

PROYECTO ROMA

*La lucha contra el sesgo
inconsciente hacia las personas de
etnia gitana en el sistema de
justicia penal*

rights
international
spain

defendiendo los derechos y libertades civiles

Impreso en España

Rights International Spain, junio 2020

Esta publicación está disponible en Pdf en la web de Rights International Spain bajo una licencia Creative Commons que permite copiar y distribuir la publicación en su totalidad, siempre que se atribuya a Rights International Spain y se utilice con fines no comerciales, educativos o de política pública.



La investigación documental y empírica en España la ha llevado a cabo Pilar Eirene de Prada Benito, investigadora de Rights International Spain. Las entrevistas a personas gitanas se han llevado a cabo por el equipo de la Fundación Secretariado Gitano, bajo la coordinación de Rights International Spain.

Este informe ha sido redactado por Pilar Eirene de Prada Benito, investigadora de Rights International Spain para el Proyecto “Lucha contra el sesgo inconsciente hacia las personas de etnia gitana en el sistema de justicia penal”, en España. La revisión final del informe ha estado a cargo de Lydia Vicente Márquez, coordinadora del Proyecto y Directora Ejecutiva de Rights International Spain.

El informe nacional ha sido redactado en español y traducido al inglés por Neil McMahon.

Esta investigación se ha llevado a cabo en el marco del proyecto europeo “Lucha contra el sesgo inconsciente hacia las personas de etnia gitana en el sistema de justicia penal”, con el apoyo financiero del Programa de Justicia de la Unión Europea. El contenido de esta publicación no refleja la opinión de la Comisión Europea.



Acerca de Rights International Spain

Rights International Spain (RIS) es una organización no gubernamental, independiente, formada por juristas especializados en Derecho internacional.

Nuestra misión es la promoción y la defensa de los derechos y libertades civiles. Trabajamos para que el Estado español responda frente a su obligación de proteger, respetar y realizar los derechos humanos y libertades civiles. Identificamos vulneraciones de derechos y libertades civiles y trabajamos para que sean corregidas por las autoridades, con el fin de asegurar el pleno disfrute de los derechos humanos para todas las personas. Así mismo, buscamos un mejor conocimiento y aplicación del Derecho internacional de los derechos humanos.

Para llevar a cabo nuestra misión, realizamos una labor de investigación y análisis jurídico, supervisamos y participamos en procesos legislativos con recomendaciones, promovemos campañas públicas de sensibilización y diálogo con instituciones públicas nacionales e internacionales, presentamos informes sombra y otras comunicaciones ante mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, realizamos actividades de capacitación y formación en derechos humanos, y acudimos a tribunales para lograr cambios en la sociedad a través del litigio estratégico.

Trabajamos un amplio abanico de derechos y libertades que agrupamos en torno a cuatro áreas prioritarias de trabajo: Seguridad y Derechos civiles (libertad de expresión, reunión, que en el marco de la lucha contra el terrorismo se respeten los derechos humanos y prevención de la tortura y malos tratos); Acceso a la justicia (derecho a un juicio justo, Estado de Derecho y un sistema de justicia accesible para todos); No discriminación (erradicar las prácticas policiales guiadas por el *perfil étnico*) y Crímenes internacionales (derechos de las víctimas a justicia, verdad y reparación).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	p 6.
1. PUNTOS DE PARTIDA	p 8.
1.1 Apuntes sobre <i>racismo institucional</i> y <i>sesgo inconsciente</i>	p 10.
1.2 Esbozo de la situación de la minoría gitana en España	p 11.
1.3 Algunos datos sobre percepción de la discriminación	p 14.
1.4 Breve repaso a las normas y políticas nacionales en materia de prevención de la discriminación y fomento de la integración de las personas gitanas	p 17.
A. MOMENTOS DE RELACIÓN CON LA POLICÍA	
2. PARADA E IDENTIFICACIÓN POR PARTE DE LA POLICÍA	p 21.
2.1 Marco legal	p 21.
2.1.1 El caso de los agentes de seguridad privada	p 22.
2.2 Utilización de perfiles étnicos en España	p 23.
2.2.1 Informes	p 24.
2.2.2 Casos de <i>perfil étnico</i> en España	p 26.
2.3 Uso de <i>perfiles étnicos</i> en relación con la comunidad gitana (parte empírica)	p 28.
2.4 La relación entre policía y comunidad gitana	p 32.
3. LA INVESTIGACIÓN POLICIAL DE DELITOS, LA DETENCIÓN Y EL ATESTADO POLICIAL	p 34.
3.1 Marco legal	p 34.
3.2 Factores multiplicadores de la detención: Prejuicios, hipervigilancia y marginalidad	p 37.
3.3 La investigación policial: ¿cómo se decide qué investigar? ...	p 38.

B. DURANTE EL PROCESO PENAL

4. GARANTÍAS PROCESALES EN EL PROCESO PENAL. ESPECIAL ATENCIÓN A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y AL DERECHO DE DEFENSAp 41.

4.1 Marco legalp 41.

4.1.1 Presunción de Inocenciap 41.

4.1.2 Derecho de acceso a un abogadop 42.

4.1.3 Derecho a asistencia jurídica gratuitap 44.

4.1.4 Derecho a la traducción e interpretaciónp 45.

4.1.5 Derecho a ser informado de la acusaciónp 45.

4.2 Informesp 46.

4.3 ¿Comprenden las personas gitanas el proceso penal, de qué se les acusa y cuáles son sus derechos?p 47.

4.4 Comentarios discriminatorios ¿inocuos o reflejo de un problema más profundo?p 49.

4.5 Estereotipos y sesgo inconsciente: la presunción de inocencia en jaquep 51.

4.6 Perpetuando estereotipos: el papel de los medios de comunicaciónp 53.

5. PRISIÓN PROVISIONALp 55.

5.1 Marco legal p 55.

5.2 Informesp 56.

5.3 La narrativa del delincuente gitano como potencialmente peligroso	p 58.
5.4 La aplicación de una justicia defensista por parte de los jueces	p 60.
6. ASPECTOS RELATIVOS A LA SENTENCIA	p 61.
6.1 Marco legal	p 61.
6.2 ¿Se traduce el sesgo inconsciente en penas más duras?	p 62.
7. EL RESULTADO: SOBRERREPRESENTACIÓN Y DESCONFIANZA EN EL SISTEMA	p 63.
8. ¿POR DÓNDE PASARÍAN LAS SOLUCIONES? EL DEBATE SOBRE LA RECOPIACIÓN DE DATOS SOBRE ORIGEN ÉTNICO	p 67.
9. CONCLUSIONES	p 68.
10. BUENAS PRÁCTICAS	p 70.
11. RECOMENDACIONES	p 74.
ANEXOS	p 78.

INTRODUCCIÓN

Este informe se ha desarrollado en el marco del proyecto “*Lucha contra el sesgo inconsciente hacia las personas etnia gitana en el sistema de justicia penal*”¹. Se trata de un **proyecto de investigación europeo** pionero desarrollado en cuatro Estados miembros de la Unión Europea (Bulgaria, Hungría, Rumanía y España), bajo la coordinación de Fair Trials International, con sede en Londres, en alianza con APADOR-CH, Hungarian Helsinki Committee, Bulgarian Helsinki Committee y Rights International Spain (RIS).

El proyecto tiene como principal objetivo luchar contra el *sesgo inconsciente* existente contra las personas gitanas en los sistemas de justicia penal de los países miembros de la UE y, por lo tanto, reducir el riesgo de discriminación, privación y/o vulneración de derechos fundamentales de esta minoría étnica. El presente informe busca la consecución de tal objetivo a través del (1) incremento del reconocimiento de cómo los estereotipos negativos y las actitudes sociales contribuyen a la sobrerrepresentación de las personas gitanas en el sistema de justicia penal²; (2) involucrar a los profesionales del sistema de justicia penal (policía, fiscales, jueces y abogados) junto con víctimas para identificar los principales riesgos de discriminación contra las personas gitanas, así como estrategias para mejorar la imparcialidad en la toma de decisiones; e (3) identificar e intercambiar buenas prácticas en estos temas.

La investigación se ha llevado a cabo conforme a una **metodología común** para todos los países participantes en el estudio. Debido a los objetivos expuestos del estudio se ha optado por un **diseño cualitativo** en dos fases. En primer lugar, se ha realizado un extenso **análisis de las fuentes secundarias** existentes, focalizado en dos pilares: (1) documental, que abarca estadísticas nacionales, informes, y legislación nacional en la materia; (2) jurisprudencial, tanto a nivel nacional como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con casos de discriminación étnico-racial.

En segundo lugar, se han realizado una serie de **entrevistas semi-estructuradas** a personas gitanas y profesionales que intervienen en el sistema de justicia penal. El diseño de la muestra ha tenido en cuenta varios factores: (1) el criterio territorial, (2) el género (3) la edad, (4) así como otras características concretas que también se ha considerado relevante reflejar en el muestreo (como la inclusión de personas que pasaron por el

¹ En el ámbito europeo el término preferido en el lenguaje público para referirse a esta minoría étnica es “roma” (sustantivo), y “romaní” (adjetivo). Pese a la estereotipia negativa subyacente al término “gitano” frente al de “roma- romaní”, existen dos principales razones para su adopción en el presente informe: (1) la apropiación del término por la comunidad romaní hispanohablante para autodenominarse y distinguirse de la sociedad mayoritaria; (2) el término “gitano”, entrecomillado, se empleará dentro de esta investigación cuando se use como etiqueta negativa. En este caso, su significado trasciende la mera referencia a la pertenencia de una persona a esta minoría étnica, y cuya etnicidad —además— en ningún caso debe darse por hecho puesto que ha sido fruto de un ejercicio de estereotipaje.

² Dentro del marco de este informe entenderemos sistema de justicia penal como aquel que incluye todas las fases del proceso.

sistema de justicia penal siendo menores, jueces de instrucción, enjuiciadores y de menores, fiscales especiales de delitos de odio y distintas policías autonómicas, etc.)³. Se han entrevistado a un total de 29 personas: 12 de ellas personas gitanas de distintas zonas de España: Madrid, Barcelona, Valencia, Badajoz, Burgos y Cáceres; 4 policías: un Mosso de Escuadra, un Ertzaintza, y 2 policías locales (Valencia y Fuenlabrada)⁴; 6 jueces: entre ellos un juez de menores y 2 jueces de instrucción; 4 fiscales: entre ellos uno especializado en delitos de odio y uno de menores y; 3 abogados: 2 de ellos gitanos. Para la realización de las entrevistas a la población gitana hemos contado con la colaboración de la Fundación del Secretariado Gitano (ver anexo 1).

Por último, se ha llevado a cabo una jornada de trabajo con formato de **grupo focal** en la que se han abordado aspectos concretos de la investigación sobre los que se ha querido incidir (ver anexo 2)⁵.

La investigación se ha guiado por los **principios éticos**: (1) *consentimiento informado*: todas las personas entrevistadas fueron informadas del contenido del proyecto y del tratamiento de la información obtenida a través de las entrevistas, debiendo autorizar previamente y por escrito la realización de las mismas; (2) *protección de datos*: los datos obtenidos a lo largo de la investigación fueron tratados de manera confidencial, almacenados de manera segura y se garantizó a los participantes el anonimato respecto de terceros en relación con las afirmaciones realizadas en el transcurso de las entrevistas; (3) *uso debido de los datos*: los datos obtenidos durante las entrevistas realizadas para esta investigación sólo serán usados en el marco de este proyecto.

El presente informe se **estructura** en los siguientes apartados: primero, abordará una serie de definiciones y de aspectos generales como puntos de partida para el análisis; para posteriormente centrarse en los aspectos considerados más relevantes que se han dividido en cinco apartados agrupados en dos secciones:

El objetivo del informe es luchar contra el sesgo inconsciente existente en los sistemas de justicia penal.

³ Se ha decidido adoptar el masculino singular o plural para referirse a todas las personas entrevistadas exclusivamente como una forma de garantizar su anonimato. Así, cuando aparezca referido, por ejemplo, un abogado o los jueces, no necesariamente nos estaremos refiriendo a personas del género masculino.

⁴ Se trató de concertar en reiteradas ocasiones entrevistas con miembros de la Policía Nacional y de la Guardia Civil pero no recibimos respuesta alguna de su parte —a través de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior— a la invitación para participar en la investigación mediante la realización de entrevistas. Por otra parte, las personas entrevistadas miembros de las distintas policías autonómicas fueron designadas por sus superiores en el momento de autorizar la participación por lo que no tuvimos oportunidad de elegir el perfil de las personas entrevistadas.

⁵ Se trató nuevamente de contactar con miembros de la Policía Nacional y de la Guardia Civil para esta fase de la investigación —a través de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior—. Tras varios intentos recibimos respuesta declinando participar.

A) Momentos de relación con la policía, que agrupa los apartados :

- Las facultades de parada e identificación de la policía.
- La investigación policial, la detención y el atestado.

B) Durante el proceso penal, que recoge:

- Garantías procesales en el curso del proceso penal;
- La petición y el acuerdo de adopción y mantenimiento de medidas cautelares de prisión provisional;
- Aspectos relacionados con la sentencia⁶.

En cada uno de ellos se analizará brevemente el marco normativo relevante a la luz de los objetivos del estudio, informes y casos relevantes. Finalmente, el informe abordará las buenas prácticas identificadas durante las distintas fases de la investigación y culminará con una serie de conclusiones y de recomendaciones.

1. PUNTOS DE PARTIDA

La investigación realizada busca incidir en el **fenómeno conocido como sesgo inconsciente**⁷, es decir, aquellas conductas discriminatorias por motivos étnico-raciales resultado de las asociaciones que, de manera automática, generamos entre grupos de personas y los estereotipos existentes sobre estas. En concreto, **tomamos como punto de partida los trabajos desarrollados en Estados Unidos** que concluyen que en aquellos espacios del sistema de justicia penal en los que existe una mayor discrecionalidad, se pueden producir resultados discriminatorios para las minorías étnico-raciales. Resultando en una sobrerrepresentación de estos últimos en las distintas fases del sistema de justicia penal⁸.

Este estudio se centra en la discriminación que sufren las personas gitanas en España dentro del sistema de justicia penal fruto —en gran medida— del *sesgo inconsciente* de los profesionales que intervienen en dicho sistema. La discriminación específica de la que son objeto las personas gitanas es también conocida como *anti-gitanismo*. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI, por sus siglas en inglés) define este fenómeno como:

⁶ Por motivos derivados de la extensión del informe no se abarcarán aspectos relacionados con la ejecución de las sentencias.

⁷ Algunos autores en España se refieren a este tipo de comportamientos (o similares que podrían considerarse englobados en nuestra definición de trabajo) con términos como racismo acrítico, racismo diferencial, diferencialismo cultural o racismo sin raza. Para un ejemplo véase: de Lucas, J. (1997). "El buen antirracista", *Claves de Razon Practica*, 76, pp. 36-46. En este estudio utilizaremos también el término "sesgo inconsciente" para referirlo a lo que los autores anglosajones denominan *unconscious bias* o *implicit bias*.

⁸ Véase, por ejemplo: Vera Institute for Justice. (2014). *Prosecution and Racial Justice in New York County Technical Report*. Disponible online: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/247227.pdf>

*Una forma específica de racismo, una ideología fundada en la superioridad racial, una forma de deshumanización y de racismo institucional alimentado por la discriminación histórica, que se expresa, entre otros, a través de la violencia, el discurso del odio, la explotación, la estigmatización y las formas más flagrantes de discriminación*⁹.

La ECRI ha reconocido la **naturaleza sistémica del anti-gitanismo** en Europa y subraya la presencia de **racismo inconsciente y discriminación estructural** como dos factores que reproducen los existentes patrones de prejuicios que están “fuertemente arraigados en instituciones, conceptos culturales y estructuras de poder de las sociedades europeas”¹⁰.

Tomando como hipótesis de partida que **el racismo institucional y el sesgo inconsciente tienen su manifestación más clara en aquellos espacios del sistema de justicia penal en los que existe una mayor discrecionalidad**¹¹, pudiendo llegar a **impactar de manera negativa en la imparcialidad del proceso**; hemos podido identificar cinco momentos clave sobre los que pondremos nuestro foco:

1. Las facultades de parada e identificación de la policía.
2. La investigación policial, la detención y el atestado.
3. Garantías en el curso del proceso penal.
4. La petición y el acuerdo de adopción.
5. Aspectos relacionados con la sentencia.

En los siguientes apartados abordaremos:

- Una serie de definiciones básicas.
- Un resumen de la situación de la minoría gitana en España.
- Algunos datos sobre percepción de la discriminación en España.
- Un breve repaso a las normas y políticas nacionales de prevención de la discriminación e integración de la comunidad gitana.

Sesgo inconsciente:
aquellas conductas discriminatorias resultado de las asociaciones automáticas generadas entre grupos de personas y los estereotipos existentes sobre estas.

⁹ European Commission against Racism and Intolerance. (2017). *Anti-Gypsyism – A reference paper*.

Disponible online: <http://antigypsyism.eu/wp-content/uploads/2017/07/Antigypsyism-reference-paper-%2016.06.2017.pdf>

¹⁰ Ídem.

¹¹ En general, los sistemas penales de los estados democráticos están fuertemente formalizados y dotados de un conjunto de garantías normativizadas. Aún así, existen espacios de discrecionalidad por parte de los operadores jurídicos.

1.1 Apuntes sobre racismo institucional y sesgo inconsciente

Hablamos de *racismo institucional*¹² —a diferencia del racismo individual¹³— para referirnos a las actitudes y prácticas con resultados discriminatorios llevadas a cabo mediante procedimientos burocráticos incuestionables. El término *institucional* busca expresar que estamos ante (1) procesos persistentes y duraderos en el tiempo; (2) situaciones que se escapan al control de uno o varios individuos y; (3) que no requieren de intención y que a menudo son invisibilizados¹⁴.

Las principales características definitorias del *racismo institucional* pueden resumirse en que son formas de **discriminación sistémica** llevadas a cabo por instituciones públicas y privadas, resultando en prácticas, normas y políticas discriminatorias que afectan a determinados ciudadanos en su día a día. Aunque no tienen por que ser necesariamente el resultado de actitudes racistas (pudiendo incurrir en *racismo o sesgo inconsciente*¹⁵) se ven reforzadas a través de representaciones culturales generadoras de percepciones públicas que motivan la creencia de que la disparidad racial es normal¹⁶.

En otras palabras, el *racismo institucional* (estructural) genera patrones de refuerzo mutuo de la desigualdad racial en la sociedad al distribuir y dar acceso a bienes, servicios y derechos de manera desigual según la pertenencia a un grupo étnico-racial¹⁷. Este fenómeno se ve mutuamente reforzado por el *sesgo inconsciente* subyacente en el comportamiento individual de una persona. Es decir, en determinadas circunstancias estas asociaciones automáticas pueden influir en una persona resultando en un comportamiento discriminatorio, aunque esta no tenga prejuicios de manera consciente. En este proceso, **las representaciones culturales juegan un importante papel** ya que conforman el conjunto de narrativas, construcciones simbólicas y del lenguaje, así como señales cognitivas que definen según las convenciones sociales al “otro” — perteneciente a una minoría étnico-racial —¹⁸.

Existe un creciente consenso entre la academia sobre los efectos del *sesgo inconsciente* sobre el sistema de justicia penal, que indican que afectaría a todos los niveles del mismo: decisiones policiales, investigación policial,

¹² Este término fue acuñado por Carmichael y Hamilton en 1967 en el libro titulado *Black Power*.

¹³ Aquí podríamos aplicar el conocido símil de las “manzanas podridas”, ya que resulta fundamental distinguir si el trato discriminatorio se realiza de manera institucionalizada, habitual y generalizada o es una práctica individualizada y aislada en ciertos miembros de la institución para determinar si estamos ante una forma de *racismo institucional*

¹⁴ Phillips, C. (2011). “Institutional Racism and Ethnic Inequalities: An Expanded Multilevel Framework”. *Journal of Social Policy*, 40, pp. 173-192.

¹⁵ Bowling, B. y Phillips, C. (2002) *Racism, crime and justice*. Pearson Education, p.40.

¹⁶ Najcevska, M. (2015). “Structural Discrimination—Definitions, approaches and trends”, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.

Disponible online: www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/IWG/Session8/MirjanaNajcevska.doc

¹⁷ Véase: nota 15, p.41.

¹⁸ Véase: nota 16.

investigación judicial, procesamiento y decisión de enjuiciamiento, vista oral, juicios de jurado y en las sentencias y su ejecución.

Levinson y Smith acuñaron el término *sesgo inconsciente sistémico*¹⁹ para señalar que **el problema llega hasta la médula espinal del sistema de justicia penal** —a los fundamentos teóricos del sistema— que actualmente son “cultural y cognitivamente inseparables del *sesgo inconsciente*”²⁰. En otras palabras, que no solo las personas y los procesos permiten que el *sesgo inconsciente* permee en el sistema de justicia penal, sino que las bases sobre las que se sustenta todo el sistema ya se encuentran contaminadas por el *sesgo inconsciente*, resultando, por tanto, en una discriminación de tipo estructural.

1.2 Esbozo de la situación de la minoría gitana en España

En España **no existen datos oficiales** sobre el número de personas gitanas que viven en este territorio. El principal motivo es que el censo no ofrece datos desagregados en función de la etnia. Existen muy pocos datos fiables y actualizados que nos sirvan para estimar la dimensión real de la población gitana en el conjunto del territorio del Estado²¹. La mayoría de estudios siguen empleando datos de los años 70 y 80, mientras que otros establecen una horquilla de entre **500.000 y 1.000.000** personas gitanas²².

