individuales*, también en el apartado primero del artículo 16 de la LOPSC se dispone que los agentes puedan parar y requerir a una persona su identificación “cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito”<sup>189</sup>. A diferencia del supuesto anterior aquí se dice explícitamente que la policía podrá identificar a alguien para prevenir únicamente delitos (y no infracciones administrativas) cuando lo considere “razonablemente necesario”.

En el caso de las identificaciones indagatorias y preventivas individuales, cuando no se puede llevar a cabo la identificación en el lugar del requerimiento, ya sea a través de medios telemáticos o telefónicos o porque la persona a identificar se niega a ello, el apartado 2 del artículo 16 de la LOPSC dispone que:

“los agentes, para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a las dependencias policiales más próximas en las que se disponga de los medios adecuados para la

---

<sup>188</sup> Nótese que el artículo habla de infracción, pero no especifica si refiere a infracciones penales, infracciones administrativas o ambas. Es por las funciones policiales que establece el propio artículo 16 (“En el cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la sanción de infracciones penales y administrativas”) por las que se puede deducir que se refiere a ambas.

<sup>189</sup> El CERD (2016) denuncia que este segundo supuesto de prevención de la delincuencia parece más ambiguo, lo que puede dar lugar a arbitrariedad. Se establece el requisito de “razonablemente necesario” lo que se podría asimilar, aunque no es así para algunos autores (por ejemplo para de la Serna, 2017), con el requisito de sospecha razonable de las paradas en el contexto anglosajón y que defiende el TEDH. Que respecto a este requisito dijo, por ejemplo, en el caso de *Gusinskiy v. Russia* (Application no. 70276/01) que “la sospecha debe basarse en motivos razonables, constituyendo una salvaguardia importante frente a los controles y detenciones arbitrarios. El hecho de que la sospecha se desprenda de la buena fe no es suficiente. Las palabras *sospecha razonable* significan la existencia de hechos o informaciones que satisfarían a un observador imparcial sobre la posibilidad de que la persona de que se trate haya cometido una infracción” (citado y traducido por de la Serna, 2014, pp. 7–8). Lo que valdría para el caso de indagación y denuncia de infracciones y podría valer para el caso de la prevención si se añadiera “... de que la persona de que se trate haya cometido una infracción o vaya a cometer un delito”. Por otro lado, la ley no establece los criterios para considerar cuando es “razonablemente necesario” identificar a alguien para prevenir la comisión de un delito (de la Serna, 2014), por lo que parece dejarse a discreción del agente (APDHA y IPAZ-UGR, 2016). Esto puede conllevar los problemas antes mencionados en el caso de Inglaterra y Gales (Asworth y Zedner, 2014; Dixon, 1997) o Estados Unidos (Fagan y Geller, 2015). En el contexto inglés tampoco es la ley la que establece detalladamente los criterios de “sospecha razonable” (aunque es más detallada que la legislación española), sin embargo en Inglaterra y Gales existe un código práctico, el *PACE Code of Practice A* (Home Office, 2015), que complementa la mencionada *Police and Criminal Evidence Act* de 1984, donde se desarrolla el significado y lo que implica que una parada deba estar basada en una sospecha razonable.

práctica de esta diligencia, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario, que en ningún caso podrá superar las seis horas. La persona a la que se solicite que se identifique será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de dicha solicitud, así como, en su caso, del requerimiento para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales.”

De acuerdo con lo anterior, si el agente de policía no puede practicar la identificación individual, por razón de que el afectado se niega o por motivos técnicos, puede “pedir” a la persona a identificar que le acompañe a las dependencias policiales más cercanas, que cuenten con los medios necesarios<sup>190</sup>, para el único objetivo de identificarle y solamente durante el tiempo necesario para ello (con un límite máximo de 6 horas), en las situaciones en que sea necesaria la identificación para impedir la comisión de un delito o para denunciar una infracción administrativa<sup>191</sup> (Ríos et al., 2015). Además, también se indica en este apartado que a la hora de llevar a cabo una identificación, ya sea en el lugar donde se requiere como en dependencias policiales, los agentes deben informar, de forma entendible para el afectado, el motivo por el cual se practica (Instrucción 7/2015). Este supuesto es denominado “retención” y es una suerte de punto medio entre la parada en la vía pública con motivo de identificación del primer apartado, de la que se discute su afectación a la libertad de movimiento (Portilla, 1996; Varela y Ramírez, 2010), y la detención<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Que la ley no especifica, pero se entiende que se refiere a medios informáticos que permitan una comprobación rápida (de la Serna, entrevista). Según el inspector de la Policía Local entrevistado, las Policías Locales no deberían llevar a cabo identificaciones en sus comisarías puesto que no cuentan con los medios suficientes, como exige la normativa, por lo que deberían derivar estos casos a otras policías que sí cuenten con ellos.

<sup>191</sup> Según Vecino (2008), basándose en jurisprudencia previa, no cabe el traslado a dependencias policiales por motivo de la comisión de una infracción administrativa que no afecte a la seguridad (por ejemplo, de una ordenanza municipal de limpieza). La inobservancia de estas motivaciones para el traslado, por ejemplo llevando a alguien a comisaría por el simple hecho de no portar documento identificativo, puede hacer que los agentes incurran en un delito de detención ilegal. La inobservancia de ello ya supuso una condena a dos agentes de una policía local en la STS 1007/2002 de 27 de mayo (Ríos et al., 2015).

<sup>192</sup> Como se ha comentado anteriormente, en la STC 341/1993 el Tribunal Constitucional estableció que mientras que la práctica de la identificación en la vía pública no constituye una limitación a la libertad, la identificación en dependencias policiales constituía un supuesto de limitación de la libertad diferente a la detención (Bilbao, 2015; Presno, 2014; Varela y Ramírez, 2010). Uno de los problemas que plantea este supuesto es el de que no queda suficientemente claro el grado de obligatoriedad que tiene una persona ante el requerimiento de la autoridad policial para que le “acompañe” a dependencias policiales. El hecho de que existan posibles consecuencias punitivas ante la resistencia o negativa a identificarse (actualmente, apartado 5 del artículo 16), parece dar a entender que la persona no tiene muchas opciones de acción ante la petición (González, 2013; Maqueda, 2015; Varela y Ramírez, 2010). De hecho el Tribunal Constitucional en su STC 341/1993, respecto a la anterior regulación, estableció que no es posible hablar de libre voluntad en este supuesto ante la expectativa de consecuencias negativas.

En el caso en que la persona sea requerida para acompañar al agente a las dependencias policiales se le deberá entregar “un volante acreditativo del tiempo de permanencia en ellas, la causa y la identidad de los agentes actuantes” (artículo 16.4 de la LOPSC). En la Instrucción 7/2015 puede encontrarse un modelo de volante donde se debe hacer constar, entre otros aspectos: nombre y apellidos de la persona identificada, documento identificativo, fecha de nacimiento, identidad de los agentes que han participado, motivo del traslado a dependencias policiales (negativa a identificarse o imposibilidad de identificar en el lugar de los hechos), el objetivo de la identificación (prevenir la comisión de un delito o sancionar una infracción), y el tiempo de duración de la diligencia. Este volante además se deberá adjuntar al atestado si la identificación da lugar a otras diligencias.

El tercer apartado del artículo 16 de la LOPSC establece que:

“en las dependencias a que se hace referencia en el apartado 2 se llevará un libro-registro en el que sólo se practicarán asientos relacionados con la seguridad ciudadana. Constarán en él las diligencias de identificación practicadas, así como los motivos, circunstancias y duración de las mismas, y sólo podrán ser comunicados sus datos a la autoridad judicial competente y al Ministerio Fiscal. El órgano competente de la Administración remitirá mensualmente al Ministerio Fiscal extracto de las diligencias de identificación con expresión del tiempo utilizado en cada una. Los asientos de este libro-registro se cancelarán de oficio a los tres años.”

Este apartado requiere que las identificaciones individuales, no todas a las que se refiere el apartado 1 del artículo, solo las practicadas en dependencias policiales (Instrucción 7/2015), queden registradas en un libro-registro al cual solo podrán tener acceso las autoridades judiciales competentes y del cual se deberá remitir extracto de manera mensual al Ministerio Fiscal. La Instrucción 7/2015 establece el procedimiento de confección del libro-registro y los datos que deben constar, que son: la identificación de los agentes mediante su número de carnet profesional o tarjeta de identificación personal y su unidad de adscripción (tanto de los agentes que trasladan a la persona no identificada a las dependencias policiales como de todos aquellos que participen en la realización de la identificación); el motivo de la identificación (de igual forma que en el volante acreditativo para la persona identificada); las diligencias realizadas de forma detallada; y observaciones derivadas de “circunstancias extraordinarias” y de manera obligatoria el hecho de que “la

persona ha sido informada de modo inmediato, comprensible y adaptado a sus necesidades de las razones de la identificación”. Esta información introducida en el libro registro deberá ser cancelada de oficio a los tres años.

Vistas las tipologías de identificaciones preventivas e indagatorias individuales, otras dos posibilidades para realizar identificaciones policiales están previstas en el artículo 17.2 de la LOPSC que regula los controles en las vías públicas de la siguiente forma:

“Para la prevención de delitos de especial gravedad o generadores de alarma social, así como para el descubrimiento y detención de quienes hubieran participado en su comisión y proceder a la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos, siempre que resulte indispensable proceder a la identificación de personas que se encuentren en ellos, al registro de vehículos o al control superficial de efectos personales.”

En este caso se puede hablar de *identificaciones colectivas* dirigidas a la prevención e/o investigación de delitos “concretos”: delitos de *especial gravedad* o *generadores de alarma social*. Para Bilbao (2015, p. 233) las medidas contempladas en el artículo 17:

“en la medida en que limitan el tránsito en la vía pública, afectan sin duda a la libertad deambulatoria, al derecho fundamental a la libre circulación (art. 19.1 CE), y requieren por tanto una habilitación legal apropiada”.

En la misma línea, aun refiriéndose a la figura similar del art. 19.2 de la LOPSC de 1992, Varela y Ramirez (2010) defienden que en este supuesto, los controles deberían contar con habilitación judicial. Es decir, que se necesitara de una resolución judicial autorizante previa, excepto en los casos de fundamentada urgencia.

Los cambios respecto a la anterior regulación en materia de identificaciones individuales indagatorias y preventivas, reflejadas en el artículo 20 de la derogada LOPSC de 1992, han sido los siguientes: i) en el artículo 16.1 de la LOPSC actual se especifican los objetivos que persiguen las identificaciones policiales (indagación de infracciones penales y administrativas y prevención de delitos); ii) en el artículo 16.1 de la LOPSC de 2015 se explicita que las identificaciones policiales deberán respetar 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”<sup>193</sup>; iii) en la actual regulación se fija el límite máximo de seis horas a las prácticas de identificación realizadas en dependencias policiales<sup>194</sup>; iv) en el apartado segundo del artículo 16 de la LOPSC de 2015 (identificaciones en dependencias policiales) se añade el párrafo “la persona a la que se solicite que se identifique será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de dicha solicitud, así como, en su caso, del requerimiento para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales”; y v) en el caso de resistencia o negativa a identificarse a las posibles repercusiones negativas (apartado cuarto del artículo 20 de la LOPSC de 1992) se le añaden a las contempladas en el CP y la LECrim las previstas en la propia LOPSC de 2015 (Bilbao, 2015; de la Serna, 2017; Maqueda, 2015; Presno, 2017).

Así como en el caso del artículo 16 de la LOPSC de 2015, sobre las identificaciones individuales, se han introducido, en general<sup>195</sup>, cambios “garantistas” con respecto al artículo 20 de la LOPSC de 1992 (límite de seis horas en las identificaciones en dependencias policiales o la obligación de informar de las razones de la identificación), en el caso del artículo 17 de la LOPSC de 2015, referido a las identificaciones colectivas, parece ocurrir lo opuesto. Además del cambio de “un hecho delictivo causante de grave alarma social” a “delitos de especial gravedad o generadores de alarma social”, donde no parece haber mucho avance ya que siguen siendo conceptos igualmente vagos, el cambio más significativo es la desaparición de la última frase que disponía la obligación de informar inmediatamente al Ministerio Fiscal de esta práctica (Bilbao, 2015; de la Serna, 2017; Maqueda, 2015; Presno, 2017).

---

<sup>193</sup> En línea con la recomendación anteriormente expuesta del Grupo de Estudios de Política Criminal (2013). Aunque esto no implica que anteriormente no se debieran seguir estos principios pues uno de los principios básicos de cualquier actuación policial es “actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión.” (artículo 5.1b de la LOFCS). Este énfasis en los criterios de posible discriminación en la nueva regulación tiene que ver con la polémica debida a la sospecha del uso generalizado del perfil étnico en las paradas policiales (Bilbao, 2015; de la Serna, 2014). Y, sin embargo, para de la Serna (2014) si el objetivo era acabar con el problema, la ley debería haber definido el perfil étnico y prohibirlo expresamente. Aunque para la propia autora este cambio legislativo, aunque insuficiente, representó superar la jurisprudencia constitucional de la STC 13/2001 (de la Serna, 2017).

<sup>194</sup> En la ley anterior no se establecía ningún límite temporal y en la práctica se utilizaba el mismo que para las detenciones (72 horas) (de la Serna, entrevista).

<sup>195</sup> Es muy discutible que la introducción de la posibilidad de sancionar a alguien por resistirse o negarse a someterse a una diligencia de identificación en base a la propia ley (administrativa) sea un avance en las garantías de los afectados.

Respecto a qué consiste específicamente la práctica de la identificación, en las dos tipologías individuales, según el artículo 16.1 de la LOPSC se trata de la realización de “las comprobaciones necesarias en la vía pública o en el lugar donde se hubiese hecho el requerimiento, incluida la identificación de las personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra, impidiendo o dificultando la identificación, cuando fuere preciso a los efectos indicados”.

Normalmente, se asume que, en el caso de ciudadanos españoles, para llevar a cabo esta diligencia se requiere del Documento Nacional de Identidad<sup>196</sup>, pero en la práctica se pueden utilizar otro tipo de documentos oficiales diferentes del DNI<sup>197</sup>. En el caso de personas extranjeras el artículo 13.1 de la LOPSC establece que tienen el derecho y la obligación de portar documentación que acredite su identidad (cualquiera expedida por el país de procedencia) y su estancia regular, así como la obligación de exhibirla a los agentes de la autoridad. Además, el artículo 16.1 de la LOPSC da a entender que principalmente la identificación tiene lugar en la vía pública, sin embargo, la frase “o en el lugar donde se hubiese hecho el requerimiento” parece implicar que en realidad esta diligencia puede llevarse a cabo en otro tipo de espacios (semi-públicos)<sup>198</sup>. Por último, el apartado 1 del artículo 16 de la LOPSC también establece que en la práctica de esta diligencia “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

---

<sup>196</sup> La propia LOPSC en el capítulo II regula la acreditación de la identidad tanto de los ciudadanos españoles como extranjeros.

<sup>197</sup> Como establece la Instrucción 7/2015. Vecino (2008, p. 112), al respecto de la documentación requerida, aunque para la anterior regulación, establece que: “Por tanto, en el caso de los españoles, serían válidos, el Documento Nacional de Identidad y el pasaporte o documento que lo sustituya; y en cuanto a los extranjeros, la tarjeta de residencia o cualquier otro documento de identidad expedido por las Autoridades de sus respectivos países de origen (pasaporte, título de viaje, cédula de identificación o cualquier otro documento que se considere válido para la entrada en territorio español). Sin embargo, también existen otros documentos, que son válidos para identificar a las personas, como es el caso del Permiso de Conducir, y todos aquellos que lleven incorporada foto y presenten suficientes medidas de seguridad, como pueden ser el carné de estudiante, de biblioteca, de videoclub, las tarjetas de crédito, los carnés de Vigilantes de Seguridad, etc. En cualquier caso, serán los funcionarios policiales los que deberán valorar las acreditaciones que ante ellos se presenten y actuarán en consecuencia, analizando las circunstancias que concurran en cada caso concreto.”

<sup>198</sup> Al preguntarle sobre esta cuestión a de la Serna (entrevista), esta respondió que deben ser lugares de naturaleza pública o semi-pública tales como establecimientos comerciales, bares, transporte público, estaciones de transporte, etc. Nunca en espacios privados, a no ser que la policía cuente con una orden judicial para acceder a ellos (en cuyo caso estaríamos hablando de otros supuestos).

condición o circunstancia personal o social”. La Instrucción 7/2015 añade que esta potestad deberá ajustarse además a los principios básicos de actuación recogidos en el artículo 5 de la LOFCS, anunciados en el Capítulo 1.

En algunas investigaciones, como por ejemplo la de las BVODH (2014) o la de FRA (2010a), y en las entrevistas con las expertas realizadas (Antón; de la Serna; Rodríguez) se puso de manifiesto que además de requerir la identificación en algunas ocasiones los agentes de policía también hacen preguntas del tipo “¿qué haces aquí?”, “¿a dónde te diriges?”, “¿dónde trabajas?”, etc. Sin embargo, esto no se regula explícitamente y la idoneidad o legalidad de este pequeño interrogatorio<sup>199</sup> se discute, puesto que no está regulado en ninguna disposición legal<sup>200</sup>. El Tribunal Constitucional, en su sentencia STC 341/1993 sobre las identificaciones en dependencias policiales dice que “En este caso no son aplicables las garantías establecidas en el artículo 520.2 de la LECrim (asistencia letrada, aviso a familiares, etc.), ya que, en modo alguno, se podrá interrogar a las personas sobre otros extremos que los relacionados con su identificación.”. Por lo que podría deducirse que el interrogatorio sobre cuestiones que no tengan que ver con la identidad de la persona a identificar no es procedente tampoco en los casos de identificación en la vía pública.

Otro de los problemas que se ha observado en la práctica es que no se le explican a la persona los motivos que la policía tiene para pedirle la identificación, lo que es requerido en el artículo 16 de la LOPSC y en la Instrucción 7/2015, de hecho muchos agentes dicen no saber que tienen el deber de hacerlo (GEA 21, 2008; González, 2013; Wagman, 2006). Esto puede generar que las personas paradas se sientan víctimas de una arbitrariedad (GEA 21, 2008).

---

<sup>199</sup> Del que también se tiene constancia en otros países, como ya se ha visto, por ejemplo en Inglaterra y Gales (Bradford, 2017), en Estados Unidos (Geller y Fagan, 2010) o en Hungría (Tóth y Kádár, 2011).

<sup>200</sup> Por ejemplo, en el caso de Inglaterra y Gales la regulación permite a la policía hablar o hacer cuestiones como un acto cotidiano sin tener que recurrir al ejercicio de sus poderes (Bowling y Phillips, 2007; Home Office, 2015). En el caso español, mientras que para algunas personas (Rodríguez, entrevista) al no estar previsto expresamente en la ley no tiene cabida en la práctica, para otras personas (Antón, entrevista) parece necesario si lo que se quiere es confirmar indicios o sospechas sobre la participación en una infracción o la realización de un delito futuro.

Respecto al libro-registro<sup>201</sup>, bajo la anterior ley, Vecino (2008) cuenta como algunos agentes de policía desconocían que información debía constar en el registro y, por ejemplo, hacían constar motivaciones de la actuación incorrectas o incluso no permitidas (como que se trasladó a alguien por el simple hecho de no poder practicar la identificación en el lugar del requerimiento, lo que, como se ha dicho, puede dar lugar a un delito de detención ilegal). De hecho, en el año 2014 se dictó la Instrucción 13/2014 en la que se informaba que durante diferentes inspecciones se habían detectado numerosas deficiencias en el registro de información en el Libro-Registro de Diligencias de Identificación. Deficiencias como las correcciones “con tachaduras en lugar de anularlos como está establecido” o la falta de información relevante como la hora de salida y entrada de detenidos o trasladados por motivo de identificación. Ante ello se afirma que estas deficiencias pueden conllevar el menoscabo de derechos constitucionales, además de posibles responsabilidades individuales. Por último, esta Instrucción recuerda que aun no existiendo una instrucción concreta que regule el Libro-Registro de Diligencias de Identificación, sí que existen normativas internas por parte de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, y dispone que estas además deberán impartir “las instrucciones oportunas y se lleven a cabo las acciones formativas y de control necesarias para que los miembros de ambos Cuerpos actúen con la máxima diligencia en la llevanza y cumplimentación de los libros oficiales”.

### ***1.2.2. Consecuencias legales referentes a las identificaciones***

Impedir o dificultar el ejercicio de esta potestad policial puede tener consecuencias legales para la persona que lo haga. Del mismo modo, llevar a cabo una identificación sin observar los requisitos legales puede tener consecuencias para los agentes de policía que las realizan.

---

<sup>201</sup> La abogada Lorena Antón (entrevista) afirma no tener constancia de que la Fiscalía esté llevando a cabo el control sobre la actividad de las identificaciones en dependencias policiales, de las que la administración ha de informar mensualmente al Ministerio Fiscal que establece el artículo 16.3 de la LOPSC. Según de la Serna (entrevista), también abogada, cuando ella indagó mediante preguntas a diferentes fiscales acerca de ello se encontró con que esta labor de monitoreo no se estaba realizando.

La persona que se resista durante una identificación o se niegue a identificarse se puede enfrentar a diferentes medidas<sup>202</sup>. Por un lado, como resultado de la modificación legal, la propia LOPSC de 2015 prevé sanciones administrativas para estas personas. El artículo 36.6 de la LOPSC de 2015 califica la negativa a identificarse o la alegación de datos falsos o inexactos como una infracción grave<sup>203</sup>. A este tipo de infracciones le corresponden multas de 601 a 10.400 euros (grado mínimo), de 10.401 a 20.200 euros (grado medio) o de 20.201 a 30.000 euros (grado máximo) (artículo 39.1 de la LOPSC de 2015). Además de las posibles sanciones accesorias del apartado segundo del artículo 39 de la LOPSC de 2015. Todo ello cuando la negativa o resistencia no sea constitutiva de un delito de resistencia o desobediencia a agente de la autoridad, que puede conllevar penas de hasta 3 años de prisión<sup>204</sup> (artículos 550, 551, 553 y 556 del CP). Parece que el hecho de que se cite la LECrim en el artículo 16.5 de la LOPSC de 2015 tiene que ver con que antes de la reforma de 2015 del CP la negativa o resistencia a una identificación podía considerarse falta de desobediencia leve y el artículo 495 de la LECrim dispone que “No se podrá detener por simples faltas, a no ser que el presunto reo no tuviese domicilio conocido ni diese fianza bastante, a juicio de la Autoridad o agente que intente detenerle” (Vecino, 2008).

Si los agentes no observan los requisitos expuestos en la LOPSC, la persona identificada podría interponer una queja ante el Ministerio de Interior (o análogo) y/o el Defensor del Pueblo (Ríos et al., 2015). Sin perjuicio de que, además de no cumplir los requisitos legales, la intervención policial constituya un hecho delictivo, como por ejemplo un delito de detención ilegal (artículo 163. 1 del CP).

---

<sup>202</sup> Sin embargo, esto se regula expresamente en las identificaciones previstas en el artículo 16 de la LOPSC de 2015 pero no se establece que ocurre en el caso de las identificaciones colectivas (artículo 17.2 de la LOPSC de 2015).

<sup>203</sup> Si se exceptúan las sanciones relacionadas con armas y explosivos y drogas, las sanciones en base a este artículo son de las más numerosas, 12.094 sanciones (que supusieron un total de 7.525.227 euros) en 2016, sólo superadas por las sanciones en base al artículo 37.4 (falta de respeto a un agente de policía), con 19.497 sanciones (3.006.761 euros) (Ministerio del Interior, 2017a).

<sup>204</sup> Delitos modificados por la reforma del mismo año del CP introducida por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Para Jueces para la Democracia (2014) la reforma de la LOPSC, la modificación de estos delitos y de los delitos de desórdenes públicos (aumento penas y conductas típicas) parecen responder a un mismo objetivo: criminalizar y reprimir la protesta social y política.

### ***1.2.3. Disposiciones comunes respecto las identificaciones y otras potestades policiales***

El artículo 19 de la LOPSC regula las disposiciones comunes a las diligencias de identificación, registro y comprobación, que revelan dos aspectos: i) la difusa línea que separa una práctica de la otra (esto también se extrae del artículo 17.2); y ii) la imposibilidad para las personas sometidas a ellas de atenerse a unas garantías legales claras (como en el caso de la detención, por ejemplo).

El segundo apartado del artículo 19 de la LOPSC dispone que:

“la aprehensión durante las diligencias de identificación, registro y comprobación de armas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otros efectos procedentes de un delito o infracción administrativa se hará constar en el acta correspondiente, que habrá de ser firmada por el interesado; si éste se negara a firmarla, se dejará constancia expresa de su negativa. El acta que se extienda gozará de presunción de veracidad de los hechos en ella consignados, salvo prueba en contrario.”

De esta disposición surgen una serie de preguntas que no se ven contestadas en la articulación de la misma ley: ¿qué objetos se pueden aprehender durante una identificación? ¿Qué acta? ¿A qué procedimiento se refiere en la última frase? El hecho de que no se especifique el tipo de acta ni el procedimiento puede entrar en conflicto con otra regulación. Si este acta se refiere al atestado policial, en un procedimiento penal esta cuenta con el carácter de denuncia y por lo tanto su contenido debe ser contrastado durante el juicio (no cuenta con presunción de veracidad) (artículo 297 de la LECrim). Sin embargo, el atestado policial en el procedimiento administrativo sí cuenta con presunción de veracidad y corresponde al acusado probar lo contrario a lo que allí se expone (artículo 77 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

En cuanto a las garantías, en el apartado 1 del artículo 19 de la LOPSC se expone que “las diligencias de identificación, registro y comprobación practicadas por los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con ocasión de actuaciones realizadas conforme a lo dispuesto en esta sección no estarán sujetas a las mismas formalidades que la detención.” Este apartado es criticado por Ríos et al. (2015) al entender que el hecho de que sean

prácticas diferentes no puede conllevar que la actuación policial no se someta al control de legalidad en base a los requisitos de la propia LOPSC y del CP.

Una vez analizada la regulación de las identificaciones, es necesario poner el foco en la práctica de estas, teniendo en cuenta que son un aspecto clave sin el que no se puede entender a la policía. Y, es que, como defiende Dixon (1997), los poderes policiales no pueden considerarse únicamente desde un punto de vista normativo. Según el autor, lo que un poder representa es definido también por cómo se pone en práctica (y es también por ello que los poderes y las prácticas policiales no pueden ser distinguidos con claridad).

## **2. La perspectiva policial de la práctica de las identificaciones**

Este apartado se realizó de forma exclusiva a partir de la información proporcionada durante las entrevistas con el inspector de los *Mossos d'Esquadra* y el inspector de una Policía Local catalana. Por ello el análisis sobre identificaciones desde la perspectiva policial es en base a cómo las llevan a cabo estos cuerpos policiales en Cataluña, sin que pueda generalizarse esta práctica a otros cuerpos de policía.

Desde la perspectiva policial, la policía identifica a personas debido a la habilitación legal que existe, con los objetivos que se han expuesto anteriormente: detectar, investigar y prevenir infracciones. Sin embargo, la policía utiliza las identificaciones mayoritariamente con otro objetivo más directo: recoger información sobre personas en momentos y lugares concretos. Por ello, la mayoría de identificaciones responden a un interés operativo con los objetivos de análisis y recogida de información. Aunque también pueden darse identificaciones no planificadas en el contexto de una patrulla a iniciativa de un agente que observa un comportamiento sospechoso.

En general, según la policía, las identificaciones no son acciones indiscriminadas, se dan en marcos de investigación concretos. Las unidades de investigación proporcionan información sobre determinados lugares y perfiles de personas y es a personas que cumplan ese perfil a quién identificarán en determinados lugares y momentos. Es decir, las

identificaciones responden a un problema concreto en un tiempo y lugar determinados<sup>205</sup>. Por ejemplo, si se detecta que en una zona se están llevando a cabo robos en vivienda y mediante el análisis de información los investigadores realizan un perfil de posibles sospechosos, se llevarán a cabo identificaciones en esa zona a personas que respondan a ese perfil. En general, se considera que existen determinados perfiles (edad, sexo, nacionalidad, etc.) que están más relacionados con ciertas tipologías delictivas.

En el caso de que un agente de policía lleve a cabo una identificación de manera autónoma (no enmarcada en un operativo concreto de la organización), porque ve un comportamiento sospechoso durante una patrulla por ejemplo, la legislación permite esta identificación cuando existan indicios de la posible participación de una persona en una infracción o cuando lo considere razonablemente necesario para prevenir la comisión de un delito (art. 16 LOPSC). Como se ha comentado anteriormente, los términos “indicios” y “razonablemente necesario” no se encuentran definidos explícitamente. Para la policía se entiende por indicios un conjunto de hechos relacionados con el contexto, la conducta y la información previa que llevan de manera razonable a pensar que una persona está cometiendo o ha cometido una infracción. Por ejemplo, existirían indicios razonables de tráfico de drogas si dos personas se intercambian objetos de forma disimulada en un lugar de ocio nocturno, para el que se cuenta con información previa de actividad de tráfico de drogas. Por otro lado, el elemento de “razonablemente necesario” es más difícil de definir y se puede considerar para llevar a cabo la identificación para prevenir un delito que deben existir indicios razonables aunque más débiles que en el caso anterior. En todo caso, el elemento “racional” debe estar presente siempre.

En la práctica una identificación implica parar a una persona y pedirle algún documento oficial (que puede ir del DNI o el NIE hasta el carnet de conducir). Seguidamente se comunica por radio los datos de la persona identificada y se comprueba la existencia de: antecedentes policiales o penales; de requerimientos judiciales pendientes; o de una orden de detención. En función de la información se actúa en consecuencia. El hecho de que la persona tenga antecedentes no implica ninguna actuación posterior, sólo en el caso de que,

---

<sup>205</sup> De hecho los agentes de policía entrevistados afirman que dentro de la propia organización policial se crearían tensiones si se pidiera identificar a personas de manera aleatoria. Ya que actualmente un policía no puede pedir la documentación a la gente de forma indiscriminada, en parte por imposición de la organización y en parte porque la ciudadanía no aceptaría esa actuación. La exigencia es razonar siempre la intervención.



por ejemplo, en esa zona se hayan cometido robos violentos y esa persona tenga antecedentes por hechos relacionados. En ese caso lo que se hará será actualizar la información en el sistema. Si la persona tiene un requerimiento judicial se le notificará o si, por ejemplo, el requerimiento es para averiguar el domicilio de esa persona, la policía tratará de obtener esa información y comunicarla al juez. Si existe una orden de detención sobre esa persona se le detendrá. Es importante tener en cuenta que para la policía la identificación acaba con la comprobación de los datos en el sistema de información. Las actuaciones siguientes ya no forman parte de la identificación, son diligencias diferentes. Además hay que tener en cuenta que se puede identificar por muchos motivos y no siempre son los previstos en la LOPSC. Por ejemplo, si un policía observa la comisión de un delito, detendrá al sospechoso y lo identificará, pero esa identificación es a los efectos de la detención.

Cómo llevar a cabo una identificación respetando estos criterios es algo que se enseña en el curso básico de formación de policías. Pero además también se pueden tratar estos temas en cursos de actualización. Pese a la importancia que tiene la formación en estos aspectos no existen protocolos generales sobre cómo llevar a cabo identificaciones. Esto se justifica en la imposibilidad de prever las situaciones en las que se debería llevar a cabo una identificación. Sin embargo, que no exista un protocolo general no impide que algunas comisarías creen sus propios protocolos al respecto.

Para vigilar que estos criterios se cumplan en la práctica existen elementos en la propia legislación que prevén mecanismos de control para la actividad de identificaciones. Por ejemplo, como se ha visto antes, el art. 16 de la LOPSC dispone que todas las identificaciones llevadas a cabo en dependencias policiales se deban anotar en un libro-registro, donde se informará entre otros aspectos de la duración de la diligencia o los motivos que la justifican, del que se deberá enviar una copia mensual al Ministerio Fiscal<sup>206</sup>. Pero la mayor parte de la supervisión recae sobre las propias organizaciones policiales, aunque ello acaba dependiendo en última instancia de la decisión particular del mando policial. Además, en el caso de *Mossos d'Esquadra*, existe la *Divisió d'Avaluació de Serveis* (DAS)

---

<sup>206</sup> Sin embargo, algunas de las personas consultadas al respecto, afirman que este control de la Fiscalía no se está llevando a cabo.

que realiza controles aleatorios y entre otras cosas valora positivamente que los mandos policiales lleven una supervisión sobre el contenido de los libros-registro mencionados.

Por otro lado, las identificaciones son una muestra de “desempeño” tenido en cuenta por *Mossos d'Esquadra* a la hora de evaluar la actividad policial (en el caso de las Policías Locales es un indicador que se puede tener en cuenta pero no está formalizado en un sistema de evaluación). Se valora positivamente la realización de más identificaciones como una señal de mayor dinamismo. Esto puede tener consecuencias negativas, reconocidas por los propios policías, como una presión para llevar a cabo más identificaciones (poniendo en tensión los motivos para realizarlas) o que se tenga en cuenta sólo la cantidad de estas intervenciones y no su calidad.

Una buena identificación según los policías entrevistados es aquella que encuentra a una persona sin antecedentes (llamados por la policía “blancos”) que se puede relacionar con información sobre determinados hechos delictivos. Puesto que, de lo contrario, estas personas son invisibles para la policía. Una identificación no debe considerarse efectiva porque vaya seguida de otra actuación, debe considerarse efectiva cuando se puede relacionar a la persona identificada con un hecho que se busca investigar o prevenir. Por ejemplo, si en el momento y lugar donde se ha llevado a cabo una identificación se ha producido anteriormente o se van a producir robos en vivienda, y la policía consigue vincular a esa persona identificada con esos hechos, esa identificación puede considerarse como exitosa.

### **3. Análisis criminológico de las identificaciones policiales en base a investigaciones previas<sup>207</sup>**

Antes de entrar a valorar los temas clave que se han investigado referentes a las identificaciones en España cabría detenerse en repasar algunas características generales de la práctica de estas, como por ejemplo, en qué lugares y a qué horas son más frecuentes.

---

<sup>207</sup> Aunque aquí se generalice el análisis a todos los cuerpos policiales españoles, se tiene en cuenta que, como se muestra en GEA 21 (2008), los distintos cuerpos policiales pueden hacer un uso distinto de las identificaciones en función principalmente de sus competencias.

Según Escudero, García y Slepoy (2015) los controles de identidad tienen las siguientes características: i) pueden darse de forma aleatoria (durante una patrulla un agente decide identificar a una persona por algún motivo) o de manera planificada (cuando se busca un perfil concreto); ii) en ocasiones pueden tener la forma de macro-redadas en lugares públicos de gran afluencia de tránsito y en otros casos darse de forma más discreta (en el metro realizados por agentes de paisano, por ejemplo); iii) los controles pueden realizarse en lugares semi-públicos (como bares o locutorios) o en espacios públicos (calle, carreteras, medios de transporte, etc.); iv) la mayoría de controles se realizan cuando comienza la jornada laboral. Esto concuerda con la investigación realizada por Amnistía Internacional España (2011), quienes además añaden que el otro momento donde se realizan más controles es cuando acaba la jornada laboral.

En el estudio realizado por GEA 21 (2008) también se pueden ver con detalle algunas de estas cuestiones. En el caso de la Policía Local de Fuenlabrada se observa que durante los días laborales se llevaban a cabo más identificaciones (sobre todo los miércoles). Y la hora del día cuando más identificaciones se realizaban era a las 20 horas. Los picos de identificaciones coinciden con lo comentado más arriba: entre las 7 y las 8 (inicio jornada laboral) y las 20 horas (final jornada laboral), pero también existen otros picos que no pueden explicarse sólo en atención a la jornada laboral: a las 13 horas, a las 17 horas y entre las 00 y las 1. En el caso de la Policía Municipal de Girona y los *Mossos d'Esquadra* (de la misma ciudad) la mayor parte de las identificaciones se realizaban por la noche. También se pudieron ver estos aspectos en la evaluación del programa PIPE realizada por García, et al. (2016). En el caso de Castellón, el día con mayor actividad de identificaciones eran los miércoles (encontrándose un patrón muy similar al caso de Fuenlabrada). En cuanto a la franja horaria, la mayoría de las identificaciones tienen lugar por la tarde (de 14:00 a 22:00), seguido de la mañana (de 6:00 a 14:00) y por último por la noche (de 22:00 a 6:00), siendo el mayor pico entre las 11:00 y las 12:00 (aunque estos patrones varían ligeramente según el mes del año). En el caso de Pedrezuela, el día donde se producían más identificaciones también era el miércoles. Aunque también coincide en que la franja horaria donde se llevan a cabo más identificaciones es por la tarde, en este caso las identificaciones llevadas a cabo por la noche superan a la de la mañana (también hay una variación mensual y en los meses de verano la mayor parte de identificaciones se producen por la noche).

### ***3.1. Uso de las identificaciones en el control de la migración***

Pese a que la LOPSC no lo dispone expresamente ni en su artículo 16 ni en el 17, las identificaciones policiales se utilizan frecuentemente para el control de las personas migradas (de la Serna, 2017; García et al., 2016; Martínez y Sánchez, 2013). Esto se ve habilitado por el hecho de que no tener permiso de residencia es una infracción administrativa grave en base al artículo 53.1. de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Tal y como establece por ejemplo la Circular 1/2010. Cabe tener presente que en base al artículo 12.1 de la LOFCS es competencia exclusiva del CNP todo lo relacionado con el control policial de la legislación sobre extranjería, aunque se sospecha que todos los cuerpos policiales participan de este tipo de control<sup>208</sup> (de la Serna, 2017; Martínez y Sánchez, 2013). Según los agentes de policía entrevistados, sólo si durante una identificación realizada por un agente del CNP, por los motivos previstos en la LOPSC, se obtiene información sobre la situación administrativa irregular de una persona esto podrá comportar la denuncia por infracción administrativa. Para el resto de cuerpos la información sobre la situación administrativa de una persona durante una identificación es en la práctica irrelevante, excepto en los casos en que esa persona haya cometido un delito.

Este uso extendido de las identificaciones y de los controles de identidad masivos para buscar personas en situación administrativa irregular ha sido denunciado por organizaciones de defensa de los derechos humanos (por ejemplo, Amnistía Internacional España, 2011; BVODH, 2014), instituciones nacionales (Defensor del Pueblo, 2010, 2012, 2013) e internacionales (CERD, 2011; ECRI, 2011) por suponer un hostigamiento policial a las personas migradas y racializadas. Esta crítica comenzó a partir 2009, cuando la prensa informó de la existencia de directrices internas de la policía que establecían cupos de personas “sin papeles” a identificar y el entonces secretario de Estado de Seguridad, Antonio Camacho, tuvo que admitir que estos cupos existían aunque solo en un número reducido de comisarías de Madrid (Amnistía Internacional España, 2011; Escudero et al., 2015; Martínez y Sánchez, 2013). Incluso sectores de la propia policía, desde uno de sus

---

<sup>208</sup> Según Martínez y Sánchez (2013) los servicios de seguridad privada también participan en espacios como el transporte público.

sindicatos mayoritarios, el Sindicato Unificado de Policía (SUP)<sup>209</sup>, denunciaron que la Circular. 1/2010 implicaba tratar a los inmigrantes como delincuentes, por incitar al uso indiscriminado de la identificación como medio de descubrir personas “sin papeles”<sup>210</sup> (Martínez y Sánchez, 2013).

A este respecto Martínez y Sánchez (2013) critican la conducción de personas extranjeras a dependencias policiales para acreditar su situación administrativa (diligencias de identificación del artículo 16.2 de la LOPSC<sup>211</sup>) ya que suponen una “detención preventiva” no amparada por el marco jurídico español<sup>212</sup>. Recuerdan los autores que el artículo 17.1 de la CE y el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que protegen a todas las personas con independencia de su nacionalidad o su situación administrativa, disponen que sólo se puede privar de libertad a las personas en los casos explícitamente previstos en la legislación. Sin embargo, la privación de libertad que supone conducir a una persona extranjera a dependencias policiales no cuenta con previsión legal ni en la LECrim (la detención preventiva allí regulada se refiere sólo para casos de infracción penal), ni en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (que recoge la posibilidad de la detención como medida cautelar pero sólo cuando exista un procedimiento sancionador en curso), ni en la LOPSC ya que el artículo 20.2 (de la anterior, 16.2 de la actual) sólo contempla la posibilidad de “retención” cuando el agente de policía no haya podido identificar a la persona en cuestión,

---

<sup>209</sup> Este sindicato también denunció que “los agentes tienen órdenes verbales para entrar en centros de acogida y comedores sociales para identificar y, en su caso, detener a inmigrantes en situación administrativa irregular. El sindicato muestra su preocupación por la inseguridad jurídica en la que pueden incurrir los policías al practicar identificaciones de dudosa legalidad” (Ruiz, 2011).

<sup>210</sup> Según algunos autores (por ejemplo, de la Serna, 2017; Escudero et al., 2015; Martínez y Sánchez, 2013), el uso de las identificaciones policiales en esta materia forma parte de un proyecto político (europeo) de gestión de la inmigración y que se resume en los siguientes pasos: i) impedir que las personas se aproximen a las fronteras europeas mediante la externalización de estas (haciendo que terceros estados se encarguen de su contención); ii) blindar las fronteras para impedir que entren; iii) dificultar su residencia mediante el control policial; iv) privar de libertad cuando no disponen de permiso de residencia; v) expulsar. En concreto las identificaciones forman parte de lo que los autores denominan un “ciclo de privación de libertad” que empieza con los controles sistemáticos para identificar a ciudadanos en situación administrativa irregular, continua cuando una persona no puede acreditar su situación regular y se le lleva a dependencias policiales, y finaliza cuando se encierra a estas personas en un Centro de Internamiento de Extranjeros (con la finalidad de expulsarlos del territorio español).

<sup>211</sup> Los autores se refieren a la regulación anterior, pero la crítica es válida para la actual.

<sup>212</sup> Por lo que el contenido de la Circular 1/2010 entraría en contradicción con el ordenamiento jurídico ya que dispone que los agentes de policía podrán conducir a comisaría a los ciudadanos en supuesta situación irregular mediante la identificación o a través de la detención preventiva.

por lo que sí la persona puede identificarse, aun estando en situación administrativa irregular, no cabe retenerla y conducirla a una comisaría<sup>213</sup>.

### ***3.2. Uso del perfil racial/étnico en las identificaciones***

Como se ha visto en el apartado 2 de este capítulo, la policía identifica en base a perfiles de personas realizados por las unidades de investigación. Sin embargo, cuando la única característica que convierte a una persona en sospechosa son sus rasgos físicos vinculados a determinadas razas o etnias se puede hablar de perfil étnico.

Según Brandariz (2016, pp. 180–181) en España:

“El recurso a los perfiles étnicos se ha visto facilitado por la distribución de labores consagrada en la legislación de extranjería. En la medida en que la normativa impone a las fuerzas de seguridad la tarea de control de los sujetos migrantes, facultando para realizar intervenciones de verificación de documentación y, en su caso, detenciones por razones administrativas, el condicionamiento de la labor policial (también la de descubrimiento y persecución de actividades delictivas) por razones fenotípicas se ha convertido en un corolario natural de dicha tarea de control.”

Pese a que el perfil étnico está relacionado con el uso de las identificaciones en materia de extranjería (Brandariz, 2016; Open Society Justice Initiative, 2009a), no puede entenderse sólo en base a ello. En España existe un colectivo que está especialmente afectado por las identificaciones que no puede explicarse en base a su condición extranjera: el colectivo de personas gitanas con nacionalidad española. Según Open Society Institute (2007) y Wagman (2006), basándose en estimaciones, en España viven entre 600.000 y 800.000 personas gitanas (alrededor del 1,5% de la población total) y representan uno de los grupos sometidos a mayor exclusión social (laboral, habitacional, educacional, etc.), mayor

---

<sup>213</sup> En el mismo sentido apunta Ríos et al. (2015) y se pronunció el Defensor del Pueblo en el año 2010 cuando en su informe anual decía “En efecto, el artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1992, de protección de la seguridad ciudadana, obliga al extranjero a disponer de los documentos que acrediten su identidad y su legalidad, y el artículo 20 de la misma ley permite el traslado a comisaría para “identificación” (“retención para identificación”) en aquellos casos en los que no resulta posible dicha identificación. Por tanto, el traslado a comisaría sólo puede producirse por falta de la documentación que acredite su identidad y no de la que acredite la legalidad de la estancia” (Defensor del Pueblo, 2010).

criminalización y discriminación en el país, lo que se refleja en su desproporcionada probabilidad de ser objeto de identificaciones policiales (como puede verse, por ejemplo, en APDHA y IPAZ-UGR, 2016; Añón et al., 2013; o en FRA, 2010a, 2017), que a su vez puede suponer un refuerzo de los estereotipos que asocian a este colectivo con la delincuencia<sup>214</sup>. La Fundación Secretariado Gitano (2014, 2015, 2015, 2016, 2017) ha denunciado estas prácticas en múltiples ocasiones (haciéndose eco de otros estudios y también a través de los casos particulares que les llegan) y ha propuesto medidas concretas para su erradicación.

Rights International Spain (2017) advierte que otro de los ámbitos de riesgo para la producción de intervenciones policiales basadas en el perfil étnico es la lucha contra el terrorismo, tal y como advierte Parmar (2011) en el caso londinense, sobre todo después de la aprobación en 2015 del “Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta”. En este sentido, la FRA (2010b) apunta a los atentados de Estados Unidos (2001), Madrid (2004) y Londres (2005), así como a la preocupación por la inmigración irregular, como punto de inflexión en la utilización del perfil étnico en la actuación policial.

### ***3.3.1. Denuncias sobre el uso del perfil étnico en España***

En España, además de por organizaciones (Amnistía Internacional España, 2011; BVODH, 2014; SOS Racismo, 2016, 2017) e instituciones nacionales (Defensor del Pueblo, 2010, 2012, 2013), el uso del perfil étnico en las identificaciones policiales ha sido denunciado por organismos internacionales, como por ejemplo el CERD en un informe de 2011 (CERD, 2011) y 2016 (CERD, 2016), el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (Naciones Unidas, 2013) y por la ECRI en su informe de 2011 (ECRI, 2011). Este último informe derivó en que en 2013 el Comité de Ministros del Consejo de Europa instará a España a erradicar esta práctica (de la Serna, 2017).

---

<sup>214</sup> Estereotipos que también presentan los propios agentes de policía como se puede ver en los extractos de entrevistas de Open Society Institute (2007).

Aunque parece ser una práctica de largo recorrido (BVODH, 2014; Wagman, 2006), la cuestión del uso de perfiles étnicos por parte de la policía no apareció en la agenda pública hasta 2009, cuando se filtró (Berdí, 2009) que la jefatura superior de policía de Madrid estableció cupos semanales de inmigrantes indocumentados que debían ser detenidos en cada distrito de la ciudad (Brandariz, 2016; Escudero et al., 2015). Instrucciones que hicieron públicas algunos sindicatos policiales, como el SUP (Ruíz, 2011). Más adelante el Gobierno aprobaría la Circular 1/2010 que atribuía a la policía amplios poderes (de identificación y detención) en el ámbito del control migratorio. Estas filtraciones junto con las quejas de algunos sindicatos policiales y el hecho de que estos controles se hagan de forma generalizada, permiten deducir según las BVODH (2014) que estas prácticas obedecen a instrucciones de los mandos políticos y no son consecuencia de las decisiones individuales de los agentes. Sin embargo, a pesar de la filtración de las directrices policiales (Berdí, 2009; Ruíz, 2011), el reconocimiento de los propios agentes cuando son entrevistados<sup>215</sup> (GEA 21, 2008), las instituciones públicas españolas negaron que la policía estuviera utilizando el perfil étnico en las identificaciones policiales. Por ejemplo, estas prácticas fueron negadas por Alfredo Pérez Rubalcaba (entonces Ministro del Interior) posteriormente a la filtración de 2009 (Efe, 2009), por Gregorio Martínez Garrido en 2010 (entonces Director del Gabinete del Ministro del Interior), y por Antonio Camacho Vizcaíno<sup>216</sup> en 2011 (entonces Secretario de Estado para la Seguridad) (Amnistía Internacional España, 2011; Martínez y Sánchez, 2013).

Escudero et al. (2015) diferencian tres etapas de discurso institucional con respecto a las identificaciones por perfil étnico: i) invisibilización antes de la filtración a los medios en 2009; ii) denuncia por parte de organizaciones de la sociedad civil y negación por parte del gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) hasta su salida en 2011; y iii) normalización por parte del gobierno del Partido Popular (PP) a partir de su entrada en 2011. Las primeras dos etapas ya han sido expuestas. Durante el mandato del PSOE, el PP

---

<sup>215</sup> Que se justifican en la ley de extranjería y en el hecho de que las minorías étnicas cometen más delitos (GEA 21, 2008; Open Society Institute, 2007). Aunque GEA 21 (2008) advierten que el perfil étnico no puede explicarse sólo en base a estos estereotipos y prejuicios de los agentes, sino que puede derivarse de las descripciones de sospechosos que le llegan a la policía, o por la concentración de la actividad policial sobre ciertas zonas (que suelen ser lugares donde viven más personas racializadas) y/o sobre ciertos delitos más que otros.

<sup>216</sup> Quien en 2009 había admitido la existencia de cupos de identificación a personas sin papeles (Amnistía Internacional España, 2011).



utilizó para atacar al gobierno los casos filtrados a la prensa de órdenes policiales de llevar a cabo controles selectivos. Una vez el PP gana las elecciones generales de 2011 parece que las denominadas “redadas racistas” han desaparecido, sin embargo, nuevamente el SUP denuncia que lo que ha desaparecido son las órdenes por escrito (que se pueden filtrar) pero que “ahora se dan de forma verbal, porque por escrito canta mucho” (Europa Press, 2012). Para calmar estas denuncias y la polémica del perfil étnico, se aprobó la Circular 2/2012 que prohibía el establecimiento de cupos y las actuaciones indiscriminadas basadas en criterios étnicos (Brandariz, 2016; Escudero et al., 2015a).

En concreto esta Circular 2/2012, que comenzaba aludiendo a que la anterior Circular 1/2010 podía dar lugar a malentendidos, estableció que los dispositivos de identificación en materia de extranjería “se dirigirán primordialmente a erradicar las redes de inmigración ilegal y trata de personas, así como a la expulsión de aquellos extranjeros en situación irregular sujetos a procedimientos penales”<sup>217</sup> y por lo tanto tendrán un “carácter selectivo”<sup>218</sup>. También establece que en la práctica de estos se:

“debe evitar cualquier tipo de práctica que pudiera conllevar a una restricción indebida de los derechos y libertades de los inmigrantes, prohibiéndose en este sentido el establecimiento de cupos de identificación o detención de extranjeros a cualquier unidad del Cuerpo Nacional de Policía, evitándose igualmente actuaciones masivas o indiscriminadas basadas únicamente en criterios étnicos”

Por último, la Dirección General de Policía en la Circular 2/2012 recuerda que el traslado a dependencias policiales (“retención para identificación”) sólo podrá realizarse en base a lo establecido por el artículo 20.2 de la LOPSC de 1992 (actualmente recogido en el artículo 17.2 de la LOPSC de 2015) y que el traslado por motivo de comprobación de la situación administrativa es improcedente, en línea con lo defendido por Martínez y Sánchez (2013) y el Defensor del Pueblo (2010).

---

<sup>217</sup> Parece obviar aquí la Dirección General de Policía que el uso de dispositivos masivos de identificación estaba dirigido únicamente a prevenir hechos delictivos causantes “de grave alarma social” (artículo 19.2 de la LOPSC de 1992) y si bien en el caso de las redes de inmigración ilegal y la trata de personas podrían ajustarse a esa (vaga) definición, no parece tan claro el encaje en el caso de extranjeros en situación irregular sujetos a procedimientos penales (en todo caso debería depender de la base delictiva por la que se ha abierto el procedimiento penal).

<sup>218</sup> Según Escudero et al. (2015, p. 187) a partir de 2013 las identificaciones “afinan su puntería” y se dirigen a objetivos específicos: los días anteriores a un vuelo de deportación a determinado país se buscan personas en situación administrativa irregular de nacionalidades de ese país o cercanos.

Pese a todo, esta última Circular 2/2012 no fue suficiente para atajar el problema del perfil étnico (Rights International Spain, 2017), tal y como posteriormente advirtieron, por ejemplo, la Defensora del Pueblo (Defensor del Pueblo, 2013), el Relator Especial sobre Racismo de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2013), y el CERD (2016). Las BVODH (2014), que se dedican a observar estas prácticas en la calle día a día, aunque observan una continuidad de estas prácticas, sí que detectan un cambio en la forma de realizar los controles a consecuencia de las presiones de las organizaciones: ahora se realizan de manera más rápida y menos visible. Analizando datos proporcionados el Ministerio de Interior el año 2013 ante el requerimiento de un diputado<sup>219</sup>, Añón et al. (2013) muestran como las desproporciones en atención a la nacionalidad de los identificados se mantuvieron después de la entrada en vigor de la Circular 2/2012.

A finales de febrero de 2018, otra vez constatando que los cambios realizados hasta ese momento no han sido suficientes para erradicar el uso del perfil étnico, coincidieron en su denuncia el *Working Group of Experts on People of African Descent* (ACNUDH, 2018) en su visita a España y un nuevo informe de la ECRI (2018). Después de su visita y reunión con diferentes instituciones y organizaciones de la sociedad civil, el grupo de expertos de las Naciones Unidas, en una nota de prensa, alabó los esfuerzos de España en materia de persecución de delitos de odio, aunque criticó que “En repetidas ocasiones, el Grupo de Trabajo escuchó testimonios de cómo se suele parar desproporcionadamente a los Afrodescendientes en controles de identidad por la calle, en los puertos y el transporte público, en comparación con otras etnias.” (ACNUDH, 2018). Por su parte, la ECRI en su informe de 2018 denuncia al respecto al perfil étnico que este es un problema recurrente y critica que no esté prohibido explícitamente y que sólo se tipifique como delito la discriminación en el caso de denegar beneficios (arts. 511 y 512 del CP) y no cualquier actuación en el ejercicio de un servicio llevado a cabo por parte de un funcionario público (ECRI, 2018).

---

<sup>219</sup> El diputado Sixto Iglesias, de Izquierda Unida, reclamó al gobierno que proporcionara de identificaciones desagregados por nacionalidad. Los datos proporcionados muestran que desde la entrada en vigor de la Circular 2/2012 (20 de mayo de 2012) hasta enero de 2013 los agentes del CNP identificaron a 27.107 personas, de las cuales el 53,5% eran extranjeras (Izquierda Unida, 2013). Datos de identificaciones que no son muy creíbles en comparación con los propios datos que presenta el Ministerio del Interior en sus Anuarios Estadísticos (Añón et al., 2013).

Las propias personas racializadas, migrantes o pertenecientes a minorías étnicas se sienten desproporcionadamente controladas por la policía, además de percibir que no son bien tratadas en sus encuentros con esta, tal y como se desprende de las entrevistas y grupos de discusión realizados en el marco del programa STEPSS (GEA 21, 2008a; Open Society Institute, 2007) y otras investigaciones (BVODH, 2014).

### ***3.3.2. Investigaciones sobre el perfil étnico en España***

Además de los casos particulares recogidos por algunas organizaciones<sup>220</sup>, existen investigaciones en España sobre el uso del perfil étnico en las identificaciones policiales que permiten ver una imagen más general (lo que es difícil teniendo en cuenta la ausencia de datos oficiales).

Si atendemos a los resultados de la encuesta EU-MIDIS I realizada por la FRA (2010a) en España vemos cómo mientras que el 12% de las personas de la población blanca encuestadas habían sido identificadas por la policía en el último año, este porcentaje era del 18% para las personas que procedían de Rumanía, del 25% para las personas de algún país de América del Sur y el 42% para los procedentes de algún país del norte de África. Además de ser paradas en mayor proporción también lo eran con más frecuencia: mientras que las personas de población blanca eran paradas una media de 2,8 veces, los norteafricanos eran identificados una media de 3,8 veces. En los resultados de esta encuesta España destaca en la diferencia en que las personas de los grupos minoritarios son identificadas en la calle o en el transporte público. Mientras que en la mayoría de los países donde se obtuvieron datos la mayoría de identificaciones tenían lugar con la persona viajando en vehículo particular, en España aunque eso coincide con las personas de la población blanca, ya que el 70% fueron identificadas mientras iban en un vehículo particular, no ocurre así con las personas de los grupos minoritarios que fueron más frecuentemente identificadas en la calle o en transporte público (81% norteafricanos, 73%

---

<sup>220</sup> Ver por ejemplo, los informes de las BVODH (2014), los informes anuales de la Fundación Secretariado Gitano (2016, 2017), los informes anuales de SOS Racismo (2016, 2017) o la campaña *Parau de parar-me* de SOS Racisme (2018), donde se recogen algunos testimonios.

sudamericanos y 61% rumanos)<sup>221</sup> (FRA, 2010a). En la segunda edición de la EU-MIDIS (FRA, 2017), pese a no poseer grupo comparativo (la población blanca), se pueden observar patrones distintos en cuanto al porcentaje de personas que decían haber sido identificadas por la policía en los últimos 5 años. En esta ocasión el 23% de las personas procedentes del norte de África respondieron afirmativamente (aproximadamente el 50% de estas percibieron haber sido paradas en uso de perfil étnico) y el 46% de las personas gitanas (también alrededor de la mitad sintieron haber sido identificadas por uso de perfil étnico).

Otros estudios que han recabado información sobre las desproporciones en paradas policiales se llevaron a cabo durante la implementación de los programas STEPSS y PIPE. Se descubrió como los cuerpos españoles participantes identificaban desproporcionadamente a personas extranjeras<sup>222</sup>, sin que pareciera que estas participaran en mayor medida que el resto de personas en la delincuencia<sup>223</sup> (Open Society Justice Initiative, 2009a). Por ejemplo, la Policía Local de Fuenlabrada paraba 3,4 veces más a personas sin la nacionalidad española que a las personas con esta, la tasa de desproporción en el caso de los *Mossos d'Esquadra* de Girona era de 4,1, para la Policía Municipal de Girona era de 4,7, para la Policía Local de Castellón de 2,5 y para la Policía Local de Pedrezuela de 4,8 (Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015).

Por otro lado, con el objetivo de conocer hasta qué punto las identificaciones policiales afectaban desproporcionadamente más a unos grupos que a otros, evaluar las percepciones de la experiencia de la identificación y medir el impacto de estas en la confianza y legitimidad de la policía, se realizó una encuesta representativa de la población española a individuos mayores de 18 años (con una muestra de 2.000 entrevistados) complementada con una muestra representativa de las poblaciones minoritarias en España (con una

---

<sup>221</sup> Esto podría explicarse, según la propia FRA (2010a) por la mayor probabilidad de que las personas de la población blanca tengan acceso a vehículo particular.

<sup>222</sup> En general esto se midió en base a la nacionalidad no a la apariencia étnica o racial (Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015).

<sup>223</sup> De hecho, en atención a algunos datos parecía que lo hacían en menor medida que el resto de la población. Por ejemplo, las tasas de identificaciones que acababan en el descubrimiento de indicios de comisión de una infracción llevadas a cabo por la Policía Local de Fuenlabrada eran mayores para las personas con nacionalidad española (GEA 21, 2008; Open Society Justice Initiative, 2009a).

muestra de 800 entrevistados). Los resultados más destacables respecto a las desproporciones de personas identificadas son: i) en cuanto a la apariencia étnica y en comparación con el grupo de “caucásicos” (la población blanca), las personas de apariencia “gitana” eran identificadas hasta 10 veces más, las personas de apariencia “magrebi” hasta 7,5 veces más y las personas de apariencia “afro-latino-americana” hasta 6,5 veces más; ii) en cuanto al país de nacimiento, de las personas que habían nacido en España sólo el 8% fueron identificadas frente al 68% de las personas nacidas en algún país africano, al 42% de Marruecos, el 33% de personas nacidas en algún país de Latinoamérica y el 25% en Rumanía; iii) en atención a la nacionalidad, mientras que sólo el 8% de las personas de nacionalidad española habían sido identificadas, de las personas con nacionalidad marroquí habían sido paradas el 44%, de las personas con nacionalidad de algún país de América del Sur el 31% y el 25% de las personas con nacionalidad rumana; iv) si se tiene en cuenta la religión, el 45% de las personas que se definían como musulmanas había sido identificada frente al 12% de personas cristianas<sup>224</sup>. En resumen, aquellas personas que no tenían apariencia “caucásica”, así como aquellas que no habían nacido en España, que no tenían la nacionalidad española, o que no profesaban la religión mayoritaria, tenían el doble de probabilidad de haber sido identificadas en el último año y hasta tres veces más en los últimos dos años, sobre todo en los controles en la calle. Además, estas personas tenían más probabilidad de haber sido paradas anteriormente en más de una ocasión. El estudio concluye que existen patrones generalizados de utilización de perfil étnico en las identificaciones policiales<sup>225</sup> (Añón et al., 2013).

Por último, en 2015 se llevó cabo una investigación sobre este asunto en la ciudad de Granada. En la segunda parte de este estudio, y adaptando la metodología de otros estudios como el llevado a cabo en París entre 2007 y 2008 (Open Society Justice Initiative, 2009b),

---

<sup>224</sup> Estas desproporciones por etnia, nacionalidad, país de origen o religión existen en los controles de identidad realizados a pie en la calle o en espacios semipúblicos, por el contrario, en los controles de tráfico las personas migrantes o pertenecientes a minorías étnicas eran paradas en menor proporción (Añón et al., 2013).

<sup>225</sup> En esta investigación también se pueden observar diferencias en atención a otras características. Por un lado, los hombres eran identificados en mayor medida que las mujeres y los jóvenes más que los mayores. Por otro lado, los empleados del hogar, así como los jubilados tenían menor probabilidad de haber sido identificados que las personas con empleo remunerado, los desempleados y, sobre todo, los estudiantes. Sin embargo, estas características no contribuían a explicar la desproporcionalidad por apariencia étnica, nacionalidad o país de origen (Añón et al., 2013).

se seleccionó la estación de autobuses de la ciudad<sup>226</sup> y se llevó a cabo una recogida de datos sobre las identificaciones policiales que allí ocurrían mediante observación directa<sup>227</sup>, así como entrevistas con algunas de las personas identificadas. Respecto a esta segunda fase de la investigación los resultados más destacables son los siguientes: i) del total de personas identificadas el 55,1% tenían entre 25 y 40 años, el 27,2% entre 18 y 24, el 11,6 %entre 41 y 60 años, el 4,8% menos de 18 años y el 1,4% más de 60 años; ii) del total de personas identificadas el 88% fueron hombres y el 12% mujeres; iii) del total de personas identificadas el 43,5% fueron “caucásicos”, el 23,1% “africanos”, el 17,7% “magrebíes”, el 10,2% “latinoamericanos”, el 4,1% “gitanos” y el 1,4% “asiáticos”; iv) sin embargo, atendiendo a la disponibilidad<sup>228</sup> los porcentajes son del 12,6% para los “africanos”, del 3,7% para los “gitanos”, del 3,1% para los “magrebíes”, del 2,4% para los “latinoamericanos”, del 0,3% para los “caucásicos” y del 0,2 para los “asiáticos”. En resumen, y respecto a las disparidades étnicas, según estos datos y en comparación con los “caucásicos”, los “africanos” tenían 42 veces más probabilidades de ser parados por la policía, los “gitanos” 12 veces más, los “magrebíes” 10 veces más, los “latinoamericanos” 8 veces más y los “asiáticos” 1,5 veces menos (APDHA y IPAZ-UGR, 2016).

### ***3.3.3. El caso de Rosalind Williams y el reciente caso de Zeshan Muhammad***

El tema del perfil étnico en las identificaciones ha sido tratado pocas veces por la jurisprudencia española. El caso más conocido fue el de Rosalind Williams, mujer afrodescendiente de nacionalidad española. Rosalind fue identificada en el marco de un control de extranjería en una estación de tren. Basándose en que los agentes no habían requerido la identificación a otras personas blancas que también estaban allí, primero

---

<sup>226</sup> Según los autores se seleccionó este lugar porque cumplía con las siguientes características: “que existiera un flujo continuo de personas suficientemente diverso, que la Policía Nacional estuviera presente habitualmente y que su actividad fuera lo suficientemente frecuente para permitir a los/as voluntarios/as de obtener una muestra estadísticamente significativa. También era necesario que existieran condiciones apropiadas en términos de espacio/tiempo para poder realizar las observaciones y que el número de voluntarios/as fuera suficiente para poder cumplir con los objetivos del proyecto.” (APDHA y IPAZ-UGR, 2016, p. 22).

<sup>227</sup> La observación se llevó a cabo en dos horarios, de 9:00 a 11:00 y de 19:00 a 21:00, todos los días durante un mes (APDHA y IPAZ-UGR, 2016).

<sup>228</sup> Para calcular la población disponible, se realizó un recuento del total de personas de esos grupos que pasaban por la estación (APDHA y IPAZ-UGR, 2016).

interpuso denuncia penal ante el juzgado de la localidad, que se sobreescribió puesto que el juez consideró que la actuación de la policía no constituía delito alguno. Después interpuso, por un lado, un recurso administrativo ante el Ministerio del Interior solicitando la nulidad de la orden de identificar a personas negras en el marco de controles de inmigración, orden que infringió de lo que le explicaron los agentes, y, además, solicitó una indemnización por daños causados por el mal funcionamiento de la administración. El Ministerio del Interior desestimó la reclamación patrimonial y argumentó que no existía una orden de identificar a determinadas personas. Ante esta respuesta, Rosalind interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, que lo desestimó. Acto seguido se interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional español que en su STC 13/2001, de 29 de enero, expuso, en resumen, que la diferencia de trato en la actuación de la policía no fue discriminatoria al basarse en criterios de selección estadísticos, ya que las personas no blancas tienen más probabilidades de ser extranjeras.

Posteriormente se presentó una comunicación ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ante la imposibilidad de presentar recurso al TEDH por haberse superado el plazo y por falta de recursos económicos. El Dictamen del Comité de Derechos Humanos, del 17 de agosto de 2009 (Comunicación núm. 1493/2006) (Naciones Unidas, 2009), afirmó que las características físicas de una persona no se pueden tomar como indicios de una posible situación irregular<sup>229</sup>, y por lo tanto se había producido una violación del artículo 26 (prohibición del trato discriminatorio) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Añón et al., 2013; García et al., 2016; Gonzalo, 2001; Guillén, 2003; Martínez y Sánchez, 2013; Sánchez, 2002).