La Fundación Secretariado Gitano en su reciente *Estudio-mapa sobre vivienda y población gitana*²³ ofrece algunos datos que pueden arrojar un poco de luz acerca del número de personas gitanas que viven en España. El estudio abarcó un total de 105.289 hogares, localizados en 1.069 municipios, en los que se estimó que vivían 516.862 personas gitanas. Si tenemos en cuenta que el estudio comprendió aproximadamente el 13% del total de municipios existentes en España²⁴, aunque asumamos que estos municipios

El racismo institucional genera patrones de refuerzo mutuo de la desigualdad racial en la sociedad al distribuir y dar acceso a bienes, servicios y derechos de manera desigual según la pertenencia a un grupo étnico-racial.

¹⁹ En inglés *systemic implicit bias*. Levinson, J.D. y Smith, R.J. (2017). “Systemic Implicit Bias”. *Yale L.J.F.*, 126. Disponible online: <http://www.yalelawjournal.org/forum/systemic-implicit-bias>

²⁰ *Ídem*.

²¹ El Centro de Investigaciones Sociológicas ha admitido recientemente que España no cuenta con información fiable sobre población gitana. Véase: <https://www.elsaltodiario.com/pueblo-gitano/vicente-rodriguez-cis-reconoce-no-hay-datos-fidedignos-poblacion-gitana-espana>

²² Laparra, M. (coord.) (2007): *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana. Una primera aproximación*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

²³ Fundación Secretariado Gitano (2016) *Estudio-mapa sobre vivienda y población gitana- 2015*, Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Disponible online: http://www.msccbs.gob.es/ssi/familias/Infancia/PoblacionGitana/docs/INFORMECOMPLETO_STUDIO-MAPA-VIVIE-Y_P_G.pdf

²⁴ En España hay 8.313 municipios.

presentan una mayor concentración de población gitana que la media nacional, podemos concluir con facilidad que la población gitana total en España sería superior a las estimaciones anteriormente presentadas.

La población gitana en España es **más joven en comparación** con la población general: el 66% de la población gitana española es menor de 30 años, frente al 30% de la población general²⁵.

En cuanto al **nivel educativo** de la población gitana, podemos afirmar que ha **mejorado significativamente** en los últimos años, aunque queda un largo camino por recorrer hasta que se acerque a la media de la población española. Así, una reciente comparativa²⁶ situaba el analfabetismo entre las personas gitanas en 2005 en un 71,2 %, habiéndose reducido hasta el 36,46% en 2018. Sin embargo, existe una **importante brecha de género** persistente hoy en día. Según un reciente informe europeo²⁷ en todas las edades los hombres gitanos demostraron tener mejores competencias en lectura y escritura (entre buenas y excelentes) que las mujeres. Otro estudio²⁸ pone de manifiesto el alarmantemente bajo nivel educativo entre los jóvenes gitanos, concluyendo que el 62,7 % de los jóvenes gitanos de entre 16 y 19 años habría alcanzado un nivel educativo máximo correspondiente al ciclo de educación primaria y únicamente un 24,8% habría culminado la ESO (frente al 47% del total de la población). Los principales problemas que conducen a estos bajos niveles educativos son: el abandono temprano de los estudios; el alto índice de absentismo escolar, que a su vez provoca un desfase curricular en los alumnos; y la no continuidad en el proceso de formación reglada.

A esto se suma el problema de la **segregación escolar**, con la persistencia hoy en día de escuelas gueto con alumnado compuesto mayoritariamente por gitanos e inmigrantes²⁹. Aunque este fenómeno se produce en todos los niveles educativos, alcanza su cota más alta en la etapa de educación primaria y disminuye en las etapas de educación no obligatoria³⁰. Distintos organismos nacionales, como el Defensor del Pueblo de Cataluña³¹, e internacionales, como la ECRI, la Agencia de los Derechos Fundamentales

²⁵ Fundación Secretariado Gitano. (2019). *Estudio Comparado sobre la Situación de la Población Gitana en España en relación al Empleo y la Pobreza – 2018*. Disponible online: https://www.gitanos.org/upload_priv/00/79/estudio_2018/files/assets/common/downloads/Estudio%20comparado%20poblacion%20gitana%202018.pdf

²⁶ Ídem.

²⁷ FRA. (2019). *Roma Women in Nine EU Member States*. Disponible online: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-minorities-survey-roma-women_en.pdf

²⁸ Fundación Secretariado Gitano. (2013). *El Alumnado Gitano en Secundaria: un estudio comparado*. Disponible online: <https://www.gitanos.org/upload/56/22/EstudioSecundaria.pdf>

²⁹ Kamira y Fundación Mario Amaya. (2012). *Segregación Escolar del Alumnado Gitano en España*. Disponible online: <http://federacionkamira.es/wp-content/uploads/2015/11/Informe-de-Segregaci%C3%B3n.pdf>

³⁰ Ídem.

³¹ Síndic de Greuges. (2008). *La segregación escolar en Cataluña*. Disponible online: https://www.terrassa.cat/documents/12006/226005/Sindic-Segregacio_escolar_08.pdf/9c581690-6a9f-46af-8dae-799c2b378271; Síndic de Greuges. (2016). *La segregación escolar en Cataluña (I): la gestión del proceso de admisión del alumnado*. Disponible Online: http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4155/Informe%20segregacion%20escolar_I_gestionprocesoadmision_castellano_def.pdf; Síndic de Greuges. (2016). *La segregación escolar en Cataluña (II): condiciones de escolarización*. Disponible online: http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4227/Informe%20segregacio%20escolar_II_condicions_escolaritzacio_cast_ok.pdf

de la Unión Europea (FRA, según sus siglas en inglés), el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, o el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³², **han expresado su preocupación** por esta situación y la inactividad del Gobierno para ponerle fin. De no ponerse remedio, la segregación de la comunidad educativa en grupos diferenciados en función de la cultura, del origen étnico y social y de la capacidad económica se trasladará, sin ningún género de dudas, a la sociedad. La situación se agrava aún más si tenemos en cuenta que la población gitana e inmigrante suele asentarse en zonas socialmente desfavorecidas en cuyos centros escolares existe una mayor incidencia de alumnado en situación de desventaja social y, por ende, con más demandas educativas diferenciales que aumentan la presión sobre los recursos humanos y materiales disponibles.

Todo ello, conlleva unas claras **repercusiones en el currículo educativo y en la futura carrera profesional** de los jóvenes gitanos y gitanas y supone una barrera a superar para asegurar una verdadera inclusión social e inserción laboral de la población gitana española.

En cuanto a la situación del empleo entre la población gitana, en 2018³³ la tasa de ocupación se encontraba en el 29,9% (frente al 50,1% del total de la población) y la de **paro aumentaba hasta el 52%** (frente al 14,5% de la población general). Pese a la mejora de la economía en los últimos años y la recuperación de una porción importante del empleo destruido durante la crisis de 2008, las tasas de desempleo entre la población gitana no han seguido la misma progresión. El desempleo de larga duración se ha cuadruplicado en estos años entre la población gitana, con el agravante de su alta cronicidad³⁴.

El desempleo de larga duración se ha cuadruplicado en estos años entre la población gitana, con el agravante de su alta cronicidad.

32 ECRI. (2018). *Informe de la ECRI sobre España (5º ciclo de supervisión)*.

Disponible online: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-spain-spanish-translation-/16808b56cb>; FRA (2018). *A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion*. Disponible online:

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-anti-gypsyism-barrier-roma-inclusion_en.pdf; ONU. (2017). Comité de Derechos del Niño. *Informe de la investigación relacionada con España bajo el artículo 6 del Protocolo Facultativo*. UN Doc. CRPD/C/20/3. Disponible online:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/20/3&Lang=en;

ONU. (2018). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*. UN Doc. E/C.12/ESP/CO/6.

Disponible online: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/ESP/CO/6&Lang=En.

33 Véase: nota 25.

34 *Ibid.*, p. 39. La población desempleada gitana presenta un desempleo de larga duración que afecta al 70% en el caso de mujeres y al 76% en el caso de hombres. Con alta cronicidad nos referimos a que una persona lleve más de cuatro años seguidos desempleada. Esta situación afecta a un 30% de las mujeres desempleadas y a un 42% de los hombres.

En este campo existe una fuerte **brecha de género**, llegando a darse una diferencia de 38 puntos porcentuales entre la tasa de actividad de hombres y mujeres (frente al 11% de brecha a nivel general de la población). También es igualmente preocupante la alta temporalidad del empleo entre las personas gitanas (73% de índice de temporalidad). En cuanto al tipo de actividad que desarrollan con mayor frecuencia las personas gitanas, el estudio comparado de la Fundación Secretariado Gitano³⁵ concluye que una de cada tres personas gitanas se dedica a la venta en mercadillos. Además, las mujeres gitanas también realizan limpieza de edificios o trabajan como empleadas del hogar, mientras que en el caso de los hombres gitanos, la segunda actividad más destacada es la venta ambulante o la agricultura. Todas estas actividades son principalmente trabajos manuales y poco cualificados, para los que no se requieren altos niveles educativos.

El 91,9% de las personas gitanas se encuentran en situación de pobreza y/o exclusión social según el indicador AROPE³⁶ (frente al 29,3% de la población general). El índice de pobreza infantil en la población gitana es también muy elevado, situándose en niveles del 89,1% (frente al 31,3% de la población general) en 2018³⁷. Los datos revelan que el 46,4% de la población gitana es extremadamente pobre, situándose los **ingresos medios mensuales en los 200€**³⁸. Los análisis muestran una correlación entre el tamaño del hogar y el índice de pobreza, siendo este más alto en los hogares de mayor tamaño. Así, de media en los hogares extremadamente pobres viven 4,6 personas. Por otra parte, existe una relación inversa entre el porcentaje de personas empleadas en el hogar y pobreza. A nivel territorial, la Comunidad de Madrid es la Comunidad Autónoma donde la pobreza afecta a un mayor número de familias gitanas (más del 80%)³⁹.

1.3 Algunos datos sobre percepción de la discriminación

La historia de estigmatización y discriminación del pueblo gitano y su pervivencia hasta nuestros días tiene consecuencias significativas tanto sobre la forma en la que perciben el mundo los gitanos como en la actuación del resto de la sociedad hacia ellos. Aunque podemos afirmar que se ha **mejorado considerablemente su situación** de épocas anteriores, es preciso recalcar que los efectos de la discriminación siguen patentes hoy en día y algunos de los estereotipos se caracterizan por su permanencia en el tiempo⁴⁰.

³⁵ *Ibid.*, p.37.

³⁶ Se basa en 3 indicadores: riesgo de pobreza, carencia material severa, baja intensidad laboral.

³⁷ *Ídem.*

³⁸ *Ídem.*

³⁹ *Ídem.*

⁴⁰ Legal, I. (2007). Discriminación étnica de la comunidad gitana, en Laparra, M. (ed) *Situación social y tendencias de cambio en la comunidad Gitana*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Social.

De hecho, los estudios realizados desde los años 70 en España constatan que **la etnia gitana es el grupo hacia el que existen mayores actitudes de rechazo**⁴¹. Ejemplo de ello son los datos ofrecidos por el barómetro del CIS⁴² en el que los gitanos continúan siendo el grupo social más rechazado en España. El 40% de los encuestados aseguró que le molestaría “bastante” o “mucho” tener como vecino a una persona gitana, y que a 1 de cada 4 encuestados le preocupaba “bastante” o “mucho” que sus hijos compartieran clase con niños gitanos. Un porcentaje notablemente superior que cuando la pregunta se refería a niños inmigrantes, 1 de cada 10 en este caso.

El 91,9% de las personas gitanas se encuentran en situación de pobreza y/o exclusión social.

En 2007, el CIS realizó una encuesta específica sobre discriminación y su percepción⁴³ en la que preguntaba a los encuestados sobre el grado de simpatía generado por diferentes grupos de personas. El 51,7% de los encuestados declararon tener “poca” o “ninguna” simpatía hacia las personas gitanas. En 2013, de nuevo la comunidad gitana se situaba en cabeza en cuanto al grupo que recibe más actitudes de rechazo. También encabezaba el *ranking* de personas a las que les incomodaría “bastante” o “mucho” tener como vecinos⁴⁴. En la encuesta realizada en 2016 sobre percepción de la discriminación⁴⁵, si bien los datos muestran una ligera progresión hacia una mayor aceptación, sigue siendo el grupo que más rechazo recibe⁴⁶. Los estudios realizados sobre la materia concluyen que los principales ámbitos de discriminación para la comunidad gitana son el empleo, la vivienda, el acceso a bienes y servicios y el trato policial⁴⁷.

Los mecanismos de discriminación obedecen a manifestaciones, causas y procesos diversos que se ven **retroalimentados por los prejuicios** (entendidos como actitudes o evaluaciones negativas y hostiles hacia miembros de un grupo por el mero hecho de pertenecer a este) y la **construcción de estereotipos grupales** (entendidos como la pertenencia de un individuo a un determinado grupo social que hace que se le relacione con

⁴¹ Porras, J. A., y Sánchez, J. C. (2015). “Comunidad gitana: la persistencia de una discriminación histórica”. *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, 10(2), pp. 275-299.

⁴² CIS. (2005). *Barómetro*, Encuesta 2625. Datos de la encuesta disponibles en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5118

⁴³ CIS. (2007). *Discriminación y su Percepción*, Encuesta 2745. Datos de la encuesta disponibles en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8940

⁴⁴ CIS. (2013). *La Percepción de la Discriminación en España*. Encuesta 3000. Datos de la encuesta disponibles en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14115

⁴⁵ CIS. (2016). *La Percepción de la Discriminación en España II*. Encuesta 3150. Datos de la encuesta disponibles en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3140_3159/3150/es3150mar.pdf

⁴⁶ Para más información sobre el perfil de personas que declaran actitudes de rechazo hacia la comunidad gitana véase: nota 41, p. 286.

⁴⁷ *Ídem*.

un determinado modo de vida, asignándole un modelo de conducta que conlleva un conjunto de características similares o comunes a los miembros del grupo). Se ha podido observar que otros fenómenos similares como los juicios de valor, la negación de la existencia de discriminación, la culpabilización de la víctima, las profecías autocumplidas o la búsqueda de chivos expiatorios operan siguiendo el mismo patrón⁴⁸.

Los juicios de valor negativos hacia la etnia gitana se basan en la **creencia de la superioridad de la cultura mayoritaria**. Se asientan en mensajes sobre los “fallos” y “fracasos” de la cultura y valores de la etnia gitana. Estos pueden tener, además de un carácter individual, una manifestación de tipo estructural, bajo la forma, por ejemplo, de políticas públicas poco flexibles o de marcado carácter asimilacionista. También es común justificar o negar la existencia de discriminación hacia las personas gitanas convirtiéndolas en culpables de la situación en la que se encuentran (“no quieren integrarse, no quieren educar a sus niños, ellos también son racistas”⁴⁹). Así mismo, es habitual la omisión de responsabilidades y las prácticas discriminatorias derivadas de las profecías autocumplidas. En el ámbito educativo se han registrado casos en los que los profesores parten del prejuicio de que los niños gitanos no quieren aprender, reduciendo en consecuencia la dedicación y apoyo. El resultado del fracaso escolar es utilizado como prueba de que la valoración inicial no era tanto un prejuicio como el reflejo de una realidad⁵⁰. Por otra parte, en muchos casos pueden encontrarse prácticas discriminatorias derivadas de tendencias a buscar chivos expiatorios para explicar problemas y carencias sociales (“siempre han sido ladrones, y ahora en vez de robar trafican con droga y nos están matando a los jóvenes”⁵¹).

Pese a ser claramente discriminados, la percepción de la población gitana española es de aceptación por parte de la sociedad mayoritaria. No obstante, existen otro tipo de elementos que evidencian un sentimiento e interiorización de la discriminación⁵².

El estudio desarrollado por el colectivo Barañí en 2001 halló que de las más de 4500 presas, una cuarta parte eran extranjeras y de las restantes, el 25% eran de etnia gitana, convirtiendo a las mujeres gitanas en 20 veces más presentes en el sistema penitenciario que su presencia en la sociedad⁵³. Esta fuerte **discriminación en el ámbito penitenciario** es de las más invisibilizadas. Aparte de los datos recogidos en el informe de 2001, es muy difícil poder determinar la presencia de las mujeres gitanas en prisión al no registrarse de manera oficial en ningún momento su pertenencia étnica, a diferencia de las

⁴⁸ Véase nota 40.

⁴⁹ *Ídem*.

⁵⁰ *Ídem*.

⁵¹ *Ídem*.

⁵² *Ibid.*, p.206-7. Existe una doble percepción de la discriminación por parte de la población gitana. Los resultados de los estudios cuantitativos desprenden un sentimiento de no discriminación, sin embargo, los estudios cualitativos observan una percepción del rechazo y la desigualdad arraigada. Es necesario promover estudios que analicen con mayor precisión estos aspectos.

⁵³ Equipo Barañí. (2001). *Mujeres gitanas y sistema penal*. Madrid: Meytel.

presas extranjeras que son identificadas en función de su origen nacional. A raíz del estudio del colectivo Barañí, otros autores se han servido de los datos recogidos para desarrollar sus propios análisis. Así, Imaz y Palomo⁵⁴ concluyen que la falta de determinado tipo de arraigo o el pertenecer a un medio social considerado inadecuado son empleados como argumento para denegar el acceso a beneficios penitenciarios o al tercer grado, por no cumplir las condiciones estandarizadas convenientes para una adecuada reinserción social. Según los autores:

La cara exclusivamente punitiva de la cárcel queda especialmente visible en estos casos, pues se trata de personas que tras la condena vuelven a su comunidad en la que se encuentran en la misma situación de desventaja social que antes de ser reclusas, marcadas a la vez ante la sociedad con el estigma de ser expresas.

Existe una estrecha relación entre pobreza, exclusión social, pertenencia a una minoría étnica y criminalización.

De manera similar, Naredo Molero⁵⁵ considera que los porcentajes de mujeres gitanas en prisión solo muestra la punta del iceberg de los procesos de exclusión-criminalización-encarcelamiento que un número creciente de personas gitanas sufre hoy en España.

1.4 Breve repaso a las normas y políticas nacionales en materia de prevención de la discriminación y fomento de la integración de las personas gitanas

El principio y derecho fundamental a la igualdad y la prohibición de la discriminación es uno de los valores sobre los que se asienta todo el edificio constitucional.

El propio **artículo 1.1** de la Constitución Española (CE) establece como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico el principio de igualdad. Así mismo, el **artículo 14** CE en conexión con el **artículo 13.1** CE establecen el principio de *igualdad formal* en una doble vertiente: exigiendo la igualdad de trato de todas las personas (nacionales y extranjeras) y; *prohibiendo cualquier forma de discriminación* por “razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o

⁵⁴ Imaz, E., Palomo, M.T., M. (2007). *Las otras otras: extranjeras y gitanas en las cárceles españolas*, pp. 217-227.

⁵⁵ Naredo Molero, M. (2005). “¿Qué nos enseñan las reclusas?, La criminalización de la pobreza desde la situación de reclusas extranjeras y gitanas”, *Humanismo y Trabajo Social*, pp. 67-94.

social". Y siempre interpretando estos derechos a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España (art. 10).

Además, el texto constitucional consagra la *igualdad material* al dar un mandato expreso a los poderes públicos destinado a "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas" y "remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (art. 9.2 CE). Fruto de ello es también el artículo 23.2 CE que garantiza el acceso a funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad.

El Código Penal (CP) también introduce algunos preceptos orientados a proteger el principio de igualdad y no discriminación, y que podemos dividir en dos bloques. Primero, la aplicación de una **circunstancia agravante genérica**, es decir, en la comisión de cualquier delito, cuando este se cometa por motivos "racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, razones de género, la enfermedad que padezca o su discapacidad" (art. 22.4° CP).

Segundo, **tipos penales específicos** orientados a castigar conductas concretas que atenten contra el principio de igualdad y no discriminación, como son: el delito de amenazas dirigidas a atemorizar un grupo étnico, cultural o religioso, o un colectivo social o profesional, o cualquier otro grupo de personas (art. 170.1 CP); los delitos contra la integridad moral (art. 173 CP); los delitos contra la libertad de conciencia y los sentimientos religiosos (arts. 522 a 525 CP); el delito contra la discriminación en el ámbito laboral (art. 314 CP); el delito de incitación al odio, la violencia o la discriminación (art. 510 CP); los delitos de denegación discriminatoria de prestaciones o servicios públicos (art. 511 CP) y de prestaciones o servicios en el ámbito empresarial (art. 512 CP); y el delito de asociación ilícita para cometer un delito discriminatorio (art. 515.4 CP).

Existen también otro tipo de normas destinadas a prevenir la discriminación en ámbitos específicos, como la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

En cuanto a las **políticas nacionales** orientadas a prevenir la discriminación debemos destacar que en 2003 se dispuso la creación del *Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial y Étnica*⁵⁶ CEDRE), aunque no se

⁵⁶ La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas y del Orden de lo Social, abordó la transposición de la Directiva 2000/43/CE y, en concreto, en relación con la previsión contenida en el artículo 13 de la Directiva, dispone en su artículo 33 la creación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico (nombre original del Consejo).

reguló su misión, composición y funciones hasta el 2007⁵⁷, que posteriormente fueron modificadas en 2009⁵⁸, momento en el que realmente entró en funcionamiento. Actualmente adscrito a la Secretaría de Estado de Igualdad, a través de la Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad, en octubre de 2018 celebró su primer pleno desde diciembre de 2013 (durante el que se aprobó el Plan de Acción 2013-2015⁵⁹). Sus cuatro principales funciones son: (1) asesorar a las víctimas de discriminación de forma independiente a la hora de tramitar sus reclamaciones⁶⁰; (2) publicar estudios, investigaciones, informes con autonomía e independencia⁶¹; (3) promover medidas que contribuyan a la igualdad de trato y a la eliminación de la discriminación formulando las recomendaciones y propuestas que procedan; y (4) elaborar y aprobar la Memoria anual de actividades del Consejo y elevarla a la titular del Ministerio de Igualdad.

La Constitución reconoce el derecho fundamental a la igualdad y la prohibición de la discriminación.

El CEDRE ha sido **duramente criticado** por varios organismos de derechos humanos a nivel internacional y europeo⁶², cuyas principales preocupaciones se pueden resumir en los siguientes aspectos⁶³: (1) falta de independencia del Gobierno;

⁵⁷ Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre: regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

⁵⁸ Real Decreto 1044/2009, de 29 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre: en septiembre de 2009, se modificaron algunos aspectos del Real Decreto que creó el Consejo.

⁵⁹ El Plan de Acción 2013-2015 no ha tenido continuidad, por lo que no hay desde hace casi 5 años una política unitaria en materia de lucha contra la discriminación racial.

⁶⁰ El CEDERE creó un servicio de asistencia a las víctimas de discriminación racial que funciona a través de una red de organizaciones no gubernamentales especializadas (ACCEM, CEAR, CruzRoja Española, Fundación Cepaim, Fundación Secretariado Gitano, Movimiento Contra la Intolerancia, MPDL, Red Acoge) que prestan de manera directa el servicio asistencial, permitiendo contar con oficinas de atención presencial en todas las comunidades autónomas.

⁶¹ Desde 2012, el CEDERE no ha publicado ningún informe anual.

⁶² La ECRI determinó en su informe de 2011 a España que “el Consejo carecía de algunos de los elementos necesarios para ser considerado un órgano especializado según la Recomendación n°7 de Política General del ECRI, en concreto, capacidad de investigación, y posibilidad de iniciar y participar en procesos judiciales” (traducción propia). Además, tampoco entraría en la categoría de “independiente” según la Recomendación n°2 de Política General, al carecer de las “adecuadas salvaguardas contra las interferencias del Estado” (párr.30). Estos comentarios fueron reiterados en su informe a España de 2018 (párr. 23 a 27). Para consultar los informes completos del ECRI véase: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ENG.pdf>; <https://rm.coe.int/fifth-report-on-spain-spanish-translation-16808b56cb>

Por su parte, el Comité de Naciones Unidas para la Discriminación Racial (CERD, según sus siglas en inglés) afirmó en sus observaciones finales que el Consejo continúa sufriendo de las “carencias previamente señaladas por el Comité, incluida la falta de independencia y recursos, lo que entorpece la implementación efectiva del mandato del Consejo” (traducción propia). Para consultar el informe completo del CERD en inglés véase: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fESP%2fCO%2f21-23&Lang=en

⁶³ Así mismo, véase: Rights International Spain. (2019). *Lagunas en la protección de los derechos civiles y políticos en España, aportaciones para la lista de cuestiones previas a la presentación del VII informe periódico al Comité de Derechos Humanos*. Disponible online: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/70975000875e37fe0a76ab5b77e91fa260f7d27a.pdf>

(2) falta de recursos económicos para el adecuado desarrollo de sus funciones y; (3) carece de capacidad para poder litigar o llevar casos concretos ante la justicia.

Sin duda, las medidas más novedosas en materia de prevención de la discriminación en los últimos tiempos están relacionadas con la prevención de los llamados delitos de odio. Entre ellos destacan la creación en 2013 de una **Fiscalía Especializada contra los delitos de odio y discriminación** para cada provincia y la publicación de un *Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación*⁶⁴; la creación de turnos de oficio especializados en estos delitos en algunos colegios de abogados⁶⁵ como Madrid y más recientemente Sevilla; así como la publicación en 2015 del *Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación*⁶⁶ y la posterior creación en 2019 del primer *Plan de Acción de Lucha Contra los Delitos de Odio* destinado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁶⁷.

En materia de integración, se ha trabajado en los últimos tiempos por aumentar la participación de las asociaciones gitanas en la esfera pública, con la creación en el año 2005 del *Consejo Estatal del Pueblo Gitano*⁶⁸, así como con el reconocimiento de su cultura y la puesta en valor de su contribución a la cultura española en general, a través de la puesta en marcha de la *Fundación Instituto de Cultura Gitana* en el año 2007.

En 2012 se puso en marcha la **Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España (2012 -2020)**⁶⁹, basada en cuatro pilares fundamentales: educación, sanidad, empleo y vivienda; y cuya implementación operativa se realiza a través de la adopción de Planes Operativos⁷⁰. En el diseño de la Estrategia Nacional se han tenido en cuenta las iniciativas propuestas por los grupos de trabajo del Consejo Estatal, educación, empleo y actividad económica, acción social, salud, cultura y vivienda, en las que están representados los distintos Ministerios y las organizaciones del movimiento asociativo de la población gitana.

⁶⁴ Este manual recoge las recomendaciones a España de la ECRI, *Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación*. Disponible online: <https://www.fiscal.es/documents/20142/18dbc754-f1a9-fcea-c6ad-48a41ecef0f>

⁶⁵ El Consejo General de la Abogacía Española publicó en 2018 una *Guía práctica sobre delitos de odio*. Disponible online <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2018/12/GUIA-DELITOS-DE-ODIO>.

⁶⁶ *Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación*. Disponible online: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/PROTOCOLO+ACTUACION/99ef64e5-e062-4634-8e58-503a3039761b>

⁶⁷ *Plan de Acción de Lucha Contra los Delitos de Odio*. Disponible online: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/plan+de+accion+delitos+de+odio/d054f47a-70f3-4748-986b-264a93187521>

⁶⁸ Mediante el Real Decreto 891/2005.

⁶⁹ Para más información véase: *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020*. Disponible online: http://www.gitanos.org/upload/06/19/ESTRATEGIA_NACIONAL_POBLACION_GITANA_2_03_2012.pdf

⁷⁰ Para más información véase: *Plan Operativo (2018-2020)*. Disponible online: https://www.fresnoconsulting.es/upload/73/28/PlanOperativo2018_20PG.pdf

Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil participantes en el Programa Europeo Roma Civil Monitor sobre la implementación de las estrategias nacionales en materia de integración del pueblo gitano, **han criticado duramente al Estado español y a las Comunidades Autónomas** por no haber realizado los suficientes esfuerzos para trasponer o incluir las recomendaciones de los organismos europeos⁷¹.

A. MOMENTOS DE RELACIÓN CON LA POLICÍA

2. PARADA E IDENTIFICACIÓN POR PARTE DE LA POLICÍA

2.1 Marco legal

La policía lleva a cabo su facultad de identificación de cualquier ciudadano al amparo del artículo 16 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en base a dos principales motivos: (1) cuando haya indicios de que una persona haya participado en la comisión de un delito y; (2) en prevención de un delito. En un intento — poco exitoso — de dejar de lado prácticas policiales como las identificaciones por *perfil étnico* que, en efecto, vulneran los principios esenciales del Estado de Derecho al no individualizar las conductas típicas y romper el principio de no discriminación; la **reforma de 2015 de la ley de protección de la seguridad ciudadana** establece que:

En la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (art. 16.1).

La ambigüedad de la LO4/2015, de 30 de marzo, da pie a que se lleven a cabo identificaciones por perfil étnico.

⁷¹ Roma Civil Monitor. (2018). *Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Spain*. Disponible online: http://plataformakhetane.org/wp-content/uploads/2018/10/RCM_2017_C2_Spain-electronic.pdf

Si nos atenemos a la literalidad de la norma, esta es excesivamente ambigua en vista de que en ningún momento se menciona la necesidad de que exista una información previa o hechos que puedan demostrar de manera objetiva que la persona objeto de identificación ha cometido o vaya a cometer algún delito⁷².

Este espacio de ambigüedad es el que da pie a que se continúen llevando a cabo identificaciones por *perfil étnico*, entendidas como políticas y prácticas, consistentes en el uso de estereotipos basados en la etnia, raza, el origen nacional, la religión, o la lengua, en lugar de emplear pruebas objetivas y/o el comportamiento individual del sujeto como elemento determinante en la actuación policial en sus funciones de control, vigilancia o investigación⁷³. De esta manera, perpetúan los estereotipos que vinculan la delincuencia y la comisión de determinados tipos de delitos o de conductas antijurídicas a determinadas minorías étnicas presentes en el territorio de un Estado.

2.1.1 El caso de los agentes de seguridad privada

Hoy en día, los vigilantes y jefes de seguridad privada son los cuerpos de seguridad que, sin ser policía, están en mayor y más cercano contacto con los ciudadanos. Se encargan de la seguridad de múltiples espacios que van desde los controles de seguridad de acceso a aeropuertos, edificios públicos, espacios destinados a la celebración de eventos de masas, discotecas y otros lugares de ocio, grandes superficies y centros comerciales, a transportes públicos y bibliotecas. Aunque podemos pensar que sus facultades de actuación están bastante restringidas y cubren un radio de acción muy acotado, estas pueden tener un **importante impacto en el día a día** de una persona si se llevan a cabo sobre bases discriminatorias.

La Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana menciona el deber de colaboración de los profesionales de la seguridad privada con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (art. 7). Por su parte, la Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada establece que entre las funciones de los vigilantes de seguridad está evitar la comisión de delitos e infracciones administrativas en relación con su objeto de protección “realizando las comprobaciones necesarias para prevenirlos o impedir su consumación, debiendo oponerse a

⁷² Subrayado por RIS en su informe sobre *perfil étnico*, elaborado con motivo del quinto informe sobre España de la ECRI. Así como en las recomendaciones dirigidas al Congreso de los Diputados durante la tramitación de la reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana. Véase: RIS. (2017). *Ethnic profiling in Spain: a generalized and unresolved police practice (Submission for the Fifth Report on Spain by the ECRI)*. Disponible online: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/479c7a7fb990916d8b94b2b7dc8559fbaefc9991.pdf>; *Recomendaciones a los Grupos Parlamentarios para la reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana*. Disponible online: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/6713595c8d56360af03324a172e78386778595ca.pdf>

⁷³ ECRI. (2007). *Recomendación de Política General no 11 sobre la Lucha contra el racismo y la discriminación racial*, (Doc.CRI(2007)39), p. 14; OSI (Open Society Institute). (2009). *Ethnic Profiling in the European Union: pervasive, ineffective, and discriminatory*, OSI: Nueva York. Disponible Online: http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090526.pdf; García Añón, J., Llorente Ferreres, A., Bradford, B., García Saez, J. A., y Gascón Cuenca, A. (2013). *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*. Valencia: Tirant lo Blanc. Disponible online: https://www.uv.es/garciaj/pub/2013_perfil_etnico.pdf (En adelante referido como Informe de la Universidad de Valencia).

los mismos e intervenir cuando presenciaren la comisión de algún tipo de infracción o fuere precisa su ayuda por razones humanitarias o de urgencia” (art. 32.1.c). Esto en la práctica **les otorga un gran margen de actuación.**

Resulta preocupante que la única referencia en la Ley de seguridad privada a la igualdad de trato y la no discriminación se lleva a cabo en materia de formación por parte del Ministerio del Interior, que según el artículo 29.7 deberá elaborar programas de formación previa y especializada que incluyan estas materias.

2.2 Utilización de perfiles étnicos en España

La existencia de *racismo institucional*, a nivel general y en concreto dentro de nuestro sistema de justicia penal, y la presencia de *sesgos inconscientes* en las personas pertenecientes al mismo —que operan como mecanismos de refuerzo mutuo—, unido a la **persistencia de espacios de ambigüedad en las normas**⁷⁴, explicarían la supervivencia de prácticas como las identificaciones por *perfil étnico*. Recordemos que España no ha definido ni prohibido el empleo de *perfiles étnicos*⁷⁵. Para de Lucas son prácticas pertenecientes al engranaje de la discriminación sistémica institucional y que, incluso, podrían ser el poso o la semilla de la *xenofobia institucional*⁷⁶.

Pese a la escasa información oficial, la utilización de *perfiles étnicos* por parte de la policía ha sido **denunciada por múltiples organizaciones** nacionales de la sociedad civil, además de por informes de organismos internacionales y del propio Defensor del Pueblo. Esto provocó que la Dirección General de la Policía dictara el 16 de mayo de 2012 la Circular n° 2/2012 *sobre identificación de ciudadanos* en la que se precisaba cómo llevar a cabo las identificaciones para “erradicar las redes de inmigración ilegal y trata de personas, así como a la expulsión de aquellos extranjeros en situación irregular sujetos a procedimientos penales” pero “prohibiéndose en este sentido el establecimiento de cupos de identificación o detención de extranjeros a cualquier unidad del Cuerpo Nacional de Policía, **evitándose**

**España no ha
definido ni
prohibido el
empleo de
perfiles étnicos.**

⁷⁴ También existe una ausencia de otros elementos relevantes: como mecanismos de supervisión independientes o herramientas para incrementar la eficacia policial como los formularios de identificación. Véase, amicus curiae de RIS ante TEDH en caso de *perfil étnico Mohammed c. España* <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/noticia/a634d818302ad7e37266a0bf9add1dcdaac09cd9.pdf>

⁷⁵ RIS propuso la introducción de la prohibición expresa del empleo de *perfiles étnicos* sus recomendaciones al Congreso de los Diputados durante la tramitación de la reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana. Véase nota 73, Informe Universidad de Valencia.

⁷⁶ de Lucas, J. (2012). “Institutional Xenophobia against immigrants in Spain”. *Critical Legal Thinking. Law & the Political*.

igualmente actuaciones masivas o indiscriminadas basadas únicamente en criterios étnicos” (énfasis añadido)⁷⁷.

Esta misma Circular introdujo, en su apartado segundo, el concepto de “sospecha razonable” que, aunque es un concepto vago, exige un elemento justificativo: “las [personas] que razonable y fundadamente pueda presumirse que se hallan en disposición actual de cometer un ilícito penal, o a aquellas, igualmente no identificables, que hayan incurrido en una infracción administrativa.” La práctica policial nos demuestra que en la actualidad se emplea la **etiqueta de “comportamiento sospechoso”** o “sospecha razonable” para justificar una actuación policial que, en muchas ocasiones, es motivada por el empleo de *perfiles étnicos*⁷⁸. En resumen, dicha instrucción policial resulta claramente insuficiente para erradicar el sesgo discriminatorio en los controles policiales.

En este sentido, también debemos tener en cuenta una circunstancia que numerosos entrevistados nos ha hecho notar, y es que el sentimiento de considerarse objetivo de la policía los lleva a tener una actitud de precaución e incluso huidiza de las autoridades⁷⁹ como mecanismo de supervivencia y de evitar problemas. Esto genera un círculo vicioso al reforzar con estos comportamientos la creencia de la policía de que están actuando bajo un “comportamiento sospechoso”.

2.2.1 Informes

El empleo de *perfiles étnicos* por parte de la policía ha sido **objeto de informes periódicos** por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil. También han sido remitidas quejas ante la ECRI⁸⁰, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, según sus siglas en inglés)⁸¹ y el Defensor del Pueblo⁸². Organismos, todos ellos, que han reiterado la urgencia de erradicar esta práctica en España.

⁷⁷ La respuesta a una pregunta al Ministerio en la Comisión de Seguridad del Congreso de los Diputados (11 de marzo 2013, nº184/13841) sobre la efectividad de la Circular 2/2012 demostró que apenas hubo cambios en la proporción de extranjeros-españoles identificados. Según los datos ofrecidos por el Ministerio más del 50% de los identificados eran extranjeros, mientras que suponen un 11,7% de la población residente. Para más información a este respecto, véase: nota 73, Informe Universidad de Valencia.

⁷⁸ Entrevistas 17 y 18.

⁷⁹ Entrevista 22: Menciona como mecanismo para evitar “problemas” con la policía cambiarse de acera cuando viene un coche patrulla, cambiar de ruta, alejarse. Todo con el fin de tratar de evitar un contacto directo con la policía y así disminuir las probabilidades de ser parado e identificado.

⁸⁰ Véase, por ejemplo: Rights International Spain. (2017). *Fifth Report on Spain by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)*. Disponible online: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/5304eba32164381f267ef42513e8a1ddee1617d8.pdf>

⁸¹ Véase, por ejemplo: Rights International Spain. (2016). *Aportaciones en atención a los informes periódicos 21 a 23 presentados por España al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en virtud del Artículo 9 (CERD/C/ESP/21-23)*. Disponible online: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/fbc9171115fffce1355033e9e7fcb5d5a5cd22a3.pdf>

⁸² Debido a las numerosas quejas por parte de víctimas de *perfil étnico*, el Defensor del Pueblo abrió una investigación en 2010 (véase: https://www.defensordelpueblo.es/wpcontent/uploads/2015/05/2013_Informe_Anuar_Vol_I_Informe_2013.pdf) y emitió una serie de recomendaciones a la policía que todavía no han sido implementadas (véase: Recomendación 45/2013, 17 de Abril de 2013, Anexo E.1, pp. 154-156. Disponible online: https://www.defensordelpueblo.es/wpcontent/uploads/2015/05/2013_Anexo_E_1_Recomendaciones_2013.pdf).

En 2013 la Universidad de Valencia publicó un extenso informe sobre la utilización de *perfiles étnicos* en España con los resultados de una encuesta nacional en la que los participantes eran preguntados acerca de si habían sido parados por la policía alguna vez en los últimos dos años. Atendiendo a la respuesta de los participantes en función de su apariencia étnica (clasificada como: Andino Latinoamericano, Afro Latinoamericano, Europa del Este, Gitano, Magrebí, Caucásico Europeo, Otros/No contesta) podemos observar que el grupo que sufrió un mayor índice de paradas policiales en la vía pública fueron las personas gitanas (60%), seguidas de las personas magrebís (45%) y Afro latinoamericanas (39%), siendo el grupo étnico que, con mucha diferencia, fue objeto del menor número de paradas el Caucásico Europeo (6%)⁸³.

Las personas gitanas sufrieron un mayor índice de paradas policiales (60%), seguidas de las personas magrebís (45%).

El mismo informe recoge también datos sobre la cantidad de veces que una misma persona es parada en los dos últimos años. El 57% de las personas encuestadas con apariencia étnica magrebí y el 42% de aquellas con apariencia étnica gitana dijeron haber sido paradas **cuatro veces o más** en los últimos dos años. Este patrón discriminatorio se pudo observar también en una encuesta de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, según sus siglas en inglés), que concluyó que “algunos grupos minoritarios están sometidos a una estrecha vigilancia policial”⁸⁴.

En 2016 la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) realizó un estudio de observación directa de los controles policiales en la principal estación de autobuses de Granada⁸⁵. Identificaron seis grupos de estudio que definieron como: africanos, asiáticos, caucásicos, gitanos, latinoamericanos y magrebís⁸⁶. El estudio mostró que una persona racializada tiene muchas más probabilidades de ser objeto de un control policial que una blanca. Por ejemplo, si 1 es el total de paradas policiales que puede sufrir una persona blanca, la **ratio para una persona gitana es de 12:1**⁸⁷.

⁸³ Véase: nota 73, Informe Universidad de Valencia p. 124

⁸⁴ FRA. (2010). *Data in focus report 4: Police stops and minorities*, EU-MIDIS. European Union Minorities and discrimination survey, Viena.

⁸⁵ APDHA. (2016). Identificaciones Basadas en Perfil Étnico en Granada (Estudio realizado mediante observación y entrevistas directas). Disponible online: <https://www.apdha.org/media/granada-identificaciones-etnicas-2016-web.pdf>

⁸⁶ El informe refleja que tuvieron dificultad para entrevistar a “asiáticos” y “gitanos”, por la dificultad de su localización, identificación, y/o falta de colaboración, por lo que únicamente 7 personas gitanas participaron en el estudio.

⁸⁷ Véase: nota 73, Informe Universidad de Valencia.

Recientemente se ha publicado un informe elaborado por Rights Internacional Spain y Open Society Foundations en el que se incide — a través de testimonios directos — en los efectos que tienen en el día a día las identificaciones policiales por *perfil étnico*⁸⁸. Las distintas personas entrevistadas refieren las experiencias como traumatizantes, humillantes, un shock; que genera sentimientos de indefensión, inseguridad, miedo, impunidad y afecta en su cotidianidad a las personas que prefieren no transitar determinadas zonas de la ciudad, salir de sus barrios, e incluso no salir de casa por miedo.

2.2.2 Casos de perfil étnico en España

En España existen dos casos clave en materia de *perfil étnico* y que resumiremos a continuación. Se trata del Dictamen del Comité de Derechos Humanos de 2009 en el caso *Williams c. España*, y el asunto que actualmente se está sustanciando en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Zeshan Muhammad c. España*.

(a) Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas: caso *Williams c. España*⁸⁹

El día 6 de diciembre de 1992, en la estación de ferrocarril de Valladolid, un policía requirió a Rosalind Williams Lecraft, mujer afroamericana de nacionalidad española, para que se identificase. Al ser preguntado por el motivo de la identificación, el policía contestó que estaban buscando a personas “como ella”, en clara referencia a su origen étnico. Este hecho dio pie a un largo proceso ante los tribunales⁹⁰ por el empleo de criterios raciales por parte de la policía que culminó en España con la desestimación del recurso de amparo en el Tribunal Constitucional⁹¹. El Tribunal consideró que era razonable la utilización del criterio estadístico de que las personas de color son en mayor proporción extranjeras, concluyendo que “la actuación policial uso el criterio racial como meramente indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española”⁹². Sin embargo, esta sentencia contó con el **voto particular discrepante** del Magistrado González Campos que establece que el criterio racial no puede emplearse en la selección del control de las personas extranjeras por cuatro fundamentales motivos⁹³:

⁸⁸ RIS y OSF. (2019). *Bajo Sospecha: impacto de las prácticas policiales discriminatorias en España*. Disponible online: www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/1965aea9b1460b14f2afe5f0c9a17e1b90f0f689.pdf

⁸⁹ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (2009) *Rosalind Williams Lecraft c. España*, CCPR/C/96/D/1493/2006

⁹⁰ Se presentó una denuncia, sin embargo, las diligencias previas (num. 4392/1992 del Juzgado de Instrucción num. 5 de Valladolid) fueron sobreesidas provisionalmente por entenderse que no resultaba justificada la perpetración de delito alguno. El 15 de febrero de 1993 se presentó una doble solicitud en el Registro General del Ministerio de Interior. La vía jurisdiccional ordinaria fue desestimada.

⁹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2001, de 29 de enero de 2001.