Cabría preguntarse si el TEDH se hubiese pronunciado de forma contraria al Tribunal Constitucional. En todo caso, la posición del TEDH respecto a las identificaciones por perfil étnico en España se conocerá en un futuro próximo puesto que el tribunal ha admitido una demanda contra el Estado español por este asunto (Efe, 2018a). Se trata del

---

<sup>229</sup> En el marco del control migratorio, tal y como apuntan algunas autoras (como de la Serna, 2017; Larrauri, 2015) parecería difícil llevar a cabo identificaciones para descubrir personas en situación administrativa irregular sin recurrir al perfil étnico, tal y como se desprende de la sentencia del Tribunal Constitucional, por lo que la alternativa en todo caso sería dejar de utilizar las identificaciones con este objetivo si se quiere eliminar el uso del perfil étnico en este ámbito. En un extracto de entrevista de Open Society Institute (2007, p. 46) un agente de policía dice: “Nosotros paramos a extranjeros para ver si son ilegales. ¿Cómo podemos hacer cumplir la ley de extranjería si no paramos a personas que parecen extranjeros?”.

caso de Zeshan Muhammad quien denunció ser objeto de una identificación por perfil étnico en 2013, pues asegura que él y un amigo suyo, ambos con rasgos étnicos diferentes a los de la población blanca, fueron parados en una calle muy concurrida de Barcelona por su perfil étnico. De hecho, ambos aseguran que cuando Zeshan preguntó al agente del CNP el motivo de la parada este respondió “porque eres negro” y cuando se quejó por ello, el agente le golpeó y le denunció por vía administrativa por faltarle al respeto. Después de esto, Zeshan presentó una queja ante el Ministerio del Interior, quien la desestimó en 2014, y entonces interpuso recurso contencioso-administrativo. El Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo (Audiencia Nacional) también desestimó el caso en 2015. Ante ello interpuso primero recurso de revisión ante el Tribunal Supremo, quien también desestimó (en 2016), y posteriormente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, quien inadmitió por considerar que el caso no tenía relevancia constitucional (también en 2016). Después de esto, Zeshan decidió acudir al TEDH denunciando que: i) la identificación policial que sufrió fue discriminatoria (violando el protocolo 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos); ii) el hecho de que se produjera en la vía pública, en una calle muy concurrida, había violado su derecho a la vida privada (artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos); iii) hubo irregularidades en el proceso primero administrativo y luego judicial que violaron su derecho a una audiencia justa (artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos) (Open Society Foundations, 2017; Rights International Spain, 2017).

### ***3.3.4. Críticas al uso del perfil étnico en España***

En general y a modo de resumen, el uso de perfiles étnicos en España ha sido criticado por diferentes razones. Entre ellas por creer que infringe los postulados de igualdad material y no discriminación ante la ley del artículo 14 de la CE y el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Amnistía Internacional España, 2011; Brandariz, 2016; Gonzalo, 2001; Ríos et al., 2015; Sánchez, 2002) y los principios de no discriminación de la legislación que regula la actuación policial en general (artículo 5.1.b de la LOFCS) (APDHA y IPAZ-UGR, 2016; GEA 21, 2008; Open Society Institute, 2007) y las identificaciones en especial (artículo 16.1 de la LOPSC) (APDHA y IPAZ-UGR, 2016; BVODH, 2014).



Por otro lado, además de suponer una afectación a la libertad de movimiento y al derecho a la intimidad, como cualquier otro supuesto de identificación, el uso del perfil étnico discriminatorio afecta al derecho a la dignidad al conllevar estigmatización y criminalización de personas y colectivos (entrevistas a Antón; de la Serna; Rodríguez), lo que puede llevar a una percepción de injusticia, inseguridad, humillación y exclusión social (de la Serna, 2017; Escudero et al., 2015; Wagman, 2006). La reducción de confianza y legitimidad policial que comportan para los colectivos más afectados puede llevar a una menor predisposición a colaborar con la policía (por lo que dificulta su trabajo) (Añón et al., 2013; Ríos et al., 2015), y su uso extendido y continuado puede provocar un aumento del conflicto social como ha ocurrido en otros países, como Francia o Suecia (de la Serna, 2017; FRA, 2010b; Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015).

Además, se argumenta que los controles de identidad selectivos dificultan la integración social de las personas afectadas al provocarles miedo a utilizar el espacio público y al criminalizarlas de cara al resto de la sociedad, puesto que crean una asociación entre inmigración, y otros colectivos sociales afectados por estas prácticas, y la delincuencia con la consecuente estigmatización (Amnistía Internacional España, 2011; BVODH, 2014; de la Serna, 2017; Escudero et al., 2015; Martínez y Sánchez, 2013; Larrauri, 2015), perpetuando el racismo y los estereotipos sobre estos colectivos y dificultando su integración (Amnistía Internacional España, 2011; Añón et al., 2013; de la Serna, 2017; GEA 21, 2008a; Open Society Justice Initiative, 2009a; Ríos et al., 2015).

También se ha criticado el uso del perfil étnico porque se sospecha que supone un alto coste de recursos policiales y económicos que podrían derivarse a la persecución de la delincuencia grave (Añón et al., 2013; de la Serna, 2017; Open Society Institute, 2007; Ríos et al., 2015; Wagman, 2006), agravado por el hecho de que la evidencia internacional (Bowling y Marks, 2015) y nacional (Añón et al., 2013) apuntan a su baja eficacia en el marco del control de la delincuencia (y parece que también en el marco del control migratorio).

Por último, como apunta Harcourt (2004), con lo que el denomina *ratchet effect*, el uso generalizado del perfil étnico en las identificaciones puede repercutir en que haya una sobrerrepresentación de las personas de los grupos a los que va dirigido en el sistema penal y penitenciario (Añón et al., 2013). Además, la justificación del uso de perfiles que hace la

policía para llevar a cabo las identificaciones (ver apartado 2 de este mismo capítulo), aunque no estén centrados en la etnia/raza/nacionalidad, es problemática, puesto que este *ratchet effect* también ocurriría en base al sexo, edad, clase social, etc. Por ello la crítica de Harcourt (2004) es al uso de perfiles en general en el trabajo policial.

### ***3.3.5. Medidas que se han propuesto para reducir el uso del perfil étnico en las identificaciones policiales en España***

En general, en caso de abuso o mala práctica durante una identificación policial la persona afectada tiene diferentes vías de denuncia. Si la persona es retenida fuera de los casos que prevé la ley o si no se cumplen todos los requisitos previstos legalmente, esta retención puede considerarse delito de detención ilegal (artículo 167 del CP). En este caso, o cuando se produzca violencia injustificada por parte de la policía, puede denunciar por vía penal. En caso de que la persona perciba que se le ha parado por el simple hecho de no tener los rasgos físicos de la población blanca, y pese a la STC 13/2001, se podría tratar como un caso de vulneración de la prohibición de trato discriminatorio por motivos raciales o de origen (artículo 14 de la CE), o por otros motivos que no están tipificados como delito (por vulneración de los principios rectores de la actuación policial, por ejemplo). En este caso, la persona afectada tiene diferentes vías. Podría iniciar un procedimiento administrativo por vía de reclamación patrimonial por mal funcionamiento de la administración. Si este no prospera, se puede iniciar un procedimiento judicial de lo contencioso-administrativo<sup>230</sup>. Por otro lado, se podría interponer reclamación al Ministerio del Interior (o equivalente en casos de que sea una policía autonómica o local) o al propio cuerpo de policía por posibles responsabilidades disciplinarias<sup>231</sup>. Por último, se puede interponer queja ante el Defensor del Pueblo (de la Serna, entrevista; Ríos et al., 2015).

---

<sup>230</sup> Existe también una vía especial para acudir directamente al procedimiento contencioso-administrativo cuando la administración comete una ilegalidad por vía de hecho, pero esta vía es difícil de activar al tener que hacerlo en un plazo máximo de 20 días (de la Serna, entrevista).

<sup>231</sup> Por ejemplo, en el caso del CNP su régimen disciplinario se encuentra regulado en la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, en el caso de la Guardia Civil en la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, y en el caso de *Mossos d'Esquadra* en la *Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra*.

En concreto, para prevenir el uso del perfil étnico en la práctica de las identificaciones se han introducido algunas medidas, como ya se ha señalado anteriormente, como la Circular 2/2012 que ordenaba al CNP no guiar sus actuaciones en base a criterios étnicos y, más recientemente, el cambio legislativo de la LOPSC 2015 que introdujo la prohibición de discriminación en las identificaciones, lo que parecería venir a prohibir el uso del perfil étnico (García et al., 2016).

Pese a todas las posibilidades que existen hay que tener en cuenta que investigar malas prácticas policiales como la discriminación resultante de la utilización de perfiles étnicos es difícil de probar<sup>232</sup> (Añón et al., 2013). Y además parece que la predisposición a estudiar estos casos por parte de los actores encargados de la supervisión y sanción de malas prácticas policiales es muy baja (Antón; de la Serna; Rodríguez; entrevistas). Mientras que el Defensor del Pueblo sí que ha hecho una labor de denuncia pública, su potestad está restringida a realizar recomendaciones al respecto. Por otro lado, los jueces del contencioso-administrativo, al trabajar mayoritariamente con temas de contratación y licitación pública, no parecen tener mucha sensibilidad en estos temas. Y, por último, la vía de denuncia interna es “inútil” al representar una reclamación ante “la misma entidad que ha vulnerado tus derechos”<sup>233 234</sup> (de la Serna, entrevista). De hecho, Antón y Rodríguez (entrevistas) afirman que a la hora de denunciar casos de perfil étnico durante una identificación su percepción es que tienen al resto de actores en contra (policía, fiscales y jueces). Además, Amnistía Internacional España (2011) y Rights International Spain (2017) afirman que algunas organizaciones, por el hecho de denunciar malas prácticas en las identificaciones, han recibido presiones por parte de la policía, a veces incluso en forma de apertura de procedimientos penales. Las BVODH (2014) relatan como por su labor de denuncia de estas prácticas han sido sancionadas administrativamente (sanciones anuladas

---

<sup>232</sup> El TEDH ha aceptado medidas excepcionales precisamente por la dificultad de probar actuaciones discriminatorias: el uso de pruebas estadísticas como pruebas indirectas del contexto y, en el caso de probarse esto, la inversión de la carga de la prueba (Añón et al., 2013)

<sup>233</sup> Respecto a este punto hay que destacar que en algunos casos el hecho de quejarse de un trato incorrecto, o simplemente preguntar el motivo de la parada (lo que debería explicarse sin necesidad de pregunta), durante la propia identificación puede generarle inconvenientes a la propia persona afectada, como que el agente adopte una posición defensiva y más autoritaria (Antón y Rodríguez, entrevistas), o incluso puede suponerle una denuncia por resistencia a la autoridad (BVODH, 2014; Wagman, 2006).

<sup>234</sup> Ante el requerimiento por escrito de un senador al Ministerio del Interior sobre datos de agentes policiales (se entiende que de los cuerpos bajo su dependencia directa: Guardia Civil y CNP) sancionados de forma interna, los datos facilitados por esta institución muestran como desde el año 2008 hasta el 2017 se han denunciado a 3.284 agentes de policía, de los cuales 57 han sido sancionados (un 1,74%) (Legal15m, 2018).

una vez recurridas) e, incluso, denunciadas penalmente (siendo finalmente absueltas las personas denunciadas).

Ante el hecho de que las garantías actuales y las posibilidades de denuncia y queja a posteriori no parecen suficientes para promover un buen uso y someter a control efectivo estas prácticas, se han propuesto algunas medidas para la reducción de la discrecionalidad en las identificaciones policiales, y así también abordar los problemas como el perfil étnico<sup>235</sup>. Las principales medidas propuestas son: i) definir y prohibir expresamente el perfil étnico en la legislación; ii) introducción del requisito de sospecha razonable<sup>236</sup> y desarrollo normativo de este; iii) introducción de los formularios de identificación<sup>237</sup> (junto con la elaboración de un manual de procedimiento que marque las pautas a seguir en su uso); iv) mejorar las estadísticas oficiales sobre identificaciones policiales (incluyendo datos desglosados por motivo de la parada, características de la persona identificada, etc.)<sup>238</sup>; v) proporcionar formación en materia de diversidad y sobre cómo llevar a cabo controles de identidad respetando los principios de igualdad y no discriminación en la práctica, llevada a cabo por propios policías; vi) una política de acción positiva para la inclusión de minorías en la policía; vii) establecimiento de vías de diálogo directas con distintos colectivos sociales (sobre todo aquellos más afectados por estas prácticas); y viii) la creación de un organismo de control independiente que monitoree la actividad de identificaciones policiales, que pueda recibir reclamaciones en caso de abuso o discriminación y con potestad de sancionar en el caso de que se pruebe la existencia de ello (APDHA y IPAZ-UGR, 2016; de la Serna, 2014, 2017; Defensor del Pueblo, 2012; FRA, 2010b; Fundación Secretariado Gitano, 2014; García et al., 2016; GEA 21, 2008; Grupo de Estudios de Política Criminal, 2013; Naciones Unidas, 2013; Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015; Rights International Spain, 2017; Ríos et al., 2015; Wagman, 2006).

---

<sup>235</sup> Pues se ha visto, por ejemplo, que a mayor discrecionalidad mayor uso del perfil étnico (Open Society Justice Initiative, 2009a).

<sup>236</sup> Siguiendo la definición del TEDH esto es “la existencia de hechos o información objetiva que satisfarían a un observador imparcial sobre la posibilidad de que la persona de que se trate haya cometido una infracción” (Sentencia caso Gusinski v. Russia [Application no. 70276/01], citada y traducida por de la Serna, 2017 p. 88).

<sup>237</sup> Respecto a esto el Defensor del Pueblo aseguraba que tenía el compromiso de la Dirección General de Policía de que a partir del segundo semestre de 2017 el CNP adoptaría esta medida (Rights International Spain, 2017), sin embargo no se ha podido comprobar si esto ha sido así.

<sup>238</sup> Para lo que se debería crear una Ley Orgánica y justificar el interés general en recoger este tipo de datos (en este caso para evitar o reducir el uso del perfil étnico en las identificaciones como señala por ejemplo Open Society Justice Initiative, 2009) y, así, no vulnerar la prohibición de registro de datos relacionados con el origen étnico o racial del artículo 7.4 de la LOPDCP.

En Inglaterra y Gales, como ya se ha comentado anteriormente, el requisito de registrar todas las paradas policiales mediante un formulario, independientemente del resultado y del que puede pedir copia la persona afectada, ya existe<sup>239</sup>. Este formulario debe contener información de: la etnia (auto-percibida por la propia persona afectada y cuando no sea posible la percibida por el agente de policía); la fecha y el lugar donde la persona fue parada; el objetivo de la parada; las bases/indicios sobre los que se realiza la parada; la identidad del agente o agentes que llevan a cabo la parada; y dependiendo de bajo qué regulación se registre la parada también puede contener información sobre la ley que se está aplicando, el consentimiento de la persona parada, y otros aspectos. (Home Office, 2015). Aunque esto no ha servido para erradicar algunos problemas como la disparidad racial/étnica en la práctica de paradas y cacheos (HMICFRS, 2017), sí que ha permitido establecer una base con la que abrir un debate público informado sobre el problema (Open Society Justice Initiative, 2009a), que parece haber tenido como consecuencia una reducción pronunciada de las paradas y cacheos en general (Lennon y Murray, 2018; Tiratelli et al., 2018).

El uso de este tipo de formularios de identificación donde conste información sobre la parada y las circunstancias de esta y de los que la persona afectada pueda tener una copia, deberían servir en principio como una forma de reducción de la discrecionalidad al garantizar los derechos de las personas paradas y permitir realizar un registro con información detallada de las identificaciones, para su posterior monitorización (de la Serna, 2014; Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015). Sin embargo, este sería un paso positivo pero insuficiente sin la creación de un organismo de control independiente que pudiera analizar los datos recogidos en estos registros para comprobar el correcto uso de las identificaciones, las desproporciones ocurridas, la “efectividad” de la actuación, etc. y poder realizar recomendaciones. Además, este organismo independiente también podría cumplir la función de receptor de quejas de las personas que han sido sometidas a una actuación policial injusta. La creación de un mecanismo de este tipo, además de por algunos autores (por ejemplo, Ríos et al., 2015),

---

<sup>239</sup> También existen en la ciudad de Nueva York, los formularios UF-250, donde el agente registra información referente a la parada, entre otras, las características demográficas y físicas de la persona parada, el lugar y la hora, el motivo y que actuación le siguió (Fagan et al., 2010; Geller y Fagan, 2010; Gelman et al., 2007).

también ha sido recomendada por instituciones nacionales como el Defensor del Pueblo (Defensor del Pueblo, 2012) e internacionales como el Relator Especial sobre el Racismo de las Naciones Unidas en el año 2013 (de la Serna, 2014).

Algunas de estas recomendaciones se aplicaron en dos proyectos piloto realizados en España, que vinieron a responder a las preocupaciones de las organizaciones e instancias internacionales por el uso de perfiles étnicos por parte de la policía en España antes comentadas. Es el caso del programa STEPSS<sup>240</sup> (*Strategies for Effective Police Stop and Search*), que se llevó a cabo entre 2007 y 2008 en tres cuerpos policiales del Estado español (la Policía Local de Fuenlabrada, la Policía Municipal de Girona y la unidad de *Mossos d'Esquadra* de la ciudad de Girona), así como en Hungría con resultados similares (ver Open Society Justice Initiative, 2009), y el programa PIPE<sup>241</sup> (Programa para la Identificación Policial Eficaz), que se llevó a cabo en dos cuerpos policiales españoles (Policía Local de Castellón y Policía Local de Pedrezuela) entre 2012-2013, inspirándose en el primero.

Los dos programas introdujeron cambios<sup>242</sup> en la forma y criterios para realizar las identificaciones, así como formación sobre esos cambios, con el objetivo de identificar y reducir las desproporciones en las paradas, aumentar la eficacia de las identificaciones, mejorar la relación de la policía con los colectivos mayoritariamente afectados por las identificaciones y crear una base de buenas prácticas. En resumen, los cambios

---

<sup>240</sup> Este programa en concreto consistió en: i) un viaje de representantes de los cuerpos policiales y otras organizaciones participantes a Reino Unido, junto con representantes de los otros países participantes (Hungría y Bulgaria), para recibir información y formación sobre la experiencia de las paradas policiales en Inglaterra; ii) la participación de organizaciones de la sociedad civil (tales como SOS Racismo, Amnistía Internacional o UNESCO Catalunya) y de representantes de colectivos concretos (migrantes, minorías étnicas, etc.) en reuniones mensuales con los cuerpos de policía participantes; iii) diseño e implementación de un formulario de identificación junto con un manual de procedimiento (siguiendo el ejemplo inglés); iv) formación para los agentes de policía en materia de derechos humanos y discriminación, así como formación práctica referida al nuevo protocolo de identificaciones; v) recogida de datos de octubre de 2007 hasta 2008; vi) análisis de los datos por parte de los cuerpos y por investigadores externos (GEA 21, 2008).

<sup>241</sup> Este programa consistió en: i) diseño de un formulario de identificación; ii) formación práctica de oficiales y agentes de policía en identificaciones policiales “eficaces” junto con la creación de un manual de procedimiento; iii) creación de un instrumento de recogida y análisis de los datos extraídos de los formularios de identificación; iv) establecimiento de mecanismos de comunicación periódicos entre policía, organizaciones y comunidad; v) establecimiento de una campaña de información sobre la regulación de las identificaciones policiales dirigida a colectivos minoritarios (García et al., 2016).

<sup>242</sup> Con diferencias en función del cuerpo policial implicado y con algunas dificultades, como las resistencias por parte de la plantilla de alguno de estos cuerpos (García et al., 2016; Open Society Justice Initiative, 2009a; Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015).

introducidos fueron la obligación de rellenar un formulario de identificación cada vez que se llevaba a cabo una, copia del cual era entregada a la persona identificada, así como un manual de procedimiento y entrenamiento para cumplimentar estos formularios y analizar los datos que surgían de ellos. En estos formularios constaban, entre otros, el motivo del agente para realizar la parada, la apariencia étnica o el origen nacional<sup>243</sup> de la persona identificada y la acción policial posterior a la identificación. Estos datos eran introducidos en una base y analizados por los mandos policiales, para detectar patrones discriminatorios. Posteriormente se compartían con miembros de distintos colectivos de la comunidad (en un contexto de diálogo continuo y directo entre los colectivos y los cuerpos de policía). En ambos casos se identificaron desproporciones en las tasas de identificaciones sobre ciertos colectivos por parte de todos los cuerpos policiales (con variación entre ellos). Ambos programas tuvieron como resultado<sup>244</sup> la reducción de las identificaciones en general, probablemente por aumentar la selectividad en su uso<sup>245</sup>, y una reducción en la desproporcionalidad del uso de identificaciones a personas extranjeras, sugiriendo una reducción en el uso del perfil étnico. Sin embargo, no se encontraron patrones coherentes en las tasas de acierto para valorar si hubo un aumento en la eficacia de estas actuaciones (García et al., 2016; GEA 21, 2008; Open Society Justice Initiative, 2009a; Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015).

Finalmente, respecto a la recomendación sobre la recopilación y publicación de datos sobre identificaciones, cabe señalar que en el caso español los datos oficiales sobre identificaciones son especialmente deficientes, como han denunciado varios autores (Añón et al., 2013; de la Serna, 2017; Escudero et al., 2015; Grupo de Estudios de Política Criminal, 2013; Open Society Justice Initiative, 2009a; Ríos et al., 2015). El Ministerio de Interior en sus Anuarios Estadísticos presenta el número total de identificaciones realizadas en un año en base al territorio donde se han llevado a cabo y si la identificación se produjo

---

<sup>243</sup> Tal y como se señala en el informe, esto no permitió estudiar desproporcionalidades con personas de apariencia diferente a la de la población blanca pero que cuentan con la nacionalidad española (Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015).

<sup>244</sup> Pese a la limitación de los datos disponibles, el corto periodo de tiempo de evaluación (6 meses) y el hecho de que algunas organizaciones policiales no aplicaron completamente las reformas (Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015).

<sup>245</sup> Aunque algunos agentes también apuntaban como razón el hecho de evitar el mayor “papeleo” (Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015).

en la vía pública o en dependencias policiales<sup>246</sup> (ver por ejemplo, Ministerio del Interior, 2014, 2016). Los problemas que presentan estos datos son varios, pero los más significativos son que no incluyen datos de todos los cuerpos policiales españoles que realizan identificaciones<sup>247</sup> (sólo incluyen datos de Guardia Civil y del CNP), no se indica la motivación de la diligencia (si era para investigar un hecho delictivo, para denunciar una infracción administrativa o para prevenir un delito), ni las consecuencias de esa identificación (como por ejemplo, una detención o una denuncia), tampoco se informa sobre las características de las personas identificadas (nacionalidad, edad, género, apariencia física, etc.) y no se puede establecer el número de identificaciones que se han practicado a una misma persona (lo que parece relevante teniendo en cuenta que las identificaciones se concentran en algunos colectivos). La falta de transparencia en la recogida y publicación de datos representa, como aseguran Lennon y Murray (2018), un impedimento a un correcto ejercicio de rendición de cuentas.

### ***3.3. Eficacia de las identificaciones***

#### ***3.3.1. Eficacia en sus objetivos legales***

En cuanto a la eficacia de las identificaciones en la detección de infracciones en España, cuando se ha estudiado se ha visto que en general tienen tasas de acierto generales (medidas como identificaciones que acaban en una actuación policial o penal posterior) moderadas o reducidas (García et al., 2016; GEA 21, 2008). En las pocas ocasiones que se ha estudiado se ha visto por ejemplo tasas de acierto de 28,9% por parte de la Policía Local de Castellón o 22,6% por parte de la Policía Local de Pedrezuela (García et al., 2016).

Sin embargo, tal y como apunta de la Serna (2017), no disponemos de muchas investigaciones sobre la eficacia en el control migratorio (en el descubrimiento de personas en situación administrativa irregular). Una forma de hacer un cálculo indirecto (impreciso por la poca claridad de los datos) es utilizando los datos disponibles sobre personas en

---

<sup>246</sup> Aunque significativamente en el Anuario del Año 2016 (Ministerio del Interior, 2017a) no aparecen datos sobre identificaciones.

<sup>247</sup> De hecho, en algunos casos no se indica explícitamente de que cuerpos se incluyen datos.



situación irregular e identificaciones (como realiza por ejemplo de la Serna, 2017). En el año 2014 se detectaron a 47.885 personas en situación irregular en España (Parlamento Europeo, 2015). En ese mismo año se realizaron 7.664.774 identificaciones por parte del CNP y de la Guardia Civil (Ministerio del Interior, 2015). Por lo que, aun asumiendo que todas las personas en situación irregular se descubrieron a partir de identificaciones y no con otros procedimientos (lo que parece improbable según de la Serna, 2017), del número total de identificaciones sólo el 0,6% resultaron en la identificación de una persona en situación regular administrativa. Sin embargo, hay que tener en cuenta que: i) los datos se refieren a dos cuerpos policiales españoles y que sólo uno de ellos, el CNP, tiene competencias en materia de extranjería; ii) no todas esas identificaciones se hicieron en el marco de controles migratorios<sup>248</sup>. Ante esta aparente falta de eficacia cabría preguntarse si en realidad el objetivo de las identificaciones no es el “oficial” sino “simplemente escenificar y dar visibilidad al control migratorio con el fin de disuadir –sin éxito- la inmigración irregular o de lanzar algún tipo de mensaje a la población mayoritaria” (de la Serna, 2017, p. 84).

Cuando estas cuestiones se han preguntado directamente a los afectados los resultados apuntan en la misma dirección. De las personas encuestadas en la EU-MIDIS I, llama la atención que durante su experiencia siendo objeto de una identificación sólo entre el 3-12% fueran objeto de una prueba de alcoholemia o drogas, sólo se multara a entre el 1-12% o sólo detuvieran a entre el 1-5%<sup>249</sup> (FRA, 2010a). Esto puede indicar o una muy baja eficacia en la detección de infracciones penales y administrativas, una muy alta eficacia en la prevención de delitos o que las identificaciones no se dirigen principalmente a los objetivos establecidos en la legislación.

Tal y como señalan Añón et al. (2013) para evaluar si el uso del perfil étnico es una práctica discriminatoria se debe valorar su necesidad, es decir si no existe otra manera de actuar alternativa, sin un trato diferenciado y desproporcionado, menos perjudicial. Esto lleva a que se deba valorar la eficacia de esta práctica. Para evaluar esta se deben tener en cuenta los objetivos que persigue una identificación: a) detección y denuncia de una infracción

---

<sup>248</sup> De la Serna (2017) realiza el cálculo asumiendo, de forma generosa según ella, que una quinta parte del total de identificaciones (unas 153.2954) se realizaron en el ámbito del control de extranjería y la tasa de acierto resultante sería de 3,12%.

<sup>249</sup> Los resultados son similares en otros países (FRA, 2010a).

penal o administrativa; b) prevención de un delito. En su investigación preguntaban a los entrevistados si después de la identificación a la que fueron sometidos les siguió alguna otra actuación policial. En cuanto a las identificaciones que ocurrieron mientras las personas se desplazaban a pie, si atendemos al país de nacimiento, después de la identificación de aquellos que habían nacido en España el 7,5% fue detenido o arrestado, el 4,5% fue sometido a otra actuación policial (como por ejemplo la imposición de una denuncia penal/administrativa), mientras que para el 88% a la identificación no le siguió otra actuación. De las personas nacidas fuera de España, el 10% fue detenida o arrestada, el 3% sometido a otra actuación y el 87% a ninguna actuación. Si atendemos a la apariencia étnica, de aquellos con apariencia “caucásica europea” el 7% fue detenido o arrestado, el 7% sometido a otra actuación policial y el 86% a ninguna. De aquellos con una apariencia étnica diferente a la anterior, el 11% fue detenido o arrestado mientras que el 89% de personas no fueron sometidas a ningún tipo de actuación policial. De estos resultados se pueden extraer dos conclusiones: i) las personas nacidas fuera de España o con una apariencia étnica diferente a la “caucásica europea” tienen ligeramente más probabilidad de haber sido detenidos, pero no es una diferencia muy significativa atendiendo la mucha mayor probabilidad de ser identificados (por lo que el foco en determinados grupos no parece justificado); ii) atendiendo a los resultados globales las tasas de acierto van desde el 11 al 14%, por lo que parece que las identificaciones no son muy efectivas en la detección de infracciones penales o administrativas (lo que incluye no tener permiso de residencia en vigor). Resultados similares se encontraron para las paradas en coche.

Teniendo en cuenta el indicador que se utiliza de forma general en la literatura comparada (la tasa de acierto), todas las investigaciones en España, en mayor o menor medida, parecen revelar que tal y como se llevan a cabo las identificaciones policiales su impacto en la detección de infracciones es más bien moderado o bajo. Sin embargo, como se ha visto este indicador ha sido criticado tanto por algunos autores (ver Capítulo 2) o por los propios policías (ver apartado 2 de este capítulo) que creen que una identificación no puede considerarse efectiva por el hecho de que vaya seguida de otra actuación sino cuando se consigue información valiosa para el trabajo policial.

Por otro lado, en España no existen estudios que hayan analizado específicamente el impacto de las identificaciones en la prevención de la delincuencia. En el próximo capítulo se presentara una investigación en este sentido.

### ***3.3.2. Consecuencias derivadas de la práctica actual de las identificaciones en España***

Como afirman algunos autores (por ejemplo, Delsol, 2015 o Manski y Nagin, 2017) para evaluar la eficacia de las identificaciones deben tenerse en cuenta también sus efectos colaterales directos, en las personas afectadas, como indirectos, en la población en general. Además de las consecuencias que puede tener una identificación a nivel legal (una denuncia administrativa, denuncia penal, detención, etc.), como se llevan a cabo en la práctica puede hacer que se deriven otros efectos. Por ejemplo, una consecuencia que tienen las identificaciones en la vía pública en la práctica, sobre todo cuando se llevan a cabo de forma repetida sobre los mismos colectivos, es que pueden interferir en la vida cotidiana de las personas, haciéndoles llegar tarde al trabajo o a la escuela, sobre todo cuando estas identificaciones duran más del tiempo necesario. O limitando su capacidad de movimiento o haciendo que cambien sus rutinas de movilidad evitando ir a ciertos lugares por el temor a ser identificados (sobre todo aquellas personas “sin papeles”) (Amnistía Internacional España, 2011; BVODH, 2014; García, 2012; Rodríguez, entrevista). Pero además de las consecuencias directas que tienen en la vida de las personas que son objeto de la práctica de las identificaciones, como se ha visto en los apartados anteriores, esta puede tener efectos indirectos en la comunidad. Aunque existen algunas investigaciones que han tratado este tema, esto no ha sido estudiado en profundidad en nuestro contexto.

En palabras de la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad (2013, p. 89):

“para muchos ciudadanos identificados, esta será la única ocasión de interacción con la Policía durante un largo periodo de tiempo, lo que puede resultar perjudicial para la imagen y la legitimidad de la institución, si esta actuación no se ha desarrollado de forma adecuada. En otras palabras, si la identificación se gestiona mal y no detecta ninguna infracción, solo servirá para tener a un ciudadano insatisfecho con el trabajo de un servicio público.”

Teniendo en cuenta que las identificaciones representan uno de las principales formas en las que la policía entra en contacto con los ciudadanos, con un número relevante en España (Añón et al., 2013), y que, siguiendo la teoría de la justicia procedimental, las experiencias directas, y el trato que se recibe en ellas, tienen mucho peso a la hora de evaluar la confianza en la policía y su legitimidad empírica (Bradford, 2015; Hough, 2013; Requena, 2016; Tyler, 2006; Tyler et al., 2014), las identificaciones pueden tener un impacto muy relevante en la confianza y legitimidad que la población deposita en la policía<sup>250</sup>.

Con los datos de la EU-MIDIS I de 2008 vemos como de las personas identificadas en España la mayoría percibieron recibir un trato respetuoso (excepto en el caso de los norteafricanos). Sin embargo, entre los grupos minoritarios había más personas que respondieron que el trato fue neutral o irrespetuoso. También se puede ver como entre los distintos grupos, en general, la gente confía en la policía (entre un 52 y un 67% dependiendo del grupo) y no hay grandes diferencias entre el porcentaje de personas que dicen que la policía no les inspira confianza (entre un 15 y un 23%), aunque entre los grupos minoritarios hay más personas que desconfían de la policía (FRA, 2010a).

Respecto a esto, hay que recordar varios aspectos. El primero es que en los encuentros con la policía suelen tener en general un impacto negativo en la confianza en la policía puesto que las valoraciones de la experiencia negativas o neutras, en términos de justicia procedimental, suelen tener un impacto negativo mayor que el impacto positivo que tienen los contactos evaluados como positivos (Bradford, 2015; Skogan, 2006; Tyler et al., 2014). El segundo es que las identificaciones en España no parecen afectar a todos los grupos por igual, ni en número ni en la percepción del trato recibido. Además, las personas de algunos grupos perciben que, además de ser paradas en mayor medida, el trato recibido por la policía durante la identificación es peor (Añón et al., 2013; FRA, 2010a). Tal y como se puede ver en FRA (2010a) entre aquellas personas que percibieron recibir un trato discriminatorio la confianza en la policía es menor. Y en el estudio realizado por Añón et al. (2013) aquellas personas, de cualquier grupo, que valoraban la experiencia con la policía como negativa o neutra tendían a confiar menos y a dar una menor legitimidad a la policía.

---

<sup>250</sup> Teniendo en cuenta, sin embargo, que la legitimidad de la policía también depende de otros factores como el contexto político (Murray y Harkin, 2017) o factores de nivel estructural (Bradford y Jackson, 2018; Requena, 2016).

En resumen, desde el punto de vista de la teoría de la justicia procedimental, el hecho de que se lleven a cabo identificaciones de forma indiscriminada puede tener consecuencias contraproducentes para la policía: pérdida de confianza y menor legitimidad empírica. Como se ha podido comprobar en estudios internacionales anteriormente citados (por ejemplo, Tyler et al., 2014) y en España (Añón et al., 2013), percibir como menos legítima a la policía hace menos probable querer colaborar con ella y, también, menos probable el comportamiento normativo. Esto se ve agravado por el problema del uso del perfil étnico porque precisamente aquellas personas que pertenecen a minorías étnicas o a la comunidad migrante tienden a mostrar generalmente mayor confianza y darle mayor legitimidad a la policía española que el resto de la población. En parte porque los sistemas de justicia de los países de origen son percibidos como corruptos e ineficaces y muestran la misma, o en algunos casos mayor, predisposición a colaborar con ella que las personas de la población blanca. Añón et al. (2013) denominan a esto efecto *amortiguador* y es debido a que en la comparación de la policía española con la policía de otros países (de los que suelen proceder algunas de estas personas) la primera sale ganando<sup>251</sup>. Sin embargo, el hecho de que las identificaciones les afecten en mayor medida, se sientan en mayor medida peor tratados y visto el efecto generalmente negativo que tienen, puede ocurrir que este efecto *amortiguador* desaparezca y comiencen a aparecer problemas más serios como los que existen en otros países (Añón et al., 2013; de la Serna, 2017; FRA, 2010b; Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2015).