⁹² Fundamento Jurídico 9.

⁹³ El Informe Elaborado por la Universidad de Valencia ordena las posiciones del voto particular de González Campos que aquí resumimos brevemente. Para más detalle, véase nota 73: Informe Universidad de Valencia, pp. 65-66.

1. *Eficacia*: en sociedades multiétnicas el criterio racial no sirve para distinguir nacionales de extranjeros.

2. *Dignidad*: el uso de la raza como criterio de selección tiene efectos negativos sobre la dignidad de las personas.

3. *Integración*: es un modelo que ahonda en la segregación y la distinción (el "otro" diferente) algo inconstitucional en base al principio de no discriminación del art. 14 CE.

4. *Discriminación entre nacionales*: produce discriminación entre nacionales por motivos étnico-raciales.

"Las identificaciones policiales por perfil étnico son traumatizantes, humillantes, un shock."

Años más tarde se presentó una comunicación ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas por considerar que la sentencia del Tribunal Constitucional vulneraba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del que España es Parte.

En 2009, el Dictamen del Comité⁹⁴ estimó que, aunque resulta legítimo por parte de un Estado efectuar controles de identidad con el objetivo de protección de la seguridad ciudadana, prevenir delitos, o control de la inmigración irregular; efectuar dichos controles utilizando las meras características físicas o étnicas de las personas, aun siendo un elemento determinante de la sospecha de una conducta ilegal, **supone un trato discriminatorio** porque no es ni objetivo ni razonable, además de atentar contra la dignidad de las personas afectadas y de contribuir a la propagación de actitudes xenófobas entre la población⁹⁵.

(b) Tribunal Europeo de Derechos Humanos: caso *Muhammad c. España*

El 29 de mayo de 2013 Zeshan Muhammad, vecino de Santa Coloma de Gramanet con permiso de residencia, fue parado por un agente de la Policía Nacional en Barcelona. Al preguntar por el motivo de la parada el policía admitió que fue siguiendo un *perfil étnico*: "¡porque eres negro, y punto!". Ello provocó que el policía decidiera detenerlo "por listo". En comisaría registraron su detención por "negativa a identificarse, falta de respeto a la autoridad y actitud chulesca". Esa misma tarde, tras ser puesto en libertad, Zeshan acudió a una comisaría de los Mossos d'Esquadra para denunciar lo ocurrido, aunque le fue denegada tal posibilidad por no aceptar los Mossos denuncias contra policías. Al día siguiente, presentó una denuncia ante el

⁹⁴ Dictamen del Comité de Derechos Humanos, 27 de julio de 2009 en la Comunicación No 1493/2006, CCPR/C/96/D/1493/2006.

⁹⁵ Apartado 7.2.

Ministerio del Interior por la utilización por parte de la policía de *perfiles étnicos* en su identificación, que fue también desestimada. Posteriormente, instó un procedimiento contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra la decisión del Ministerio del Interior. Durante el proceso ante la Audiencia Nacional el abogado del Estado argumentó la constitucionalidad de los controles por *perfil étnico* en operaciones de control migratorio en base a la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso Williams. El 14 de septiembre de 2015, la Audiencia Nacional desestimó el caso.

El 30 de junio de 2016, Zeshan acudió en amparo ante el Tribunal Constitucional⁹⁶ aunque el alto tribunal inadmitió a trámite el caso por considerarlo “no relevante”, a pesar de que estas identificaciones violan la Constitución y normas internacionales vinculantes para España, afectando a miles de personas en nuestro país. El propio Tribunal Constitucional, con su jurisprudencia, ha facilitado y otorgado legitimad a estas violaciones sistemáticas de derechos humanos.

El proceso continúa ahora en Estrasburgo, tras la admisión a trámite⁹⁷ de la demanda⁹⁸ interpuesta ante el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** por vulneración del artículo 14 y el Protocolo 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁹⁹.

2.3 Uso de perfiles étnicos en relación con la comunidad gitana (parte empírica)

Aunque la decisión de parar a una persona no debería tomarse en función de su pertenencia a una minoría étnica —de manera generalizada— sino que se debería de seguir un patrón objetivo de individualización de la conducta, la realidad es que la apariencia física y los estereotipos juegan un importante papel a la hora de decidir identificar a una persona por parte de la policía¹⁰⁰. La percepción de las personas gitanas¹⁰¹ y de los abogados entrevistados¹⁰² es que, en efecto, la policía emplea *perfiles étnicos* para identificarlos. Varios entrevistados hicieron referencia a un trato diferenciado en función de “las pintas que tengas”, en referencia al aspecto físico y las formas de vestir, y que tener “cara de gitano” es un factor determinante para que la policía decida

⁹⁶ No. de recurso 3800-2016.

⁹⁷ Application no. 34085/17. Disponible online (en inglés): <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%22muhammad%22%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22COMMUNICATEDCASES%22%22itemid%22%3A%22001-179961%22%7D>

⁹⁸ Disponible online (en inglés): <http://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2017/05/Zeshan-Muhammad-v-Spain.pdf>

⁹⁹ RIS ha participado como *amicus curiae* en este proceso. Disponible online (en inglés): <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/noticia/a634d818302ad7e37266a0bf9add1dcdaac09cd9.pdf>

¹⁰⁰ Entrevistas 24 y 25.

¹⁰¹ La mayoría (75%) de los entrevistados no conocían el término “perfil étnico” al inicio de la entrevista. (Tras explicarles de manera accesible el concepto, 10 de los entrevistados creían que este tipo de prácticas son utilizadas por la policía y 2 no dieron ninguna respuesta.

¹⁰² Todos los abogados respondieron afirmativamente. Entrevistas 12, 13 y 29.

pararte¹⁰⁴. Algunos aludieron directamente a la existencia de motivaciones racistas, de una persecución, de prácticas normalizadas entre la policía, o de que se les asocia genéricamente con la criminalidad¹⁰⁵.

En 2013, el Sindicato Unificado de Policía justificó la existencia de un mayor índice de identificaciones en personas pertenecientes a minorías étnicas en base a un aumento en la tasa de criminalidad de las personas extranjeras y gitanas ya que, si ha habido “un robo perpetrado por gitanos, obviamente tendremos que identificar a gente cuyos rasgos correspondan con esta raza”¹⁰⁶.

Al ser preguntados sobre si los estereotipos sobre las personas gitanas juegan algún papel en la decisión de la policía de identificar o detener a una persona, jueces y fiscales respondían unánimemente en sentido afirmativo¹⁰⁷. En relación con la **existencia de prejuicios dentro de la policía**, se admitió abiertamente en las diferentes entrevistas con miembros de la policía la existencia, no solo de un posible *sesgo inconsciente*, sino de prejuicios abiertos hacia las personas gitanas, fomentados por: (1) factores estructurales insertos en el sistema policial y su funcionamiento interno¹⁰⁸, (2) e individuales, basados en las experiencias vitales propias de cada agente de policía. También fue ésta una percepción compartida por la totalidad de los jueces entrevistados¹⁰⁹.

Todos los policías entrevistados refirieron no tener particular dificultad para identificar a una persona como gitana, empleando para ello los estereotipos generalizados sobre apariencia física de esta minoría étnica, aunque, en algunos casos, son las propias personas las que se autoidentifican como gitanas¹¹⁰. Todos admitieron también la posibilidad de que en España se tome la decisión de identificar a una persona porque parezca gitana, aunque algunos aludieron a que podía ser inconsciente, fruto del *sesgo inconsciente*¹¹¹, “un mecanismo interno que te pone en alerta”¹¹² basado, por una parte, en los prejuicios existentes hacia la minoría gitana y, por otra, en

"Cuando le pregunto a la policía por qué me para por la calle, me dicen que parezco sospechoso."

Testimonio de un hombre gitano¹⁰³

¹⁰³ Entrevista 22.

¹⁰⁴ Se han identificado estas referencias literales o con ligeras variaciones en la expresión en 7 entrevistas.

¹⁰⁵ Se han identificado este tipo de comentarios en 7 entrevistas.

¹⁰⁶ Disponible en: https://www.eldiario.es/sociedad/Sindicato-Policia-Identificamos-marroquies-delitos_0_186882205.html

¹⁰⁷ Entrevistas 11, 12, 15, 17, 18, 20, 21, 26, 27 y 28.

¹⁰⁸ Entrevista 25.

¹⁰⁹ Entrevistas 12, 15, 17, 18, 20 y 21.

¹¹⁰ De los 4 entrevistados, 3 respondieron en este sentido y 1 no dio ningún tipo de respuesta.

¹¹¹ Dos de los entrevistados aludieron al *sesgo inconsciente*.

¹¹² Entrevista 25.

las experiencias personales de cada uno con esta minoría. En cuanto a la percepción de los abogados entrevistados sobre este aspecto, todos coincidieron en la existencia de *sesgos inconscientes* en la policía, motivados por su bagaje personal, y que, en la práctica, pueden influir en la toma de decisiones con un resultado potencialmente discriminatorio para la minoría gitana¹¹³.

Volviendo a las experiencias reportadas por los participantes gitanos, todos salvo uno admitieron haber sido parados por la policía alguna vez¹¹⁴, algunos incluso hasta tres veces en un mismo día. Muchos de ellos incidieron en los momentos incluso hasta tres veces en un mismo día. Muchos de ellos incidieron en los momentos del día en que habían sido identificados, haciendo referencia a cómo les **perturba en su día a día**: de camino al colegio con los niños, de camino a la entrevista, de camino al trabajo, y que, muchas veces, implica que lleguen tarde. La gran mayoría de los entrevistados han preguntado en alguna ocasión a la policía por qué estaban siendo identificados¹¹⁵, siendo la respuesta más empleada por la policía: “control rutinario”¹¹⁶. Algunos de los entrevistados consideran que no se les da una respuesta adecuada por parte de la policía y que son meras excusas formales¹¹⁷. Uno de los entrevistados refirió que, en muchas ocasiones, a su pregunta, la policía responde que “da el perfil”, y otro de ellos que “**parece sospechoso**”¹¹⁸.

Podemos decir que las respuestas por parte de las personas entrevistadas denotaban, en términos generales, hastío por una situación que se ha convertido en rutinaria. Uno de los entrevistados comentaba que al ser algo tan habitual ya no pregunta el motivo de la parada, “para mí es algo normal porque cada dos por tres te paran”¹¹⁹. Esta situación no se circunscribe únicamente a la policía, sino que, como comentábamos anteriormente (ver apartado 2.1.1), los **vigilantes de seguridad** también actúan motivados por un sesgo étnico-racial. Al no ser estos parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado —aunque colaboran estrechamente con estos—, las formas de control y las exigencias sobre su actuación profesional son considerablemente más laxas.

De hecho, se ha reportado, ya sea de manera informal o en el transcurso de las entrevistas¹²⁰, que la forma de acoso y discriminación **más frecuente y con mayor impacto en el día a día** de las personas gitanas, y en concreto de las mujeres, es la sufrida por parte de los vigilantes de seguridad privada en

¹¹³ Entrevistas 13, 14, y 29.

¹¹⁴ La única excepción que se encontró fue en la entrevista 8. (Único participante de origen rumano).

¹¹⁵ 9 entrevistados contestaron afirmativamente a la pregunta, 2 negativamente y 1 no contestó.

¹¹⁶ En 4 de las entrevistas se ha registrado esta misma respuesta.

¹¹⁷ 4 de ellos refieren respuestas de este tipo.

¹¹⁸ Entrevistas 5 y 22.

¹¹⁹ Entrevista 9.

¹²⁰ Entrevistas 22 (el entrevistado hace referencia a un caso personal y a otro que presenció) y 24.

¹²¹ Fundación Secretariado Gitano. (2019). *Informe Annual, 2019*. Disponible online:

https://www.gitanos.org/upload_priv/29/77/flip/files/assets/common/downloads/publication.pdf

grandes almacenes, centros comerciales y supermercados. Esta práctica también ha sido documentada por parte de la Fundación Secretariado Gitano en su informe anual de 2019¹²¹. Estamos ante un caso claro de **discriminación interseccional** ya que afecta de manera específica y concreta a las mujeres gitanas, tal y como se puede ver en el patrón de actuación.

El **patrón de actuación** identificado en el caso de los **vigilantes de seguridad** es que, al identificar la entrada de una persona de etnia gitana, normalmente mujeres (solas, acompañadas, o en familia), a una tienda o supermercado, una de las personas encargadas de la seguridad en el local sigue durante todo su recorrido a la persona gitana. En el caso concreto de las mujeres, se les requiere, o bien por el personal de seguridad o por la persona en caja, que muestre el contenido del bolso, las bolsas que puedan llevar, o incluso las de los carritos de bebés “por protocolo”. En algunos casos se ha llegado a requerir a clientes gitanos que se levantaran la camisa a plena vista de todo el mundo bajo amenaza de llamar a la policía; y, ante una posible negativa, se les retiene durante varias horas en el comercio¹²². La Fundación Secretariado Gitano ha documentado un caso en el que el propio comercio denunció por estafa a una mujer gitana al no creer su versión y presumir que estaba mintiendo y había robado en el establecimiento, denuncia que más tarde fue archivada¹²³. Estas formas de actuar se han generalizado y convertido en habituales en comercios de todo tipo. Y son el resultado de instrucciones precisas de los propietarios o gerentes de los locales fundadas en los prejuicios que vinculan a las personas gitanas con la delincuencia.

Ello no hace más que **acrecentar la profunda brecha de desconfianza** ya existente entre las personas gitanas y las fuerzas de seguridad, ya que debemos entender que las personas gitanas enmarcan las actuaciones de los vigilantes de seguridad privada dentro del mismo patrón de hipervigilancia, control y opresión que el de la policía o, en sus propias palabras, “autoridad paya”¹²⁴.

Esta forma de actuar de los vigilantes de seguridad es generalizada y habitual en todo tipo de tiendas y locales.

¹²² Entrevista 24.

¹²³ Véase nota 121, p. 157.

¹²⁴ Entrevista 24.

2.4 La relación entre policía y comunidad gitana

La población gitana es, en términos generales, consciente de los prejuicios que existen contra ellos por parte de la población en general¹²⁵. Todos los participantes en la investigación identificaron haber **sido objeto de discriminación** en distintos aspectos de su vida diaria por su pertenencia a una minoría étnica¹²⁶. La percepción de la desigualdad y la discriminación y la existencia de prejuicios contra su etnia, despertó en las distintas personas entrevistadas sentimientos como: rabia, impotencia, malestar, vergüenza incluso pena¹²⁷. Ello provoca, a su vez, distintos mecanismos de respuesta a la discriminación, tales como: desconfianza, miedo y aislamiento de la sociedad, refuerzo de la conexión con la comunidad de pertenencia, cambios en la forma de uso de los espacios públicos y adaptación de otros hábitos, culparse a uno mismo e internalización de la discriminación.

La desconfianza de la población gitana hacia el sistema de justicia penal es manifiesta, y aumenta considerablemente si nos centramos en su opinión sobre la policía. Todas las personas entrevistadas afirmaron creer que la policía tenía prejuicios contra las personas gitanas y reportaron haber sufrido algún tipo de actitud o comentario discriminatorio por su parte¹²⁸. Las respuestas de los entrevistados a menudo apuntan a una forma de dirigirse a ellos de manera poco respetuosa (“de malas maneras”¹²⁹, “como con desprecio”¹³⁰, “se creen que somos personas de segunda”¹³¹); un **mayor empleo de la fuerza en sus actuaciones** (“han entrado a casa tirando la puerta abajo”¹³², “te detienen de unas formas que parece un etarra, un asesino”¹³³) o comportamientos que llegan a ser humillantes.

En alusión a este último aspecto, varios entrevistados resaltaron como una situación cotidiana en los barrios con amplia representación de población gitana, la reproducción de canciones de Camarón de la Isla por la megafonía del coche patrulla o imitaciones del acento y la forma de hablar y expresarse de las personas gitanas¹³⁴. También se han descrito prácticas policiales que **incumplirían los reglamentos** de los distintos cuerpos de policía, como la retirada del adhesivo con su número de identificación personal cuando van a practicar detenciones contra personas gitanas¹³⁵.

125 Todos los entrevistados afirmaron que existen prejuicios contra las personas gitanas. Véase también: nota 41.

126 Entrevistas 1 a 10, 22 y 24.

127 Entrevistas 1 a 10, 22 y 24.

128 Entrevistas 1 a 10, 22 y 24. Todos los entrevistados afirmaron haber sufrido algún tipo de actitud discriminatoria por parte de la policía y 10 de los 12 entrevistados refirieron haber presenciado comentarios discriminatorios o insultantes.

129 Entrevista 10.

130 Entrevista 8.

131 Entrevista 1.

132 Entrevista 3.

133 Entrevista 2.

134 Entrevistas 22 y 24.

135 Entrevista 22.

En cuanto a los **comentarios discriminatorios** podemos agruparlos en: (1) insultos (“gitanos de mierda”¹³⁶); (2) que asocian a los gitanos con la delincuencia (“solo roban y venden droga”¹³⁷, “siempre sois los mismos”¹³⁸, “cuánto gitano, ¿os gustan los disturbios?”¹³⁹, “qué pena que no lles nada para requisarte”¹⁴⁰, “¿qué sois, el espíritu santo?”¹⁴¹); (3) y amenazantes (“te voy a meter preso”¹⁴², “como bajen más gitanos os llevo a todos a comisaría”¹⁴³).

Los policías entrevistados también reconocieron la existencia de comentarios discriminatorios sobre las personas gitanas dentro de la policía, fundamentalmente asociando a los gitanos con la delincuencia (“son una banda”¹⁴⁴, “todos roban”¹⁴⁵) También mencionaron que, en ocasiones, se emplean las palabras “gitano” y “caló” con un claro tono despectivo que de por sí resulta discriminatorio¹⁴⁶ y que, además, suele ir acompañado de actitudes también discriminatorias hacia las personas gitanas¹⁴⁷. Tres de los entrevistados coincidieron en que son comentarios muy frecuentes, mientras¹⁴⁸ que otro de los entrevistados considera que “son comentarios mínimos, fruto del reflejo que es la policía de la sociedad, y que la persona que los realiza es inmediatamente ignorada y reconducida”¹⁴⁹.

Estas actitudes y comentarios tienen un **fuerte impacto en la percepción que la población gitana tiene de la policía** ya que forman parte de su día a día. Si, además, como en el caso del entrevistado 22, cuando se toma la decisión de denunciar se ponen trabas y se presiona a la persona por parte de la propia policía, para que finalmente no ponga la denuncia o la retire, el resultado es un refuerzo de la desconfianza. Prueba de ello es que el entrevistado concluyó que las denuncias no servían para nada, si se ponen

Un estudio del CEDRE de 2013 halló que tan solo el 10,2% de las personas que declaran haber sufrido discriminación interpusieron algún tipo de queja o denuncia.

136 Entrevistas 1, 6 y 22.

137 Entrevista 4.

138 Entrevista 6.

139 Entrevista 22.

140 Entrevista 22.

141 Entrevista 22.

142 Entrevista 4.

143 Entrevista 6.

144 Entrevista 16.

145 Entrevista 19.

146 Entrevista 23

147 Entrevista 25.

148 Entrevistas 16, 23 y 25.

149 Entrevista 19.

ante la misma autoridad que comete la discriminación¹⁵⁰. Un estudio del CEDRE de 2013 halló que **tan solo el 10,2%** de las personas que declaran haber sufrido discriminación **interpusieron algún tipo de queja, reclamación o denuncia**¹⁵¹. Estas cifras tan bajas nos indican que es un problema que no solo afecta a la población gitana.

Todas las formas de discriminación descritas (paradas e identificaciones por *perfil étnico*, las pautas de los vigilantes de seguridad privada, y las actitudes y comentarios discriminatorios) inciden en la experiencia individual y colectiva de la comunidad gitana con la policía y el sistema de justicia penal en general. Las **principales consecuencias** que hemos podido detectar son: (1) un bajo nivel de denuncia por parte de la población gitana, debido a las reticencias o miedos a denunciar o incluso a una internalización, relativización o normalización de la discriminación que pasa a ser un hecho integrado en el día a día; (2) una mayor resolución de conflictos de forma interna dentro del grupo, consecuencia directa de lo primero; (3) la generación de prejuicios y narrativas negativas hacia la policía, que es percibida como el “enemigo” y el “agresor” (“la *pestañi* es el demonio”¹⁵²), como reacción y contraposición a su sentimiento de víctimas y objetivo de especial vigilancia y control. Ello toma una especial relevancia si tenemos en cuenta que la policía es la figura del sistema de justicia penal con la que la población tiene un contacto más directo y está más presente en su día a día. Si es vista como parte de un sistema opresor que discrimina a las personas gitanas y las persigue injustamente se compromete con ello la imagen del sistema en su conjunto, que es percibido de manera generalizada como hostil y ajeno (“es una justicia paya”¹⁵³).

3. LA INVESTIGACIÓN POLICIAL DE DELITOS, LA DETENCIÓN Y EL ATESTADO POLICIAL

3.1 Marco legal

En España no existe una clara distinción entre los poderes de la policía y del juez de instrucción. La policía judicial¹⁵⁴ **goza de unos extensos poderes de investigación y amplios márgenes de discrecionalidad**. Únicamente

¹⁵⁰ RIS propone el establecimiento de un mecanismo independiente de supervisión de la actuación policial como herramienta efectiva para erradicar estas prácticas y otros abusos. Véase: nota 88 y *aportaciones para la lista de cuestiones previas a la presentación del VII informe periódico al Comité de Derechos Humanos* (2019). Disponible online: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/70975000875e37fe0a76ab5b77e91fa260f7d27a.pdf>

¹⁵¹ CEDRE (2013). *Percepción de la discriminación por el origen racial o étnico por parte de las potenciales víctimas en 2013*. Disponible online: http://www.igualdadynodiscriminacion.igualdad.mpr.gob.es/recursos/publicaciones/2015/documentos/2013_Panel_v_f.pdf

¹⁵² Entrevista 3. *Pestañi* es la forma de referirse en caló a la policía.

¹⁵³ Entrevista 23.

¹⁵⁴ Regulada en el art. 126 de la Constitución Española y en los arts. 29 a 36 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Tienen asignada en España la competencia de actuar como policía judicial la Policía Nacional, la Guardia Civil, los cuerpos policiales autonómicos (Ertzaintza en el País Vasco, Mossos d'Esquadra en Cataluña, Policía Foral Navarra y Cuerpo General de Policía Canaria) y las policías locales. El art. 547 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que se considerará policía judicial “cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno Central como de las Comunidades Autónomas o de los entes locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias”.

informan al juez instructor una vez ya han decidido la conveniencia de judicializar un caso. En general, en ese punto, ya se suele haber practicado la detención del sospechoso y se le presenta un atestado¹⁵⁵ al juez instructor con todos los indicios y pruebas recabadas por la policía hasta ese momento de los hechos que estiman ser constitutivos de un delito, con el fin de legalizar la situación del detenido y obtener una autorización judicial para continuar con la investigación.

Debemos tener en cuenta que la policía puede llevar a cabo un amplio abanico de actividades sin requerir de autorización judicial. Todas estas actividades están reguladas en reglamentos, circulares y otro tipo de normativa secundaria. Únicamente en el momento en el que presentan ante el juez instructor los indicios y pruebas —judicializan el caso—, bajo la forma de un informe o atestado policial, para solicitar autorización para determinadas diligencias restrictivas de derechos fundamentales, o presentan ante el juez a los detenidos, de haberlos, puede dar comienzo el control judicial sobre la actuación de la policía.

Desde ese momento la policía tiene que informar diligentemente al juez instructor de los progresos de la investigación (artículos 292-293 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en adelante LECrim). Si las actividades llevadas a cabo por la policía requieren de autorización judicial expresa, la policía deberá emitir un atestado describiendo todo lo actuado en el plazo establecido por el juez instructor en la orden de autorización (art. 296 LECrim).

La policía está facultada a practicar la **detención** de cualquier ciudadano por su propia iniciativa en tres principales supuestos (art. 492.1º en conexión con el art. 490 LECrim): (1) al que intente cometer un delito en el momento de ir a cometerlo; (2) si encuentra a una persona cometiendo un delito *in fraganti*; (3) si encuentran motivos racionales suficientes para creer que está ante un hecho delictivo y la persona a la que se va a detener tuvo participación en el mismo. La detención deberá practicarse de la forma que menos perjudique al detenido y a su reputación, velando por sus derechos al honor, intimidad e imagen (art. 520.1 LECrim). Si la policía practicase una detención fuera de los supuestos legales del artículo 492 LECrim, podría dar lugar a la comisión de un delito de detención ilegal (art. 167 CP). Existe un procedimiento de *habeas*

La policía puede llevar a cabo un amplio abanico de actividades sin requerir de autorización judicial.

¹⁵⁵ El procedimiento penal en España se puede iniciar mediante denuncia, a través de una querrela, por atestado policial –con o sin detención previa–, o de oficio por el Ministerio Fiscal.

*corpus*¹⁵⁶ por el que cualquier persona que considere haber sido objeto de una detención ilegal¹⁵⁷ — o cuando no concurren las formalidades procesales de la detención — puede solicitar su inmediata puesta a disposición judicial.

Respecto de la **duración de la detención**, esta no debería extenderse más allá del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones de cara al esclarecimiento de los hechos. En cualquier caso, el límite máximo nunca podrá superar las 72 horas, momento en que o bien el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición judicial (art. 520 LECrim)¹⁵⁸.

La **remisión del atestado**, por lo general, se debe realizar al juzgado de instrucción de guardia en el momento de la puesta a disposición de los detenidos, si los hubiere, o en las 24 horas siguientes a la práctica de las diligencias (art. 295 LECrim). También se deberá remitir una copia al Ministerio Fiscal (art. 722 LECrim). Las únicas excepciones son: (a) que el juez de instrucción haya autorizado mediante diligencias previas una investigación, y, en tal caso, se le deberá de informar a él; o (b) que el presunto responsable de los hechos delictivos o detenido sea menor, en cuyo caso se remitirá el atestado a la fiscalía de menores.

En el atestado **se deben incluir**: (1) las diligencias practicadas, explicando con detalle los hechos averiguados, circunstancias observadas que pudieran ser prueba o indicio de delito, y declaraciones de personas presentes, testigos, y peritos (que deberán firmar la parte del atestado referente a ellos: art 293 LECrim) e informes recibidos relacionados con los hechos; (2) los antecedentes policiales, incluidas las detenciones anteriores (incluyendo la fecha, lugar y motivo de la detención); (3) la existencia de requisitorias en la base de datos de la policía para el llamamiento o búsqueda de las personas detenidas (art. 292 LECrim).

Si bien es cierto que el atestado no tiene valor probatorio en sí mismo, sí que es parte importante de la instrucción, puesto que es el lugar de donde se obtiene la *notitia criminis* por parte del juzgado, y es a través del atestado donde la policía judicial debe **convencer al juez de que la investigación ha de proseguir**. Aunque en un principio el atestado solo tiene el valor de mera denuncia, lo cierto es que jurisprudencialmente se le da valor probatorio a

¹⁵⁶ Artículo 17.4 de la Constitución y Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *Habeas Corpus*. Artículo 520.2 LECrim (derecho a impugnar la legalidad de la detención).

¹⁵⁷ La LO 6/1984, de 24 de mayo considera personas ilegalmente detenidas: (a) las que lo fueren por una autoridad, agente de la misma, funcionario público o particular, sin que concurren los supuestos legales, o sin haberse cumplido las formalidades prevenidas y requisitos exigidos por las leyes; (b) las que estén ilícitamente internadas en cualquier establecimiento o lugar; (c) las que lo estuvieran por plazo superior al señalado en las leyes, si transcurrido el mismo, no fuesen puestas en libertad o entregadas al Juez más próximo al lugar de la detención; (d) las privadas de libertad a quienes no les sean respetados los derechos que la Constitución y las leyes procesales garantizan a toda persona detenida.

¹⁵⁸ Existe una excepción para el caso de los delitos de terrorismo, ya que cabe que la detención pueda prolongarse el tiempo necesario para los fines investigadores, hasta un límite máximo de otras 48 horas, siempre que se solicite tal prórroga mediante comunicación motivada dentro de las primeras 48 horas desde la detención, y sea autorizada por el Juez en las veinticuatro horas siguientes (art.520 LECrim). Igualmente, de ser declarado un estado de excepción, la detención puede durar hasta 10 días (art. 16 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio).

todos aquellos elementos objetivos que integran el mismo cuando son adecuadamente introducidos en el acto del juicio¹⁵⁹.

3.2 Factores multiplicadores de la detención: Prejuicios, hipervigilancia y marginalidad

A la hora de explicar por qué las personas gitanas son más susceptibles de ser detenidas en España, los participantes policías hallaron fundamentalmente dos factores: (1) la existencia de estereotipos y prejuicios, algunos de ellos con un importante arraigo histórico dentro de la policía y que señalan a las personas gitanas como potencialmente peligrosas o directamente como criminales; (2) una mayor vigilancia de esta minoría étnica por parte de la policía ("se pone el foco en estos colectivos"), en gran medida motivada por la formación recibida desde las academias de policía, en las que se enseña que hay determinados tipos de delitos que se cometen por un perfil de persona (magrebís, gitanos, etc.)¹⁶¹. Los abogados añadieron un tercer factor de tipo estructural: (3) la situación de marginalidad social y el alto porcentaje de población gitana que se encuentra bajo el umbral de la pobreza (ver sección 1.2)¹⁶². Las respuestas de la policía, de nuevo, apuntan a la utilización de un esquema de actuación en función del origen étnico.

Aunque estos tres factores fueron identificados de forma independiente, guardan una estrecha relación. El concepto de **peligrosidad social**, de moda a finales del siglo XIX en Italia y los **enfoques higienistas** en los estudios sobre "mala vida", contribuyeron a popularizar a inicios del siglo XX tipos criminales a partir de "una variopinta gama de individuos y grupos marginales como prostitutas, homosexuales, mendigos, vagabundos, estafadores, golfos, gitanos, sanadores, echadoras de cartas y hechiceras"¹⁶³.

"Entraron en casa como Robocop. Yo cogí a mi hijo. Me lo quitaron de los brazos. Nos tiraron al suelo y nos esposaron. Yo no hacía más que gritarles, y mi niño llorando. No me lo podía creer, solo pensaba en mi hijo".

Testimonio de una mujer gitana¹⁶⁰

¹⁵⁹ La jurisprudencia constitucional relativa al valor probatorio del atestado policial establece que: (a) Solo se le puede conceder valor de autentico elemento probatorio si es reiterado y ratificado en el juicio oral, normalmente mediante la declaración testifical de los agentes de policía firmantes del mismo (SSTC 100/85, 101/85, 145/85, 5/89, 182/89, 303/93, 51/95 y 157/95). (b) Tiene virtualidad probatoria propia cuando contiene datos objetivos y verificables, pues hay partes del atestado, que pueden ser utilizadas como elementos de juicio coadyudantes siempre que sean introducidos en el juicio oral como pruebas documentales a fin de posibilitarse su efectiva contradicción entre las partes (SSTC 107/93, 201/89, 303/93 y 157/95). Así mismo, cuando contiene determinadas pericias técnicas realizada por los agentes policiales y que no puedan ser reproducidas en el acto del juicio oral (SSTC 100/85, 145/85 y 5/89). (c) El atestado no tiene, en general, carácter de prueba documental (STC 217/89).

¹⁶⁰ Entrevista 2.

¹⁶¹ Respuestas a la pregunta 11.

¹⁶² Entrevistas 13, 14 y 29 (pregunta 15).

¹⁶³ Campos, R. (2009). "La clasificación de lo difuso. El concepto de «mala vida» en la literatura criminológica de cambio de siglo". *Journal of Spanish Cultural Studies*, 10 (4), pp. 399-422.

En España terminaron cristalizando en el Proyecto Piniés de profilaxis social (1922), el Código Penal de Primo de Rivera (1928) o la Ley de Vagos y Maleantes de la Segunda República (1933) que fue mantenida durante todo el franquismo y completada por el Código Penal Franquista (1944) y el Reglamento de la Guardia Civil (1943), que recomendaba la vigilancia y estrecho control de los gitanos¹⁶⁴.

Durante el franquismo, las diligencias sobre personas gitanas recurrían de manera generalizada a la paráfrasis “su conducta es propia de la gente de su raza” como forma de referirse al comportamiento considerado moralmente reprochable por el régimen, tanto en la esfera pública como privada¹⁶⁵. En resumen, la especial vigilancia a la población gitana y la discriminación, tanto por su forma de vida como por su origen socio-económico y riesgo de marginalidad social, tienen un **importante arraigo histórico en España**. Todo ello, fomentado por teorías criminológicas fundamentadas en prejuicios y en un afán homogeneizador del Estado-nación y llevadas a la práctica en las distintas legislaciones mencionadas, aplicadas hasta la transición democrática.

3.3 La investigación policial: ¿cómo se decide qué investigar?

En general, la policía tiene una relación muy estrecha con los jueces de instrucción (“la autoridad judicial”). Son los que reciben a los detenidos al pasar a disposición judicial, otorgan los mandamientos de entrada y registro, autorizan la intervención de las comunicaciones o medidas similares afectantes a derechos fundamentales, quienes resuelven los procedimientos de *habeas corpus* o decretan las medidas de prisión provisional. En España, a diferencia de la mayoría de sistemas penales actuales, el juez de instrucción es el órgano encargado de iniciar el proceso penal, dirigir la instrucción y resolver mediante decisión judicial la continuación del procedimiento. También decide sobre la prisión provisional de los investigados y sobre la restricción de sus derechos fundamentales, sin que exista un juez de garantías que se encargue de estos aspectos y únicamente un control vertical por vía de un recurso de apelación. Sus funciones han estado tradicionalmente ligadas a la búsqueda de indicios sobre la realidad del hecho investigado, su eventual carácter delictivo y la identificación de posibles sujetos responsables (arts. 299 y 777 LECrim).

Los jueces de instrucción entrevistados se mostraron **especialmente críticos** con las investigaciones policiales, aunque también una mayoría de jueces de enjuiciamiento mostraron sus reservas hacia determinadas actuaciones de los cuerpos de policía. Al ser preguntados acerca de las razones por las que entendían que las personas gitanas son más susceptibles de ser acusadas de un delito, la mitad de los jueces entrevistados aludieron de manera directa a motivaciones relacionadas con la policía (uso de *perfiles*

¹⁶⁴ García Sanz C. (2018). “‘Disciplinando al Gitano’ en el siglo XX: Regulación y parapenalidad en España desde una perspectiva europea”. *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, (40), pp.115-146.

¹⁶⁵ *Ídem*.

étnicos, visión del gitano como “sospechoso” o formulación de acusaciones “más ligeras”¹⁶⁶). Las otras respuestas se centraron en los **prejuicios existentes** sobre las personas gitanas¹⁶⁷ y en lo que los entrevistados calificaron como racismo “incipiente”¹⁶⁸ o “de baja intensidad”¹⁶⁹, refiriéndose con otras palabras al *sesgo inconsciente*.

Una preocupación recurrente tanto en los jueces de instrucción como de sala es la **amplia discrecionalidad** de la policía a la hora de perseguir delitos: “nosotros solo juzgamos lo que la policía nos trae”¹⁷⁰. En este sentido, mostraron preocupación por las detenciones según *perfiles étnicos*, los protocolos internos de la policía, y la visión extendida que existe del gitano como “sospechoso”¹⁷¹ y “potencialmente peligroso”¹⁷², que lo hace estar en el foco de todas las sospechas. En algunos casos, incluso, de ser acusado injustamente de la comisión de algún delito¹⁷³, consecuencia de “imputaciones muy ligeras de la policía”¹⁷⁴.

Los jueces de instrucción entrevistados se mostraron especialmente críticos con las investigaciones policiales.

En este punto, una pregunta obligada es **¿cómo decide la policía qué delitos investigar?** Los distintos cuerpos de policía consultados¹⁷⁵ refirieron tres principales formas: (1) las reuniones que de manera periódica mantienen con las asociaciones vecinales; (2) las denuncias de ciudadanos en comisaría y, por último, (3) las situaciones en las que observan un indicio de delito. Aquí aflora la duda sobre la posibilidad de que los prejuicios individuales de los ciudadanos afecten a la decisión de investigar por parte de la policía poniendo el foco en la comunidad gitana presente en el barrio ante lo que podría ser más bien el resultado de un problema de convivencia entre vecinos.

Algunos operadores jurídicos apuntaron también a que existe una sensación generalizada de que la policía se vuelca en ciertos delitos que no siempre se corresponden con los más graves¹⁷⁶.

166 Entrevistas 12, 18 y 28.

167 Entrevista 27.

168 Entrevista 15.

169 Entrevista 17.

170 Entrevista 28.

171 Entrevista 18.

172 Entrevista 17.

173 Entrevista 12.

174 Entrevista 17.

175 Se incidió en este aspecto durante la jornada de trabajo de grupo focal que contó con presencia de los Mossos d'Esquadra, la Ertzaintza y Policía Local de Madrid (ver anexo 2).

176 Tema tratado durante la jornada de trabajo de grupo focal.

A esta afirmación, los policías subrayaron la **importancia de dar seguridad a los ciudadanos** por encima de las estadísticas policiales. La sensación de seguridad de los ciudadanos en muchos casos va aparejada a la visibilidad de la actividad policial, es decir, a una sensación de que “se está haciendo algo por solucionar el problema”¹⁷⁷. Esto puede desembocar en una interpretación errónea del concepto de seguridad ciudadana que propicie un aumento de la presión policial injustificada —o más bien justificada a través de prejuicios de distinta índole— sobre colectivos como los migrantes o las personas gitanas.

Otro factor que afecta significativamente a la percepción de la seguridad ciudadana y que puede repercutir en el trabajo de la policía son los **medios de comunicación** que, como moduladores de la opinión y altavoces hacia la sociedad, pueden contribuir a acrecentar o disminuir la sensación de seguridad de los ciudadanos en determinados momentos. (Sobre este tema trataremos con mayor profundidad en el apartado 5.6).

Por último, la seguridad ciudadana tiene a su vez una **vertiente política**. Cuando un asunto cobra relevancia mediática llega también a oídos de los distintos responsables políticos de la policía (concejales, consejeros o ministro de interior) que, a través de sus órdenes internas a los mandos policiales (que posteriormente se transmiten a lo largo de toda la cadena de mando), ponen en práctica políticas criminales con el objetivo de poner fin a la crisis planteada. En ocasiones se ordena aumentar la vigilancia y poner el foco sobre un barrio, un tipo de delito o un colectivo en concreto, identificados como el epicentro del conflicto, con el fin de rebajar la presión social, mediática y política surgida. Esto, sin embargo, puede provocar efectos colaterales como el reforzamiento de los prejuicios hacia determinadas personas y un nuevo argumento que justifique la discriminación.

La falta de control judicial y, por tanto, de un sistema de control y garantías en la fase de investigación policial provoca, como hemos podido observar, serias inquietudes en algunos operadores jurídicos. La posibilidad real de que a través de ordenes internas los distintos cuerpos de policía estén desarrollando **su propia política criminal** es un elemento altamente preocupante, sobre todo si se basan en prejuicios y estereotipos de grupo. Esto puede desembocar en la **aplicación de patrones de delincuencia etno-racializada** a través de los cuales se atribuyen a ciertos grupos determinados tipos de delitos. Todo ello es fruto de los estereotipos raciales consolidados sobre el grupo, que se dibuja como compacto y homogéneo. Esto permite trazar comparaciones simplistas en el índice de criminalidad de diferentes grupos étnicos minoritarios en relación con el grupo mayoritario que pueden conducir a su sobrerrepresentación en el sistema de justicia penal. Del mismo modo, **el aumento de la presencia policial en barrios con mayoría de población gitana puede crear una asociación entre etnicidad y criminalidad**.

¹⁷⁷ Tema tratado durante la jornada de trabajo de grupo focal.

B. DURANTE EL PROCESO PENAL

4. GARANTÍAS PROCESALES EN EL PROCESO PENAL. ESPECIAL ATENCIÓN A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y AL DERECHO DE DEFENSA

4.1 Marco legal

Las garantías del proceso penal deben entenderse como el cúmulo de principios, derechos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución, por los tratados internacionales, y las normas europeas que tienen por finalidad otorgar al encausado un marco de seguridad jurídica y, en última instancia, mantener un equilibrio entre la llamada búsqueda de la verdad material y sus derechos fundamentales. Estas garantías son: el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, la presunción de inocencia, el derecho defensa, y el derecho al debido proceso.

Los derechos en los que nos centraremos a continuación, al haber sido identificados durante la investigación como los que más preocupaciones suscitaron, son: (1) la presunción de inocencia; (2) derecho de acceso a un abogado; (3) derecho a la asistencia jurídica gratuita; (4) derecho a la

4.1.1 Presunción de inocencia

Es la máxima garantía del encausado y uno de los pilares del proceso penal acusatorio. Permite a toda persona conservar su estado de inocente, y seatratado como tal, **mientras no se declare judicialmente su responsabilidad**¹⁷⁹.

Así mismo, las autoridades públicas tienen el deber de no hacer declaraciones públicas refiriéndose a los investigados como culpables. Como tampoco debe presentarse a los investigados ante los tribunales o públicamente con apariencia de culpabilidad (por ejemplo, esposados o en cabinas de cristal, excepto que sea estrictamente necesario)¹⁸⁰. La **exposición mediática** también puede tener un fuerte impacto en la presunción de

"Como la hagas una vez ya te comes todas. Mis hijos han hecho cosas, pero no todo lo que dicen que han hecho."

Testimonio de una mujer gitana¹⁷⁸

¹⁷⁸ Entrevista 3.

¹⁷⁹ La Sentencia Tribunal Constitucional 128/1995, de 26 de julio, referida a la prisión provisional, establece que la presunción de inocencia: "opera en el seno del proceso como una regla de juicio; pero constituye a la vez una regla de tratamiento, en virtud de la cual el imputado tiene el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo".

¹⁸⁰ Arts. 4 y 5 de la Directiva 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio.

inocencia. Las “**detenciones mediáticas**”, con operativos espectaculares destinados a mostrar la eficacia de la policía, pueden poner en peligro la presunción de inocencia¹⁸¹. Igualmente, la forma en que la policía se comunica con los medios puede tener un efecto incriminatorio, y en muchos casos se presume la culpabilidad del detenido, utilizando la palabra “presunto” como una coletilla simbólica vacía de contenido real¹⁸². Por otra parte, el periodismo sensacionalista y no riguroso puede tener un efecto pernicioso sobre la presunción de inocencia¹⁸³.

El acusado se mantiene, por tanto, desde antes del inicio del proceso y a lo largo del juicio oral, amparado por esta presunción, de tal forma que corresponde a la acusación la prueba de la culpabilidad. Solo las pruebas llevadas al juicio oral —como regla de juicio— pueden desactivar sus efectos si, a partir de ellas, el Juez o Tribunal logra alcanzar un nivel de certeza, más allá de toda duda razonable¹⁸⁴, suficiente para afirmar su culpabilidad.

Ello implica que será complemento necesario de esta presunción el principio *in dubio pro reo*, que impone al juez o tribunal la necesidad de dictar un fallo absolutorio en el caso de que se le presenten dudas razonables, que no logre despejar, ya sea sobre la realización del hecho delictivo, ya sea sobre la intervención en el mismo del acusado.

La presunción de inocencia, además de precisar para su desvirtuación la aportación al proceso de alguno de los medios de prueba (en condición de validez), exige de toda sentencia de condena una motivación o fundamentación solvente del proceso valorativo por el que se llega, desde los hechos acreditados a partir de esa prueba de cargo, a la convicción judicial en que se soporta la condena.