Por último, como se ha visto, los encuentros con la policía son muy relevantes puesto que esta es la representante más visible del Estado y en estos contactos las personas evalúan su posición dentro de la sociedad (Barker, 2016; Bradford, 2015). Dado esto, cabría preguntarse si esto tiene efectos de etiquetamiento (en la línea de Wiley et al., 2013) y si los colectivos más afectados por las identificaciones policiales se sienten más excluidos socialmente que otros a consecuencia de ser sometidos a un mayor control policial. Además cabe tener en cuenta que cuando se realizan de forma continuada sobre determinados colectivos puede generar la imagen de que estos colectivos son peligrosos (ya

---

<sup>251</sup> En general, este efecto de “cambio de marco institucional” ocurre a nivel europeo como han podido comprobar Bradford y Jackson (2018). También en el caso de los inmigrantes, estos autores han encontrado que el grado en que las personas se sienten integradas o excluidas de la sociedad de destino puede influir en las percepciones sobre la policía.

que la policía los identifica en mayor medida), perpetuando prejuicios sobre los colectivos migrantes y racializados y generando una mayor criminalización de estas personas y sus comportamientos (Añón et al., 2013; BVODH, 2014; de la Serna, 2017).

A modo de conclusión, en este capítulo se ha mostrado que la regulación de las identificaciones permite a los policías actuar con cierta discrecionalidad. A ello se suman unos limitados mecanismos previstos para asegurar una buena práctica o supervisarla, y esta función acaba recayendo sobre las propias organizaciones policiales. Desde el punto de vista de estas, la discrecionalidad se reduce por el hecho de que las identificaciones se realizan guiadas por información sobre determinados perfiles de personas que pueden estar relacionadas con hechos delictivos en ciertos momentos y lugares. Aun así, la investigación criminológica en España ha señalado diferentes problemáticas que han aparecido en la práctica: su uso como principal mecanismo para detectar personas en situación administrativa irregular, el uso del perfil étnico en su práctica, la baja eficacia en la detección de infracciones (siendo esto uno de sus objetivos según la legislación) y diferentes consecuencias negativas como la pérdida de confianza y legitimidad policial, y la estigmatización de ciertos colectivos (especialmente las personas migradas y racializadas) como delincuentes.

## **CAPÍTULO 4. INVESTIGACIONES EMPÍRICAS SOBRE LAS IDENTIFICACIONES EN CATALUÑA**

En este capítulo se presentan dos investigaciones empíricas sobre las identificaciones policiales en Cataluña en base a los datos obtenidos del cuerpo de *Mossos d'Esquadra*<sup>252</sup>. La primera investigación va dirigida a establecer en qué grupos y en qué lugares se concentra un mayor número de identificaciones. La segunda investigación trata de probar si las identificaciones policiales agregadas tienen efectos preventivos de la delincuencia a lo largo del tiempo, un tipo de estudio que no se ha realizado en nuestro contexto. Posteriormente, a partir de los resultados obtenidos en los análisis se reflexionará acerca de los objetivos de las identificaciones retomando algunos de los debates planteados en los capítulos anteriores. Por último, se reflexionará en torno a un aspecto específico de las identificaciones en España: su uso extensivo en comparación con otros contextos, pese a compartir problemáticas con estos.

### **1. Aproximación a la distribución social y geográfica de las identificaciones**

En este apartado se presenta la investigación dirigida a observar cómo se distribuyen las identificaciones policiales entre los diferentes grupos sociales y las diferentes áreas geográficas, a través de un análisis de datos proporcionados por los *Mossos d'Esquadra*.

#### ***1.1. Explicaciones sobre la distribución social y geográfica de las paradas policiales***

Existen diferentes aproximaciones teóricas que pueden ayudar a entender esta distribución social y geográfica, que ya han sido presentadas en el Capítulo 2, por ello en este se presentarán de forma breve. En resumen, existirían dos grandes perspectivas. Las que

---

<sup>252</sup> Obtenidos a través de una petición formal al *Departament d'Interior*.

entienden que las identificaciones tienen un objetivo específico de lucha contra la delincuencia, tal y como defiende la propia policía y como establecen las legislaciones, y otras que conciben las identificaciones como una herramienta que sirve principalmente para controlar comportamientos y personas percibidas como peligrosas para la idea de orden social que la policía defiende.

Dentro de la primera perspectiva que concibe a las identificaciones como una herramienta de control de la delincuencia encontramos la teoría del despliegue policial y la teoría de las ventanas rotas. La teoría del *police deployment* (“despliegue policial”) entiende que existe consenso en que la policía debe dirigir su actividad a controlar la delincuencia. Desde esta teoría se propone que la actividad policial se concentrará en aquellas áreas con mayores niveles de delincuencia a través de la información recabada por la policía y los requerimientos de los vecinos. Por lo tanto las personas que vivan o transiten esas zonas tendrán mayores probabilidades de ser objeto de paradas policiales (Bradford y Loader, 2016; Renauer, 2012). Desde la *broken windows theory* (“teoría de las ventanas rotas”) se defiende que el desorden debe ser un objetivo de la actividad policial puesto que es precursor de la delincuencia. Para luchar contra la delincuencia son necesarias estrategias proactivas dirigidas a los comportamientos incívicos y zonas “desordenadas” para prevenir que se cometan delitos más graves. Dentro de estas estrategias las paradas policiales son una herramienta clave debido a su carácter proactivo y a su visibilidad (Bowling y Marks, 2015; Fagan y Geller, 2015; Fagan et al., 2010; Geller y Fagan, 2010; Harcourt, 2001).

En contraste, la perspectiva del conflicto asume que la policía no actúa simplemente guiada por la información sobre delitos o por los requerimientos de los ciudadanos, sino que proactivamente busca controlar a las personas “peligrosas” para la idea de orden social que esta defiende. Para ello cuenta con incentivos puesto que las personas “peligrosas” suelen pertenecer a colectivos con poca capacidad de incidencia social. Desde esta perspectiva se han propuesto tres hipótesis: a) que el crecimiento proporcional de la población minoritaria puede ser percibido como una amenaza para los grupos dominantes y la policía actuará contra esta amenaza (por lo tanto, se espera que la policía centre su atención en aquellas áreas donde hay mayor porcentaje de población que pertenece a minorías étnicas o raciales); b) por otro lado, se propone que la policía focaliza su atención en aquellas personas que no encajan con lo que es “normal” en determinado tiempo y espacio (por ejemplo, las personas negras en barrios de mayoría blanca atraerán la atención de la policía,



pero también debería ocurrir lo contrario); c) en último lugar, se afirma que el comportamiento de la policía también está impregnado de esquemas mentales que relacionan a algunos grupos con una mayor tendencia al comportamiento desviado (Bradford y Loader, 2016; Petrocelli, Piquero y Smith, 2003; Renauer, 2012).

Algunos autores también han argumentado que la policía utiliza sus herramientas, entre ellas las paradas policiales, para disciplinar a determinados colectivos, generalmente jóvenes de clase baja que pasan mucho tiempo en la calle. Las identificaciones policiales se utilizarían, según estos autores, no para iniciar un proceso dirigido a determinar la culpabilidad penal sino para recordar a ciertos grupos y comunidades que están bajo vigilancia permanente (Choongh, 1998).

Por último, de forma más general, junto con lo anterior, se pueden relacionar las paradas policiales, como la primera herramienta de la que dispone la policía, con aquella investigación que resalta que la principal función de la policía es el mantenimiento del orden (por ejemplo, Brodeur, 2010). Se entiende por lo tanto que las paradas policiales persiguen objetivos que van más allá de la lucha contra la delincuencia (Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Tiratelli et al., 2018).

## ***1.2. Diseño de la investigación***

El objetivo de esta investigación es establecer si las identificaciones se utilizan sólo como una herramienta de prevención/persecución de infracciones o si tienen otras funciones más amplias de mantenimiento del orden a través de observar su distribución social y geográfica.

En base a las perspectivas teóricas anteriormente comentadas, las hipótesis que se han propuesto para comprobar son las siguientes:

H<sub>1</sub>: las identificaciones se concentraran en aquellos grupos de personas que cometen más delitos y en aquellos lugares donde se cometen más hechos delictivos.

H<sub>2</sub>: independientemente del nivel de infracciones de los diferentes grupos y zonas geográficas, las identificaciones se verán afectadas por otros factores demográficos y socioeconómicos relacionados con problemáticas sociales.

Para testar estas hipótesis se pidieron datos a los *Mossos d'Esquadra* sobre: personas identificadas según edad, sexo y nacionalidad; personas identificadas por Área Básica Policial (ABP)<sup>253</sup>. Posteriormente se calcularon las tasas por cada 100.000 habitantes utilizando datos de población residente por edad, sexo, nacionalidad y país de nacimiento de Idescat (2015a, 2015c, 2015d, 2015b) y del Ayuntamiento de Barcelona (2015e, 2015c, 2015b, 2015a). Además se incluyeron las siguientes variables sociodemográficas a nivel de ABP a partir de datos del Observatori d'Empresa i Ocupació (2016), Idescat (2015d, 2015e, 2015b, 2015c) y el Ayuntamiento de Barcelona (2014, 2015e, 2015c, 2015b, 2015a, 2015d): porcentaje de hombres; porcentaje de jóvenes; porcentaje de personas extranjeras; porcentaje de personas nacidas en un país no occidental; renta familiar disponible; y tasa de paro. Por último, a partir de los datos de la Encuesta de Seguretat Pública de 2015<sup>254</sup> y el Ayuntamiento de Barcelona (2016)<sup>255</sup>, se construyó la tasa de victimización por ABP. Todas las variables citadas se recogieron a partir de los datos de 2015 por su mayor disponibilidad para todas las variables<sup>256</sup>.

La técnica de análisis utilizada para aproximarse a la distribución social fue la estadística descriptiva, mientras que para la distribución geográfica se utilizó la regresión ordinaria múltiple.

---

<sup>253</sup> Una ABP es una “unidad mínima, geográfica y poblacional, dotada de unos servicios básicos para la atención primaria de las demandas de prevención, seguridad ciudadana, control del tráfico e investigación de primer nivel. El servicio básico se compone, por una parte, de una comisaría principal de la *Polícia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra* y de las demás comisarías desconcentradas que requieran las necesidades y la extensión del área, y por otra, de los cuerpos de policía local que haya en el territorio, coordinados por las correspondientes juntas locales.” (Mossos d'Esquadra, 2018a).

<sup>254</sup> Datos proporcionados por el *Departament d'Interior*.

<sup>255</sup> Debido a la falta de datos para 2015 se utilizó la media de los años 2012, 2013, 2014 y 2016.

<sup>256</sup> Los datos son aproximados puesto que en las bases de datos consultadas no se presentan desagregados por ABP, se hizo un cálculo aproximado a través de los datos por comarcas, municipios y distritos de Barcelona.

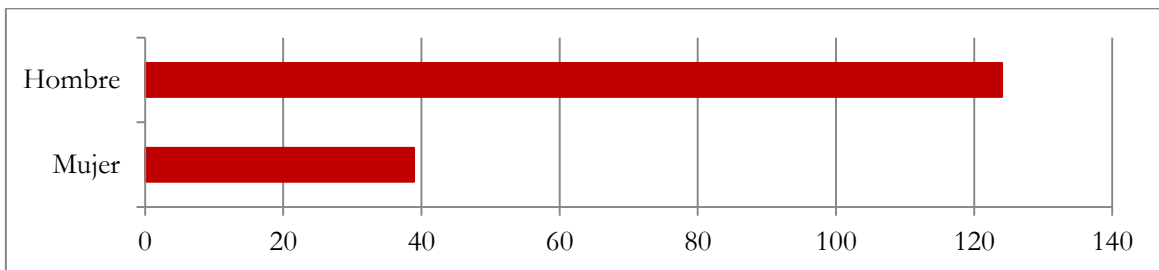
### 1.3. Resultados

#### 1.3.1. Distribución demográfica

En los siguientes gráficos se van a mostrar diferentes tasas de personas identificadas de diferentes categorías demográficas calculadas en base a la población residente de dichas categorías.

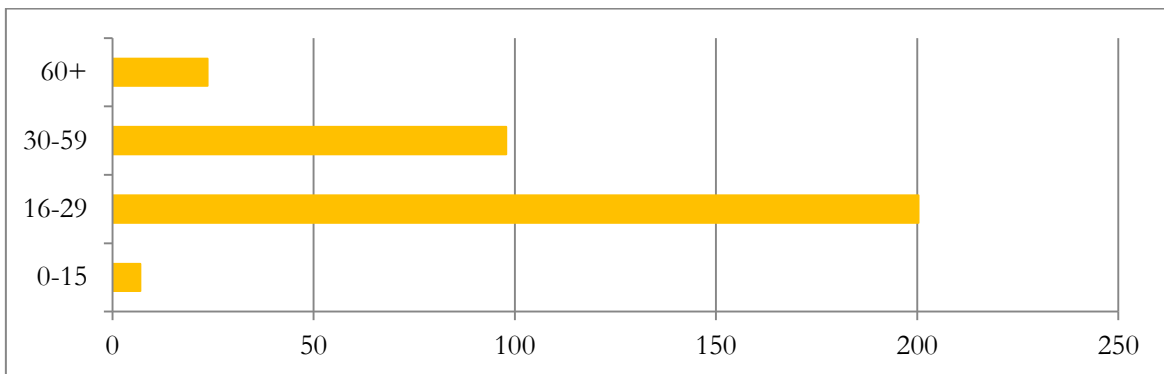
En el Gráfico 9 se puede observar como la tasa de personas identificadas es mayor para los hombres que para las mujeres. Sin embargo, sería interesante estudiar si a las mujeres se las identifica por comportamientos que en el caso de los hombres se toleran, como se ha visto que ocurre por ejemplo en el caso de las sanciones penitenciarias (Almeda, 2003).

Gráfico 9. *Tasa de personas identificadas según sexo.*



Elaboración propia

Gráfico 10. *Tasa de personas identificadas según grupo de edad.*

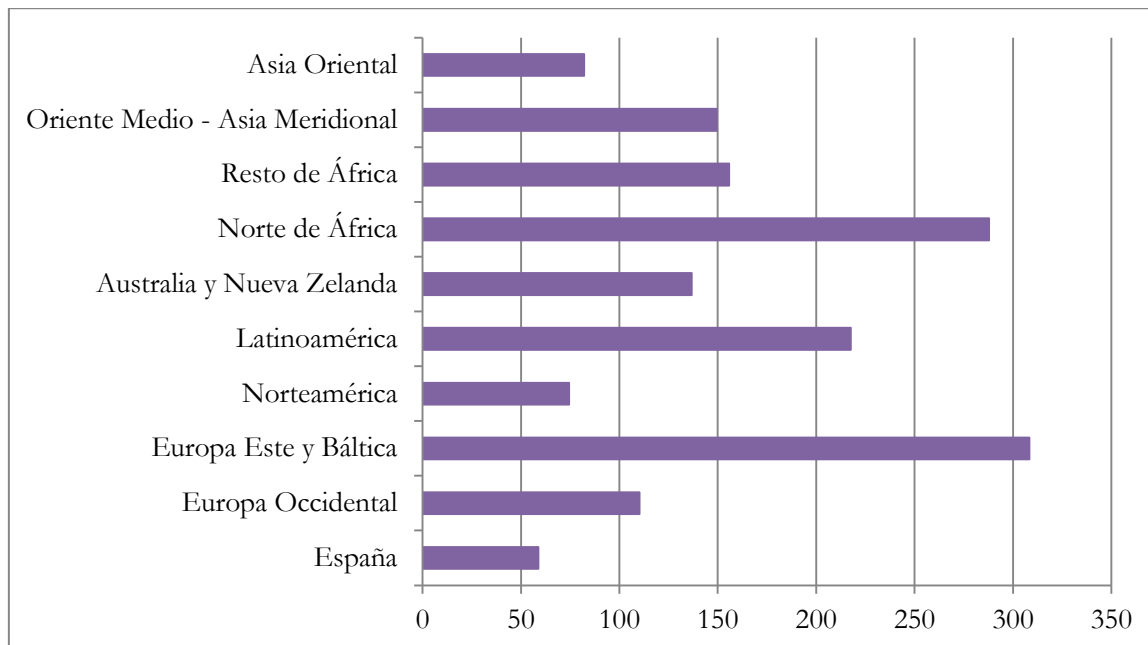


Elaboración propia.

El Gráfico 10 muestra como los jóvenes son desproporcionadamente más identificados por la policía. Seguramente esto ocurre por las mismas razones por las que los hombres son más identificados, es decir, comparativamente se detecta a más jóvenes cometiendo delitos (Tyler et al., 2014). Pero también cabría preguntarse si con los comportamientos de los jóvenes la policía tiene un grado de tolerancia menor o si la policía, en su faceta de

profesionales de mantenimiento del orden, vigila en mayor medida a los jóvenes para hacer que internalicen el orden social que la policía defiende (Choongh, 1998; McAra y McVie, 2005; Medina, 2014).

Gráfico 11. *Tasa de personas identificadas según nacionalidad (media 2012-2016).*



Elaboración propia.

Respecto a la nacionalidad, en el Gráfico 11 se puede observar como en general las personas que no tienen la nacionalidad española son más identificadas que las que la tienen. Sin embargo, esta desproporción es diferente según la nacionalidad. En la Tabla 10 se especifican las desproporciones en la tasa de personas identificadas respecto a la población española. Las desproporciones son de hasta 5 veces para las personas que provienen de países del norte de África o Europa oriental, y cerca de 4 veces para las personas que provienen de algún país de Latinoamérica. Las personas con nacionalidad de algún país de Asia Oriental son más identificadas que los españoles pero en menor proporción que el resto de personas de otras nacionalidades. Esto encaja con los resultados de otras investigaciones en nuestro contexto<sup>257</sup> (Añón et al., 2013; APDHA y IPAZ-UGR, 2016; FRA, 2010a).

<sup>257</sup> En otros contextos las personas que provienen de un país asiático suelen ser menos paradas por la policía que las personas nacionales (por ejemplo, Bradford, 2017).

Tabla 10. *Desproporciones en la tasa de personas identificadas respecto a la nacionalidad española.*

Nacionalidad	Desproporcionalidad
España	-
Europa Occidental	1,9
Europa Este y Báltica	5,2
Norteamérica	1,3
Latinoamérica	3,7
Australia y Nueva Zelanda	2,3
Norte de África	4,9
Resto de África	2,6
Oriente Medio - Asia Meridional	2,5
Asia Oriental	1,4

Elaboración propia.

### ***1.3.2. Distribución geográfica por ABP***

En referencia a la distribución geográfica, en la Tabla 11 se muestran tres modelos de regresión donde la variable dependiente es la tasa de personas identificadas por los *Mossos d'Esquadra* por cada 1.000 habitantes a nivel de ABP<sup>258</sup>. En el primer modelo se incluye la tasa de delitos, la media de patrullas diarias y la tasa de agentes por cada mil habitantes<sup>259</sup>. Se puede ver como en este caso solo la tasa de agentes tiene un efecto significativo (positivo), es decir a mayor ratio de agentes mayor tasa de personas identificadas, independientemente de la tasa de delitos y del número de patrullas. El segundo modelo está formado por las variables porcentaje de hombres, porcentaje de jóvenes y porcentaje de personas nacidas en un país no occidental (un país que no forme parte del conjunto de Norte-américa, Australia, Nueva Zelanda, Europa occidental), así como la tasa de paro y la Renta familiar disponible. En este caso, el porcentaje de jóvenes hace aumentar significativamente la tasa de personas identificadas y la renta tiene el efecto contrario (como se podría esperar de las hipótesis que tienen que ver con el mantenimiento del orden), aunque el efecto no es significativo a nivel  $p < 0,05$ . Una vez se juntan las variables de estos dos modelos, en el tercer modelo, se observa como la tasa de delitos se vuelve significativa (positiva), la tasa de agentes mantiene la dirección y la significación, el

<sup>258</sup> Transformada en su logaritmo natural para reducir la asimetría.

<sup>259</sup> Calculadas a partir de los datos de población anteriormente citados y los datos disponibles en el portal de datos abiertos de Mossos d'Esquadra (2018b).

porcentaje de extranjeros muestra un efecto negativo significativo (debido seguramente a la alta correlación entre esta variable y la tasa de delitos) y la renta mantiene su efecto. Es decir teniendo en cuenta todas las variables, sólo la tasa de agentes por cada 1.000 habitantes y el porcentaje de personas nacidas en un país no occidental tienen un efecto significativo, en el primer caso positivo y en el segundo caso negativo. Tomando en consideración el bajo número de observaciones, la tasa de delitos por cada 1.000 habitantes y la renta familiar disponible tienen efectos significativos a nivel  $p < 0,1$ . En el primer caso a mayor tasa de delitos mayor es la tasa de personas identificadas, como prevén las aproximaciones teóricas que entienden que las identificaciones son una herramienta de control de la delincuencia. Sin embargo, tal y como se desprende de la Hipótesis 2, la renta también tiene un efecto independiente al de la tasa de delitos. El efecto de la renta es negativo, es decir en aquellas ABPs con mayor renta la tasa de personas identificadas es significativamente (a nivel  $p < 0,1$ ) menor.

Tabla 11. *Modelos de regresión múltiple sobre la distribución de las personas identificadas por ABP.*

<b>VD: tasa personas identificadas x 1000 hab. (ln)</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3a</b>
Tasa delitos x 1000 hab.	0,001 (0,001)		0,003* (0,002)
Media de patrullas diarias	0,003 (0,01)		-0,0003 (0,01)
Tasa agentes x 1000 hab.	0,20*** (0,05)		0,18** (0,06)
% hombres		0,05 (0,03)	0,005 (0,03)
% personas nacidas en un país no "occidental"		-0,01 (0,01)	-0,03* (0,02)
% jóvenes		0,10* (0,06)	0,08 (0,05)
Renta familiar disponible		-0,03* (0,02)	-0,03* (0,02)
Tasa paro		-0,01 (0,02)	0,01 (0,02)
Constante	4,23*** (0,16)	1,77 (1,68)	3,62* (1,64)
N	59	59	59
R <sup>2</sup>	0,25	0,21	0,40
R <sup>2</sup> ajustada	0,21	0,14	0,30

Errores estándar entre paréntesis

\*  $p < 0,1$ , \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$

En todo caso, hay que tener en cuenta que las infracciones registradas por la policía no pueden considerarse como un indicador independiente del nivel de delincuencia en una ABP, ya que su efecto es endógeno respecto la variable dependiente (parte de lo que miden

las dos variables es lo mismo) (Bradford, 2017), puesto que las identificaciones son una herramienta que produce infracciones registradas. Por ello en el modelo 3b presentado en la Tabla 12 se procedió a sustituir la tasa de delitos registrados por la policía por la tasa de victimización. Se puede ver como al sustituir la tasa de delitos por la tasa de victimización (que tiene un efecto negativo en las identificaciones, aunque no significativo), la única variable que mantiene su efecto significativo es la de tasa de agentes por cada 1.000 habitantes. Cabe advertir que con las ABP encontrar relaciones significativas es difícil debido al reducido número de observaciones: 59. Por ello cabe fijarse además en las direcciones de los efectos. Exceptuando el caso de la victimización y el % de personas nacidas en un país no occidental (esta, seguramente, por el hecho de la correlación con la victimización), la dirección de los efectos es la esperada por las hipótesis propuestas.

Tabla 12. *Modelo de regresión múltiple sobre la distribución de las personas identificadas por ABP.*

<b>VD: tasa personas identificadas x 1000 hab. (ln)</b>	<b>M3b</b>
% personas victimizadas	-0,01
	(0,01)
Media de patrullas diarias	0,0004
	(0,005)
Tasa agentes x 1000 hab.	0,17**
	(0,06)
% hombres	0,001
	(0,03)
% personas nacidas en un país no “occidental”	-0,001
	(0,01)
% jóvenes	0,08
	(0,05)
Renta familiar disponible	-0,01
	(0,02)
Tasa paro	0,01
	(0,02)
Constante	3,48*
	(1,71)
N	59
R <sup>2</sup>	0,37
R <sup>2</sup> ajustada	0,27

Errores estándar entre paréntesis

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

## ***1.4. Discusión***

El hecho de que los hombres, las personas jóvenes y las personas extranjeras sean más parados por la policía es una constante en la investigación sobre paradas policiales (por ejemplo Añón et al., 2013; Bradford, 2017; Delsol y Shiner, 2015; FRA, 2010a; Gelman et al., 2007; Medina, 2014; Murray, 2014; Open Society Justice Initiative, 2006, 2009b; Tyler et al., 2014; Waddington et al., 2004). En cuanto a la distribución de las identificaciones según la nacionalidad, pese a que del Gráfico 11 y la Tabla 13 no se puede extraer que existe una discriminación hacia personas de ciertas nacionalidades (de países donde las personas suelen tener rasgos físicos no blancos), puesto que no se tienen datos sobre el comportamiento delictivo de estas, estos resultados están en consonancia con las investigaciones que se han hecho en España sobre el perfil étnico (Añón et al., 2013; APDHA y IPAZ-UGR, 2016; FRA, 2010a).

Respecto a la distribución geográfica, el reducido número de observaciones no permite encontrar relaciones significativas. Reduciendo el nivel esperado de significación estadística por lo anterior, parece que cuando se tienen en cuenta todas las variables introducidas, las variables que influyen en la tasa de personas identificadas son la tasa de delitos, mostrando una relación positiva (como por ejemplo en Petrocelli et al., 2003), la tasa de agentes con una relación positiva (algo que también muestra Bradford, 2017), el porcentaje de personas nacidas en un país no occidental (con una relación negativa, seguramente por su relación con la tasa de delitos), y la renta con una relación negativa (de forma similar en Bradford, 2017). Cuando se cambia la tasa de delitos registrados por la policía por la tasa de victimización (como un indicador independiente de delincuencia), la única variable que mantiene la significación estadística, manteniendo una relación positiva, es la tasa de agentes por cada 1.000 habitantes. Teniendo en cuenta las dos hipótesis planteadas, la Hipótesis 1 que propone una relación de las identificaciones únicamente con la delincuencia no encuentra apoyo en los resultados. Pero si se tiene en cuenta los resultados de las Tabla 13 y 14, el bajo número de observaciones y, por ello, la dirección de las relaciones de variables como la renta esto puede indicar que hay otras variables que ayudan a entender la distribución de las identificaciones más allá de la delincuencia o la victimización, como apuntaba la Hipótesis 2, que afirma que la distribución de las identificaciones no se explica únicamente por la distribución de la delincuencia.



## ***1.5. Limitaciones***

Esta investigación cuenta con diferentes limitaciones. En primer lugar, en cuanto al análisis demográfico, el número de valores perdidos, esto es de observaciones que no se pueden clasificar en las diferentes categorías demográficas, es de un 20% aproximadamente. Además, sobre estas observaciones no se tiene información sobre el comportamiento anterior o inmediato de la persona que permita separar la influencia de la conducta de la influencia del hecho de pertenecer a una categoría demográfica concreta. En segundo lugar, en cuanto al análisis geográfico, las limitaciones tienen que ver con el reducido número de observaciones (59) y con la falta de potenciales variables explicativas (la tasa de infracciones administrativas, por ejemplo) o control. En último lugar, en general, los datos no reflejan el hecho de que existen personas que han sido identificadas en más de una ocasión (118.050 en 2015 según los datos proporcionados por el Departament d'Interior).

## ***1.6. Conclusiones***

A modo de conclusión, demográficamente hablando las identificaciones se concentran en hombres, en jóvenes y en extranjeros (especialmente de Europa del Este, el Norte de África y Latinoamérica).

En cuanto a la distribución geográfica, sin tener en cuenta el nivel de delincuencia, las identificaciones se concentran en zonas con mayor porcentaje de hombres, jóvenes y extranjeros, así como en zonas con una renta menor. Cuando se controla por la delincuencia en base a las infracciones registradas por la policía, esta tiene un efecto positivo significativo, así como la tasa de agentes, y de las variables anteriores sólo el efecto negativo de la renta es casi significativo. Cuando se controla por la victimización, como indicador de delincuencia independiente, la única relación significativa es con la tasa de agentes. Es decir, en aquellas zonas con un ratio mayor de agentes hay mayor número relativo de personas identificadas (lo que confirma que las identificaciones son una herramienta fundamental para los agentes). Las limitaciones de los datos no permiten testar de forma satisfactoria las hipótesis propuestas. Aunque los resultados parecen apuntar a que las identificaciones son algo más que una herramienta de control de la delincuencia.

## **2. ¿Tienen las identificaciones policiales efectos preventivos en la delincuencia?**

Teniendo en cuenta el elevado número de identificaciones llevadas a cabo por la policía en España, como se verá en el apartado 4 de este Capítulo, un tema de investigación relevante en nuestro contexto debería ser conocer hasta qué punto estas prácticas están cumpliendo los objetivos marcados por la legislación: detectar y prevenir delitos. Es decir debería ser relevante conocer la eficacia de las identificaciones en el control de la delincuencia. Como se ha señalado anteriormente, estudios previos muestran que la eficacia en la detección de infracciones de las identificaciones en España es baja o moderada (Añón et al., 2013; García, et al., 2016; FRA, 2010a). Sin embargo, sobre la eficacia preventiva de las identificaciones no se han realizado investigaciones en España. Con este objetivo se diseñó la presente investigación.

### ***2.1. Explicaciones sobre la capacidad preventiva de las identificaciones***

Como se ha explicado en el apartado 1 del Capítulo 2, la posible capacidad preventiva de las identificaciones se basa principalmente en la perspectiva de la disuasión. Las identificaciones policiales deberían tener efectos preventivos ya que las paradas policiales pueden disuadir a las personas paradas y a la población general aumentando la percepción de actividad policial y, por lo tanto, del riesgo de ser descubierto en caso de cometer una infracción (Manski y Nagin, 2017; Ratcliffe et al., 2011; Tiratelli et al, 2018; Weisburd y Majmundar, 2017; Weisburd et al., 2016).

Por otro lado, algunos autores también ven plausible que las paradas policiales tengan efectos preventivos en la delincuencia a través de otros factores incapacitadores/situacionales. La actividad de paradas policiales puede hacer más difícil para los potenciales delincuentes infringir la ley de dos formas: i) por ejemplo, si se sabe que la policía está buscando activamente armas blancas en una zona concreta esto puede motivar la reducción de la actividad delictiva o de su gravedad en esa zona o el desplazamiento a otros lugares; o ii) si durante una parada el agente de policía detecta objetos que se iban a utilizar en un delito futuro (Belur, 2011; Tiratelli et al., 2018).

## ***2.2. Diseño de la investigación***

El objetivo de la presente investigación es evaluar la capacidad preventiva de las identificaciones policiales. Para ello se proponen las siguientes hipótesis a contrastar:

H<sub>1</sub>: Hay una relación negativa entre la tasa de identificaciones y la tasa de delincuencia general.

H<sub>2</sub>: Hay una relación negativa entre la tasa de identificaciones y la tasa de delitos específicos (más susceptibles de ser descubiertos mediante identificaciones: contra la propiedad, violentos o relacionados con drogas).

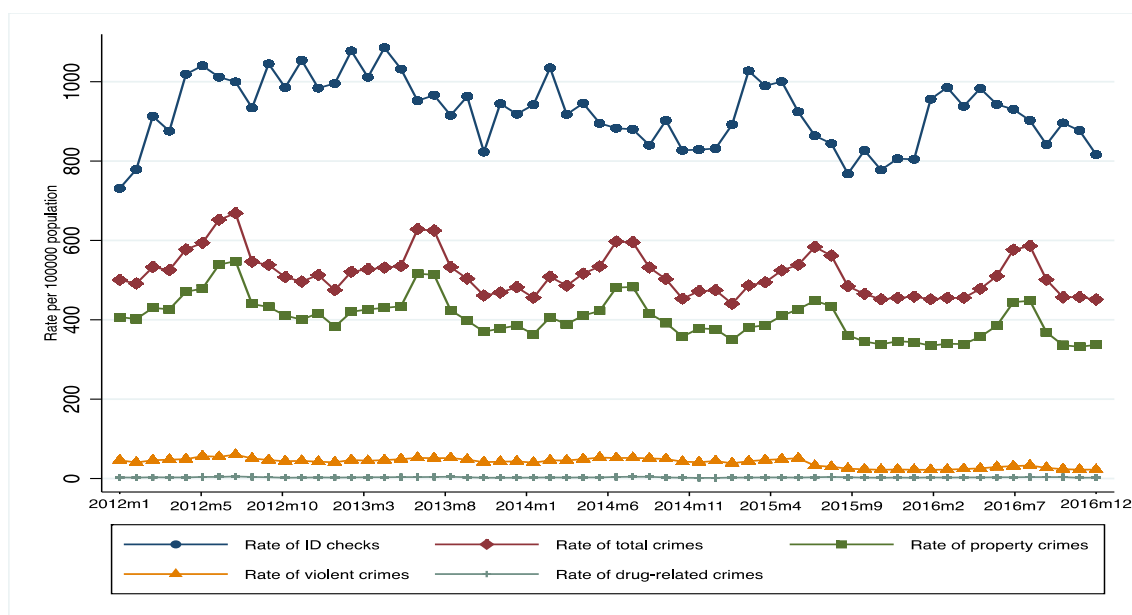
Para testar estas hipótesis, se requirió acceso<sup>260</sup> a datos mensuales (de enero de 2012 a diciembre de 2016) para las 59 ABPs de Cataluña para las siguientes variables: número de delitos (en general, contra la propiedad, violentos y contra la salud pública); número de infracciones administrativas; número de identificaciones; número medio de patrullas. Una vez se tuvo acceso a los datos, se calcularon las tasas por cada 100.000 habitantes, después se transformaron las variables en su logaritmo natural (para reducir la asimetría en su distribución) y finalmente se aplicó la regresión de efectos fijos. Esta regresión para datos longitudinales o en panel permite medir tanto la varianza entre unidades (entre ABPs en este caso) como la varianza a través del tiempo dentro de cada unidad (dentro de cada ABP), todo ello controlando el efecto de las características fijas de las ABPs, es decir aquellas características que no cambian a través del tiempo (Cameron y Trivedi, 2009).