4.1.2 Derecho de acceso a un abogado

Es la facultad que toda persona tiene para contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercer su defensa en todo proceso en que se vea incurso. Es decir, la posibilidad de sostener sus posiciones y de contradecir los fundamentos del contrario. Es un derecho público constitucional que asiste a toda persona a la que se le pueda atribuir la comisión de un hecho punible (artículo 118 LECrim). Mediante su ejercicio se garantiza al acusado la asistencia técnica de un abogado defensor y se le concede la capacidad de postulación necesaria para oponerse eficazmente a la pretensión punitiva.

¹⁸¹ RIS. (2019). *Sospechosos y medidas de contención: de la importancia que reviste la forma en que un sospechoso o acusado es presentado ante el tribunal, el público y los medios*.

Disponible online:

<http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/eca5be7ba0dab99f85e605b4d73988d13a2077bb.pdf>

¹⁸² *Ibid.*, p. 28.

¹⁸³ *Ibid.*, p30.

¹⁸⁴ Este estándar proveniente del derecho anglosajón se utiliza frecuentemente, pero en España no se aplica con la misma intensidad que en dicho derecho y se compatibiliza con otros criterios como la íntima convicción de juez.

También existe la dimensión de ejercicio de la propia defensa. Si bien es marginal y limitado *de iure y de facto* en el sistema español, quedando reconducida a momentos muy específicos, como es durante el ejercicio del derecho a la última palabra.

La asistencia letrada a detenidos en comisaría es obligatoria en España desde el año 1983¹⁸⁵. Con carácter general, **toda persona detenida tiene derecho a designar un abogado de su elección** (art. 520.2.c. LECrim) y, de no hacerlo, se le nombrará uno de oficio (art. 520.5 LECrim)¹⁸⁶. En los casos en que un juez haya decretado la detención incomunicada, la persona detenida podrá ser privada de su derecho a nombrar un abogado de su elección (art. 527 LECrim). Pero, en todo caso, será nombrado un abogado de oficio para asistirle durante la detención.

Según lo dispuesto en el artículo 520.6 LECrim, la asistencia del abogado en comisaría consiste en: (1) solicitar que se informe al detenido de sus derechos y, en su caso, que se le realice un reconocimiento médico, (2) intervenir en las diligencias de declaración, reconocimiento y reconstrucción de los hechos, (3) informar al detenido de las consecuencias de la prestación o denegación de consentimiento a la práctica de diligencias que se le soliciten y (4) entrevistarse con él, antes y después de la declaración.

Estas dos últimas funciones han sido introducidas como consecuencia de la reforma llevada a cabo en 2015 para la adecuación de las normas nacionales a la Directiva 2013/48 sobre el derecho de asistencia de letrado en los procesos penales¹⁸⁷. Anteriormente, solo se permitía la entrevista reservada posterior a la declaración en comisaría. En cuanto a la posibilidad de que el abogado asesorase al detenido respecto, por ejemplo, de su derecho a guardar silencio durante el interrogatorio, la LECrim no lo recogía expresamente, lo que daba lugar a una interpretación muy divergente por parte de las fuerzas de seguridad, por un lado, y los tribunales y abogados, por otro.

Las "detenciones mediáticas" con operativos espectaculares destinados a mostrar la eficacia de la policía, pueden poner en peligro la presunción de inocencia.

¹⁸⁵ Ley Orgánica 14/1983, de 12 de diciembre, por la que se desarrolla el artículo 17.3 de la Constitución, en materia de asistencia letrada al detenido y al preso, y modificación de los artículos 520 y 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

¹⁸⁶ Excepcionalmente, y sólo en los supuestos en que haya sido detenida por unos hechos susceptibles de ser calificados como delitos contra la seguridad del tráfico, la persona detenida tendrá la posibilidad de renunciar a la obligatoria asistencia letrada (art. 520.8 LECrim). Nos referimos a los delitos previstos en los artículos 379 a 385ter del CP (conducir con temeridad manifiesta, a velocidades particularmente elevadas, bajo la influencia de alcohol o drogas, sin tener carné de conducir o habiendo sido privado de él, negarse a someterse a las pruebas de alcoholemia o drogas, etc.).

¹⁸⁷ 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.

4.1.3 Derecho a asistencia jurídica gratuita

La Constitución española establece en su artículo 119 que, “la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”¹⁸⁸. El desarrollo de esta previsión constitucional, incluidas las condiciones de acceso a la misma, se encuentra en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. 1/1996¹⁸⁹.

El derecho a la asistencia jurídica gratuita se reconoce a quienes acrediten tener unos **recursos económicos inferiores a ciertos umbrales**¹⁹⁰. Se reconoce también este derecho, con independencia de sus recursos económicos, a las víctimas de violencia de género, de terrorismo, de trata de seres humanos, así como a menores de edad y personas con discapacidad psíquica que sean víctimas de abuso o maltrato¹⁹¹.

La asistencia jurídica gratuita es, por tanto, un **servicio público**, cuya gestión está encomendada a los Colegios de Abogados que, a través de los Turnos de Oficio, organizan la designación de abogados para las personas que solicitan la justicia gratuita. Para acceder a los Turnos de Oficio es necesario llevar al menos tres años colegiado y haber superado los cursos y pruebas de acceso al turno específico en el que se quiera dar de alta¹⁹². La pertenencia al Turno de Oficio es voluntaria. El sistema de asistencia al detenido por el Turno de Oficio se basa en un sistema de guardias de veinticuatro horas, durante las cuales un cierto número de letrados están disponibles. Hay turnos de guardia todos los días del año. El número de abogados disponibles varía de una localidad a otra y es determinado por el Colegio de Abogados competente. Cuando reciben la llamada para acudir a comisaría a realizar una asistencia, los abogados tienen que personarse en un plazo máximo de tres horas y, de no hacerlo, los agentes pedirán al Colegio de Abogados competente que se designe un nuevo letrado. Los abogados de guardia del Turno de Oficio no pueden negarse a acudir a comisaría a hacer una asistencia. Tampoco pueden negarse a defender a un cliente en concreto, salvo que acrediten que existe un conflicto de intereses.

Por lo que respecta a las personas detenidas, cuando solicitan un abogado de oficio se les designa inmediatamente uno que esté de

¹⁸⁸ Así mismo, artículos 118.1e) y 520.2.j) LECrim.

¹⁸⁹ Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, modificada por la Ley 2/2017, de 21 de junio y desarrollada por el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, aprobado por el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio.

¹⁹⁰ Art. 3: Se reconoce el derecho a justicia gratuita a las siguientes: (i) personas que no están integradas en una unidad familiar, cuyos ingresos anuales sean inferiores a aproximadamente 13.000 euros; (ii) personas integradas en unidades familiares de menos de cuatro miembros, si los ingresos anuales de la unidad familiar son inferiores a aproximadamente 16.000 euros; (iii) personas integradas en unidades familiares de cuatro o más miembros, si los ingresos anuales de la unidad familiar son inferiores a aproximadamente 19.000 euros. Estas cantidades se calculan por referencia al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se actualiza anualmente.

¹⁹¹ Reforma operada por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

¹⁹² Orden del Ministerio de Justicia de 3 de junio de 1997 por la que se establecen los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita. Los Colegios de Abogados pueden añadir requisitos adicionales.

guardia, que acude a asistirles a comisaría. Esto es una garantía de su derecho fundamental a la defensa y, por tanto, en el ejercicio de este derecho no influyen sus recursos económicos. Posteriormente se realiza la evaluación de sus ingresos y, si éstos están por debajo de los umbrales previstos en la ley, se les reconocerá el derecho a la justicia gratuita. Si, por el contrario, sus recursos económicos e ingresos superan esos umbrales, tendrán que remunerar los servicios del abogado que les haya sido designado de oficio.

4.1.4 Derecho a la traducción e interpretación

El derecho a la traducción e interpretación si bien no se encuentra específicamente reflejado en la Constitución está regulado en la Ley de Enjuiciamiento Criminal en los artículos 123 y siguientes¹⁹³. Tradicionalmente, los tribunales españoles han venido interpretando que el derecho a traducción e interpretación debe reconocerse no sólo a extranjeros, sino también a españoles que no entiendan el castellano, o la lengua oficial autonómica en la que se desarrolle la actuación judicial. La razón del reconocimiento y ejercicio de este derecho no es la nacionalidad de la persona, sino su incapacidad para entender y expresarse en determinado idioma¹⁹⁴.

Todas las personas enjuiciadas pueden **ejercer este derecho en todas las actuaciones procesales** en las que sea necesaria su presencia (art. 123.1.a LECrim), así como durante las conversaciones con sus abogados (art. 123.1.b LECrim) y durante el juicio oral (art. 123.1.c LECrim). También tienen derecho a obtener la traducción escrita de aquellos documentos que resulten esenciales para garantizar su derecho de defensa (art. 123.1.d LECrim).

4.1.5 Derecho a ser informado de la acusación

El derecho a la información en el proceso penal está recogido en el artículo 17.3 que establece que, "toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las

"La asistencia jurídica gratuita es un servicio público para todo aquel que no disponga de sus suficientes recursos económicos."

¹⁹³ En 2015 se transpuso al ordenamiento español mediante la LO 5/2015 (que introdujo los arts. 123 a 127) la Directiva Europea 2010/64, relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales. Esto se traduce en una regulación más precisa del derecho de todas las personas investigadas o acusadas, que no hablen o entiendan el castellano o la lengua oficial en la que se desarrolle la actuación procesal, a ser asistidas por un intérprete.

¹⁹⁴ STC 74/1987, de 25 de mayo, FJ 3.

razones de su detención". Así mismo, la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone en su artículo 520.2 que toda persona detenida,

*será informada **por escrito**, en un **lenguaje sencillo y accesible**, en una lengua que comprenda y de forma inmediata, de los hechos que se le atribuyan y de las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten. (énfasis añadido)¹⁹⁵.*

En la misma disposición se enumeran los derechos que se reconocen a las personas detenidas y que podrán ejercer durante el tiempo que estén bajo custodia policial¹⁹⁶. La información de derechos deberá hacerse de **forma inmediata** una vez realizada la detención. En cuanto al modelo de acta de información de derechos no existe ningún modelo común a todos los cuerpos policiales del Estado, ni tampoco un modelo común empleado en las sedes judiciales. Cada cuerpo policial utiliza su propia acta de información, si bien todos siguen unas directrices comunes determinadas por la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial¹⁹⁷.

También es interesante recordar el derecho a acceder a los elementos de las actuaciones que sean esenciales para impugnar la legalidad de la detención o privación de libertad, y que permite al abogado el acceso al atestado policial (art. 520.2.d LECrim).

4.2 Informes

En 2018, Rights International Spain publicó un estudio sobre los derechos de los sospechosos y acusados y cómo se aplican y experimentan en la práctica en la fase de investigación del proceso penal¹⁹⁸. Dos aspectos resultaron de especial interés en relación con los temas tratados en este informe.

Por una parte, en relación con el derecho a la traducción e interpretación, el informe de RIS concluyó que a pesar de que la Ley de Enjuiciamiento Criminal prevé que los intérpretes sean designados entre los que figuren en "listados elaborados por la Administración competente"; sin embargo, lo cierto es que las funciones de traducción e interpretación, tanto en sede policial como en sede judicial, **están parcialmente externalizadas**. Además, la LO 5/2015, por la que se transpuso al ordenamiento estatal la Directiva 2010/64, prevé la creación de un Registro Oficial de Traductores e Intérpretes judiciales para la inscripción de aquellos profesionales con la debida habilitación y cualificación, con el fin de elaborar las listas de

¹⁹⁵ La reforma operada para adecuar el texto de este artículo a la Directiva 2012/13, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales, se introdujeron las precisiones de que la información se ha de realizar "por escrito" y "en un lenguaje sencillo y accesible, en una lengua que comprenda".

¹⁹⁶ Los arts. 520.2 y 520.6 LECrim enumeran estos derechos.

¹⁹⁷ Goicoechea, P. (2018). "Bajo Custodia Policial 2". *Rights International Spain*, p. 33. Disponible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/ea908f217ae869eb46aafaba182dd73f7ae6bea5.pdf>. Asimismo, véase: Rights International Spain. (2017). *Declaraciones de derechos accesibles en Europa: informe nacional de España*. Disponible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/e68d42597589ccb2e2ceefa5fe4a5282a966c80.pdf>

¹⁹⁸ *Ídem*.

traductores e intérpretes, siendo la previa inscripción en dicho registro requisito para poder actuar ante los tribunales o en dependencias policiales. No obstante, aún no se ha creado tal registro. Ello conduce a que, en la práctica, el acceso a la interpretación y la traducción no se garantiza cuando los detenidos son informados por primera vez, a su llegada a comisaría, de sus derechos y de los motivos de la detención¹⁹⁹.

Por otra parte, respecto del derecho de información, el informe de 2018 concluyó que **las actas de información de derechos** contienen una reproducción prácticamente literal del texto del artículo 520.2 de la Ley de Enjuiciamiento, que **no está redactado en un lenguaje claro y accesible**, tal y como exige la Directiva. Si bien algunos agentes tienden a utilizar un lenguaje claro para explicar el contenido de los derechos a los detenidos, sería necesario adaptar la redacción de las actas oficiales para que resulten más claras y comprensibles²⁰⁰.

Las asociaciones gitanas en España en muchos casos ofrecen ayuda jurídica básica y fundamental para muchas personas gitanas.

4.3 ¿Comprenden las personas gitanas el proceso penal, de qué se les acusa, y cuáles son sus derechos?

El presente informe no tenía como vocación centrarse únicamente en la minoría gitana nacional española. Pretendía, desde un inicio, abarcar también a aquellas comunidades gitanas provenientes sobre todo de países del este de Europa y que desde hace décadas están asentadas en nuestro país. Sin embargo, la dificultad de acceso a personas de dichas comunidades ha impedido conocer de primera mano su realidad. Por otra parte, los distintos profesionales entrevistados se han referido a la población gitana española en general, si bien han hecho puntualizaciones concretas para referirse a estas otras comunidades. Uno de los aspectos sobre los que se expresó esta distinción entre comunidades fue en los aspectos relativos a la comprensión básica del proceso penal, de la acusación y de sus derechos.

Primero de todo, resulta fundamental, a la hora de determinar el nivel de desprotección de una persona por falta de comprensión del proceso penal o de sus propios derechos, distinguir entre aquellas personas que se encuentran bajo el abrigo del amplio paraguas del asociacionismo frente aquellas que no cuentan con este recurso. Las asociaciones gitanas en España en muchos casos ofrecen ayuda jurídica básica y de acompañamiento, fundamental para muchas personas gitanas²⁰¹.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 29

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 36. Estas conclusiones están en gran medida sustentadas en un informe de RIS de 2017. En el mismo, RIS propone un modelo accesible acorde a los estándares de la directiva. Véase: nota 197, *Declaraciones de derechos accesibles en Europa*, p.42.

²⁰¹ Tema tratado en la jornada de trabajo de grupo focal. En las entrevistas la mayoría de personas gitanas refirieron conocer alguna organización que prestase ayuda a las personas gitanas acusadas de cometer algún delito. Entrevistas 2, 3, 6, 7, 9, 10, 22, 24.

Los abogados se centraron en aspectos relativos a la **dificultad de comprensión del lenguaje técnico-jurídico** para la población en general, y en particular para colectivos vulnerabilizados, con un bajo nivel educativo y un alto riesgo de exclusión social, resaltando su preocupación por si llegaban a tener en algunos casos una verdadera comprensión de la mecánica del proceso penal o de sus derechos. Aludieron a dificultades en la primera asistencia al detenido en comisaría, pero también durante el resto de fases del proceso penal. Si atendemos a las conclusiones del informe de RIS de 2018, llama la atención la falta de adaptación a la Directiva en este punto, ya que las actas de información de derechos contienen una reproducción prácticamente literal del texto legal, algo que a todas luces no se puede interpretar como un lenguaje sencillo y accesible²⁰².

Uno de los abogados ejemplificó esta situación con un caso real, en el que un cliente fue compelido por la policía en comisaría a firmar el acta dirigiéndole comentarios orientados a que afirmara que entendía sus derechos. Sin embargo, más tarde, el abogado comprobó que su cliente respondía afirmativamente ante la insistencia de la policía sin tener un conocimiento real de qué derechos le amparaban como ciudadano²⁰³. En definitiva, la situación de las personas gitanas es particularmente preocupante, y merece un especial cuidado y atención. Esto es así, ya que, en muchos casos, existe una **interiorización de la discriminación** que les lleva a normalizar conductas vulneradoras de sus derechos fruto de la creencia de que no tienen los mismos derechos que el resto de la población²⁰⁴.

Otro de los **puntos negros del sistema**, según los profesionales, serían las notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos. Excesivamente técnicos en su contenido y formulación, lo que debería ser un instrumento ágil y cercano de comunicación con el ciudadano se convierte, en muchos casos, en una fuente de preocupación, ahondando los problemas de confianza en el sistema judicial. Algunos profesionales abogan por acercar este tipo de comunicaciones de la administración de justicia con los ciudadanos a través de la composición de modelos pactados por grupos de ciudadanos que identifiquen la fuente del problema y aporten propuestas alternativas de redacción más cercanas y accesibles al conjunto de la ciudadanía²⁰⁵.

Otros, en cambio, son partidarias de soluciones como la redacción de los documentos más relevantes de los procedimientos en un lenguaje accesible; como por ejemplo a través del empleo del sistema de lectura fácil, un método de redacción de textos y contenidos adaptados a las necesidades de todas las personas, en especial a las que tienen dificultades de comprensión lectora²⁰⁶.

²⁰² Véase: nota 197, *Declaraciones de derechos accesibles en Europa*.

²⁰³ Entrevista 29.

²⁰⁴ Este aspecto fue especialmente resaltado durante la entrevista 14.

²⁰⁵ Este aspecto fue tratado durante la jornada de trabajo de grupo focal.

²⁰⁶ Para la elaboración de textos de lectura fácil se siguen ciertas pautas como: utilizar frases cortas y lenguaje sencillo; evitar frases en negativa; evitar uso de demasiados números o denominaciones matemáticas; no utilizar metáforas o comparaciones que puedan ser confusas; acuñar un único mensaje por cada frase; ser claro, conciso y directo o introducir imágenes o pictogramas si es necesario.

Este sistema ya se ha empleado en algunas ocasiones en España para hacer accesibles aquellas resoluciones en las que personas con discapacidad intelectual son parte, sin embargo, está muy lejos de ser un procedimiento extendido y con el que estén familiarizados la mayoría de los operadores jurídicos²⁰⁷.

Los fiscales entrevistados apuntaron sobre todo a **problemas de comunicación derivados de una falta de conocimiento del español**, poniendo como ejemplo frecuente el caso de los gitanos rumanos. Explicaron que, en estos casos, siempre se les ofrece la posibilidad de utilizar los servicios de un traductor o intérprete de su lengua materna²⁰⁸. Si bien es cierto que consideraron que los traductores de Español-Rumano ofrecían un buen servicio, criticaron las traducciones de otras lenguas menos demandadas y subrayaron que podían darse en esos casos graves problemas para ejercer la defensa y para comprender aspectos fundamentales del proceso.

"La gente oye que los gitanos hacían muchos robos, estaban en la droga... Ahora ven a un gitano y piensan que hemos hecho algo. Por uno pagamos todos."

Testimonio de una mujer gitana²⁰⁹

4.4 Comentarios discriminatorios ¿inocuos o reflejo de un problema más profundo?

Todos los profesionales entrevistados admitieron haber escuchado **con cierta frecuencia** comentarios discriminatorios contra las personas gitanas. Así mismo, las personas gitanas afirmaron, mayoritariamente, haber escuchado ellos mismos comentarios de este tipo, principalmente a policías²¹⁰. Los comentarios guardan una serie de temáticas comunes que podemos resumir en lo siguiente:

1. *Asociación de las personas gitanas con la delincuencia*: Los comentarios de este tipo se enmarcan en la consideración del gitano como delincuente ("son todos unos ladrones"²¹¹) y en una presunción generalizada de culpabilidad por su origen étnico. Un aspecto subrayado por varios abogados es el empleo del término *clan*, normalmente referido a la familia extensa, como sinónimo de organización criminal cuando se refiere a personas de etnia gitana²¹².

207 En este sentido, la organización Plena Inclusión ha desarrollado diversos materiales como el *Manual de Procedimiento para la atención de la Policía Local a las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo*. Disponible online: http://aspex.juntaex.es/filescms/aspex/uploaded_files/00_MANUAL_INCAPAC_INTELECTUAL_JUNTA_PLENA_UNIJEPOL.pdf

208 Entrevistas 11 y 26.

209 Entrevista 9.

210 Entrevistas 3, 6, 7, 22.

211 Entrevistas 6, 10 y 18.

212 Entrevistas 14 y 29.

Los abogados entrevistados afirmaron unánimemente que en general los abogados prefieren no tener clientes gitanos. Esto también parte de los prejuicios sobre las personas gitanas y del mito del gitano “peligroso y problemático”, al parecer bastante arraigado en el gremio²¹³.

2. *Falta de credibilidad de las personas gitanas: “mentirosos”*, fue el término más repetido por los entrevistados²¹⁴. Ello reviste una especial gravedad si lo unimos a la imagen prejuiciosa que relaciona a la etnia gitana con la delincuencia, la presunción de falta de veracidad en las declaraciones de los encausados gitanos tiene un fuerte impacto en las garantías del proceso. También se comentó el empleo por parte de la policía de comentarios peyorativos a la hora de referirse a las personas gitanas durante las declaraciones, lo que ha provocado en alguna ocasión que se decretara la nulidad de las actuaciones, se descartara el testimonio deducido por el agente y se le amonestara por el empleo de lenguaje discriminatorio²¹⁵.
3. *Comentarios despectivos relacionados con aspectos culturales*: Fueron recurrentes los comentarios peyorativos sobre el acompañamiento que hace la familia a las personas enjuiciadas (“ya están aquí los 30”)²¹⁶. También se registraron comentarios relacionados con su falta de integración en la cultura mayoritaria²¹⁷.