En el Gráfico 12 se muestra la evolución de la tasa de identificaciones así como de los diferentes tipos de delitos que se incluyen en el análisis. En él se puede ver como los delitos contra la propiedad son responsables de la mayoría de la variación en la tendencia de la tasa general de delitos en el periodo analizado.

---

<sup>260</sup> A través de una petición formal de acceso a datos al *Departament d'Interior*.

Gráfico 12. Evolución identificaciones y delitos mes a mes en Catalunya en el período 2012-2016.



### 2.3. Resultados

Las sucesivas tablas que aparecen a continuación contienen los datos de una regresión de efectos fijos con el logaritmo natural de la tasa de identificaciones por cada 100.000 habitantes a nivel de ABP como variable explicativa, el logaritmo la tasa de la media de patrullas en la ABP como variable de control y como variables dependientes se van sucediendo: el logaritmo natural de la tasa de delincuencia general por cada 100.000 habitantes a nivel de ABP, el logaritmo natural de la tasa de delitos contra la propiedad por cada 100.000 habitantes a nivel de ABP, el logaritmo natural de la tasa de delitos violentos por cada 100.000 habitantes a nivel de ABP, el logaritmo natural de la tasa de delitos de drogas por cada 100.000 habitantes a nivel de ABP y el logaritmo natural de la tasa de infracciones administrativas por cada 100.000 habitantes a nivel de ABP<sup>261</sup>. Los resultados se presentan en el siguiente orden: sin *lag* (“desfase”), con *lag* de 1 mes, con *lag* de 2 meses y finalmente con *lag* de 3 meses<sup>262</sup>.

<sup>261</sup> Pese a que la ley no prevé que se utilicen las identificaciones para prevenir las infracciones administrativas es posible que éstas tengan efectos similares que en la delincuencia.

<sup>262</sup> Se ha escogido hasta tres meses ya que el posible efecto disuasorio de las identificaciones es probable que se dé a corto/medio plazo y no es tan probable a largo plazo (Tiratelli et al., 2018).

Tabla 13. Modelos de regresión de efectos fijos sin lag.

	Tasa delincuencia general	Tasa delitos propiedad	Tasa delitos violentos	Tasa delitos drogas	Tasa infracciones admin.
Tasa identificaciones	0.280***	0.308***	0.238*	0.691***	0.830***
	(0.057)	(0.067)	(0.093)	(0.185)	(0.087)
Tasa patrullas	0.0779	0.271***	0.929***	-0.238	-0.348***
	(0.045)	(0.061)	(0.101)	(0.13)	(0.076)
Constante	3.947***	2.891***	-0.808	-3.154**	-0.993
	(0.349)	(0.393)	(0.512)	(1.119)	(0.534)
N	3540	3540	3536	2622	3537
R <sup>2</sup> W	0.106	0.124	0.099	0.037	0.119
R <sup>2</sup> B	0.064	0.0001	0.051	0.102	0.248
R <sup>2</sup> O	0.068	0.001	0.037	0.130	0.203

Errores estándar en paréntesis.

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

La Tabla 13 muestra los resultados de diferentes modelos de regresión de efectos fijos con la tasa de identificaciones actuales como variable explicativa y el número medio de patrullas como variable de control (para controlar el efecto de la actividad policial general). En el primer modelo se puede decir que un incremento de un 1% en la tasa de identificaciones lleva a un incremento de un 0,3% en la tasa de delincuencia general, manteniendo constante el efecto (no significativo) de las patrullas policiales. Las relaciones son similares con los otros tipos de delitos (en cuanto a la dirección y la significación estadística) siendo su dirección opuesta a la esperada por la perspectiva de la disuasión. El efecto de las patrullas es significativo para los delitos contra la propiedad, los delitos violentos y las infracciones administrativas, sólo siendo el esperado por las hipótesis en este último caso. Atendiendo a los valores del coeficiente de determinación ( $R^2$ ) se puede ver como la cantidad de varianza entre ABP y a través del tiempo explicada por estas variables es pequeña, siendo mayor para la varianza dentro de cada unidad a lo largo de los meses. En todo caso, como son relaciones entre la tasa actual de identificaciones y de patrullas con las tasas de delitos existe el problema de la causalidad inversa, puesto que las identificaciones, y la actividad policial en general, pueden producir delitos registrados (Tiratelli et al., 2018). Por esta razón en las siguientes tablas se muestran los resultados introduciendo un desfase en la tasa de identificaciones y en la tasa de patrullas.

Con un mes de desfase las relaciones son similares, como se muestra en la Tabla 14. Manteniendo constante el efecto de las patrullas policiales, un incremento en la tasa de identificaciones el mes previo viene seguido de un aumento en las tasas de delincuencia

(aunque en el caso de la delincuencia violenta esta relación no es significativa) y también en la tasa de infracciones administrativas el mes siguiente. De nuevo la dirección de las relaciones es distinta a la esperada por las hipótesis. Sólo en el caso de las patrullas policiales y las infracciones administrativas parece encontrarse la relación esperada: un incremento de un 1% en la tasa media de patrullas el mes previo lleva a un descenso en un 0,4% en la tasa de infracciones, controlando el efecto de las identificaciones.

Tabla 14. *Modelos de regresión de efectos fijos con lag de 1 mes.*

	Tasa delincuencia general	Tasa delitos propiedad	Tasa delitos violentos	Tasa delitos drogas	Tasa infracciones admin.
Tasa identificaciones	0.193** (0.061)	0.197** (0.072)	0.150 (0.093)	0.556** (0.168)	0.384*** (0.085)
Tasa patrullas	0.137*** (0.036)	0.336*** (0.053)	1.068*** (0.095)	-0.332* (0.135)	-0.363*** (0.076)
Constante	4.356*** (0.377)	3.442*** (0.431)	-0.634 (0.522)	-1.965 (0.989)	2.066*** (0.509)
N	3481	3481	3477	2583	3478
R2 W	0.066	0.087	0.107	0.024	0.028
R2 B	0.012	0.013	0.034	0.000	0.006
R2 O	0.015	0.006	0.028	0.032	0.001

Errores estándar en paréntesis

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Cuando se introduce un desfase de 2 meses (Tabla 15), las relaciones de la tasa de identificaciones con las diferentes tasas de delitos son similares. De hecho, en comparación con la anterior tabla, se pierde la significación estadística para la tasa de delitos contra la propiedad y violentos. Por el contrario, el efecto de las patrullas es mayor, aunque la dirección solo es como se esperaba para los delitos de drogas y las infracciones administrativas.

Con un desfase de 3 meses (Tabla 16), el efecto de las identificaciones pierde poder y significación estadística (lo que reafirma la decisión de incluir sólo hasta 3 meses de desfase). Es sólo significativo para los delitos de drogas y las infracciones administrativas, aunque menor y todavía positivo. El efecto de las patrullas se incrementa excepto para los delitos de drogas (perdiendo la significación estadística) y las infracciones administrativas.

Para concluir, en todos los escenarios analizados los efectos estadísticamente significativos de las identificaciones eran los opuestos a los esperados por la perspectiva disuasoria<sup>263</sup>. Para las patrullas policiales los efectos eran los esperados por esta perspectiva solo para las infracciones administrativas y para los delitos de drogas en algunos casos.

Tabla 15. *Modelos de regresión de efectos fijos con lag de 2 meses.*

	Tasa delincuencia general	Tasa delitos propiedad	Tasa delitos violentos	Tasa delitos drogas	Tasa infracciones admin.
Tasa identificaciones	0.089* (0.044)	0.070 (0.053)	0.034 (0.096)	0.382*** (0.109)	0.264*** (0.073)
Tasa patrullas	0.170*** (0.034)	0.363*** (0.050)	1.145*** (0.097)	-0.387* (0.157)	-0.634*** (0.084)
Constante	4.960*** (0.253)	4.211*** (0.299)	-0.0909 (0.510)	-0.627 (0.605)	3.690*** (0.407)
N	3422	3422	3418	2542	3419
R2 W	0.031	0.053	0.104	0.013	0.033
R2 B	0.002	0.049	0.021	0.121	0.253
R2 O	0.001	0.034	0.020	0.009	0.139

Errores estándar en paréntesis

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

Tabla 16. *Modelos de regresión de efectos fijos con lag de 3 meses.*

	Tasa delincuencia general	Tasa delitos propiedad	Tasa delitos violentos	Tasa delitos drogas	Tasa infracciones admin.
Tasa identificaciones	0.007 (0.025)	-0.025 (0.036)	-0.032 (0.091)	0.256*** (0.069)	0.201** (0.069)
Tasa patrullas	0.239*** (0.039)	0.415*** (0.052)	1.290*** (0.104)	-0.153 (0.141)	-0.543*** (0.080)
Constante	5.304*** (0.171)	4.692*** (0.236)	-0.081 (0.515)	-0.452 (0.468)	3.848*** (0.412)
N	3363	3363	3359	2499	3360
R2 W	0.028	0.050	0.124	0.005	0.024
R2 B	0.038	0.092	0.014	0.0001	0.274
R2 O	0.029	0.069	0.017	0.024	0.157

Errores estándar en paréntesis

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

<sup>263</sup> En España los datos sobre delitos registrados se recolectan inmediatamente para las estadísticas policiales en el momento en que la policía conoce un posible delito (Aebi, 2010). Por lo que es improbable que una posible explicación de las relaciones positivas entre las tasas de identificaciones desfasadas y las tasas de delitos se deba a aspectos del registro estadístico.

## ***2.4. Discusión***

Los resultados de estudios longitudinales con datos observacionales en otros contextos, que se pueden comparar con el presente análisis, ya han sido presentados en el primer apartado del Capítulo 2. Para resumir, Smith et al. (2012 citado en Tiratelli et al., 2018), utilizando datos de Nueva York a nivel de distrito para explorar los efectos de las paradas policiales desfasadas semanalmente en nueve tipos de delitos, concluyen que las paradas estaban asociadas negativamente con cuatro tipologías (hurto de vehículo, robos, agresiones y violaciones) pero no con los otros. Los efectos, incluso cuando eran significativos estadísticamente, eran muy pequeños. Por su parte, Rosenfeld y Fornango (2012) también utilizando datos de Nueva York a nivel de distrito, pero esta vez agregados a nivel anual, no encuentran que las paradas policiales tengan efectos significativos de reducción en delitos de robos o robos en casa. Por otro lado, Weisburd et al. (2016) exploran las paradas policiales en Nueva York con datos diarios y mensuales agregados a nivel de *hotspots* (segmento de calles). Estos autores observan que las paradas tienen una relación negativa significativa con los delitos estudiados. Aunque el tamaño del efecto varía mucho dependiendo de las zonas. Por último, Tiratelli et al. (2018) analizando datos diarios y semanales de los distritos de Londres durante 10 años advierten que la tasa de paradas desfasada tiene una relación muy débil, cuando significativa, con diferentes tipos de delitos (excepto en el caso de drogas donde la relación es más fuerte, aunque puntualizan críticamente las posibles explicaciones de ello).

En resumen, pese a las diferencias, parece que los resultados de la presente investigación aunque diferentes en algunos aspectos no están tan alejados de los de otras investigaciones y en conjunto parecen apuntar en una dirección: la capacidad disuasoria de las paradas policiales, cuando existe, es limitada.

## ***2.6. Limitaciones y conclusiones***

Esta investigación tiene algunas limitaciones relevantes que aconsejan tomar con cautela los resultados. En primer lugar, los análisis dependen de los datos policiales, por lo tanto solo aplican para aquellas actividades registradas por la policía. En segundo lugar, y comparando por ejemplo con el estudio de Weisburd et al. (2016), se han utilizado unidades geográficas



muy grandes y es posible que estas relaciones fueran diferentes si se analizaran en unidades más pequeñas. En tercer lugar, se puede decir lo mismo del periodo temporal, en el futuro sería interesante mirar las relaciones en periodos más cortos (como semanas o días). Y finalmente, la falta de datos a nivel de ABP hace difícil encontrar más variables de control para el análisis.

A modo de conclusión, y con las limitaciones en mente, la investigación muestra que las identificaciones no parecen eficaces en la prevención de delitos. En ninguno de los escenarios planteados las tasas de identificaciones mostraban una relación negativa significativa con las diferentes tasas de delitos, incluso en algunos casos la relación era la contraria, desautorizando las hipótesis planteadas sobre la capacidad disuasoria de las identificaciones.

Esto junto con el hecho de que investigaciones anteriores apuntan a que tampoco parecen eficaces en la detección de delitos (por ejemplo, Añón et al., 2013; García et al., 2016) debería plantear diferentes cuestiones. Principalmente debería llevar a cuestionar si realmente las identificaciones son una herramienta de control de la delincuencia, como dispone la legislación, y por lo tanto la forma en la que se llevan a cabo actualmente es ineficaz, o si realmente las identificaciones se utilizan con otros objetivos más generales de mantenimiento del orden, como apuntan algunos autores (por ejemplo, Bradford y Loader, 2016), y por lo tanto la eficacia en el control del comportamiento delictivo pierde relevancia.

### **3. Conclusiones generales sobre las investigaciones presentadas**

La primera investigación presentada parece apuntar a que existen otros factores más allá del comportamiento delictivo que explican la distribución social y geográfica de las identificaciones. Algo que también ha aparecido en otros trabajos aunque con diferentes factores (por ejemplo, Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Geller y Fagan, 2010; Petrocelli et al., 2003; Pierson et al., 2017; Renauer, 2012). Es decir, los resultados de esta investigación se suman a la evidencia de que las identificaciones no se distribuyen de igual

forma entre los diferentes grupos sociales ni entre las diferentes zonas geográficas, independientemente del efecto de la conducta delictiva.

La segunda investigación muestra como a nivel agregado en las ABPs de Cataluña las identificaciones no tienen efectos preventivos en la delincuencia, es decir no cumplen con uno de los objetivos para los que la ley habilita el uso de este poder. Pese a que en teoría las paradas policiales tengan un potencial disuasorio o preventivo (Manski y Nagin, 2017; Weisburd y Majmundar, 2017) y que algunos estudios confirmen estas teorías, como en Smith y Purtell (2008, citados en Weisburd y Majmundar, 2017) o en Weisburd et al. (2016), estos efectos son débiles en general (Bradford, 2017), y existen otros estudios que apuntan en la dirección contraria (MacDonald et al., 2016; Rosenfeld y Fornago, 2012; Tiratelli et al., 2018).

Teniendo todo ello en cuenta y volviendo a la discusión en torno a la justificación de las identificaciones, si realmente las identificaciones fueran únicamente una herramienta de control de la delincuencia, tal y como disponen los ordenamientos jurídicos y tal y como defiende la policía, se esperaría una relación más fuerte y robusta entre estas y el comportamiento delictivo (Bradford y Loader, 2016), incluso contando con la influencia de otros factores. Una posible explicación es que la práctica actual de las identificaciones es ineficaz, puesto que no se distribuye principalmente en base al comportamiento delictivo y no se consigue disuadir este. Sin embargo, otra posible explicación, es que las identificaciones policiales no se utilicen principalmente como una herramienta de control del delito y se utilicen antes como una herramienta de mantenimiento de orden (tal y como defienden, por ejemplo, Bowling y Marks, 2015; Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Delsol, 2015; Dixon, 1997).

#### **4. Reflexión sobre la práctica de las identificaciones policiales en España**

Las paradas policiales siguen siendo una herramienta ampliamente utilizada por la policía en España, pese a todas las polémicas que envuelven esta práctica (sobre todo aquellas relacionadas con su distribución desproporcionada sobre determinados colectivos), su

aparente baja eficacia en el cumplimiento de su objetivo oficial de control de la delincuencia, y las consecuencias negativas que parecen conllevar.

A cuenta del contexto comparado, Bradford (2017) ofrece tres posibles respuestas a esta aparente contradicción: i) son un aspecto fundamental del control policial, cuando se entiende este como una actividad clasificatoria y de mantenimiento de orden; ii) los agentes de policía están convencidos de su utilidad a la hora de generar detenciones, sanciones e información útil; iii) los ciudadanos y los poderes públicos promueven este poder ya que es una forma proactiva y visible de control policial y genera apariencia de orden.

En España hay indicios de que estas razones también parecen sustentar un uso extensivo de las identificaciones. En referencia al primer motivo, no existen investigaciones específicas al respecto, pero como se ha visto, algunos autores afirman que las identificaciones tienen otros objetivos más allá de los establecidos en la legislación y que tienen que ver con el mantenimiento del orden (Bilbao, 2015; Escudero et al., 2015; García, 2012; González, 2013). Sobre el propósito que persiguen realmente las identificaciones policiales, el hecho de que se encuentren en una ley administrativa (y no penal) y que esta ley sea para la protección de la seguridad ciudadana, ya puede tener significado por sí mismo. Se ha de tener en cuenta, que el concepto de seguridad ciudadana, indefinido en la propia ley, parece recoger la idea de mantenimiento del orden público (Jueces para la Democracia, 2014; Maqueda, 2015)<sup>264</sup>.

Diferentes personas han puesto de manifiesto que el uso de las identificaciones policiales en España tiene otros objetivos más allá de la indagación de infracciones y la prevención de la delincuencia. En una perspectiva similar a la de Choongh (1998), según González (2013) las identificaciones no persiguen, o no lo hacen únicamente, los objetivos de indagación y prevención de delitos sino que pretenden enviar el mensaje a ciertos colectivos de que están bajo vigilancia continua.

---

<sup>264</sup> Esto se puede ver claramente, por ejemplo, cuando la LOPSC regula la actuación de la policía en manifestaciones en su sección segunda titulada “Mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones”. En este caso “seguridad ciudadana” es intercambiable por “orden público”. Pero este último, como advierte (Izu, 1988), se viene evitando por su connotación durante la dictadura franquista.

Por su parte, Escudero et al. (2015 p. 192–193) entienden que las identificaciones van dirigidas a perpetuar una posición subalterna de las personas extranjeras en nuestra sociedad:

“La evidente ineficacia de estos criterios en la supuesta lucha contra la inseguridad ciudadana nos puede hacer pensar que las identificaciones no están motivadas únicamente por labores de prevención de delitos o búsqueda de delincuentes. (...) Tampoco parece una política muy eficiente en la correlación identificaciones/expulsados. (...) Todo apunta a que ni las redadas de ‘prevención y detección de la delincuencia’, ni las llevadas a cabo contra la ‘inmigración irregular’ persiguen el objeto concreto que dicen buscar. Más bien, dichas redadas efectúan, mediante el acoso, el sometimiento de una población cuya posición social debe estar subordinada al ‘interés general’ de la sociedad de acogida.”

Para García (2012) las identificaciones son una de las técnicas policiales que se enmarcan en lo que él denomina el “dispositivo securitario” de la seguridad ciudadana. Este dispositivo está pensado para:

“en primer lugar gestionar y redistribuir los riesgos —que se asume que no van a ser eliminados en un contexto de crecientes desigualdades— mediante las técnicas de la diferenciación y la prevención situacional; en segundo lugar, crear el problema de la ‘inseguridad ciudadana’ en el imaginario social y establecer, así, una demanda que constituirá el sentido del monopolio estatal (o privado) de la violencia física y dejará abonado un nuevo campo para los negocios privados y la centralización de poder político; y en tercer y último lugar, capitalizar dicho campo, el de la ‘inseguridad ciudadana’, con el fin de que se transforme en fuente de recursos y de poder (dinero, votos, reconocimiento).” (García, 2012, p. 575).

En este marco de análisis, en línea con Barker (2016) y Bradford y Loader (2016), las identificaciones son una herramienta visible de diferenciación social, en la que confluyen los objetivos del dispositivo securitario con la cultura disciplinaria de la policía, que separa a los “buenos” ciudadanos de aquellos que no lo son, señalando y criminalizando a estos últimos. Esto sirve para controlar a colectivos de “riesgo” (migrantes, minorías étnicas, etc.), para que sepan que están bajo vigilancia y que no cuentan con los mismos derechos

que el resto de la población (por ejemplo, la libertad de movimiento<sup>265</sup>) o que tengan las mismas oportunidades económicas, y así evitar que de alguna manera amenacen el orden social dominante. Pero también sirven para reforzar las fronteras entre estos colectivos y la población general, previniendo el establecimiento de vínculos entre ellos, lo que facilita el control social desde una perspectiva de la gestión de las poblaciones (Foucault, 2006).

Algunos autores otorgan a las identificaciones objetivos más específicos. Por ejemplo, de la Serna (entrevista) afirma que muchas veces se utilizan como una herramienta de represión de la libertad de expresión y disuasión de la protesta, cuando se utilizan indiscriminadamente en manifestaciones o concentraciones para evitar un desahucio<sup>266</sup>. En este sentido Bilbao (2015, p. 252) expone que:

“Los agentes de policía suelen identificar a los asistentes a una manifestación no comunicada como medida necesaria para tramitar la correspondiente denuncia. A tenor de la información recabada por las organizaciones de defensa de los derechos civiles, en los últimos años se ha generalizado la práctica consistente en someter a los participantes en este tipo de manifestaciones a comprobaciones masivas e indiscriminadas de identidad y se ha registrado un aumento significativo en el número y la cuantía de las multas impuestas no sólo por promover, sino también por asistir a reuniones no comunicadas, sanciones estas últimas que carecen, a mi juicio, de cobertura legal, porque el art. 23.c), al igual que el 37.1 de la nueva Ley, atribuye la responsabilidad únicamente a los organizadores o promotores. Aunque muchas de las sanciones económicas impuestas a simples participantes son anuladas cuando se recurren ante los tribunales, entre otras razones porque una persona que asiste a una manifestación no comunicada no tiene por qué conocer esa circunstancia, y otras no se ejecutan, lo cierto es que tanto las identificaciones sistemáticas como la apertura de expedientes sancionadores pueden tener un efecto disuasorio, que acabe desalentando la participación en reuniones públicas.”

---

<sup>265</sup> No es sólo la afectación en el momento de la identificación, y un eventual acompañamiento a dependencias policiales, las personas que han sido identificadas en más de una ocasión comienzan a evitar ir a determinados lugares, donde saben que la policía suele realizar controles de identidad, y a cambiar sus rutinas de movimiento y uso del espacio público (García, 2012; Rodríguez, entrevista).

<sup>266</sup> De hecho como consecuencia de este uso de las identificaciones por parte de la policía surgió una campaña de protesta, vinculada al movimiento 15M, que se denominó DNI (“Di No a las Identificaciones”). Los organizadores de esta campaña abrieron una página web donde se pueden encontrar, entre otras cosas, los motivos de la campaña y consejos para las personas que son objeto de una identificación policial (<http://stopidentificaciones.org/>).

Sobre si los policías creen en la utilidad de las identificaciones, José María Benito, en calidad de portavoz del SUP, decía en una entrevista que “se nos da una bonificación de 500 euros por bajar la delincuencia en nuestra zona y los jefes entienden que se baja la delincuencia identificando a diestro y siniestro” (Europa Press, 2012). Es decir, que la propia policía entiende y los superiores policiales están convencidos de que son una herramienta eficaz en la lucha contra la delincuencia<sup>267</sup> (como, por ejemplo, también se desprende de las entrevistas con agentes de Open Society Institute, 2007; Wagman, 2006). Según los agentes de policía entrevistados, una identificación es útil en la lucha contra la delincuencia, ya que más allá de sus objetivos inmediatos, puede tener efectos disuasorios en personas con antecedentes o que planean cometer un delito, ya que aumenta su percepción de poder ser descubierto por la policía. Y, además, la identificación puede hacer aumentar el sentimiento de seguridad de las personas que la observan porque ven que la policía hace su trabajo. Por estos motivos las identificaciones suelen ser utilizadas como un indicador de desempeño policial (GEA 21, 2008; González, 2013; Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2013).

Por último, relacionado con lo anterior, respecto a si son una forma visible y proactiva de acción policial que puede hacer calmar las demandas de mayor seguridad que reciben por parte de la población y sus jefes políticos (algo que también entienden los agentes de policía, ver las entrevistas de Open Society Institute, 2007), parece que así lo creen algunos ciudadanos en atención a algunos testimonios recogidos por las BVODH (2014), que consideran los controles de identificación necesarios para mantener la seguridad y el orden.

Sin embargo, estas razones no parecen explicar por qué en el contexto español las identificaciones se utilizan de forma más extensiva que en otros países. En atención a los (pocos) datos comparados disponibles, la policía española identifica en mayor medida que las policías de otros países, como se muestra en la Tabla 16.

Bradford (2017), al considerar las paradas policiales un aspecto clave del trabajo policial, entiende que a mayor número de agentes, mayor será probablemente el número de paradas policiales. Como se puede observar en la Tabla 17, sólo teniendo en cuenta la Guardia Civil

---

<sup>267</sup> Esto también explica porque ante el aparente aumento de apuñalamientos en el Raval de Barcelona la primera solución propuesta sea llevar a cabo identificaciones de forma colectiva (Martorell y Álvarez, 2018).

y el CNP (que son para las organizaciones de las que se disponen los datos de identificaciones), la ratio de agentes por habitantes es mayor que en Inglaterra y Gales pero menor que en la ciudad de Nueva York. Por lo tanto parece que este factor no puede explicar las diferencias en las tasas de paradas por cada 1.000 habitantes.

Tabla 16. *Tasas comparadas de paradas policiales por cada 1.000 habitantes.*<sup>268</sup>

Año	España	Inglaterra y Gales	Nueva York	Escocia	Hungría*	Chile
2008	193,1	23,7			161	
2009	179,9	23,3				
2010	152,5	23	73,4			
2011	187,7	21,1	82,8			129,4
2012	170,2	17,9	63,7			135,4
2013	141,2	15,8	22,8	129		98,3
2014	165	9,4	5,4			104
2015	141,8	6,6	2,7			

\* Basado en la media entre las tasas para tres ciudades de Hungría (Open Society Justice Initiative, 2009a)

Elaboración propia a partir de Duce (2016), INE (2018), INE Chile (2017), Irarrázabal (2015), Lennon y Murray (2018), Ministerio del Interior (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016), NYCLU (2018), Office for National Statistics (2018), Open Society Justice Initiative (2009a), United Kingdom Government (2017a) y United States Census Bureau (2017).

Tabla 17. *Tasa de agentes de policía por cada 1.000 habitantes.*

Año	España	Inglaterra y Gales	Nueva York
2009	2,9	2,6	
2010	3,1	2,5	4,3
2011	3,1	2,4	4,2
2012	3,2	2,3	4,1
2013	3,2	2,3	4,1
2014	3,1	2,2	4,1
2015	3,1	2,1	4,2

Elaboración propia a partir de FBI (2018), INE (2018), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015), Office for National Statistics (2018), United Kingdom Government (2017b) y United States Census Bureau (2017).

<sup>268</sup> Esta comparación tiene varias limitaciones. En algunos casos se comparan territorios y organizaciones administrativas muy distintas, pues no es fácilmente comparable lo que ocurre a nivel policial en una ciudad que en un país entero. Por otro lado, en el caso español o chileno no se conoce el número total de identificaciones llevadas a cabo por todos los cuerpos policiales. Además, se están comparando potestades, que aunque se puedan incluir dentro de un mismo marco sociológico, el de las paradas policiales (Bradford, 2017) o controles discrecionales (Maillard et al., 2018), están reguladas de manera distinta (por ejemplo, en el caso español se permite su uso para el control de la migración). Sin embargo, a falta de otros datos se pueden considerar como indicios de un mayor uso de las identificaciones por parte de la policía española.

Además, como se muestra en la Tabla 18, los agentes de policía españoles llevan a cabo (muchas) más paradas en proporción.

Tabla 18. *Ratio paradas/agentes de policía.*

Año	España	Inglaterra y Gales	Nueva York
2009	61,4	9	
2010	49,7	9,3	17,3
2011	59,7	8,9	19,9
2012	53,7	7,9	15,4
2013	44,9	7,1	5,5
2014	53,1	4,3	1,3
2015	46,3	3,1	0,7

Elaboración propia a partir de FBI (2018), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015), Ministerio del Interior (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016), NYCLU (2018), United Kingdom Government (2017a, 2017b).

Algunos autores apuntan a que el hecho de que sea uno de los poderes policiales más utilizados por la policía en España, que sea una actividad rutinaria para cualquier agente destinado a la vía pública, tiene que ver con que, con pocas excepciones, no existe ningún tipo de control de esta actividad por parte de las propias organizaciones policiales<sup>269</sup> u otras instituciones (de la Serna, 2017; GEA 21, 2008; González, 2013; Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2013). Aunque las identificaciones policiales son un medio extraordinario que debe utilizar la policía en determinados casos, en atención a los datos, y según Añón et al. (2013), en España son una práctica más bien generalizada que excepcional. Esta disociación entre regulación, que les dota de un carácter extraordinario, y práctica, donde tiene un carácter rutinario, tiene que ver con que pese a las restricciones, como se ha visto en el apartado primero del Capítulo 3, la legislación genera un espacio de discrecionalidad donde los miembros de los cuerpos policiales interpretan su potestad para parar e identificar a personas<sup>270</sup> (Añón et al., 2013; de la Serna, 2017; GEA 21, 2008; González, 2013; Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2013; Ríos et al., 2015;

<sup>269</sup> De hecho, como se ha dicho, algunos cuerpos policiales utilizan el número de identificaciones como indicador de buen servicio (GEA 21, 2008; González, 2013; Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2013).

<sup>270</sup> Bowling y Phillips (2007), refiriéndose al poder policial de parar y cachear en Reino Unido, hablan de la necesidad de conocer la práctica de este poder ante la vaguedad de la legislación que otorga gran discrecionalidad a la policía. Por ejemplo, en el caso español, un agente de policía entrevistado por Open Society Institute (2007, p. 55) decía “Yo puedo sospechar de una persona pero otro agente no. Es muy arbitrario”.



Varela y Ramírez, 2010). Pero el problema parece que no es solo la ambigüedad de la regulación analizada, pues algunos autores señalan que los protocolos internos (autorregulación) de los cuerpos policiales también otorgan a los agentes una amplia discreción individual a la hora de interpretar la concurrencia de los requisitos legales para una intervención policial y también para la identificación (GEA 21, 2008; González, 2013; Ríos et al., 2015).

Esta discrecionalidad puede variar en función de la unidad a la que pertenece el policía. Wagman (2006) señaló que las unidades de seguridad ciudadana cuentan con más discrecionalidad que otras, como las de tráfico. GEA 21 (2008) distingue entre discrecionalidad alta y baja a la hora de parar e identificar a una persona. Existe discrecionalidad alta cuando el agente para a una persona según su propia iniciativa, mientras que existe discrecionalidad baja cuando esa parada viene motivada por factores externos (por ejemplo, cuando existe una descripción de un sospechoso hecha por un testigo de un incidente) (esta diferenciación es consistente con la que realizan otros autores en otros contextos, por ejemplo Quinton et al., 2000).

Para entender qué criterios guían una identificación cuando hay un espacio de discrecionalidad alta, es decir que decide el agente en base a su iniciativa, se han realizado diferentes investigaciones, principalmente mediante entrevistas con agentes de policía. En estas entrevistas se les pregunta directamente por los criterios que estos siguen para considerar que deben identificar a alguien. Aunque en las entrevistas realizadas por Open Society Institute (2007) la mayoría de agentes resaltaron la necesidad de basar la parada e identificación en un motivo justificable, la mayoría de investigaciones han puesto de manifiesto la recurrencia de los agentes al “sentido común”, la “experiencia”, “el sexto sentido” o la “intuición” como base para llevar a cabo una identificación a personas “sospechosas”, “nerviosas”, “fuera de lugar” o “extrañas” (GEA 21, 2008; Open Society Institute, 2007; Open Society Justice Initiative, 2009a; Wagman, 2006). Por su parte, Wagman (2006) señala además que los criterios que algunos agentes de policía seguían para parar e identificar a una persona estaban impregnados de prejuicios hacia las personas

migrantes y pertenecientes a determinadas minorías étnicas o raciales<sup>271</sup>, como también puede verse en los extractos de las entrevistas de García (2012) y GEA 21 (2008). Por lo que las personas de estos colectivos pueden tener mayor probabilidad de parecer “nerviosas”<sup>272</sup> o “sospechosas” de cara a la policía. Esto hace que, por ejemplo, en la investigación presentada en GEA 21 (2008) y Open Society Justice Initiative (2009a) cuando los investigadores preguntaron a los agentes de policía de la ciudad de Girona el motivo por el que paraban más a personas de nacionalidad u origen marroquí, estos respondieron que era porque estas personas suelen llevar más armas blancas. Por el contrario, en la propia investigación se reveló que las personas de nacionalidad española tenían mayor probabilidad de que se les encontrara un arma blanca.

Sin embargo, este espacio de discrecionalidad también existe en otros países por lo que por sí solo no puede explicar la “excepcionalidad” del caso español. Además, el control institucional, como se ha visto, tiene varias deficiencias, lo que algunos autores señalan como criterio clave es el nivel de debate público (Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016; Lennon y Murray, 2018; Tiratelli et al., 2018). Y en España ese debate público, pese a que ha surgido en ocasiones respecto al uso del perfil étnico, como se ha visto anteriormente, no se ha dado de la misma manera que ha ocurrido en Estados Unidos o Reino Unido.