Este tipo de comentarios revisten una especial gravedad si tenemos en cuenta quienes los han vertido, todos ellos profesionales que deberían regirse por los principios de imparcialidad y no discriminación. Además, debemos preguntarnos si estos **comentarios superficiales** del día a día, en apariencia inocuos, no pueden tener **efectos más profundos** dentro del **sistema de justicia penal**. Si atendemos a los tipos de comentarios más arriba descritos, los dos primeros (asociación con la delincuencia y falta de veracidad y credibilidad) se fundamentan en prejuicios muy arraigados sobre las personas gitanas con un potencial impacto en su derecho a la presunción de inocencia. Nadie puede asegurar que quien hace un comentario de pasillo de este tipo, en apariencia inofensivo, no pueda de manera inconsciente reflejar el mismo prejuicio en un escrito de defensa, acusación o en una resolución; ya sea de manera directa, en la forma de valorar la prueba, o de llegar a una conclusión.

Estos comentarios deberían, por lo tanto, **erradicarse** y ser objeto de queja sea cual sea la fase del proceso judicial en la que se detecten. Sin embargo, las vías de recurso existentes se han considerado ineficaces por los abogados

213 Entrevistas 13, 14 y 29.

214 Entrevista 12, 18, 21.

215 Entrevista 18.

216 Entrevistas 7, 11.

217 Entrevista 27.

ya que, en algunos casos se convierten en procesos muy dilatados en el tiempo²¹⁸ o; que son comentarios de pasillo, dificultando así la justificación de la existencia de discriminación²¹⁹.

Las personas gitanas también consideran **muy difícil e ineficiente** la denuncia de las prácticas discriminatorias, sobre todo las paradas por *perfil étnico* que sufren a diario (tal y como hemos expuesto en el apartado 3). Estiman que interponer una denuncia ante la policía por este tipo de situaciones resulta inútil ya que “el que recibe la denuncia es el mismo que te está discriminando”²²⁰. La policía confirma el **bajo índice de quejas** o denuncias recibidas por estas cuestiones²²¹. Cabe resaltar que los entrevistados gitanos no conocían otro medio de queja que no fuera acudir a sus asociaciones de referencia o interponer directamente una denuncia ante la policía²²².

4.5 Estereotipos y sesgo inconsciente: la presunción de inocencia, en jaque

Uno de los aspectos sobre los que se incidió durante la investigación fue la percepción de culpabilidad sobre las personas gitanas. Como hemos podido observar, existe una cierta **asociación entre la pertenencia a la etnia gitana y la delincuencia**, fruto de estereotipos grupales históricos. De hecho, es común, hoy en día, escuchar referencias peyorativas hacia las personas gitanas aludiendo a estos aspectos, por ejemplo, en el término “roba-gallinas”.

Estudios empíricos llevados a cabo en Estados Unidos en relación con el *sesgo inconsciente* hacia las personas negras en el sistema de justicia penal han revelado que existe una **fuerte conexión entre los prejuicios raciales y la presunción de inocencia**²²⁴. Estos estudios han revelado, entre otras cosas, que: (1) existe una asociación implícita en las personas entre raza y culpabilidad; (2) esta asociación produce efectos relevantes al predecir las

"El gitano siempre es culpable. La presunción de inocencia no existe para nosotros. Para nosotros solo hay presunción de culpabilidad."
Testimonio de un hombre gitano²²³

²¹⁸ Entrevista 29.

²¹⁹ Entrevista 14.

²²⁰ Entrevista 22.

²²¹ El entrevistado 23 estimó que el 98% no denuncia. El entrevistado 16 afirmó no conocer ningún caso de denuncia.

²²² Este aspecto no figuraba en las preguntas previstas, pero surgió durante las entrevistas 22 y 24.

²²³ Entrevista 22.

²²⁴ Véase entre otros: Levinson, J.D. y Smith, R.J. (2017). "Systemic Implicit Bias", *Yale Law Journal Forum*, 126, pp. 406-416. Disponible online: https://www.yalelawjournal.org/pdf/LevinsonSmithFinalforPDF_bkk49oo1.pdf; Levinson, J.D.; Cai, H. y Young, D. (2010). "Guilty by Implicit Raial Bias: The guilty/not guilty implicit association test". *Ohio State Journal of Criminal Law*, 8.; Levinson, J.D. y Smith, R.J. (eds.). (2012). *Implicit Racial Bias Across the Law*, New York: Cambridge University Press.

opiniones sobre el valor probatorio que se otorga a las pruebas; (3) las actitudes implícitas sobre raza y culpabilidad difieren de las actitudes expresadas abiertamente y reconocidas por el propio individuo. En otras palabras, la presunción de inocencia se puede ver afectada por el *sesgo inconsciente* de los operadores jurídicos.

Aunque en España no se han llevado a cabo estudios de este tipo no parece descabellado asumir que en el caso de las personas gitanas se podrían dar resultados similares ya que las bases sobre las que operan el racismo y la discriminación son rasgos compartidos entre culturas occidentales, si bien pueden desarrollar rasgos y características específicas locales. De hecho, en consonancia con este análisis, todos los abogados que participaron en el estudio coincidieron en que existe una percepción de culpabilidad asociada a las personas de etnia gitana entre los distintos operadores del sistema de justicia penal²²⁵. También fue la visión compartida por la mayoría de los jueces²²⁶. Varios entrevistados coincidieron al afirmar que ven esta actitud más claramente reflejada en policías y fiscales²²⁷. En cambio, entre los fiscales entrevistados existió una mayor división de opiniones²²⁸. En cuanto a las personas gitanas entrevistadas respondieron unánimemente que existe una percepción de culpabilidad generalizada asociada a las personas pertenecientes a su misma etnia²²⁹.

Lo determinante en este caso es si la percepción de culpabilidad incide en una mayor propensión a la identificación, detención e investigación policial de personas gitanas por el mero hecho de pertenecer a una minoría étnica; al enjuiciamiento, a una valoración de la prueba más superficial; a que se pidan y decreten medidas de prisión provisional con más facilidad; a que se pidan penas más altas y a que las sentencias sean más severas. Pues el derecho a la presunción de inocencia del encausado se estará viendo vulnerado²³⁰. En este sentido, las personas gitanas fueron rotundas en sus respuestas: **la presunción de inocencia no es una garantía del proceso que les sea aplicable**. Ello por dos principales motivos: por el hecho de pertenecer a una minoría étnica²³¹, unido a la percepción extendida socialmente que relaciona la pertenencia a la etnia gitana con la delincuencia²³² y que trasciende todas las fases del proceso penal y a todos los distintos operadores que intervienen en el mismo.

²²⁵ Entrevistas 13, 14 y 29.

²²⁶ 4 de los 6 jueces entrevistados mostraron esta visión.

²²⁷ Entrevistas 12 y 18.

²²⁸ Dos fiscales respondieron afirmativamente y dos negativamente a la pregunta.

²²⁹ Entrevistas 1 a 10, 22 y 24.

²³⁰ Varios entrevistados mostraron inquietud a este respecto (por ejemplo, entrevistas 12 y 17). Otros resolvieron que la valoración siempre se debe hacer en relación con las pruebas y que siempre se desarrolla de manera objetiva.

²³¹ En las entrevistas 22 y 24 se hace una alusión directa: "el gitano siempre tiene que demostrar su inocencia", "la presunción de inocencia no existe para los gitanos".

²³² Se alude directamente a este aspecto en las entrevistas 6 y 8.

Si atendemos a los estudios americanos, la respuesta vuelve a ser afirmativa ya que nuestro cerebro utiliza los conocimientos estereotipados como un primer filtro con el que analizar la información²³³ y si el estereotipo más extendido socialmente es el que asocia a las personas gitanas con la delincuencia los juicios de valor iniciales —casi automáticos— siempre tenderán hacia la culpabilidad del sujeto.

4.6 Perpetuando estereotipos: el papel de los medios de comunicación

Los medios de comunicación ostentan un alto potencial para promover o cuestionar los estereotipos imperantes sobre diferentes grupos sociales, incluidos aquellos determinados por la raza, etnia, sexo u orientación sexual. Los estudios empíricos y prácticos llevados a cabo en la materia indican que los estereotipos se refuerzan a través de las interacciones con los mensajes ofrecidos por los medios de comunicación de masas. Esto se produce no solo a través de las noticias, sino también a través del contenido de entretenimiento que ofrecen²³⁴.

En España varias organizaciones realizan un monitoreo de los medios de comunicación en relación con la información que ofrecen sobre las personas gitanas²³⁵. El informe anual sobre discriminación de la Fundación Secretariado Gitano incluía más de **100 casos registrados** por la organización en 2018 de discriminación por parte de los medios de comunicación²³⁶. En este punto, debemos distinguir entre las tres principales formas que adopta el contenido sobre las personas gitanas en los medios de comunicación: (1) programas de entretenimiento; (2) cobertura mediática sensacionalista y; (3) de carácter informativo.

Respecto de la primera forma, existen desde 2013 en la televisión diversos programas de tipo documental dramatizado que se emiten semanalmente en horario de máxima audiencia mostrando aspectos cotidianos de sus

Existe una percepción de culpabilidad asociada a las personas de etnia gitana entre los distintos operadores del sistema de justicia penal.

233 Ogletree, C.; Smith, R.J. y Wald, J. (2012). "Criminal Law- Coloring punishment: implicit social cognition and criminal justice". En Levinson, J.D. y Smith, R.J. (eds.) *Implicit Racial Bias Across the Law*, New York: Cambridge University Press.

234 Véase entre otros: Mastro, D. (2015). "Why the media's role in issues of race and ethnicity should be in the spotlight". *Journal of Social Issues*, 71(1), pp.1-16; Mastro, D., y Tukachinsky, R. (2012). "The influence of media exposure on the formation, activation, and application of racial/ethnic stereotypes". *The international encyclopedia of media studies*.

235 Algunas de ellas son la Fundación Secretariado Gitano, el Observatorio Español para el Racismo y la Xenofobia, o la iniciativa Rromani Pativ de la Red Antidiscriminatoria Gitana.

236 Fundación Secretariado Gitano. (2019). *Discriminación y Comunidad Gitana (Informe anual)*. Disponible online: https://www.gitanos.org/upload_priv/29/77/flip/files/assets/common/downloads/publication.pdf

protagonistas, todos ellos gitanos. Estos programas —contestados por diversas entidades gitanas²³⁷— se basan única y exclusivamente en el perfil estereotipado y caricaturizado sobre la comunidad gitana como una forma de entretenimiento, actuando a su vez de refuerzo del estereotipo. Por otra parte, los formatos sensacionalistas a menudo ponen el foco en los sucesos que tienen como protagonista a algún miembro de la comunidad gitana como una estrategia para captar audiencia. Son particularmente dañinos al buscar el morbo y el escándalo en la noticia, cebándose particularmente en sucesos violentos o relacionados con drogas y haciendo referencia a connotaciones de tipo primitivista, como la utilización del término clan. Por último, las coberturas de carácter informativo también perpetúan los estereotipos al hacer referencia a la etnia del presunto autor de un delito cuando éste es gitano, promoviendo la asociación entre pertenencia a la etnia gitana y delincuencia. En cambio, cuando se trata de informar sobre aspectos positivos a menudo se omite la referencia a la etnia de los protagonistas de la noticia²³⁸.

Tampoco podemos olvidar el papel que juegan las conocidas como **detenciones mediáticas**, en las que se muestran operativos policiales espectaculares como una forma de demostrar ante el gran público la eficacia y contundencia policial. En 2019, RIS alertó sobre los perniciosos efectos sobre la presunción de inocencia de este tipo de prácticas ya que según la Ley de Enjuiciamiento Criminal la detención debe de ser lo más discreta y menos perjudicial para el detenido, su honor y su imagen²³⁹.

Los profesionales reconocieron los **efectos dañinos de este tipo de noticias**, pero afirmaron que su profesionalidad no se ve afectada por ellas²⁴⁰. Sin embargo, a pesar de no tener un efecto directo en la toma de decisiones de los profesionales este tipo de noticias, **refuerzan estereotipos** como los que asocian a las personas gitanas con la delincuencia, lo que puede actuar de detonante del *sesgo inconsciente*.

²³⁷ Véase, por ejemplo: <https://www.gitanos.org/actualidad/dossieres/115502.html>

²³⁸ Tema tratado en la jornada de trabajo de grupo focal.

²³⁹ Véase nota 181.

²⁴⁰ Tema tratado durante la jornada de trabajo de grupo focal.

5. PRISIÓN PROVISIONAL

5.1 Marco legal

La prisión provisional (arts. 502 y ss. LECrim) es una medida cautelar que puede ser adoptada ante la sospecha de haberse cometido un delito, con el fin de: (a) asegurar la presencia del imputado en el proceso cuando pueda inferirse riesgo de fuga; (b) evitar la ocultación o destrucción de pruebas; (c) evitar que pueda actuar contra bienes jurídicos de la víctima; (d) o prevenir la comisión de otros hechos delictivos. Su aplicación es subsidiaria cuando no existan otras medidas menos gravosas (art. 503. 3º LECrim). Para su adopción el juez deberá tener en cuenta la repercusión que pueda tener en el imputado teniendo en cuenta: (1) sus circunstancias personales; (2) las circunstancias relativas al hecho; (3) la entidad de la pena que pudiera ser impuesta (art. 502.3 LECrim).

La duración de la prisión provisional se limitará al **tiempo imprescindible** para lograr algunos de los fines expuestos y mientras subsistan los motivos que justificaron su adopción (art. 504 LECrim). Cuando la prisión provisional se acuerde por los motivos (a) o (c) anteriores, su duración no podrá ser superior a un año si el delito llevase aparejada una pena privativa de libertad igual o inferior a 3 años, o superior a 2 años si la pena fuera superior a 3 años. Si se hubiera acordado por el fin (b) no podrá exceder los 6 meses (art. 504 LECrim).

El proceso para decretar la prisión provisional se inicia tras la puesta a disposición judicial del detenido (máximo 72 horas después) con una audiencia en la que deberán estar presentes el juez instructor, el Ministerio Fiscal, el investigado asistido por un abogado de su elección o de oficio, y las demás partes personadas en la causa (art. 505 LECrim). Si ninguna de las partes solicita la medida se acordará por el juez la inmediata puesta en libertad del detenido. En nuestro sistema legal rige el principio acusatorio, de forma que si ninguna de las partes que componen la acusación solicita la prisión provisional el juez, *motu proprio*, no puede acordarla.

Para la preparación de la **audiencia del artículo 505 LECrim**, se permite al abogado defensor consultar el expediente judicial con la única excepción de que el juez de instrucción haya decretado el secreto de las actuaciones (art. 302 LECrim). En tal caso, y de cara a garantizar la igualdad de armas, se permitirá el acceso al abogado de los datos necesarios para impugnar la solicitud de prisión provisional. Sin embargo, en la práctica sigue siendo común que los abogados no tengan acceso a ningún dato cuando se decreta el secreto de las actuaciones.

Si el estereotipo más extendido socialmente es el que asocia a las personas gitanas con la delincuencia, los juicios de valor iniciales siempre tenderán hacia la culpabilidad del sujeto.

Tras la audiencia el juez tendrá que **dictar un auto** acordando la prisión provisional (o prolongando la medida) que deberá estar debidamente motivado (art. 506 LeCrim). Contra dicho auto cabe un recurso de apelación (en los términos del art. 766 LECrim) que gozará de preferencia y deberá tramitarse antes de 30 días (art. 507 LECrim). El juez que decreta la prisión provisional es el mismo que instruye la causa por lo que puede ser puesta en cuestión su imparcialidad a la hora de decidir sobre la situación personal del detenido. En este sentido, de cara a cumplir con los estándares del artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), el recurso de apelación se resolverá por un juez de sala en ejercicio de control de las garantías procesales del investigado, adoptando así un sistema de control vertical.

El Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han determinado a lo largo de una reiterada jurisprudencia que se deben observar, tanto la **gravedad del delito** cometido como las **circunstancias personales** para la aplicación de la prisión provisional. No puede perseguir fines punitivos o de anticipación de la pena, ya que es una medida cautelar y no una pena anticipada, por lo que no puede servir a fines de prevención general²⁴¹.

Si bien es cierto que es necesario justificar debidamente la adopción de esta medida cautelar al ser una medida limitadora del derecho fundamental a la libertad, existe un **amplio margen de discrecionalidad** a la hora de solicitarla por parte de los fiscales y/o de acordarla por parte de los jueces de instrucción. Y, aunque debería adoptarse únicamente de manera excepcional, **su uso está muy extendido** en nuestro país.

5.2 Informes

El informe de la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE) de 2015²⁴² sobre la práctica de la prisión provisional en España analiza pormenorizadamente como se aplica esta medida cautelar. Cuatro aspectos del informe han llamado especialmente nuestra atención. Primero, el criterio más utilizado para sustentar la necesidad de la prisión provisional es la **prevención del riesgo de fuga**²⁴³, cuando los delitos investigados revisten cierta gravedad²⁴⁴. De cara a sustentar el riesgo de fuga se utilizan mayoritariamente criterios como la falta de arraigo y la nacionalidad

²⁴¹ Véase, por ejemplo: Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 62/1996, 16 Abril, Fundamentos Jurídicos 5º; STC 44/1997, 10 Abril, FJ 5; STC 66/1997, 7 Abril, FJ 4; STC 33/1999, 8 Marzo, FJ 3; STC 14/2000, 17 Enero, FJ 4; STC 207/2000, 24 Julio; STC 145/2001, 18 Junio.

²⁴² APDHE. (2015). *La práctica de la Prisión Provisional en España* (informe de investigación). Disponible online: https://www.fairtrials.org/wp-content/uploads/INFORME_LA-PRACTICA-DE-LA-PRISION-PROVISIONAL.pdf

²⁴³ Según los datos recogidos en el informe de la APDHE: los fiscales solicitaron la prisión provisional en el 75-80% de los casos, siendo el argumento más utilizado la gravedad del delito y de la pena como elementos vinculados al riesgo de fuga, y los jueces la impusieron en el 66-86%, siendo el argumento más utilizado el riesgo de fuga (p. 40).

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 39.

extranjera²⁴⁵. Esto podría suponer un quebrantamiento de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que establece que la falta de domicilio fijo no es motivo para decretar la prisión provisional, y que los jueces también en estos casos deben valorar la imposición de medidas alternativas²⁴⁶.

Segundo, en relación con el **riesgo de reiteración delictiva**, determinadas características de los detenidos pueden favorecer que se acuerde la prisión provisional. Esto es especialmente relevante para la presente investigación ya que las respuestas de varios participantes en el informe de la APDHE siguieron líneas discriminatorias en base a estereotipos grupales, aludiendo a que cuando los detenidos son personas toxicómanas, marginales o de etnia gitana, se presume la reiteración delictiva. Respecto de las personas de etnia gitana en concreto se aludió a que en algunos casos el delito es su “modus vivendi”²⁴⁷.

Tercero, la **alarma social** se eliminó del ordenamiento jurídico español en 2003 como base para imponer la prisión provisional. Se invocaba su necesidad afirmando que existía inseguridad y peligrosidad porque se cometían muchos delitos, pero eran afirmaciones que se realizaban sin fundamento, ya que el concepto de inseguridad es muy subjetivo, y no podía saberse si la vida era más insegura o peligrosa que en otras épocas históricas. Sin embargo, aunque ya no sea un criterio previsto en la ley, la alarma social se sigue utilizando en algunos casos, según revela el informe de la APDHE. Así se desprende de lo expuesto por uno de los jueces, que señaló que la alarma social pervive en el subconsciente colectivo de la judicatura y, de manera indirecta, se sigue utilizando. En el examen de expedientes encontramos 4 casos en los que se utilizó la alarma social o el tener antecedentes penales como base para imponer la prisión provisional. En sentido similar, 20 abogados afirmaron que se utilizan argumentos extrajurídicos para justificar la prisión provisional, de forma explícita o implícita, como por ejemplo la alarma social²⁴⁸.

La duración de la prisión provisional se limitará al tiempo imprescindible para lograr algunos de los fines expuestos y mientras subsistan los motivos que justificaron su adopción.

²⁴⁵ Véase: nota 242, p.41: “En el análisis de expedientes se ha comprobado que la falta de arraigo es un elemento invocado en muchas de las resoluciones judiciales que acuerdan la prisión provisional, lo que en parte coincide con lo expresado por 3 abogados manifestando que si el detenido es extranjero el riesgo de fuga se presume y se convierte en motivo fundamental para acordar la prisión”.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 41. Véase Sentencias TEDH: *Sulaoja c. Estonia*. App 55939/00, 15 Febrero 2005, párr 64, Disponible online: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-68229>; *Tomasi c. Francia*. App 12850/87, 27 Agosto 1992, párr. 87, Disponible online: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57796>; *Wemhoff c. Alemania*, App 2122/64.27 Junio 1968, párr 5, Disponible online: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57595>

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 42.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 38.

Cuarto, en cuanto a la motivación de la prisión provisional, el informe concluye que suele acordarse **sin explicitar suficientemente las razones** por las que se impone, careciendo las resoluciones judiciales de motivación adecuada, suficiente y razonable de las circunstancias personales²⁴⁹. A este respecto es clara la postura del TEDH que considera que los argumentos deben estar suficientemente motivados y no ser “generales y abstractos”, y que la comisión de un delito es insuficiente para ordenar la prisión provisional, con independencia de la gravedad del delito. En cuanto al riesgo de fuga, ha precisado que la falta de residencia fija no es suficiente para acordar la prisión provisional²⁵⁰. El riesgo de reincidencia sólo se justifica si hay evidencia cierta del riesgo definido²⁵¹. Cualquier garantía financiera fijada como condición para conceder la libertad provisional debe tener en cuenta los medios económicos del imputado²⁵². También ha manifestado que el fiscal tiene la carga de probar que con una medida alternativa menos lesiva no se alcanzarían los mismos fines que con la prisión provisional²⁵³. Por último, que la prisión provisional no puede prorrogarse sólo porque el juez espere que pueda ser impuesta una sentencia condenatoria²⁵⁴.