Pese a que en España las identificaciones parezcan utilizarse más que en otros países, teniendo en cuenta todas las limitaciones en la comparación de los datos, su uso se ha reducido respecto a años anteriores, entre el año 2007 y el año 2015 el número de identificaciones se redujo en torno al 35% (como se puede ver en el Gráfico 1 en la Introducción). Esto puede tener que ver con las denuncias sobre el uso de perfil étnico y redadas racistas realizadas por diferentes instituciones y actores, como se ha expuesto en el

---

<sup>271</sup> GEA 21 (2008) señala que la opinión mayoritaria de los agentes sobre la inmigración en sus respectivos municipios es que es conflictiva y el número de personas extranjeras es excesivo. Los grupos percibidos como más peligrosos según los agentes de policía son las personas de origen magrebí o de etnia gitana (que en su mayoría no son extranjeras). Pero también existen prejuicios como que los ecuatorianos tienen una relación conflictiva con el alcohol, las bandas violentas del Este, los rumanos y los robos, las personas chinas trabajando en talleres ilegales, etc.

<sup>272</sup> A este respecto Wagman (2006, p. 3) señala “el criterio del ‘nerviosismo’ merece un breve comentario. Es lógico que un indocumentado parado por la policía, en muchos casos, se muestre muy nervioso debido a que puede ser detenido y deportado o sufrir consecuencias muy negativas. A todo ello se une que la policía de su país de origen es a menudo mucho más represiva. El indocumentado también sabe que la policía suele detener con frecuencia a los inmigrantes, y considera que ellos reciben peor trato que la mayoría de los españoles.” En la misma dirección también se manifiestan García et al. (2016) y GEA 21 (2008).

Capítulo 3. Sin embargo, el nivel de debate sigue siendo muy tímido con respecto a otros países, es decir sin llegar a representar un contexto con un *hot climate* en términos de Murray y Harkin (2017). Y ello junto con las características propias del sistema policial español (mayor tasa de agentes) y de la historia de la policía en España (mayor autonomía y menor control por parte de otros poderes públicos), puede explicar este mayor uso extensivo. Sin embargo, estas son posibles explicaciones para las que se necesita mayor investigación.



## CONCLUSIONES

Hasta la fecha la investigación criminológica en España, si se compara con el contexto internacional, ha desatendido en gran medida la figura de las identificaciones policiales, con excepciones que han centrado su foco en aspectos específicos, como la eficacia en la detección de delitos (por ejemplo, GEA 21, 2008) o el perfil étnico (por ejemplo, APDHA y IPAZ-UGR, 2016). El objetivo general de esta tesis es intentar rellenar ese hueco mediante un análisis criminológico de las identificaciones policiales desde una perspectiva crítica. Esto se considera necesario por varias razones, entre ellas, el alto número de identificaciones que se llevan a cabo en España (Añón et al., 2013), los debates que han surgido respecto a su práctica (principalmente relacionados con su uso en el control de la inmigración irregular y el uso del perfil étnico) (por ejemplo, Amnistía Internacional España, 2011), la baja eficacia que señalan algunas investigaciones (Añón et al., 2013; García et al., 2016; GEA 21, 2008) y que a través de esta potestad se puede pensar en términos amplios sobre las funciones de la policía (Bradford y Loader, 2016).

En el Capítulo 1 se expone que la policía ostenta un gran poder tanto a nivel material como simbólico. La institución policial es la evolución de una potestad estatal, el poder policial, poco delimitada e indefinida dirigida a prevenir amenazas contra la paz y el bienestar de los ciudadanos (Dubber, 2005). También es el principal instrumento que representa la pretensión del Estado por monopolizar el uso de la fuerza legítima (Brodeur, 2010; Monjardet, 2010; Reiner, 2010). Además, la policía, como símbolo de la promesa de orden y seguridad, cuenta con poder a nivel simbólico: la capacidad de provocar disuasión en potenciales delincuentes<sup>273</sup> y la habilidad para generar sensación de seguridad en los ciudadanos<sup>274</sup> con su simple presencia (Brodeur, 2010; Loader, 1997). Actualmente se le atribuyen a la policía, de forma general, dos funciones: el mantenimiento del orden y el control (prevención y persecución) de la delincuencia. Para cumplir estas funciones se le dota de una serie de medios, como la identificación o la detención, respaldados en última instancia por su potestad para utilizar la fuerza y su poder simbólico. Se han establecido diferentes mecanismos para controlar el correcto uso de estas potestades, sin embargo,

---

<sup>273</sup> Aunque esto, como se ha visto, puede tener muchos matices.

<sup>274</sup> Esto por el contrario sí que cuenta con mayor apoyo por parte de la investigación (por ejemplo, Police Foundation, 1981).

dadas las características de la policía (gran poder, discrecionalidad) y de los contextos donde actúa (baja visibilidad), se pone en duda su capacidad efectiva de supervisar y corregir las prácticas policiales (por ejemplo Dixon, 1997; Goldstein, 1967; González, 2013; Rico, 1983a). Por otro lado, en el Capítulo 1 también se ha realizado una breve descripción del aparato policial y del modelo policial español. En España existen diferentes cuerpos policiales, pero aquellos que pueden considerarse policías integrales, y por lo tanto cuentan con potestades como la identificación, pueden clasificarse en tres grupos: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Guardia Civil y CNP), que cuentan con competencias exclusivas por todo el territorio; las policías autonómicas, que pueden diferenciarse entre aquellas que tienen carácter sustitutorio de las FCSE en la mayoría de sus competencias en sus respectivos territorios autonómicos (*Mossos d'Esquadra*, *Ertzaintza*, Policía Foral de Navarra), y el Cuerpo General de Policía Canaria que tiene carácter auxiliar de los cuerpos estatales; y, por último, las policías locales, que dependen de los ayuntamientos, que pese a ser policías integrales tienen un régimen de subordinación en competencias y funciones respecto a las policías estatales y autonómicas. Respecto al modelo policial, pese a los discursos a favor del modelo comunitario y pese a compartir características con este y el modelo profesional, el modelo que parece predominar en España es el modelo gubernativo, en atención al ordenamiento jurídico y a la poca investigación realizada en este aspecto (Guillén, 2012; 2016; Medina y Blay, 2013; Requena, 2013a).

El Capítulo 2 se ha centrado en la investigación comparada respecto a las paradas policiales, esta literatura ha señalado una serie de aspectos relevantes. En primer lugar, la poca eficacia en su función declarada, el control de la delincuencia, entre otros elementos, ha generado un debate en torno a qué objetivo persiguen realmente las identificaciones. Algunos autores defienden que el verdadero objetivo de las identificaciones policiales tiene que ver con someter a ciertos colectivos, que por su condición se perciben como desviados (minorías étnicas, jóvenes de clase trabajadora, trabajadoras sexuales, vendedores ambulantes, etc.), a vigilancia intensa y procurar que no pongan en peligro el orden social que la policía defiende (Barker, 2016; Bowling y Marks, 2015; Bowling y Weber, 2011; Bradford, 2017; Bradford y Loader, 2016). En segundo lugar, se analizan dos modelos de regulación de las paradas policiales, el modelo anglosajón y el modelo europeo continental. Pese a que en el modelo anglosajón existen más elementos para supervisar la práctica de las paradas policiales (por ejemplo, el requisito de sospecha razonable, la obligatoriedad de

rellenar formularios o el registro estadístico con información de las personas paradas), en general se ha señalado que este poder está poco sometido a controles efectivos, por las propias características de la policía y de los contextos donde actúa (Bradford y Loader, 2016; Delsol y Shiner, 2006; Dixon, 1997; Lennon y Murray, 2018; Meares, 2014; Open Society Justice Initiative, 2009a; Reiner, 2010, 2015). En tercer lugar, y en relación con el primer punto, se ha puesto de relieve como ciertos grupos de personas son sistemáticamente más parados por la policía, en especial, los jóvenes de clase trabajadora, las personas racializadas y las minorías étnicas (por ejemplo, FRA, 2010; Bowling y Phillips, 2007; Bradford, 2017; McAra y McVie, 2005; Medina, 2014; Murray, 2014b). En último lugar, la investigación señala como las paradas policiales tienen una serie de consecuencias para la propia policía, como es la pérdida de confianza y legitimidad (Bradford, 2017; Meares, 2014; Tyler et al., 2014), y la exclusión social y el etiquetamiento de las personas paradas, especialmente de los colectivos antes mencionados (Bradford, 2014, 2015; Wiley y Esbensen, 2016; Wiley et al., 2013).

En el Capítulo 3 se ha mostrado que la regulación de las identificaciones policiales en la LOPSC de 2015, pese a los cambios introducidos en referencia a la LOPSC de 1992, sigue dejando un espacio de interpretación al agente de policía para decidir cuándo llevar a cabo esta diligencia, por la ambigüedad de los artículos donde está regulada, y pocas garantías para las personas sometidas a una diligencia de identificación (de la Serna, 2017; GEA 21, 2008; González, 2013; Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2013). Podría discutirse si esta discrecionalidad es en sí necesaria por las propias características del trabajo policial y la imposibilidad de prever los escenarios a los que se va a enfrentar (Brodeur, 2010). En todo caso la discrecionalidad podría contrarrestarse con mecanismos que controlaran el uso de las identificaciones en la práctica, pero pese a que la ley prevé medidas con ese objetivo estas han sido criticadas por insuficientes (por ejemplo, de la Serna, 2014; Ríos et al., 2015). Por ejemplo, se dispone que las identificaciones llevadas a cabo en dependencias policiales deben quedar registradas en un libro-registro que será supervisado por Fiscalía. Pero como se ha visto en el Gráfico 1 (en la Introducción) las identificaciones en dependencias policiales representan una minoría en comparación con aquellas que tienen lugar en la vía pública. Además, de las distintas entrevistas realizadas

parece desprenderse que la supervisión por parte de los fiscales no se está llevando a cabo como se preveía<sup>275</sup>, y al final este control acaba recayendo sobre la propia organización policial. En todo caso, según la policía, esta discrecionalidad es reducida por el hecho de que la mayor parte de las identificaciones responden a objetivos operativos y no se dan de forma autónoma durante, por ejemplo, una patrulla rutinaria. Son las personas que responden a perfiles concretos, realizados por las unidades de investigación, las que son identificadas cuando se encuentran en lugares y en momentos de interés para la policía. La investigación criminológica, por su parte, ha puesto de relieve que las personas que son identificadas en mayor medida responden a ciertos perfiles raciales/étnicos (Añón et al., 2013; APDHA y IPAZ-UGR, 2016). Por otro lado, algo que también puede explicar el uso del perfil étnico es que algunos autores afirman que las identificaciones se utilizan como el principal mecanismo para detectar a personas en situación administrativa irregular (“sin papeles”) (de la Serna, 2017; García et al., 2016; Martínez y Sánchez, 2013). Pese a las críticas, el Tribunal Constitucional español en su STC 13/2001 habilitó tanto este uso de las identificaciones, pese a no estar reguladas expresamente para ello, así como el uso del perfil étnico. Por último, las investigaciones en España han puesto de relieve la limitada capacidad de las identificaciones para detectar delitos<sup>276</sup> (Añón et al., 2013; García et al., 2016; GEA 21, 2008) y las consecuencias negativas que se derivan de la actual práctica de estas, como son la pérdida de confianza y legitimidad de la policía, o la exclusión social que pueden generar en las personas identificadas (FRA, 2010; Amnistía Internacional España, 2011; Añón et al., 2013; BVODH, 2014; de la Serna, 2017).

En el Capítulo 4 se han presentado dos investigaciones propias y se ha reflexionado en torno a la relevancia cuantitativa de las identificaciones en España. La primera investigación tiene por objetivo realizar una aproximación a la distribución social y geográfica de las identificaciones. Respecto a la distribución social, las identificaciones se concentran en los hombres, los jóvenes y las personas extranjeras (especialmente de aquellas que provienen de países del norte de África, Europa del Este o Latinoamérica). Respecto a la distribución geográfica, debido a limitaciones metodológicas, no se pueden extraer conclusiones muy claras, sin embargo se podría decir que no parece que las identificaciones vayan dirigidas a

---

<sup>275</sup> Aspecto que debería investigarse en mayor profundidad.

<sup>276</sup> Parece que tampoco son muy efectivas detectando personas “sin papeles” (de la Serna, 2017).



aquellos lugares donde la delincuencia es más prevalente. La segunda investigación está dirigida a explorar los efectos disuasorios de las identificaciones a nivel agregado, algo que no se había estudiado antes en España. Se ha podido ver que las identificaciones no tienen efectos preventivos, algo relevante puesto que es uno de los objetivos que establecen los artículos 16 y 17 de la LOPSC, que habilitan esta potestad. Por último, se ha visto que parecen cumplirse las explicaciones que Bradford (2017) ofrece para entender porque la policía recurre tanto a esta potestad pese a las polémicas que la envuelven: son un aspecto fundamental de la función policial; la policía está convencida de su utilidad; es una forma proactiva y visible de control que satisface las demandas ciudadanas. Sin embargo, esto no explica porque en España se utiliza este poder de forma más extensiva que en otros países. Las posibles razones, que necesitan de mayor investigación, que se han propuesto para entender esto son: las características históricas propias del aparato policial español, una mayor ratio de policías por habitante y un nivel de debate público sobre las identificaciones destacadamente menor en comparación con otros países.

En resumen, los hallazgos principales, algunos de ellos ya expuestos por investigaciones realizadas anteriormente, de esta tesis son: i) las identificaciones no parecen cumplir con los objetivos para las que están reguladas, o dicho de otro modo no son eficaces en la detección y la prevención de la delincuencia; ii) las identificaciones se llevan a cabo desproporcionadamente sobre los hombres, los jóvenes, los extranjeros y las personas racializadas o pertenecientes a minorías étnicas; iii) la práctica de las identificaciones tiene consecuencias en forma de pérdida de confianza y legitimidad para la policía, y en forma de exclusión social para las personas identificadas; iv) existe un uso extensivo de las identificaciones, pese a ser un medio excepcional reservado para situaciones específicas, como todos aquellas potestades de la policía, y pese a los problemas antes señalados.

Estos resultados pueden ser entendidos en base a diferentes hechos y explicaciones. En primer lugar, el hecho de que en España exista una mayor tasa de agentes por habitante puede explicar, en parte, que haya una mayor tasa de paradas policiales que en otros países<sup>277</sup> (Bradford, 2017).

---

<sup>277</sup> En opinión del autor, esto también podría ser explicado por las características históricas del aparato policial español: el modelo policial español; la existencia de múltiples cuerpos policiales con competencias

En segundo lugar, si las identificaciones se entienden como herramienta de mantenimiento del orden, esto podría explicar porque las identificaciones no son actualmente efectivas en el control de la delincuencia y porque se concentran en determinados grupos. No son efectivas en la prevención y la detección de la delincuencia porque esos no son sus principales objetivos en la práctica. Las personas que son más identificadas por la policía son aquellas que se entiende que pueden suponer un mayor peligro para el actual orden social y a los que se les ha de supervisar más intensivamente (jóvenes de clase trabajadora, personas racializadas, trabajadores sexuales, “manteros”, extranjeros, etc.) (de la Serna, 2017; Escudero et al., 2015; García, 2012; González, 2013). Si ello es así, también se explicarían algunas de las consecuencias negativas que generan las identificaciones, como los procesos de etiquetamiento y exclusión social (Escudero et al., 2015; García, 2012).

En tercer lugar, la legislación dota a los agentes de discrecionalidad a la hora de llevar a cabo identificaciones. Los artículos que habilitan la diligencia de identificación son indeterminados y pueden dar lugar a una interpretación amplia, con expresiones como “cuando se considere razonablemente necesario” (artículo 16 LOPSC) o “delitos de especial gravedad o generadores de alarma social” (artículo 17 LOPSC). Se discute la amplitud del margen de interpretación (necesario) que se le debe dejar a los agentes, pues es imposible prever todas las situaciones a las que se van a enfrentar (Curbet, 2009; Rico, 1983a; Torrente, 1997). Pero, por otro lado, también se debe tener en cuenta la disparidad de poder entre policía y ciudadano, los espacios de baja visibilidad donde se llevan a cabo (González, 2013; Ríos et al., 2015), y las importantes consecuencias negativas que se derivan de la práctica actual<sup>278</sup> (Añón et al., 2013; BVODH, 2014; de la Serna, 2017; FRA, 2010a). A lo anterior hay que sumarle que existen pocos mecanismos de control sobre la actividad de las identificaciones policiales. Para aquellas que tienen lugar en la vía pública, la amplia mayoría, no se prevé ningún tipo de control por parte de ningún organismo externo (más allá del que se active por posibles quejas o denuncias de aquellos afectados por una mala práctica), y cuando se prevé, como el libro-registro para las identificaciones en dependencias policiales, no parecen estar aplicándose de forma efectiva. Sin embargo,

---

para llevar a cabo identificaciones; el amplio poder con el que cuentan estos cuerpos dentro de la Administración Pública, los pocos mecanismos de supervisión de la actividad policial; etc. Aunque esto debe ser investigado de forma específica.

<sup>278</sup> Por ejemplo, se ha comprobado que a mayor discrecionalidad mayor probabilidad de uso del perfil étnico (Open Society Justice Initiative, 2009a).

teniendo en cuenta la conceptualización del poder policial de Dubber (2005), como un poder potencialmente indefinible e ilimitado, y el escepticismo de autores (como por ejemplo, Dixon, 1997) sobre la capacidad de establecer controles legales efectivos sobre las paradas policiales, parece que una regulación más estricta o la creación de más mecanismos de supervisión no serían una solución satisfactoria para acabar con los problemas alrededor de las identificaciones policiales.

Para atajar o reducir estos problemas Bradford y Loader (2016)<sup>279</sup> proponen<sup>280</sup>: i) abandonar la idea de que las identificaciones son solo una herramienta de control de la delincuencia y abrir un debate sobre la idea de orden social que la policía debe defender; ii) tener en cuenta que el Derecho tiene una capacidad limitada para someter a control efectivo la actividad de las identificaciones, y de la actividad policial en general, y dejar de confiar en que debe ser el principal mecanismo de control; iii) por todo lo anterior, reconocer las identificaciones como un “mal” necesario, puesto que pueden generar información relevante para la policía sin necesidad de recurrir a medios más lesivos, pero apostar por la reducción en su uso y someterlo a escrutinio público constante<sup>281</sup>.

---

<sup>279</sup> Y en la misma dirección en algunos aspectos Bradford (2017) o Murray y Harkin (2017).

<sup>280</sup> Se refieren a las paradas policiales en general, sin embargo esto es aplicable a las identificaciones en particular.

<sup>281</sup> Medidas más específicas para reducir la discrecionalidad y el uso del perfil étnico pueden verse en el apartado 3.3.5. del Capítulo 3.



## ENGLISH SUMMARY<sup>282</sup>

### Introduction

The aim of this doctoral dissertation is to examine police identity checks (ID checks) from a criminological perspective. Police ID checks are the power of the police to stop people in the street and ask them to show their identity documents. According to Spanish legislation, a police officer can conduct an ID check in two scenarios: i) when there is evidence of the commission of an infraction (that could be criminal or administrative); ii) when a police officer considers it necessary to prevent a crime. This power can be included in a broader sociological concept: police stops<sup>283</sup>. Bradford (2017, p. 6) define police stops as: “all contacts between police and public occurring in public or quasi-public spaces, instigated by police, wherein officer(s) stop people going about their business and direct, question and/or search them in some way”. So, ID checks are in the same category than other police powers in other contexts like Stop and Search in United Kingdom or Stop and Frisk in the United States.

Police stops are a relevant criminological topic in the entire world but especially in Spain for different reasons. First of all, ID checks are probably the most widely used police power and the principal formal mechanism of contact between the police and citizens. In comparison Spain has the highest rate of police stops for the countries in where it is possible to find data. Secondly, ID checks have been involved in the following different controversies: i) the law that regulates this power is said to be a tool to repress protests and demonstrations due to the cuts in social spending during the economic crisis of 2008<sup>284</sup>; ii) although it was not explicitly planned for that, ID checks are used as a tool to control irregular migration; iii) different studies (for example, Añón et al., 2013; APDHA & IPAZ-UGR, 2016; FRA, 2010) and different institutions (e. g., ACNUDH, 2018; Defensor del Pueblo, 2010, 2012, 2013, ECRI, 2011, 2018; Naciones Unidas, 2013) have denounced the use of ethnic profiling during ID checks. Thirdly, some research show that ID checks are almost ineffective in detecting infractions (one of its stated goals) (Añón et al., 2013; de la

---

<sup>282</sup> En cumplimiento del artículo 21 del Real Decreto 1393/2007 y para la obtención de la mención de doctor internacional, se presenta un resumen de los resultados principales en inglés.

<sup>283</sup> In the same sense Maillard et al. (2018) call it “discretionary controls”.

<sup>284</sup> It is popularly known as “Gag Act”.

Serna, 2017; García et al., 2016; GEA 21, 2008). Finally, because of its characteristics and the controversies that involve ID checks it is possible to think through them about policing in a broad sense in our societies (Bowling & Marks, 2015; Bowling & Weber, 2011; Bradford, 2017; Bradford & Loader, 2016).

This work is structured in four chapters. Chapter 1 is aimed to define and contextualize the police in Spain, as well as to introduce ID checks and the control mechanisms of police activity. In Chapter 2 international research about police stops is reviewed and the principal topics that this research has aroused which are: i) the discussion about its real objectives; ii) the different models of regulation (the Anglo-Saxon and the Continental one) and the difficulties to subject this power to effective control; iii) the focus of police stops in young people and the use of ethnic profiling; iv) the consequences that police stops have in terms of police legitimacy, social exclusion and labelling. In Chapter 3 these discussions are contextualized in Spain and an analysis of the regulation of ID checks is made. Chapter 4 presents two investigations about the social and geographical distribution of ID checks in Catalonia and a reflection about the wider use of ID checks in Spain in comparison with other countries.

## **Chapter 1**

According to Dubber (2005) “the police power” is another way the State has to rule its citizens a part from Law. This power is meant to do whatever it takes to maintain a good order in society. Currently, the police institution is a materialization of that power and the representation of the desire of the State to monopolize legitimate violence (Loader & Zedner, 2007; Reiner, 2010; Zedner, 2006). In that sense the police hold a lot of material power, but it also have symbolic power. The police represent the promise of order and simply by their presence they could provoke deterrence to potential offenders and a sense of security to the rest of citizens (Brodeur, 2010; Loader, 1997).

The police have two main functions in our societies<sup>285</sup>: order maintenance and crime control. The police could maintain two kinds of order, the general order which is necessary in all society for institutions and people to develop their lives without disturbances and a specific order or the reproduction of the actual hierarchies of power (Bradford, 2017; Reiner, 2010). For tasks of order maintenance that the police develop it is understood for example the enforcement of administrative acts or the crowd control (demonstrations, riots, big public events, etc.) (Guillén, 2012). When the police is performing its function of controlling crime the things they normally do are investigate crimes or arresting suspects in order to send them to court. When the police develops this function they normally are helping the judiciary power (Brodeur, 2010; Larrauri, 2015; Monjardet, 2010; Torrente, 1997). Opposite to popular imagination, criminological research has stated that the police devote more time to their function of order maintenance or internal administrative tasks than to fighting crime (Brodeur, 2010; Guillén, 2012; Millie, 2014; Reiner, 2010).

In Spain, the system of policing is complex due to the own nature of the territorial organization of the country. Police forces can be divided in three levels: state police forces, regional police forces and local police forces<sup>286</sup>. At the state level there are Guardia Civil and CNP. Guardia Civil, the first police force in Spain, is a police organization military in nature that develops its functions in rural areas mainly. But it has also exclusive competences for all the Spanish territory that include, for example, the enforcement of legislation regarding weapons and explosives or the policing of coasts, airports, borders, seaports. CNP, which has civil nature, acts mainly in urban areas and has exclusive competences principally in issuing of national document of identity and passports, controlling the arrivals and departures of nationals and foreigners in the national territory and executing the legislation regarding immigration. At the regional level, there are two kinds of police forces. The ones that have auxiliary nature to the State police forces, like Cuerpo General de Policía Canaria (Canary Islands), and the ones that substitute State police forces in the regional territory (except in some of State police forces exclusive competences), like Mossos d'Esquadra (Catalonia), Ertzaintza (Basque Country) and Policía Foral de Navarra (Navarra). Focusing in Catalonia, Mossos d'Esquadra are the principal

---

<sup>285</sup> Depends on the country the police can also have other functions rather as an emergency or social service (Reiner, 2010).

<sup>286</sup> There are other police forces but they are special administrative polices with limited competences.

police force in Catalonia and the heart of the integral security system of the region. Finally, at the local level, there are the police forces that depends on city councils and have some limited competences (but almost the same powers) in comparison with State and regional police forces, like the protection of the local authorities, the control of the city traffic or the enforcement of local acts<sup>287</sup>.

To develop their functions the police are invested with a series of legal powers. Within these powers, there are, for example, the power to arrest people for committing a crime or the power to stop people and ask for their identity documents<sup>288</sup>.

In order to assure that police officers do not exercise these powers in the wrong way there are different mechanisms of control at two different levels: at internal and at external level. First of all, the police organizations themselves stablish some monitoring mechanisms at the internal level. Normally these mechanisms are internal affair units, internal normative and codes of conduct. As there is an imbalance of power between the police and citizens it is considered necessary to stablish also external mechanisms. In Spain the police depend on the government so the police have to render account to them and they are submitted to their direction. The police are also subjected to the Law, and in that sense the legislative power can exercise control setting their functions, competences, actuation principles, etc. The judiciary power can also exercise control through its directives when the police acts as a judicial police and when there is the commission of an infraction by a police officer. Finally, citizens and some organizations can monitor the police activity and report in case of misconduct to the mechanisms previously described. Despite the establishment of a series of mechanisms of control, criminological research have shown that controlling the police is a difficult task because the exercise of power is carried out in scenarios characterized by i) discretionary power and ii) low visibility (Bradford & Jackson, 2016; González, 2013; Sanders y Young, 2008). So there are some authors that are skeptical to the possibilities of subjecting the police to effective control and specially in the case of police stops (Bradford & Loader, 2016; Dixon, 1997).

---

<sup>287</sup> Police officers of all of these police forces can conduct ID checks.

<sup>288</sup> In Spain it is compulsory to carry ID documentation and to show to police officers.



## Chapter 2

Stopping people in the street to search or to identify them is one of the principal tools that all the police forces in the world use in their daily work (Bowling & Marks, 2015; Bowling & Weber, 2011; Gelman et al., 2007). This power is justified officially, at legal and at institutional level, through its function of preventing or detecting crime. Research show that the efficacy of police stops detecting crime is normally low (for example, Delsol, 2015; Fagan et al., 2010; Geller & Fagan, 2010; Miller et al., 2000; Quinton et al., 2000). In the case of crime prevention, while some studies find that police stops have deterrence effects when concentrating in hot spots (for example, Weisburd et al., 2016) the majority of evidence also points to a low efficacy (e. g., MacDonald et al., 2016; McCandless et al., 2016; Rosenfeld & Fornago, 2012; Tiratelli et al., 2018). For that reason, among other reasons like the use of racial profiling, some authors defend that police stops are a tool of order maintenance rather than a crime control tool. For these authors, the police stops people with the goal of subjecting certain persons to an intense surveillance, specially ethnic minorities and young people of the working class (Barker, 2016; Bowling & Marks, 2015; Bowling & Weber, 2011; Bradford, 2017; Bradford & Loader, 2016).

Broadly speaking, there are two regulation models of this power. In the Anglo-Saxon one the police can stop people and search them if they have a reasonable suspicion that they carry illegal (drugs, for example) or dangerous (weapons) objects. In the Continental model the police can stop people to identify them if police officers observe signs of the participation of a person in the commission of a crime or an administrative infraction or they suspect that a person is about to commit an offence. In both cases this power represents the first tool that the police has to develop its functions and there are some circumstances in which police chiefs can delimit an area where police officers can conduct stops without justification in grounds of suspicion. The main differences are that in the first model the requirement of reasonable suspicion has been more developed in the legislation and in the jurisprudence and in the second one police stops are openly used to control irregular migration.

Globally, research show that there are two groups specially affected by police stops regardless of their behavior: racialized persons and young people from working class

backgrounds. Whenever it has been studied it seems that the use of ethnic profiling is extended, which means that police officers take as a sign of suspicion the race or the fact that some people belong to a certain ethnic or religious background rather than their behavior in a concrete moment and in result there is a disproportion in the number of non-white people stopped by the police (Bowling & Marks, 2015; Bowling & Weber, 2011; Bradford & Loader, 2016; Open Society Justice Initiative, 2009a). Besides, being young and from the working class predicts more probabilities of being stopped by the police (Bradford, 2017; McAra & McVie, 2005; Medina, 2014; Murray, 2014b; Peaucellier et al., 2016; Tyler et al., 2014)

Regardless of the direct consequences of a police stop in legal terms, from the activity of police stops emerge a series of social impacts. Studies using the framework of procedural justice show that in general being stopped by the police lead to a decrease in trust and legitimacy perception in the institution which makes people less likely to collaborate with the police and less likely to obey the law in general (for example Bradford, 2015, 2017; Hough, 2013; Meares, 2014; Murphy y Tyler, 2017; Tyler, 2006; Tyler et al., 2014). On the other hand, the perception of being stopped or being treated unfairly during the stop can communicate a lower status in society and feelings of social exclusion (Bradford, 2014; Bradford et al., 2014). Finally, especially with young people, police stops can amplify criminal behavior from a labelling perspective (McAra & McVie, 2005; Wiley & Esbensen, 2016; Wiley et al., 2013).

### **Chapter 3**

The Protection of Public Safety Act of 2015 displays four types of ID checks: i) individual investigative ID check, when there is evidence of the commission of an infraction (administrative or criminal); ii) individual preventive ID check, when the police officer consider it necessary to prevent a crime; iii) collective investigative ID check, for the investigation of serious crimes and crimes that generate social alarm; iv) collective preventive ID check, for the prevention of serious crimes and crimes that generate social alarm. With individual ID checks if it is not possible to identify a person in the street, police officers can request that person to go with them to a police station in order to

identify them with the proper means. In that case, that ID check should be registered in a book that is meant to be controlled by public prosecutors. In the rest of the cases, including collective ID checks, there is no obligation to register the police actuation. Collective ID checks take place when the police establishes an area where there is the need to conduct ID checks to investigate or prevent serious crimes and crimes that generate social alarm (the Spanish legislation does not regulate the specific requirements to conduct this kind of ID checks or how long this situation can last).

From the police perspective, ID checks are an operative necessity in order to collect information about people in concrete areas and times (related with the commission of infractions). Although it is possible for a police officer to stop someone during a routine patrol, the majority ID checks are conducted to people that responds to a concrete profile (sex, age, nationality, etc.) which is generated by police investigative units through intelligence. For the police, the success of an ID check depends on the possibility to connect people with concrete places and times where there has been committed an infraction independently of the actuation that follows an ID check.

In Spain, as in the rest of countries of the Continental model, ID checks are used to control irregular migration although it is not explicitly displayed in the Law. This is possible because being illegally in the country is considered an administrative infraction. In relation with that, there is evidence of a wider use of ethnic profiling in Spain. Roma people, people with North-African or Afro-LatinAmericans physical traits are more likely to be stopped by the police than white people (for example, Añón et al., 2013; APDHA & IPAZ-UGR, 2016, FRA, 2010a). Both, the use of ID checks as a tool of control of irregular migration and ethnic profiling, have been reported by different national and international institutions and organizations (ACNUDH, 2018; Amnistía Internacional España, 2011; Defensor del Pueblo, 2013; ECRI, 2011, 2018; SOS Racismo, 2017). But Spanish Constitutional Court in 2001 stated that it is possible to use ID checks for that means and that non-white people are more likely to be an irregular migrant, allowing indirectly the use of ethnic profiling<sup>289</sup>.

---

<sup>289</sup> Although in the new Protection of Public Safety Act of 2015 it is stated that the practice of ID checks should respect the principles of proportionality, equal treatment and no discrimination for country of birth, nationality, ethnic or racial origin, sex, religion or believes, age, disability, sexual identity or orientation, opinion or other personal/social condition or situation.

As in the international context, the evidence points that ID checks are not meeting one of their legal objectives: the detection of infractions. Different studies show that the effectiveness of ID checks discovering infractions is normally low (Añón et al., 2013; de la Serna, 2017; García et al., 2016; GEA 21, 2008). There is no research about the effectiveness of ID checks in preventing crime in Spain, which is another of their official objectives. As a general consequence of police's ID checks activity, Añón et al. (2013) find that regardless of their social condition people who has been stopped by the police tend to trust less and to confer less legitimacy to police, which according to the procedural justice framework leads to less willingness to collaborate with them and to lower probability to have a conformist behavior. Other consequences of police stops have not been studied in detail in Spain.

## Chapter 4

The research made by the author about the demographic distribution of ID checks conducted by Mossos d'Esquadra in Catalonia show that ID checks are disproportionately concentrated in males, young people and foreigners (specially from Eastern Europe, North Africa and Latin-America) as seen in other contexts (for example, Fagan et al., 2010; Maillard et al., 2018; Medina, 2014; Murray, 2014b). Regarding their geographical distribution, ID checks are concentrated in areas where there are a high percentage of men, young people, foreigners and with a lower level of income. When the rate of crimes are taken into account, the variables that explain a higher concentration of ID checks are: the rate of crimes, the rate of police officers and the level of income. When substituting the rate of crimes for victimization rate only the rate of police officers has a significant positive impact in the rate of ID checks. The general conclusion of these two studies is that it seems that the distribution of ID checks is not explained strongly by the distribution of crime.

The second study of Chapter 2 reveals that at monthly aggregated level ID checks conducted by Mossos d'Esquadra in Catalonia do not have preventive effects on crime. In any of the scenarios analyzed the rate of ID checks are negatively related with the rate of crimes, as it was predicted by deterrence approach (Manski & Nagin, 2017; Ratcliffe et al.,

2011; Tiratelli et al, 2018; Weisburd & Majmundar, 2017; Weisburd et al., 2016). The results are similar of those found by Rosenfeld & Fornago (2012) in New York.

ID checks are a tool broadly used in Spain regardless the controversies involved, such as ethnic profiling, the apparently low effectiveness in crime control and the negative consequences of their use. Despite the decrease of the use of ID checks Spain has the higher rate of police stops comparing with the available data of other countries. There are several possible reasons for this extensive use: i) ID checks are used with other objectives a part from the official ones, such as the intensive surveillance of the “usual suspects” (young people, ethnic minorities, foreigners, etc.) (Escudero et al., 2015; García, 2012; González, 2013); ii) the police is convinced of their utility in controlling crime and in improving the sense of safety of people (as shown in the interviews with police officers); iii) some citizens see ID checks activity as a sign that the police is doing their job (for example, BVODH, 2014); iv) the legislation allow police officers to have broad discretion to decide who to stop and there are no effective mechanisms of external control of the police activity (de la Serna, 2017; GEA 21, 2008; González, 2013; Plataforma para la gestión policial de la diversidad, 2013); v) the high rate of police officers; vi) the Continental model of policing (where the police is more openly a tool of the State) and the historical and political characteristics of the Spanish State; vii) a poor level of public debate around ID checks.

## Conclusions

In conclusion, the main findings of this doctoral dissertation are the following: i) ID checks are not meeting their stated goals; ii) ID checks are conducted disproportionately over man, young people, and foreigners and people from ethnic minorities; iii) ID checks activity have as consequences for the police the loss of trust and police legitimacy and for some people as a labeling or social exclusionary process; iv) regardless of being an exceptional mean and the controversies involved, ID checks are broadly used in Spain.

There are some available explanations for these findings. Firstly, the higher rate of police officers in Spain can partly explain the higher rate of police stops (Bradford, 2017). Secondly, if ID checks are understood as an order maintenance tool rather than a crime

control tool that can explain why ID checks are not effective in detecting or preventing crime. That can be also illustrated with the fact that the groups of people that are more likely to be stopped by the police are those who can be seen as a danger for the social order the police defends (young people from working class, racialized people, foreigners, sex workers, etc.), independently of their criminal behavior (de la Serna, 2017; Escudero et al., 2015; García, 2012; González, 2013). Moreover, that can also explain some of the consequences of ID check activity like labelling and social exclusionary processes (Escudero et al., 2015; García, 2012). Thirdly, the Spanish legislation gives police officers discretion in order to conduct ID checks. The articles of the law that regulates ID checks are undetermined and some of the expressions used may lead to different interpretations such as “when considered necessary” or “serious crimes and crimes that generate social alarm”. To this must be added that there are few mechanisms of monitoring police ID checks. There is no external monitoring for those ID checks that take place in public space, which are the majority. Also, for those which take place in police station it seems that the external mechanism of control by prosecutors is not working properly.

Finally, in order to address the problems mentioned so far some authors (for example, Bradford, 2017; Bradford & Loader, 2016; Murray & Harkin, 2017) have made some suggestions: i) to abandon the idea that ID checks are principally a crime control tool and to open a debate about the social order that the police must defend; ii) to take into account that Law has a limited capacity to subject police ID checks to an effective control and thereby to abandon Law as a principal mechanism of control; iii) to recognize ID checks as a “necessary evil”, to prioritize the reduction in their use and to subject police ID checks to an intense public scrutiny.

# REFERENCIAS

## 1. Referencias bibliográficas

- Aebi, M. F. (2010). Methodological Issues in the Comparison of Police-Recorded Crime Rates. En S. G. Shoham, P. Knepper y M. Kett (Eds.), *International Handbook of Criminology* (pp. 211–227). New York: CRC Press.
- Aebi, M. F. y Linde, A. (2010). El misterioso caso de la desaparición de las estadísticas policiales españolas. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (12), 1–30.
- Aebi, M. F., Akdeniz, G., Barclay, G., Campistol, C., Caneppele, S., Gruszczynska, B., Harrendorf, S., Heiskanen, M., Hysi, V., Jehle, J-M., Jokinen, A., Kensey, A., Killias, M., Lewis, C. G., Savona, E., Smit, P. y Þórisdóttir, R. (2014). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014 (5th edition)*. Recuperado de [https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/qrMWoCVTF/HEUNI\\_report\\_80\\_European\\_Sourcebook.pdf](https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/qrMWoCVTF/HEUNI_report_80_European_Sourcebook.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Alison, J. M. (2014). Repercusió del gènere sobre el desenvolupament professional a la policia. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (27), 67–105.
- Almeda, C. (2003). *Mujeres encarceladas*. Barcelona: Ariel.
- Alonso, A. (2014). El nuevo anteproyecto de ley orgánica de protección de la seguridad (¿ciudadana?): análisis desde la perspectiva del derecho de reunión y manifestación. *Revista General de Derecho Penal*, (21), 1–17.
- Amnistía Internacional España. (2011). *Parad el racismo, no a las personas: perfiles raciales y control de la inmigración en España*. Recuperado de <https://amnistiainternacional.org/publicaciones/147-parad-el-racismo-no-a-las-pers-onas-perfiles-raciales-y-control-de-la-inmigracion-en-espana.html> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Añón, J. G., Bradford, B., García, J. A., Gascón, A. y Llorente, A. (2013). *Identificación policial por perfil étnico en España: Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- APDHA y IPAZ-UGR. (2016). *Identificaciones basadas en perfil étnico en Granada: estudio realizado mediante observación y entrevistas directas*. Recuperado de <https://www.apdha.org/identificaciones-policiales-basadas-en-perfil-etnico-en-granada/> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Ariel, B. y Tankebe, J. (2018). Racial stratification and multiple outcomes in police stop and searches. *Policing and Society*, 28(5), 507–525.
- Asworth, A. y Zedner, L. (2014). Prevention, Policing and Criminal Procedure. En *Preventive justice* (pp. 51–73). Oxford: Oxford University Press.
- Bacon, M. (2014). Police culture and the new policing context. En J. M. Brown (Ed.), *The future of policing* (pp. 103–119). New York: Routledge.
- Ballbé, M. (1983). La policía y la Constitución. En J. M. Rico (Ed.), *Policía y sociedad democrática* (pp. 89–98). Madrid: Alianza Editorial.
- Ballbé, M. (1985). Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España. *Revista Internacional de Sociología*, (2), 373–380.
- Ballbé, M. (1995). Modelos policiales comparados. En Dirección General de la Guardia Civil y UNED (Eds.), *VII Seminario <<Duque de abumada>>: seguridad y Estado autonómico (8, 9 y 10 de mayo de 1995)* (pp. 113–129). Madrid: Ministerio de Justicia e Interior.
- Barcelona, J. (1995). Seguridad y policía en la Constitución Española. En Dirección General de la Guardia Civil y UNED (Eds.), *VII Seminario <<Duque de abumada>>: seguridad y Estado autonómico (8, 9 y 10 de mayo de 1995)* (pp. 13–45). Madrid: Ministerio de Justicia e Interior.
- Barker, V. (2016). Policing Difference. En B. Bradford, B. Jauregui, I. Loader y J. Steinberg (Eds.), *The SAGE Handbook of Global Policing* (pp. 211–225). London: SAGE.
- Bayley, D. H. y Shearing, C. D. (1996). The future of policing. *Law & Society Review*, 30(3), 586–606.
- Belur, J. (2011). Police stop and search in India: Mumbai nakabandi. *Policing and Society*,



24(4), 420–431.

- Bilbao, J. M. (2015). La llamada ley mordaza: la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, (36), 217–260.
- Blay, E. (2008). Incorporación de minorías étnicas en la policía: perspectiva criminológica y notas para una discusión normativa. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (10-04), 1–25.
- Boels, D. y Verhage, A. (2016). Plural policing: a State-of-the-Art Review. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 39(1), 2–18.
- Bossard, A. (1983). Las funciones policiales. En J. M. Rico (Ed.), *Policía y sociedad democrática* (pp. 99–120). Madrid: Alianza Editorial.
- Bottoms, A. y Tankebe, J. (2012). Beyond procedural justice: dialogic approach to legitimacy in Criminal Justice. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 102(1), 119–170.
- Bowling, B. y Marks, E. (2015). Towards a Transnational and Comparative Approach. En R. Delsol y M. Shiner (Eds.), *Stop and Search: The Anatomy of a Police Power* (pp. 170–192). Basingstoke: Palgrave Macmillan UK.
- Bowling, B. y Phillips, C. (2007). Disproportionate and Discriminatory: reviewing the evidence on Police Stop and Search. *The Modern Law Review*, 70(6), 936–961.
- Bowling, B. y Weber, L. (2011). Stop and search in global context: an overview. *Policing and Society*, 21(4), 480–488.
- Bradford, B. (2014). Policing and social identity: procedural justice, inclusion and cooperation between police and public. *Policing and Society*, 24(1), 22–43.
- Bradford, B. (2015). Unintended consequences. En R. Delsol y M. Shiner (Eds.), *Stop and Search: The Anatomy of a Police Power* (pp. 102–122). London: Palgrave Macmillan UK.
- Bradford, B. (2017). *Stop and Search and Police Legitimacy*. Abingdon: Routledge.

- Bradford, B. y Jackson, J. (2016). Enabling and Constraining Police Power: On the Moral Regulation of Policing. En J. Jacobs y J. Jackson (Eds.), *Routledge Handbook of Criminal Justice Ethics*. London: Routledge.
- Bradford, B. y Jackson, J. (2018). Police legitimacy among immigrants in Europe: institutional frames and group position. *European Journal of Criminology*, 15(5), 567–588.
- Bradford, B. y Loader, I. (2016). Police, crime and order: the case of Stop and Search. En B. Bradford, B. Jauregui, I. Loader y J. Steinberg (Eds.), *The SAGE Handbook of Global Policing* (pp. 241–266). London: SAGE.
- Bradford, B., Murphy, K. y Jackson, J. (2014). Officers as mirrors: policing, procedural justice and the (re)production of social identity. *British Journal of Criminology*, 54(4), 527–550.
- Brandariz, J. A. (2016). *El modelo gerencial-actuarial de penalidad: eficiencia, riesgo y sistema penal*. Madrid: Dykinson, S. L.
- BVODH. (2014). *Persecución y acoso policial: la persistencia de los controles de identidad por perfil étnico*. Recuperado de <http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2015/05/-Tercer-informe-BVOD-H.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Brodeur, J. P. (2010). *The policing web*. New York: Oxford University Press.
- Brodgen, A. (1981). “Sus” is dead: but what about ’Sas? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 9(1), 44–52.
- Brown, J. M. (2014). *The future of policing*. New York: Routledge.
- Buckner, T., Christie, N. y Fattah, E. (1983). Policía y cultura. En J. M. Rico (Ed.), *Policía y sociedad democrática* (pp. 166–185). Madrid: Alianza Editorial.
- Calhoun, C. (2002). *Dictionary of the social sciences*. Oxford: Oxford University Press.
- Cameron, A. C. y Trivedi, P. K. (2009). *Microeconometrics with STATA*. College Station, TX: StataCorp LP.

- Campos, A. (2015). *La policía local como policía integral básica en el sistema policial español* (Tesis doctoral). Universitat de Valencia.
- Cardona, G. (2005). Els Mossos d'Esquadra durant els anys del franquisme. En Departament d'Interior (Ed.), *Mossos d'Esquadra: història i present* (pp. 160–180). Barcelona: L'Avenç.
- Carr, R. (2001). *Historia de España*. Barcelona: Ediciones Península.
- CERD. (2011). *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. Recuperado de [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/-docs/co/Spain\\_AUV\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/-docs/co/Spain_AUV_sp.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- CERD. (2016). *Observaciones finales sobre los informes periódicos vigésimo primero, vigésimo segundo y vigésimo tercero de España (CERD/C/ESP/CO/21-23)*. Recuperado de [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/SharedDocuments/ESP/INT\\_CERD\\_COC\\_ESP\\_23910\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/SharedDocuments/ESP/INT_CERD_COC_ESP_23910_S.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Choongh, S. (1998). Policing the dress: a social disciplinary model of policing. *British Journal of Criminology*, 38(4), 623–634.
- Cobler, E. (2014). La feina de la dona policia. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (27), 107–129.
- Cohen, S. (1988). *Visiones de control social*. Barcelona: PPU.
- Council of Europe. (2002). *The European Code of Police Ethics*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Curbet, J. (1983a). El modelo policial español. En J. M. Rico (Ed.), *Policía y sociedad democrática* (pp. 75–88). Madrid: Alianza Editorial.
- Curbet, J. (1983b). Los orígenes del aparato policial moderno en España. En J. M. Rico (Ed.), *Policía y sociedad democrática* (pp. 48–74). Madrid: Alianza Editorial.
- Curbet, J. (2009). *El rey desnudo: la gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona: UOC.

- de la Serna, C. (2014). Uso de perfiles étnicos por parte de la policía en España: una oportunidad histórica de erradicarlos. *Debates Jurídicos*, (3), 1-12.
- de la Serna, C. (2017). Control de la inmigración en la vía pública: cuando el color de la piel es la frontera. En A. López-Sala y D. Godenau (Eds.), *Estados de contención, estados de detención: el control de la inmigración irregular en España* (pp. 75–96). Barcelona: Anthropos Editorial.
- Defensor del Pueblo. (2010). *Informe Anual a las Cortes Generales año 2010*. Recuperado de <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2010/12/InformeAnual-CortesGenerales2010.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Defensor del Pueblo. (2012). *Informe Anual a las Cortes Generales*. Recuperado de [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013\\_Informe\\_A-nual\\_Vol\\_I\\_Informe\\_2013.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013_Informe_A-nual_Vol_I_Informe_2013.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Defensor del Pueblo. (2013). *Informe Anual a las Cortes Generales*. Recuperado de [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013\\_Informe\\_A-nual\\_Vol\\_I\\_Informe\\_2013.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013_Informe_A-nual_Vol_I_Informe_2013.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Delsol, R. (2015). Effectiveness. En R. Delsol y M. Shiner (Eds.), *Stop and Search: The Anatomy of a Police Power* (pp. 79–101). London: Palgrave Macmillan UK.
- Delsol, R. y Shiner, M. (2006). Regulating stop and search: a challenge for police and community relations in England and Wales. *Critical Criminology*, 14(3), 241–263.
- Delsol, R. y Shiner, M. (2015). *Stop and Search: the anatomy of police power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan Uk.
- Departament d'Interior. (2005). *Mossos d'Esquadra: història i present*. Barcelona: L'Avenç.
- Dixon, D. (1997). *Law in Policing: Legal Regulation and Police Practices*. Oxford: Clarendon Press.
- Dubber, M. D. (2005). *The police power: patriarchy and the foundations of American government*. New York: Columbia University Press.

- Duce, M. (2016). Legislando en la oscuridad. El caso del control de identidad preventivo y su debate en la Cámara de Diputados. *Estudios Públicos*, (141), 59–99.
- ECRI. (2011). *Cuarto Informe Sobre España*. Recuperado de [https://www.idhc.org/arxius/noticies/1418377635-20110208\\_InformeECRI.pdf](https://www.idhc.org/arxius/noticies/1418377635-20110208_InformeECRI.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- ECRI. (2018). *ECRI REPORT ON SPAIN (fifth monitoring cycle)*. Recuperado de <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Spain/ESP-CBC-V-2018-002-ENG.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Emsley, C. (2008). The birth and development of the police. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (2ª ed., pp. 72–89). Cullompton: Willan Publishing.
- Emsley, C. (2014). Peel's principles, Police principles. En J. M. Brown (Ed.), *The future of policing* (pp. 11–22). New York: Routledge.
- Escalante, J. (2008). *Policías locales 1978 - 2008. Coordinación por las Comunidades Autónomas: marco estatutario*. Madrid: Dykinson, S. L.
- Escudero, L., García, S. y Slepoy, N. (2015). Los controles de identidad como expresión de la seguridad diferencial. En S. García y D. Avila (Coord.), *Enclaves de riesgo: gobierno neoliberal, desigualdad y control social* (pp. 179–198). Madrid: Traficantes de sueños.
- Fagan, J. y Geller, A. (2015). Following the Script: Narratives of Suspicion in Terry Stops in Street Policing. *The University of Chicago Law Review*, 82(1), 51–88.
- Fagan, J., Geller, A., Davies, G. y West, V. (2010). Street Stops and Broken Windows Revisited: the Demography and Logic of Proactive Policing in a Safe and Changing City. En S. K. Rice y M. D. White (Eds.), *Race, ethnicity and policing: new and essential readings* (pp. 309–348). New York: New York University Press.
- FRA. (2010a). *Informe «Data in Focus»: Identificaciones policiales y minorías*. Recuperado de [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1132-EU-MIDISpolice\\_ES.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDISpolice_ES.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- FRA. (2010b). *Por una actuación policial más eficaz: guía para entender y evitar la elaboración de*

- perfiles étnicos discriminatorios*. Recuperado de [https://fra.europa.eu/sites/.../1133-Guide-ethnic-profiling\\_ES.pdf](https://fra.europa.eu/sites/.../1133-Guide-ethnic-profiling_ES.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- FRA. (2017). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main Results*. Recuperado de <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Fundación Secretariado Gitano. (2014). *Discriminación y Comunidad Gitana - Informe Anual 2013*. Recuperado de <https://www.gitanos.org/upload/39/95/Discriminacion-2013.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Fundación Secretariado Gitano. (2015a). *Discriminación y Comunidad Gitana - Informe Anual 2014*. Recuperado de [https://www.gitanos.org/upload/77/85/Informe\\_de\\_Discriminacion\\_2014.pdf](https://www.gitanos.org/upload/77/85/Informe_de_Discriminacion_2014.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Fundación Secretariado Gitano. (2015b). *Discriminación y Comunidad Gitana - Informe Anual 2015*. Recuperado de [https://www.gitanos.org/upload/22/31/Informe\\_Discriminacion\\_2015.pdf](https://www.gitanos.org/upload/22/31/Informe_Discriminacion_2015.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Fundación Secretariado Gitano. (2016). *Discriminación y Comunidad Gitana - Informe Anual 2016*. Recuperado de [https://www.gitanos.org/upload/85/61/interior\\_discriminacion\\_2016\\_web.pdf](https://www.gitanos.org/upload/85/61/interior_discriminacion_2016_web.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Fundación Secretariado Gitano. (2017). *Discriminación y Comunidad Gitana - Informe Anual 2017*. Recuperado de [https://www.gitanos.org/upload/93/02/Informe\\_de\\_discriminacion\\_n\\_2017\\_fsg.pdf](https://www.gitanos.org/upload/93/02/Informe_de_discriminacion_n_2017_fsg.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Galeano, D. (2008). En nombre de la seguridad. Lecturas sobre policía y formación estatal. *Cuestiones de Sociología*, (4), 102–128.
- García, E., Arenas, L. y Miller, J. (2016). *Identificaciones policiales y discriminación racial en España: Evaluación de un programa para su reducción*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García, S. (2012). Dispositivo securitario en un espacio barrial. La práctica policial de los controles de identidad. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 188, 573–590.
- GEA 21. (2008). *Pasos hacia la igualdad: El Proyecto STEPSS (Strategies for Effective Police Stop*

*and Search*) en España. Recuperado de [http://www.gea21.com/\\_media/publicaciones/-el\\_proyecto\\_stepss.pdf](http://www.gea21.com/_media/publicaciones/-el_proyecto_stepss.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

- Geller, A. y Fagan, J. (2010). Pot as Pretext: Marijuana, Race, and the New Disorder in New York City Street Policing. *Journal of Empirical Legal Studies*, 7(4), 591–633.
- Gelman, A., Fagan, J. y Kiss, A. (2007). An Analysis of the New York City Police Department's "Stop-and-Frisk" Policy in the Context of Claims of Racial Bias. *Journal of the American Statistical Association*, 102(479), 813–823.
- Goldstein, H. (1967). Administrative Problems in Controlling the Exercise of Police Authority. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, 58(2), 160–172.
- González, C. (2013). *¿Quién controla a los controladores? Policía, justicia y control democrático*. Barcelona: Editorial Base.
- Gonzalo, M. (2001). Discriminación racial y control de identificación policial: valoración de la raza como indicio de extranjería y de nacionalidad. *La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, (3), 2158–2164.
- Grupo de Estudios de Política Criminal. (2013). *Una propuesta alternativa de regulación del uso de la fuerza policial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Guillén, F. (2003). Justicia Constitucional: policia, minories i discriminació: paràmetres per a un ús adequat de les característiques racials en la investigació d'il·lícits. *Revista Jurídica de Catalunya*, 102(4), 1089–1119.
- Guillén, F. (2012). *Policia i seguretat*. Cerdanyola del Vallès: Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- Guillén, F. (2016). *Modelos de policia: hacia un modelo de seguridad plural*. Barcelona: J.M. Bosch Editor.
- Harcourt, B. E. (2001). *Illusion of order: the false promise of Broken Windows Policing*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Harcourt, B. E. (2004). *Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil*

- Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally. *The University of Chicago Law Review*, 71(4), 1275–1381.
- Harcourt, B. E. (2011). *The illusion of free markets*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- HMIC. (2013). *Stop and search powers: are the police using them effectively and fairly?* Recuperado de <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/media/stop-and-search-powers-20130709.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- HMICFRS. (2017). *PEEL: Police legitimacy 2017: a national overview*. Recuperado de <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/peel-police-legitimacy-2017-1.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Home Office. (2015). *CODE A - Revised Code of Practice for the exercise by: Police Officers of Statutory Powers of stop and search and Police Officers and Police Staff of requirements to record public encounters*. Recuperado de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/414195/2015\\_Code\\_A\\_web-19-03-15.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/414195/2015_Code_A_web-19-03-15.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Hough, M. (2013). Procedural justice and professional policing in times of austerity. *Criminology & Criminal Justice*, 13(2), 181–197.
- Hunold, D., Oberwittler, D. y Lukas, T. (2016). ‘I’d like to see your identity cards please’ – Negotiating authority in police–adolescent encounters: Findings from a mixed-method study of proactive police practices towards adolescents in two German cities. *European Journal of Criminology*, 13(5), 590–609.
- Innes, M. (2004). Signal crimes and signal disorders: Notes on deviance as communicative action. *British Journal of Sociology*, 55(3), 335–355.
- Irarrázabal, P. (2015). Igualdad en las calles en Chile: el caso del control de identidad. *Política Criminal*, 10(19), 234–265.
- Izu, M. J. (1988). Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (58), 1–20.



- Jones, T. (2008). The accountability of policing. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (2ª ed., pp. 693–724). Cullompton: Willan Publishing.
- Jones, T. y Newburn, T. (2002). The Transformation of Policing? Understanding Current Trends in Policing Systems. *British Journal of Criminology*, 42(1), 129–146.
- Jueces para la Democracia. (2014). *Orden público y restricción de las libertades: análisis de la reforma de la legislación penal y administrativa desde la perspectiva de la protección de los derechos fundamentales*. Recuperado de [https://laicismo.org/data/docs/archivo\\_1365.pdf](https://laicismo.org/data/docs/archivo_1365.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Kelling, G. L. y Coles, C. M. (1997). *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*. New York: Touchstone.
- Koper, C. S. y Mayo-Wilson, E. (2006). Police crackdowns on illegal gun carrying: a systematic review of their impact on gun crime. *Journal of Experimental Criminology*, 2(2), 227–261.
- Lacey, N. (2008). *The Prisoner's Dilemma: political economy and punishment in contemporary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Larrauri, E. (2015). *Introducción a la criminología y al sistema penal*. Madrid: Editorial Trotta.
- Larrauri, E. (2016). Antecedentes penales y expulsión de personas inmigrantes. *InDret: Revista Para El Análisis Del Derecho*, (2), 1–29.
- Lennon, G. y Murray, K. (2018). Under-regulated and unaccountable? Explaining variation in stop and search rates in Scotland, England and Wales. *Policing and Society*, 28(2), 157–174.
- Levchak, P. J. (2017). Do Precinct Characteristics Influence Stop-and-Frisk in New York City? A Multi-Level Analysis of Post-Stop Outcomes. *Justice Quarterly*, 34(3), 377–406.
- Loader, I. (1997). Policing and the social: questions of symbolic power. *The British Journal of Sociology*, 48(1), 1–18.
- Loader, I. (2000). Plural Policing and Democratic Governance. *Socio Legal Studies*, 9(3), 324–

- Loader, I. (2006). Policing, recognition, and belonging. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 605(1), 201–221.
- Loader, I. (2014). Why do the police matter? Beyond the myth of crime fighting. In J. M. Brown (Ed.), *The future of policing* (pp. 40–51). New York: Routledge.
- Loader, I. y Zedner, L. (2007). Police Beyond Law? *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, 10(1), 142–152.
- Loftus, B. (2008). Dominant culture interrupted: recognition, resentment and the politics of change in an English Police Force. *British Journal of Criminology*, 48(6), 756-777.
- Lopez, D. (1987). *El aparato policial en España: historia, sociología e ideología*. Barcelona: Ariel.
- MacDonald, J. y Braga, A. A. (2018). Did Post-Floyd et al. Reforms Reduce Racial Disparities in NYPD Stop, Question, and Frisk Practices? An Exploratory Analysis Using External and Internal Benchmarks. *Justice Quarterly*, 1–30.
- MacDonald, J., Fagan, J. y Geller, A. (2016). The Effects of Local Police Surges on Crime and Arrests in New York City. *PLoS ONE*, 11(6), 1–3.
- Maillard, J. de, Hunold, D., Roché, S. y Oberwittler, D. (2018). Different styles of policing: discretionary power in street controls by the public police in France and Germany. *Policing and Society*, 28(2), 175–188.
- Manning, P. K. (2014). Policing: privatizing and changes in the policing web. En J. M. Brown (Ed.), *The future of policing* (pp. 23–39). New York: Routledge.
- Manski, C. F. y Nagin, D. S. (2017). Assessing benefits, costs, and disparate racial impacts of confrontational proactive policing. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(35), 9308-9313.
- Maqueda, M. L. (2015). La criminalización del espacio público: el imparable ascenso de las “clases peligrosas.” *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (17–12), 1–56.

- Martín, M. (1992). Policía, profesión y organización: Hacia un modelo integral de la Policía en España. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 59, 205–222.
- Martínez, M. y Sánchez, J. M. (2013). Controles de identidad, detenciones y uso del perfil étnico en la persecución penal y castigo del inmigrante “sin papeles”: ilegalidad e inconstitucionalidad de determinadas prácticas policiales. En F. J. Álvarez García, M. Á. Cobos Gómez de Linares, P. Gómez Pavón, A. Manjón-Cabeza Olmeda y A. Martínez Guerra (Eds.), *Libro homenaje al prof. Luis Rodríguez Ramos* (pp. 1025–1054). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mawby, R. I. (2008). Models of policing. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (2nd ed., pp. 17–46). Cullompton: Willan Publishing.
- McAra, L. y McVie, S. (2005). The usual suspects? Street-life, young people and the police. *Criminal Justice*, 5(1), 5–36.
- McCandless, R., Feist, A., Allan, J. y Morgan, N. (2016). *Do initiatives involving substantial increases in stop and search reduce crime? Assessing the impact of Operation BLUNT 2*. Recuperado de [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/508661/stop-search-operation-blunt-2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/508661/stop-search-operation-blunt-2.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Meares, T. L. (2014). The Law and Social Science of Stop and Frisk. *Annual Review of Law and Social Science*, (10), 335–352.
- Medina, J. J. (2011). *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Madrid: Edisofer S. L.
- Medina, J. J. (2014). Police-initiated contacts: young people, ethnicity, and the “usual suspects.” *Policing and Society*, 24(2), 208–223.
- Medina, J. J. y Blay, E. (2013). Community policing in Spain. En M. K. Nalla y G. R. Newman (Eds.), *Community policing in indigenous communities*. (pp. 339–347). Boca Raton: CRC Press.
- Miller, J., Bland, N. y Quinton, P. (2000). The Impact of Stops and Searches on Crime and

- the Community. *Home Office: Police Research Series (Paper 127)*. Recuperado de [https://www.westmidlandspcc.gov.uk/media/237972/prs127\\_the\\_impact\\_of\\_stops\\_and\\_searches\\_on\\_crime\\_and\\_the\\_community.pdf](https://www.westmidlandspcc.gov.uk/media/237972/prs127_the_impact_of_stops_and_searches_on_crime_and_the_community.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Millie, A. (2014). What are the Police for? Re-thinking policing post-austerity. En J. M. Brown (Ed.), *The future of policing* (pp. 52–60). New York: Routledge.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2009). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal Julio 2009*. Recuperado de [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/03/text\\_es\\_files/Boletin-Estad-Personal-09-JULIO.pdf](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/03/text_es_files/Boletin-Estad-Personal-09-JULIO.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2010). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal Julio 2010*. Recuperado de [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/03/text\\_es\\_files/Boletin-Estad-Personal-10-JULIO.pdf](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/03/text_es_files/Boletin-Estad-Personal-10-JULIO.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2011). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal Julio 2011*. Recuperado de [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin\\_Estadis\\_Personal/Bol\\_estad\\_pers-juli11-INTERNET.pdf](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/Bol_estad_pers-juli11-INTERNET.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2012). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2012*. Recuperado de [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin\\_Estadis\\_Personal/BE\\_JUL2012.pdf](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BE_JUL2012.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2013). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2013*. Recuperado de [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin\\_Estadis\\_Personal/BE\\_JUL2013.pdf](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BE_JUL2013.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

ciones\_de\_la\_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin\_Estadis\_Personal/BE\_JUL2013.pdf  
[última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2014). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal Julio 2014*. Recuperado de [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin\\_Estadis\\_Personal/BEP-JULIO-2014/BEP JULIO 2014.pdf](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BEP-JULIO-2014/BEP JULIO 2014.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2015). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal Julio 2015*. Recuperado de [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin\\_Estadis\\_Personal/BEP\\_JULIO\\_2015](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BEP_JULIO_2015). [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2016). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal Julio 2016*. Recuperado de [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin\\_Estadis\\_Personal/BEP\\_JULIO2016.pdf](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BEP_JULIO2016.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2017). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal Enero 2017*. Recuperado de [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin\\_Estadis\\_Personal/B\\_enero\\_2017\\_BIS.PDF](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/B_enero_2017_BIS.PDF) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio del Interior. (2008). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2007*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+2007+web.pdf/1528fa44-0192-40b0-88e9-220d8ab50b17> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio del Interior. (2009). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2008*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+estadístico+del+Ministerio+del+Interior+de+2008.pdf/2215b4dd-aec-4430-8a0a-eb047d4cb056>

[última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio del Interior. (2010). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2009*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+estadístico+-del+Ministerio+del+Interior+de+2009.pdf/fbec9f09-165a-4836-8c53-aec26c3eea23> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio del Interior. (2011). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2010*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204856/Anuario+Estadístico+-del+Ministerio+del+Interior+2010.pdf/b28597a1-c633-4cfa-b2c1-3f0094e55588> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio del Interior. (2012). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2011*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204756/Anuario+estadístico+-de+2011.pdf/1d35a1c8-f2e1-4417-bc5a-ca4e17bb7e66> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio del Interior. (2013a). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2012*. Recuperado de [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario\\_estadistico\\_-2012\\_okkk.pdf/00ee01c7-3122-496a-a023-22829653e6c0](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario_estadistico_-2012_okkk.pdf/00ee01c7-3122-496a-a023-22829653e6c0) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio del Interior. (2014). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2013*. Recuperado de [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario\\_Estadistico\\_-2013.pdf/b7606306-4713-4909-a6e4-0f62daf29b5c](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario_Estadistico_-2013.pdf/b7606306-4713-4909-a6e4-0f62daf29b5c) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio del Interior. (2015). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2014*. Recuperado de [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014\\_v201510.pdf/0c18a800-f7f7-405c-9155-7391633618c8](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014_v201510.pdf/0c18a800-f7f7-405c-9155-7391633618c8) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ministerio del Interior. (2016). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2015*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2015.pdf/03be89e1-dd38-47a2-9ce8-ccdd74659741> [última consulta 16 de diciembre

de 2018]

Ministerio del Interior. (2017). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2016*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estadistico+-2016.pdf/6c02fffa-93c4-4838-b1d5-a882971c2cdc> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Monjardet, D. (2010). *Lo que hace la policía: sociología de la fuerza pública*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Mossos d'Esquadra. (2014). *Dades estadístiques: policia de Catalunya - periode 2013-2014*. Recuperado de [http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/07\\_indicadors\\_i\\_qualitat/estadistica/evolucio\\_fets\\_penals\\_coneguts\\_policia\\_catalunya\\_2014.pdf](http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/07_indicadors_i_qualitat/estadistica/evolucio_fets_penals_coneguts_policia_catalunya_2014.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Mossos d'Esquadra. (2015). *Balanç de seguretat i activitat policial 2015: policia de Catalunya*. Recuperado de [http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/07\\_indicadors\\_i\\_qualitat/estadistica/evolucio\\_fets\\_penals\\_coneguts\\_policia\\_catalunya\\_2015.pdf](http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/07_indicadors_i_qualitat/estadistica/evolucio_fets_penals_coneguts_policia_catalunya_2015.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Murphy, K. y Tyler, T. R. (2017). Experimenting with procedural justice policing. *Journal of Experimental Criminology*, 13(3), 287–292.

Murray, K. (2014a). Non-statutory stop and search in Scotland. *SCCJR Briefing*, (6/2014), 1–8.

Murray, K. (2014b). *Stop and Search in Scotland: an evaluation of a police practice* (SCCJR Report 01/2014). Recuperado de [https://www.sccjr.ac.uk/wp-content/uploads/2014/01/Stop\\_and\\_Search\\_in\\_Scotland1.pdf](https://www.sccjr.ac.uk/wp-content/uploads/2014/01/Stop_and_Search_in_Scotland1.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Murray, K. y Harkin, D. (2017). Policing in Cool and Hot Climates: Legitimacy, Power and the Rise and Fall of Mass Stop and Search in Scotland. *British Journal of Criminology*, 57(4), 885–905.

Naciones Unidas. (2009). *Comunicación núm. 1493/2006*. Recuperado de [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/decision-sp\\_20090812.-](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/decision-sp_20090812.-)

pdf [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Naciones Unidas. (2013). *Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere, presentado en el 23º periodo de sesiones Consejo de Derechos Humanos, el 6 de junio de 2013, A/ HRC*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9831.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Nagin, D. S. y Telep, C. W. (2017a). Procedural justice and legal compliance. *Annual Review of Law and Social Science*, 13, 5–28.

Nagin, D. S. y Telep, C. W. (2017b). Response to “Procedural Justice and Policing: A Rush to Judgment?” *Annual Review of Law and Social Science*, 13, 55–58.

Nieto, A. (1976). Algunas precisiones sobre el concepto de policía. *Revista de Administración Pública*, (81), 35–75.

Observatori d’Empresa i Ocupació. (2016). *Atur per comarques i municipis: dades de desembre de 2015*. Recuperado de [http://web.gencat.cat/web/.content/Documents/dades\\_comarques\\_municipis.pdf](http://web.gencat.cat/web/.content/Documents/dades_comarques_municipis.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Open Society Institute. (2007). *“I Can Stop and Search Whoever I Want”: Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary, and Spain*. Recuperado de [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling\\_20070419.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20070419.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Open Society Justice Initiative. (2006). *Ethnic Profiling in the Moscow Metro*. Recuperado de [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/metro\\_20060613.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/metro_20060613.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Open Society Justice Initiative. (2009a). *Adressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*. Recuperado de [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling\\_20090511.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090511.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Open Society Justice Initiative. (2009b). *Profiling minorities: a study of stop-and-search practices in*



- Paris. Recuperado de [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/search\\_20090630.Web.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/search_20090630.Web.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Open Society Justice Initiative y Plataforma para la gestión policial de la diversidad. (2015). *Identificaciones policiales imparciales y eficaces - Informe técnico: lecciones sobre la reforma en cinco servicios policiales españoles*. Recuperado de <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/fair-effective-police-stops-sp-20160208.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Papell, J. (2005). 1719: L'origen dels Mossos d'Esquadra. En Departament d'Interior (Ed.), *Mossos d'Esquadra: història i present* (pp. 20–26). Barcelona: L'Avenç.
- Parlamento Europeo. (2015). *Irregular immigration in the EU: Facts and Figures*. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554202/EPRS\\_BRI\(2015\)554202\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554202/EPRS_BRI(2015)554202_EN.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Parmar, A. (2011). Stop and search in London: counter-terrorist or counter-productive? *Policing and Society*, 21(4), 369–382.
- Peaucellier, S., Spilka, S., Jobard, F. y Lévy, R. (2016). Les contrôles d'identité et les jeunes Parisiens: une exploitation du volet parisien de l'enquête Escapad 2010. *Questions Pénales*, XXIX(2), 1–6.
- Petrocelli, M., Piquero, A. R. y Smith, M. R. (2003). Conflict theory and racial profiling: an empirical analysis of police traffic stop data. *Journal of Criminal Justice*, (31), 1–11.
- Pierson, E., Simoiu, C., Overgoor, J., Corbett-Davies, S., Ramachandran, V., Phillips, C. y Goel, S. (2017). *A large-scale analysis of racial disparities in police stops across the United States* (Stanford Open Policing Project). Recuperado de <https://5harad.com/papers/traffic-stops.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Plataforma para la gestión policial de la diversidad. (2013). *Guía para la Gestión Policial de la Diversidad*. Recuperado de [http://gestionpolicialdiversidad.org/PDFactividades/guia\\_gestion\\_policial\\_diversidad.pdf](http://gestionpolicialdiversidad.org/PDFactividades/guia_gestion_policial_diversidad.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Police Foundation. (1981). *The Newark Foot Patrol Experiment*. Recuperado de

<https://www.policefoundation.org/wp-content/uploads/2015/07/144273499-The-Newark-Foot-Patrol-Experiment.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

- Policía Foral de Navarra. (2014). *Memoria de actividad 2014*. Recuperado de [http://estadistica.poderjudicial.es/infoe2/18006E\\_Memoria\\_Policia\\_Foral\\_de\\_Navarra/18006E\\_Memoria\\_Policia\\_Foral\\_Navarra\\_2014.pdf](http://estadistica.poderjudicial.es/infoe2/18006E_Memoria_Policia_Foral_de_Navarra/18006E_Memoria_Policia_Foral_Navarra_2014.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Pomés, X. (2005). La recuperació dels Mossos d'Esquadra en la Catalunya autònoma. En Departament d'Interior (Ed.), *Mossos d'Esquadra: història i present* (pp. 180–192). Barcelona: L'Avenç.
- Portilla, G. (1996). Identificaciones, cacheos, controles policiales y otros entretenimientos de la libertad: una réplica a las tesis legitimadoras del retroceso histórico en materia de libertad y seguridad personal. *Jueces Para La Democracia*, (26), 12–21.
- Presno, M. Á. (2014). El primer anteproyecto de la Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, (34), 269–292.
- Presno, M. Á. (2017). La expansión del derecho administrativo sancionador securitario (análisis constitucional de la Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana). En A. Uscanga y J. A. Fernández (Eds.), *Derechos y obligaciones en el estado de derecho: actas del II Coloquio Binacional México-España* (pp. 583–605). Oviedo: Universidad de Oviedo y UNAM.
- Queralt, J. J. (1983). Tirar a matar. *Cuadernos de Política Criminal*, (21), 729-744.
- Quinton, P. (2011). The formation of suspicions: police stop and search practices in England and Wales. *Policing and Society*, 21(4), 357–368.
- Quinton, P. (2015). Race disproportionality and officer decision-making. En R. Delsol y M. Shiner (Eds.), *Stop and Search: The Anatomy of a Police Power* (pp. 57–78). London: Palgrave Macmillan UK.
- Quinton, P., Bland, N. y Miller, J. (2000). *Police stops, decision-making and practice* (Home Office Police Research Series No. 130). Recuperado de

[http://www.cedus.it/documents/PoliziaLocale/Gestione/Tecniche\\_di\\_controllo\\_del\\_territorio/PoliceStopsDecisionmakingAndPractice.pdf](http://www.cedus.it/documents/PoliziaLocale/Gestione/Tecniche_di_controllo_del_territorio/PoliceStopsDecisionmakingAndPractice.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

- Ratcliffe, J. H., Taniguchi, T., Groff, E. R. y Wood, J. D. (2011). The Philadelphia foot patrol experiment: a randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots. *Criminology*, 49(3), 795–831.
- Recasens, A. (2000). The control of police powers. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 247–269.
- Recasens, A. (2003). La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía. En *Sistema penal y problemas sociales* (pp. 287–313). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Reiner, R. (2008). Policing and the media. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (2nd ed., pp. 313–335). Cullompton: Willan Publishing.
- Reiner, R. (2010). *The politics of the police* (4ª ed.). New York: Oxford University Press.
- Reiner, R. (2015a). Foreword. En R. Delsol y M. Shiner (Eds.), *Stop and Search: The Anatomy of a Police Power* (pp. x–xiv). London: Palgrave Macmillan UK.
- Reiner, R. (2015b). Policía y Socialdemocracia: Recuperando una perspectiva olvidada. *InDret: Revista Para El Análisis Del Derecho*, (4), 1–29.
- Reiss Jr., A. (1983). Policía y comunidad. En J. M. Rico (Ed.), *Policía y sociedad democrática* (pp. 186–210). Madrid: Alianza Editorial.
- Renauer, B. C. (2012). Neighborhood variation in police stops and searches: a test of consensus and conflict perspectives. *Police Quarterly*, 15(3), 219–240.
- Requena, J. (2013a). La proximitat policial a la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, entre el discurs i la realitat. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (26), 83–118.
- Requena, J. (2013b). *Policía y desarrollo urbano en la ciudad contemporánea* (Tesis doctoral). Universidad de Barcelona.

- Requena, J. (2016). La legitimidad policial y la colaboración ciudadana con la policía. *InDret: Revista Para El Análisis Del Derecho*, (2), 1–42.
- Rico, J. M. (1983a). El poder discrecional de la policía y su control. En J. M. Rico (Ed.), *Policía y sociedad democrática* (pp. 211–233). Madrid: Alianza Editorial.
- Rico, J. M. (1983b). Sistemas comparados de policía. En J. M. Rico (Ed.), *Policía y sociedad democrática* (pp. 29–47). Madrid: Alianza Editorial.
- Ridgeway, G. y MacDonald, J. M. (2009). Doubly Robust Internal Benchmarking and False Discovery Rates for Detecting Racial Bias in Police Stops. *Journal of the American Statistical Association*, 104(486), 661–668.
- Rights International Spain. (2017). *Ethnic profiling in Spain: a generalized and unresolved police practice*. Recuperado de <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/479c7a7fb990916d8b94b2b7dc8559fbaefc9991.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Ríos, J., Segovia, J. L. y Etxebarria, X. (2015). *Manual para la defensa de los derechos y las libertades ante la intervención de la policía*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Rios, V. M. (2011). *Punished: policing the lives of black and latino boys*. New York: New York University Press.
- Rosenfeld, R. y Fornago, R. (2012). The Impact of Police Stops on Precinct Robbery and Burglary Rates in New York City, 2003-2010. *Justice Quarterly*, 31(1), 96–122.
- Sabaté, J. (1984). La profesión policial en España: un análisis sociológico. *Papers: Revista de Sociologia*, (21), 133–152.
- Sales, N. (2005). Els Mossos d'Esquadra de l'antic règim, 1721 - 1835. En Departament d'Interior (Ed.), *Mossos d'Esquadra: història i present* (pp. 26–78). Barcelona: L'Avenç.
- Sampson, R. J. (2012). *Great american city: Chicago and the enduring neighborhood effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sánchez, 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), 217–238.
- Sanders, A. y Young, R. (2008). Police powers. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (2ª ed., pp. 281–312). Cullompton: Willan Publishing.
- Sergeant, E., Antrobus, E., Murphy, K., Bennett, S. y Mazerolle, L. (2016). Social identity and procedural justice in police encounters with the public: results from a randomised controlled trial. *Policing and Society*, 26(7), 789–803.
- Shiner, M., Carre, Z., Delsol, R. y Eastwood, N. (2018). *The Colour of Injustice: 'Race', drugs and law enforcement in England and Wales*. Recuperado de [http://www.stop-watch.org/uploads/documents/The\\_Colour\\_of\\_Injustice.pdf](http://www.stop-watch.org/uploads/documents/The_Colour_of_Injustice.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Skogan, W. G. (2006). Asymmetry in the impact of encounters with police. *Policing and Society*, 16(2), 99–126.
- SOS Racismo. (2016). *Informe Anual 16 sobre el Racismo en el Estado español*. Retrieved from <http://www.sosracismomadrid.es/web/wp-content/uploads/2016/09/2016-Informe-Anual-2016-definitivo.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- SOS Racismo. (2017). *Informe Anual 2017 sobre el racismo en el estado español*. Retrieved from <http://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2017/09/Informe20Anual202017-20SOSweb.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Sunshine, J. y Tyler, T. R. (2003). Moral solidarity, identification with the community, and the importance of procedural justice: the police as prototypical representative of a group's moral values. *Social Psychology Quarterly*, 66(2), 153–165.
- Taylor, B., Koper, C. S. y Woods, D. J. (2011). A randomized controlled trial of different policing strategies at hot spots of violent crime. *Journal of Experimental Criminology*, 7(2), 149–181.
- Telep, C. W. y Weisburd, D. (2012). What is known about the effectiveness of police practices in reducing crime and disorder? *Police Quarterly*, 15(4), 331–357.

- Tilley, N. (2008). Modern approaches to policing: community, problem-oriented and intelligence-led. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (2nd ed., pp. 373–403). Cullompton: Willan Publishing.
- Tiratelli, M., Quinton, P. y Bradford, B. (2018). Does Stop and Search deter crime? Evidence from ten years of London-wide data. *British Journal of Criminology*, 58(5), 1212–1231.
- Torrente, D. (1992). Investigando a la policía. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (59), 289–300.
- Torrente, D. (1997). *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Universidad de Barcelona.
- Torrente, D. (1999). Prevención del delito y futuro de la Policía. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (85), 85–94.
- Tóth, B. M. y Kádár, A. (2011). Ethnic profiling in ID checks by the Hungarian police. *Policing and Society*, 21(4), 383–394.
- Trinkner, R. y Goff, P. A. (2016). The Color of Safety: The Psychology of Race and Policing. En B. Bradford, B. Jauregui, I. Loader y J. Steinberg (Eds.), *The SAGE Handbook of Global Policing* (pp. 61–81). London: SAGE.
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law (2nd edition)*. Princeton: Princeton University Press.
- Tyler, T. R. (2017). Procedural justice and policing: a rush to judgment? *Annual Review of Law and Social Science*, 13, 29–53.
- Tyler, T. R., Fagan, J. y Geller, A. (2014). Street Stops and Police Legitimacy: Teachable Moments in Young Urban Men's Legal Socialization. *Journal of Empirical Legal Studies*, 11(4), 751–785.
- van der Leun, J. P. y van der Woude, M. A. H. (2011). Ethnic profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers, ethnic profiling and a changing social and political context. *Policing and Society*, 21(4), 444–455.

- van Ewijk, A. R. (2011). Diversity within Police Forces in Europe: A Case for the Comprehensive View. *Policing*, 6(1), 76–92.
- Varela, X. y Ramírez, J. L. (2010). Doce tesis en materia de detención policial preprocesal. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 22, 207–230.
- Vecino, M. (2008). *Análisis de la identificación*. Recuperado de [http://www.policiacanaria.com/sites/default/files/identificacion\\_revista\\_guardia\\_civil\\_03-2008.pdf](http://www.policiacanaria.com/sites/default/files/identificacion_revista_guardia_civil_03-2008.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Waddington, P. A. J., Stenson, K. y Don, D. (2004). In proportion: race, and police stop and search. *British Journal of Criminology*, 44(6), 889–914.
- Wagman, D. (2006). Discriminación policial - Racial Profiling. *Boletín Criminológico*, (87), 1–4.
- Ward, L. y Diamond, A. (2009). *Tackling Knives Action Programme (TKAP) Phase 1: Overview of key trends from a monitoring programme*. Recuperado de <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416125704/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs09/horr18b.pdf> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Ward, L., Nicholas, S. y Willoughby, M. (2011). *An assessment of the Tackling Knives and Serious Youth Violence Action Programme (TKAP) – Phase II*. Recuperado de [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/116544/horr53-report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/116544/horr53-report.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Weber, L. (2011). ‘It sounds like they shouldn’t be here’: immigration checks on the streets of Sydney. *Policing and Society*, 21(4), 456–467.
- Weisburd, D. y Majmundar, M. K. (2017). *Proactive Policing: effects on crime and communities*. Washington, DC: The National Academy Press.
- Weisburd, D., Telep, C. W. y Lawton, B. A. (2014). Could Innovations in Policing have Contributed to the New York City Crime Drop even in a Period of Declining Police Strength?: The Case of Stop, Question and Frisk as a Hot Spots Policing Strategy. *Justice Quarterly*, 31(1), 129–153.

- Weisburd, D., Wooditch, A., Weisburd, S. y Yang, S.-M. (2016). Do Stop, Question, and Frisk Practices Deter Crime? Evidence at Microunits of Space and Time. *Criminology & Public Policy*, 15(1), 31–56.
- Westmarland, L. (2008). Police cultures. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (2ª ed., pp. 253–280). Cullompton: Willan Publishing.
- Wiley, S. A. y Esbensen, F.-A. (2016). The effect of police contact: does official intervention result in deviance amplification? *Crime and Delinquency*, 62(3), 283–307.
- Wiley, S. A., Slocum, L. A. y Esbensen, F.-A. (2013). The unintended consequences of being stopped or arrested: an exploration of the labeling mechanisms through which police contact leads to subsequent delinquency. *Criminology*, 51(4), 927–966.
- Willis, R. (2016). Three approaches to community in restorative justice, explored through a young person's experiences of a youth offender team in England. *Restorative Justice*, 4(2), 168–194.
- Wilson, J. Q. y Kelling, G. L. (1982). Broken windows. *Atlantic Monthly*, 249(3), 29–38.
- Zedner, L. (2006). Policing before and after the police. *British Journal of Criminology*, 46(1), 78–96.

## 2. Referencias normativas

- Acord GOV/25/2015, de 24 de febrer, pel qual s'aprova el Codi d'ètica de la Policia de Catalunya. Departament d'Interior, DOGC, núm. 6819. Disponible en [http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc\\_canals\\_interns/pdogc\\_resultats\\_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=685656&language=ca\\_ES](http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=685656&language=ca_ES) [última consulta 30 de enero de 2017]
- Circular 1/2010, de 25 de enero, de la Dirección General de la policía y de la guardia civil, instrucciones sobre determinadas actuaciones policiales derivadas de la nueva Ley 2/2009, de 11 de diciembre, que modifica la LO 4/2000, de 11 de enero, de Extranjería y recordatorio de otras actuaciones.



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

Constitución Española [última modificación 27 de septiembre de 2011]. Cortes Generales, BOE, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pág. 29313.

Instrucción 13/2014, de 2 de julio, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se recuerda la obligatoriedad del cumplimiento de las normas que regulan los libros oficiales.

Instrucción 7/2015, de la Secretaria de Estado de Seguridad relativa a la práctica de la diligencia de identificación, los registros corporales externos y actuaciones con menores, previstos en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local [última modificación 30 de octubre de 2015]. Jefatura del Estado, BOE, núm. 80, de 3 de abril de 1985, pág. 8945.

Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes [última modificación 21 de julio de 2015]. Jefatura del Estado, BOE, núm. 280, de 22 de noviembre de 2003, pág. 41422.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Jefatura del Estado, BOE, núm. 236, de 2 de octubre de 2015, pág. 89343.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad [última modificación 29 de julio de 2015]. Jefatura del Estado, BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1986, pág. 9604.

Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana [disposición derogada]. Jefatura del Estado, BOE, núm 46, de 22 de febrero de 1992, pág. 6209.

Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. Jefatura del Estado, BOE, núm 186, de 5 de agosto de 1997, pág. 23824.

- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal [última modificación 4 de marzo de 2011]. Jefatura del Estado, BOE, núm. 298, de 14 de diciembre de 1999, pág. 43088.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña [última modificación 17 de julio de 2010]. Jefatura del Estado, BOE, núm. 172, de 20 de julio de 2006, pág. 27269.
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Jefatura del Estado, BOE, núm. 77, de 31 de marzo de 2015, pág. 27216.
- Ley Orgánica 5/2015, de 27 de abril, por la que se modifican la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para transponer la Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales y la Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales. Jefatura del Estado, BOE, núm. 101, de 28 de abril de 2015, pág. 36559.
- Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica. Jefatura del Estado, BOE, núm. 239, de 6 de octubre de 2015, pág. 90192.
- Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals [última modificación 14 de marzo de 2015]. Departament de la Presidència, DOGC, núm. 1469, de 19 de julio de 1991, pág 3945.
- Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra [última modificación 20 de marzo de 2012]. Departament de la Presidència, DOGC, núm. 1923, de 20 de juliol de 1994, pág. 4960.
- Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya [última modificación 11 de marzo de 2015]. Departament de la Presidència, DOGC, núm. 3865, de 15 de abril de 2003, pág. 7614.
- Ordenança reguladora del procediment sancionador. Plenari del Consell Municipal, BOPB, núm. 95, de 21 de abril de 2010, pág. 46.

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal [última modificación 6 de octubre de 2015]. Ministerio de Gracia y Justicia, BOE, núm. 260, de 17 de septiembre de 1882. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036> [última consulta 30 de enero de 2017]

Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera. Ministerio de Hacienda, BOE, núm. 48, de 25 de febrero de 1982, pág. 4961.

Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial [última modificación 24 de enero de 2005]. Ministerio del Interior, BOE, núm. 95, de 21 de abril de 1994, pág. 12333.

Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo [última modificación 17 de julio de 2015]. Ministerio de la Presidencia, BOE, núm. 306, de 23 de diciembre de 2003, pág. 45684.

Real Decreto 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante [última modificación 29 de octubre de 2015]. Ministerio de Fomento, BOE, núm. 253, de 20 de octubre de 2011, pág. 109456.

Real Decreto 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Ministerio del Interior, BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 2015, pág. 103167.

### **3. Recursos web**

ACNUDH. (2018). *Los expertos de la ONU exhortan a España a acabar con la discriminación por perfiles raciales y la invisibilidad de los Afrodescendientes*. Ginebra. Disponible en

<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22698&LangID=S> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ayuntamiento de Barcelona. (2014). *Distribució territorial de la renda familiar disponible per càpita a Barcelona*. Disponible en [http://ajuntament.barcelona.cat/barcelonaeconomia/sites/default/files/RFD\\_2014\\_informe.pdf](http://ajuntament.barcelona.cat/barcelonaeconomia/sites/default/files/RFD_2014_informe.pdf) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ayuntamiento de Barcelona. (2015a). *Edat any a any de la població per districtes*. Disponible en <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/tpob/pad/padro/a2015/edat/edata02.htm> [última consulta 10 de diciembre de 2018]

Ayuntamiento de Barcelona. (2015b). *Lloc de naixement de la població per districtes*. Disponible en <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/tpob/pad/padro/a2015/llocna/llocna02.htm> [última consulta 10 de diciembre de 2018]

Ayuntamiento de Barcelona. (2015c). *Nacionalitat per districtes*. Disponible en <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/anuaris/anuari16/cap02/C020107.htm> [última consulta 10 de diciembre de 2018]

Ayuntamiento de Barcelona. (2015d). *Pes de l'atur registrat per districtes sobre la població de 16-64 anys. Percentatges*. Disponible en [http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/ttreball/mov\\_lab/atur/evolucio/dte/pesatdt.htm](http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/ttreball/mov_lab/atur/evolucio/dte/pesatdt.htm) [última consulta 10 de diciembre de 2018]

Ayuntamiento de Barcelona. (2015e). *Població per districtes i sexe*. Disponible en <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/anuaris/anuari16/cap02/C020102.htm> [última consulta 10 de diciembre de 2018]

Ayuntamiento de Barcelona. (2016). *Índex de victimització i denúncia per districtes. 2012-2016*. Disponible en <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/anuaris/anuari17/cap08/C0805010.htm> [última consulta 10 de diciembre de 2018]

Berdié, A. (2009, 16 de febrero). La policía fija cupos de arrestos a “sin papeles” por barrios. *El País*. Madrid. Disponible en [https://elpais.com/diario/2009/02/16/madrid/1234787056\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/02/16/madrid/1234787056_850215.html) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

- Center for Constitutional Rights. (2018). *Floyd, et al. v. City of New York, et al.* Disponible en <https://ccrjustice.org/home/what-we-do/our-cases/floyd-et-al-v-city-new-york-et-al> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Council of Europe. (2017). *Declaration on the Police.* Disponible en <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTMLen.asp?fileid=1610-1&lang=en> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Cuerpo Nacional de Policía. (2013). *El director general de la Policía ha presentado el Código Ético como garantía adicional a un servicio de calidad al ciudadano.* Disponible en [https://www.policia.es/prensa/20130405\\_2.html](https://www.policia.es/prensa/20130405_2.html) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Cuerpo Nacional de Policía. (2018). *Origen de la Policía Española.* Disponible en <https://www.policia.es/cnp/origen/origen.html> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Efe. (2009, 17 de febrero). Rubalcaba niega se haya dado ninguna orden para fijar cupos de detenciones. *La Razón.* Disponible en [https://www.larazon.es/historico/rubalcaba-niega-se-haya-dado-ninguna-orden-para-fijar-cupos-de-detenciones-UJLA\\_RAZON\\_-92610](https://www.larazon.es/historico/rubalcaba-niega-se-haya-dado-ninguna-orden-para-fijar-cupos-de-detenciones-UJLA_RAZON_-92610) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Efe. (2018a, 12 de enero). Estrasburgo admite una demanda contra España por identificación por perfil étnico. *Efe.Com.* Disponible en <https://www.efecom.com/efe/espana/sociedad/strasburgo-admite-una-demanda-contr-a-espana-por-identificacion-perfil-etnico/10004-3490046> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Efe. (2018b, 27 de febrero). El Congreso reactiva la iniciativa para derogar la “ley mordaza” tras meses de bloqueo. *Eldiario.Es.* Disponible en [http://www.eldiario.es/politica/Congreso-reactiva-iniciativa-derogar-mordaza\\_0\\_74-4725779.html](http://www.eldiario.es/politica/Congreso-reactiva-iniciativa-derogar-mordaza_0_74-4725779.html) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- El Periódico. (2011, 25 de enero). El conseller Puig deroga el Codi Ètic dels Mossos d'Esquadra que va aprovar Saura. *El Periódico.* Barcelona. Disponible en

<http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/politica/conseller-puig-deroga-codi-etic-dels-mossos-desquadra-que-aprovar-saura-679326> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Europa Press. (2012, 8 de marzo). El SUP dice a Cosidó que si quiere eliminar las redadas racistas dé órdenes “bien claras” a los jefes policiales. *Europapress.es*. Disponible en <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-sup-dice-cosido-si-quiere-eliminar-redadas-racistas-ordenes-bien-claras-jefes-policiales-20120308190725.html> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Eustat. (2018). *Personal al servicio de la administración de la C.A. de Euskadi por ámbito según relación de empleo (01/01/2018)*. Disponible en [www.eustat.eus/elem/ele0012600\\_/xls0012643\\_c.csv](http://www.eustat.eus/elem/ele0012600_/xls0012643_c.csv) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

FBI. (2018). *Police Employee Data*. Disponible en <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2016/crime-in-the-u.s.-2016/topic-pages/police-employees> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

García, T. (2018, 28 de febrero). Propuestas de Ley de Seguridad Ciudadana de PSOE y PNV: ¿qué traen de nuevo? *El Salto*. Disponible en <https://www.elsaltdiario.com/leyes-mordaza/propuestas-ley-seguridad-ciudadana-psoe-pnv> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Generalitat de Catalunya. (2007). *Admeses 33 persones en la convocatòria del Programa de diversificació social per accedir al cos de Mossos d'Esquadra*. Disponible en [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/76776/ca/admeses-33-persones-convocatoria-programa-diversificacio-social-accedir-cos-mossos-desquadra.do](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/76776/ca/admeses-33-persones-convocatoria-programa-diversificacio-social-accedir-cos-mossos-desquadra.do) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Generalitat de Catalunya. (2017a). *Agents Rurals*. Disponible en <http://agricultura.gencat.cat/ca/departament/agents-rurals/> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Generalitat de Catalunya. (2017b). *Policia local a Catalunya*. Disponible en [http://interior.gencat.cat/ca/arees\\_dactuacio/policia/coordinacio\\_de\\_la\\_policia\\_de\\_](http://interior.gencat.cat/ca/arees_dactuacio/policia/coordinacio_de_la_policia_de_)

catalunya/policia\_local\_a\_catalunya/ [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Gobierno de Canarias. (2017). *Polícia Canaria*. Disponible en [http://www.gobiernodecanarias.org/cgpoliciacanaria/policia\\_canaria/](http://www.gobiernodecanarias.org/cgpoliciacanaria/policia_canaria/) [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Guardia Civil. (2018). Acceso y cancelación de antecedentes policiales. Disponible en <http://www.guardiacivil.es/es/servicios/antecedentesgc.html> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Idescat. (2015a). *Padró municipal d'habitants. Xifres oficials. Per sexe*. Disponible en <https://www.idescat.cat/pub/?id=pmh&n=446&by=mun&t=201500> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Idescat. (2015b). *Població. Per lloc de naixement (país) i sexe*. Disponible en <http://www.idescat.cat/pub/?id=pmh&n=7567&t=201500&col=3&by=mun#Plegable=geo> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Idescat. (2015c). *Població. Per nacionalitat i sexe*. Disponible en <http://www.idescat.cat/pub/?id=pmh&n=7013&by=mun&t=201500> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Idescat. (2015d). *Població. Per sexe i edat any a any*. Disponible en <https://www.idescat.cat/pub/?id=pmh&n=1180&t=201500&col=3&by=mun> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Idescat. (2015e). *Renda familiar disponible bruta (RFDB). Base 2010. Índex*. Disponible en <https://www.idescat.cat/pub/?id=rfdbc&n=8224&by=mun> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Idescat. (2017a). *Polícia de la Generalitat. Mossos d'esquadra. Efectius. Per sexe i graduació*. Disponible en <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=899&t=2015> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Idescat. (2017b). *Polícia local. Efectius. Per sexe i graduació*. Disponible en <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=951&t=2015> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

- Idescat. (2018). *Població a 1 de gener*. Disponible en <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=245> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- INE. (2018). *Población residente por fecha, sexo, grupo de edad y nacionalidad*. Disponible en <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9674> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- INE Chile. (2017). *País y regiones total: actualización población 2002-2012 y proyecciones 2013-2020*. Disponible en <http://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Izquierda Unida. (2013). *Izquierda Unida confirma con datos del Gobierno que se repiten las redadas policiales basadas en la raza o la etnia: el 53,5% del total de personas a las que se identifica son extranjeros*. Disponible en <http://izquierda-unida.es/node/11972> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Legal15m. (2018). *Según el Ministerio del Interior, este es el número de policías sancionados en los últimos años*. Disponible en <https://legal15m.wordpress.com/2018/02/21/segun-el-ministerio-del-interior-este-es-el-numero-de-policias-sancionados-en-los-ultimosanos/> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Martorell, M. y Álvarez, P. (2018, 23 de octubre). *Un altre apunyalament al barri del Raval, i ja en són una desena en dos mesos a Barcelona. Betevé*. Disponible en <https://beteve.cat/societat/apunyalament-raval-ferit/> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Ministerio del Interior. (2017b). *Cancelación de Antecedentes policiales*. Disponible en <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/cancelacion-de-antecedentes-policiales/procedimiento> [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Mossos d'Esquadra. (2018a). *Ayuda sobre datos abiertos Mossos*. Disponible en [https://mossos.gencat.cat/es/els\\_mossos\\_desquadra/indicadors\\_i\\_qualitat/dades\\_obertes/Ajuda-Dades-obertes-Mossos/](https://mossos.gencat.cat/es/els_mossos_desquadra/indicadors_i_qualitat/dades_obertes/Ajuda-Dades-obertes-Mossos/) [última consulta 16 de diciembre de 2018]
- Mossos d'Esquadra. (2018b). *Dades obertes*. Disponible en [https://mossos.gencat.cat/ca/els\\_mossos\\_desquadra/indicadors\\_i\\_qualitat/dades\\_obertes/catalog\\_dades\\_obertes/](https://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/indicadors_i_qualitat/dades_obertes/catalog_dades_obertes/)



[última consulta 16 de diciembre de 2018]

NYCLU. (2018). *Annual Stop-and-Frisk Numbers*. Disponible en <https://www.nyclu.org/en/stop-and-frisk-data> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Office for National Statistics. (2018). *England and Wales population mid-year estimate*. Disponible en <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/timeseries/ewpop/pop> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2017a). *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2017b). *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Open Society Foundations. (2017). *Zeshan Muhammad v. Spain*. Disponible en <https://www.opensocietyfoundations.org/litigation/zeshan-muhammad-v-spain> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Público. (2013, 4 de abril). Los policías se mofan del código ético de Cosidó que les pide no delinquir. *Público*. Disponible en <http://www.publico.es/politica/policias-mofan-del-codigo-etico.html> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Real Academia Española. (2017). *Diccionario de la lengua española*. Disponible en <http://dle.rae.es/> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

Ruiz, M. (2011, 18 de marzo). El Defensor del Pueblo investigará los controles policiales a inmigrantes en centros de Cáritas. *Cadenaser.Com*. Disponible en [http://cadenaser.com/ser/2011/03/18/sociedad/1300418005\\_850215.html](http://cadenaser.com/ser/2011/03/18/sociedad/1300418005_850215.html) [última

consulta 16 de diciembre de 2018]

Servimedia. (2005). El Consejo de Política de Seguridad celebra su reunión constitutiva casi 20 años después de su creación. *Elmundo.Es*. Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/02/28/espana/1109583276.html> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

SOS Racisme. (2010). En suport al Codi Ètic de la Policia de Catalunya. Disponible en <http://www.sosracisme.org/posicionaments/comunicats/en-suport-al-codi-etic-de-la-policia-de-catalunya> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

SOS Racisme. (2018). *Pareu de parar-me*. Disponible en <https://www.pareudepararme.org/> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

United Kingdom Government. (2017a). *Police powers and procedures England and Wales year ending 31 March 2017 second edition*. Disponible en <https://www.gov.uk/government/statistics/police-powers-and-procedures-england-and-wales-year-ending-31-march-2017> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

United Kingdom Government. (2017b). *Police workforce, England and Wales: 31 March 2017*. Disponible en <https://www.gov.uk/government/statistics/police-workforce-england-and-wales-31-march-2017> [última consulta 16 de diciembre de 2018]

United States Census Bureau. (2017). *Annual Estimates of the Resident Population: April 1, 2010 to July 1, 2016*. Disponible en <https://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?refresh=t> [última consulta 16 de diciembre de 2018]