5.3 La narrativa del delincuente gitano como potencialmente peligroso

Durante el curso de esta investigación se ha podido comprobar que la percepción de los abogados y de la mayoría de los jueces entrevistados era que las personas gitanas tenían una **mayor probabilidad de entrar en prisión provisional por su origen étnico**²⁵⁵. Por el contrario, la mayoría de los fiscales entendieron que no se produce ningún tipo de desigualdad en este punto, aunque es posible que exista algún factor que les afecte injusta o desproporcionadamente a la hora de valorar la adopción de esta medida cautelar²⁵⁶.

Existe una imagen del delincuente gitano —compartida también entre los distintos operadores jurídicos— basada en estereotipos que lo definen como una persona potencialmente peligrosa²⁵⁷, con una larga lista de antecedentes debido a su “carrera delictiva”²⁵⁸ y, por lo tanto, sin ninguna posibilidad de

249 *Ibid.*, p.37.

250 Sentencia TEDH *Sulaoja c. Estonia*. 15 de febrero de 2005, app. No. 55939/00, párr. 64 Disponible online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-68229%22%7D>

251 Sentencia TEDH. *Clooth c. Bélgica*. 12 de diciembre de 1991, app. No. 12718/87

252 Sentencias TEDH: *Gafàc. Malta*, 22 mayo 2008, app. No. 54335/14. Disponible online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-183126%22%7D>; *Hristova c. Bulgaria*. 7 de diciembre de 2006, app. No. 60859/00. Disponible online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-78367%22%7D>

253 Sentencia TEDH. Gran Sala, *Bykov c. Rusia*. 10 de marzo de 2009, app. No. 4378/02, párr. 64. Disponible online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-91704%22%7D>

254 Sentencia TEDH. *Tase c. Rumanía*. 10 de junio de 2008, app. No. 29761/02. Disponible online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-86861%22%7D>

255 Todos los abogados respondieron afirmativamente (Entrevistas 13, 14 y 29) y todos los jueces salvo uno respondieron igualmente en el mismo sentido (Entrevista 21).

256 Únicamente un fiscal percibió una posible desigualdad en este punto (Entrevista 11).

257 Entrevistas 13, 14 y 17.

258 Entrevista 17.

reinserción²⁵⁹. Esta imagen extendida (que también hemos visto reflejada en apartados anteriores) arroja que son circunstancias comunes a todas las personas gitanas que entran en contacto con el sistema de justicia penal. De tal forma que —fruto de una visión expansivista de la prisión provisional— lo mejor que se puede hacer es “quitarlos de las calles”²⁶⁰, ya que su vocación y *modus vivendi* es la comisión de delitos, lo que supone un peligro para la seguridad ciudadana.

Estas percepciones, aún muy arraigadas en algunos sectores de la sociedad, están íntimamente conectadas con el criterio de alarma social (ver sección 6.2) y que buscan en la prisión provisional una forma de prevenir la peligrosidad del reo, provocando en consecuencia una ejecución anticipada de la pena.

Cabe destacar que un estudio estadounidense arrojó unas conclusiones similares en relación con los motivos expresados por los fiscales entrevistados a la hora de solicitar esta medida. Si bien nos encontramos ante dos contextos sociales distintos, con diferentes minorías afectadas y dos sistemas de justicia diferentes; tanto las personas negras (en el caso de Estados Unidos) como las gitanas (en España) son vistas como **hostiles y tendentes a la criminalidad**. Estos elementos son utilizados como justificación por parte de los fiscales en ambos contextos para solicitar al juez la prisión provisional²⁶¹. Según el estudio, el *priming* o primado —un fenómeno cognitivo relacionado con la memoria implícita— releva como la exposición a fotos, representaciones simbólicas, o de miembros de grupos estereotipados activa en las personas un amplio abanico de estereotipos relacionados con ese grupo. El estudio concluyó que en Estados Unidos el *priming* activa específicamente el estereotipo del “hombre negro peligroso” y, en consecuencia, pudiendo provocar un *sesgo inconsciente* por parte de los profesionales del sistema de justicia penal, como en el caso de los fiscales, a la hora de solicitar la prisión provisional de un investigado²⁶².

La percepción de los abogados y de la mayoría de los jueces entrevistados era que las personas gitanas tenían una mayor probabilidad de entrar en prisión provisional por su origen étnico.

²⁶⁰ Entrevista 12.

²⁶¹ Smith, R.J. y Levinson, J.D. (2012) “The implicit racial bias on the exercise of prosecutorial discretion”. *Seattle University Law Review*, 35, pp. 795; y entrevistas 26, 27 y 28.

²⁶² Ídem.

Los fiscales entrevistados afirmaron que los **criterios más empleados** para solicitar esta medida de aseguramiento es la **gravedad del delito** y la **existencia de antecedentes**, ya que esto sería un indicador relevante de una carrera delictiva, y por lo tanto de la posibilidad de reiteración delictiva²⁶³. A este respecto, cabe preguntarse por qué **no se borran de manera automática los antecedentes policiales cancelados** y únicamente se lleva a cabo a petición del interesado²⁶⁴. Ello reviste una importancia capital ya que, como hemos podido observar, este elemento se utiliza a menudo como justificación tanto para solicitar como para acordar la medida de prisión provisional.

5.4 La aplicación de una justicia defensiva por parte de los jueces

Uno de los jueces entrevistados aludió al concepto de **justicia defensiva** como una forma de explicar la actuación judicial en materia de prisión provisional²⁶⁵. Este concepto toma como punto de partida el estereotipo y la narrativa del gitano delincuente como peligroso y apunta a la decisión de asegurar mediante prisión provisional al investigado como **una forma de autoprotección del juez** frente a las, cada vez más frecuentes e incisivas, presiones de los medios de comunicación y autoridades. Esto sería así en casos especialmente sensibles o mediáticos o que han generado cierta alarma social entre la población; o, incluso, frente a posibles sanciones si el investigado se diera a la fuga o volviera a delinquir²⁶⁶.

De este modo, entran en conflicto las garantías procesales frente a la vocación de preservación del juez, pudiendo resultar en una mayor aplicación de la prisión preventiva a determinados colectivos sobre los que pesa esta narrativa de potencial peligrosidad. Así, la motivación del auto—considerada por algunos abogados como generalmente insuficiente²⁶⁷—puede correr el riesgo de convertirse en una enumeración de motivos formales que actúan como justificación de esta otra serie de motivaciones subyacentes que al final pueden jugar un papel determinante, haciendo que la balanza se decante por la aplicación de la prisión provisional.

Hemos podido identificar como los **criterios más empleados** para motivar la adopción de la medida de prisión preventiva, en el caso de las personas gitanas, además de la gravedad del delito: (a) el riesgo de reiteración delictiva, en muchos casos utilizado como forma de enmarcar la potencial peligrosidad del sujeto²⁶⁸; y (b) relacionados con la dificultad de asegurar la

²⁶³ Entrevistas 26, 27, 28.

²⁶⁴ Tema tratado durante la jornada de trabajo de grupo focal.

²⁶⁵ Entrevista 15.

²⁶⁶ Uno de los entrevistados hizo alusión al impacto que tuvo sobre la judicatura la sanción de los tres jueces que formaban la Sección Cuarta de la Audiencia Nacional por la fuga del narcotraficante Carlos Ruiz Santamaría tras la decisión del tribunal de dejarlo en libertad.

²⁶⁷ Entrevistas 14 y 29.

²⁶⁸ Entrevistas: 12, 17.

localización del individuo: la ausencia de trabajo estable y la ausencia de domicilio²⁷⁰. En este sentido, en muchos casos **el arraigo familiar no se tiene en cuenta**²⁷¹. O bien se considera que no existe arraigo, fruto de los estereotipos que asocian a las personas gitanas con una gran movilidad geográfica o con el nomadismo²⁷². O si se considera la existencia de arraigo, este no se tiene en cuenta si se cree que la persona “pertenece a un *clan*, parte de la misma trama delictiva y formen parte de un mismo grupo criminal”²⁷³.

6. ASPECTOS RELATIVOS A LA SENTENCIA

6.1 Marco legal

La sentencia penal es el acto jurisdiccional que pone fin al proceso. Solo puede terminar decidiendo si el acusado es o no responsable penalmente, no cabe una tercera opción. En ella se resuelven todas las cuestiones que hayan sido objeto del juicio (art. 742 LECrim). La determinación de si el acusado es o no responsable penal y si su actuación merece la imposición de una pena o no, obliga al juzgador la realización de un doble juicio: (1) histórico, tendente a establecer si un determinado hecho o conjunto de hechos ha existido o no con anterioridad al proceso; y (2) de valoración jurídica, tendente a concluir si el hecho que históricamente sucedió puede ser calificado como penalmente ilícito y merece la imposición de una pena. Es decir, determinar si los hechos probados tienen o no calificación posible desde el punto de vista penal.

La determinación de la pena se basa en dos principales criterios —proporcionalidad (objetivo) y culpabilidad (subjetivo)— que permiten individualizar la pena en función del grado de culpabilidad del individuo y de la gravedad intrínseca del delito. Se debe sumar la valoración de posibles circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal (eximentes, agravantes y atenuantes).

En los diversos preceptos del Código Penal que tratan este asunto (arts. 61 y ss.) se subraya la necesidad de **motivar la pena**. Este es un tema que ha suscitado un gran interés y ha merecido varias sentencias del Tribunal

"Nos tuvieron en comisaría toda la noche.

Mi abogado me dijo que nos llevaron por si salía algún robo en establecimiento

para metérmolo a nosotros, pero el dinero que encontraron era nuestro."

Testimonio de un hombre gitano²⁶⁹

²⁶⁹ Entrevista 4.

²⁷⁰ Entrevistas: 18, 27.

²⁷¹ Entrevista 12.

²⁷² Entrevista 18.

²⁷³ Entrevista 26.

Supremo y del Constitucional²⁷⁴ exigiendo a Jueces y Tribunales que razonen, de forma que sea plenamente comprensible y excluya cualquier sospecha de arbitrariedad, por que deciden imponer una concreta pena y no otra, siempre que se hallen dentro de los límites establecidos por las reglas de determinación de la pena.

6.2 ¿Se traduce el sesgo inconsciente en penas más duras?

La percepción generalizada entre las personas gitanas es que **son tratados de forma más dura** por el sistema de justicia y que ello también se ve reflejado a la hora de fijar las penas por parte de los jueces o tribunales²⁷⁵. Consideran que el factor subjetivo en este punto del proceso es muy importante y los prejuicios —conscientes o inconscientes— terminan colándose a la hora de fijar la horquilla penológica.

Los abogados coincidieron en el análisis. Por lo general, consideran que se condena con mayor ligereza, especialmente en delitos que tradicionalmente se han vinculado con las personas gitanas como pueden ser temas de drogas, hurtos y robos. También consideran que juega un papel importante la **percepción** que pueda tener cada juez sobre la **posible reinserción del reo**²⁷⁶. Los fiscales entrevistados, sin embargo, consideraron que este no es un espacio que deje demasiado lugar a la discrecionalidad. Las penas se calculan matemáticamente, teniendo en cuenta además la posible concurrencia de atenuantes²⁷⁷ sin embargo, existe un margen de apreciación a la hora de interpretar y aplicar las circunstancias agravantes y atenuantes en el que el *sesgo inconsciente* podría entrar en juego²⁷⁸. También existe un mayor margen a la hora de conformar y de decretar la suspensión de la ejecución de la sentencia, pero la existencia de un pronóstico negativo sobre la posible reinserción de las personas gitanas, tiene un peso importante en la decisión final. Así, en muchos casos se reproduce el círculo vicioso pobreza — exclusión social — delincuencia, con el ingrediente añadido del sesgo étnico-racial²⁷⁹.

Estudios estadounidenses llevados a cabo sobre este aspecto concreto del proceso penal sugieren que el *sesgo inconsciente* contribuye a que se produzcan condenas más largas cuando el encausado tiene un tono de piel

274 Así puede leerse en la STS de 11 de junio de 2003 que, “conocida es la doctrina de esta Sala y del TC que, en aplicación del deber de motivar las sentencias impuesto por el art. 120.3 CE, viene concretando tal deber en el derecho penal, entre otros aspectos, en la necesidad de razonar la cuantía concreta de la sanción o sanciones que se imponen (individualización). Únicamente venimos considerando no necesaria tal motivación cuando las penas se fijan en el mínimo legal permitido o cuando se quedan próximas a dicho mínimo legal. Pero cuando se alejan de modo significativo de ese mínimo, es obligado expresar en el propio texto de la sentencia las razones por las cuales se acuerda la cuantía o duración concreta de la penalidad ordenada por la ley.” Véase también: STS de 9 de octubre de 2003, STS de 27 de septiembre de 2002 (RJ 9241).

275 Todos salvo el Entrevistado 2 respondieron en el mismo sentido.

276 Entrevista 29.

277 Entrevistas 26, 27, 28.

278 Tema tratado durante la jornada de trabajo de grupo focal.

279 Tema tratado durante la jornada de trabajo de grupo focal.

oscuro y características físicas afrocéntricas²⁸⁰, es decir, cuando el encausado muestra unos rasgos físicos que permiten adscribirlo fácilmente a una determinada raza. En relación con esto último, los jueces entrevistados en España afirmaron identificar con facilidad a las personas gitanas, siendo el elemento distintivo más empleado las características físicas como el tono de piel y el pelo²⁸¹, también salieron a relucir otros elementos como la forma de hablar y el uso de expresiones concretas, los apellidos de las personas y su forma de vestir²⁸². Ello confirma que, al igual que en el caso americano, en el caso de España los jueces identifican con facilidad la pertenencia a una etnia o raza cuando ésta muestra unos atributos físicos distintivos, por lo que no se puede descartar que se puedan dar resultados en la misma línea que los de los estudios americanos. En otras palabras, si bien sin más datos no podemos ofrecer una respuesta más contundente, todo apunta a que el *sesgo inconsciente* contra las personas gitanas podría implicar penas más duras para estas.

"Al gitano lo fichan, y como no encuentren al que lo ha hecho se lo van a echar al gitano que pase por ahí."
 Testimonio de un hombre gitano²⁸³

7. EL RESULTADO: SOBRRERREPRESENTACIÓN Y DESCONFIANZA EN EL SISTEMA

Una de las cuestiones que más dificultan esta investigación es la **falta de información empírica** sobre la sobrerrepresentación de las personas gitanas en el sistema de justicia penal. Principalmente debido a la **falta de datos desagregados por etnia**, no solo en España, sino en la mayoría de países europeos. A pesar de ello, los escasos datos que existen nos permiten apuntar en esta dirección.

Al ser preguntados en relación con sus percepciones sobre los motivos detrás la sobrerrepresentación de las personas gitanas en el sistema de justicia penal, los diferentes profesionales del sistema de justicia penal respondieron principalmente en torno a tres líneas: (1) aspectos relacionados con la discriminación directa y la incidencia del *sesgo inconsciente* de los operadores jurídicos, con especial énfasis, de nuevo, en la actuación policial bajo este tipo de patrones²⁸⁴; (2) aspectos estructurales tales como la situación económica, la exclusión social, o la falta de formación, creando un patrón relacional entre pobreza/baja formación, marginalidad social y delincuencia²⁸⁵; (3) por último, algunas respuestas vincularon directamente

²⁸⁰ Bennett, M.W. (2017). "The implicit racial bias in sentencing: the next frontier". *The Yale Law Journal Forum*, 126, pp.391-405.

²⁸¹ Entrevistas 12, 15, 18, 20 y 21.

²⁸² Entrevistas 12, 15, 18, 20 y 21.

²⁸³ Entrevista 6.

²⁸⁴ Entrevistas 14, 15, 17, 18, 21, 25 y 29.

²⁸⁵ Entrevistas 11, 13, 16, 17, 20, 23, 25, 26 y 27.

el origen étnico con un mayor índice de delincuencia²⁸⁶. Únicamente un entrevistado mostró dudas sobre esta posible sobrerrepresentación²⁸⁷.

Otro factor interesante que salió a relucir en la discusión grupal entre profesionales fue el de la **tipología delictiva que se asocia tradicionalmente a las personas gitanas**. Todos coincidieron en que normalmente se trata de delitos visibles, insidiosos, —como robos o tráfico de drogas— pero que no revisten una especial gravedad. Al tratarse de delitos que preocupan de manera especial a la ciudadanía se pone el foco en ellos por parte de las autoridades, lo que podría explicar en parte esta sobrerrepresentación.

En cuanto a la posible responsabilidad de los distintos colectivos profesionales en este fenómeno, los abogados fueron los más autocríticos, concluyendo que existe una clara responsabilidad, tanto directa como por omisión, cuando no se ponen todos los recursos al alcance para defender a una persona. La mitad de los policías también reconocieron una posible responsabilidad de su colectivo profesional en esta sobrerrepresentación²⁸⁸. Una de las cuestiones que se pusieron en tela de juicio es el modelo policial existente. La forma de evaluar la eficacia policial en base a resultados estadísticos fomenta la priorización en la obtención de dichos resultados por encima de las necesidades reales de seguridad pública. Lo que en la práctica provoca una apariencia de eficacia policial que en ocasiones es resultado de un mayor foco o presión policial en barrios con menos recursos económicos, marginales o en los que se concentran determinadas minorías étnicas²⁸⁹.

Los operadores jurídicos también sacaron a relucir como una medida para reducir la sobrerrepresentación de este colectivo en el sistema de justicia penal la utilización de distintas fórmulas de mediación²⁹⁰. En concreto, el empleo de la mediación gitana antes que una actuación policial contundente que vaya a saldarse con múltiples detenidos; y el empleo de la mediación judicial, como una forma de justicia más humana, teniendo en cuenta que la mayoría de delitos por los que las personas gitanas acaban ante un tribunal no revisten una especial gravedad.

¿Cómo se traduce en las personas gitanas todo lo mencionado hasta ahora? Inevitablemente, todo ello produce **desconfianza en el sistema de justicia penal** por parte de las personas gitanas, que lo definen como un **sistema racista y clasista** a partes iguales ya que discrimina en función de la raza y de la situación socio-económica²⁹¹. Este segundo razonamiento está motivado por dos principales fundamentos. Por un lado, existe una percepción

²⁸⁶ Entrevistas 19 y 28.

²⁸⁷ Entrevista 19.

²⁸⁸ Entrevistas 23 y 25.

²⁸⁹ Entrevista 23.

²⁹⁰ Tema tratado durante la jornada de trabajo de grupo focal.

²⁹¹ Entre aquellos entrevistados que explicaron su desconfianza en el sistema por cuestiones racistas y discriminatorias se encuentran las entrevistas 4, 7, 9, 22. Aquellos que, por el contrario, aludieron a motivos socioeconómicos se encuentran: Entrevista 1, 3, 8, 10, 22 y 24.

bastante asentada que asocia tener una buena representación letrada con tener dinero. Esta se basa en una pobre opinión generalizada en la sociedad de los abogados de oficio unida a la impresión de que los abogados privados ponen un mayor esfuerzo en conseguir el resultado más beneficioso para el cliente, con independencia de su posible culpabilidad o no²⁹². Por otra parte, debido a los escándalos de corrupción con una gran cobertura mediática que han tenido lugar en los últimos tiempos, existe la percepción de que aquellas personas bien posicionadas económica y socialmente tendrán una relación con la justicia más beneficiosa que el resto de los ciudadanos²⁹³.

Al tratar de encontrar una explicación a esta falta de confianza en sus representantes legales, se constató que para los gitanos **los abogados son, en efecto, parte de ese sistema hostil del que desconfían**²⁹⁴. La justicia es algo entre profesionales, entre payos, y el encausado muchas veces asiste impotente al baile de togas en un sistema al que no pertenecen, que les discrimina y en el que únicamente representa un número. Debemos tener en cuenta tres variables para terminar de enmarcar la situación: (1) la falta de cercanía en el trato, especialmente en el trato con los abogados de oficio²⁹⁵; (2) la precariedad que sufre el turno de oficio, que no deja resquicio alguno para otro tipo de relación con el cliente; (3) el sesgo de los propios abogados al asumir de manera generalizada y con cierto paternalismo que las personas gitanas no van a entender nada, en las más de las ocasiones los abogados bajan mucho el nivel explicativo, pudiendo producir un sentimiento de rechazo, desconfianza o ajenidad con lo que pretendía ser un gesto cercano²⁹⁷.

En este sentido, la mayoría de entrevistados gitanos confesaron haber tenido alguna vez un abogado privado y, por lo general, confiar más en ellos²⁹⁸. Del mismo modo, algunos de los abogados confirmaron que es difícil encontrarse con personas gitanas en el turno de oficio²⁹⁹. Únicamente un entrevistado consideró que el abogado de oficio le defendió correctamente³⁰⁰.

**"La justicia es
para el que
tenga dinero.**

**No es igual
para todos."**

Testimonio de
una mujer
gitana²⁹⁶

²⁹² Entrevista 6 "mejor el de pago" en relación con los abogados de oficio "los pobres no se enteran de nada y hacen poco la verdad". Entrevista 9 "mejor cuando es justicia privada, es más rápido, busca más pruebas, más artículos, se implica más". Entrevista 10 "los abogados de oficio no hacen nada. Se sientan, escuchan y punto". La mayoría de los entrevistados afirmaron haber tenido en algún momento un abogado privado (7 frente a 2 que solo habían tenido de oficio).

²⁹³ Varios entrevistados hicieron alusiones al trato especial que han recibido Iñaki Urdangarín y Cristina de Borbón.

²⁹⁴ Tema tratado en la jornada de trabajo de grupo focal.

²⁹⁵ Entrevistas 1, 2, 3, 6, 9, 10, 22 y 24.

²⁹⁶ Entrevista 2.

²⁹⁷ Tema tratado durante la jornada de trabajo de grupo focal.

²⁹⁸ Entrevistas 2, 3, 6, 8, 9, 10, 22, 24

²⁹⁹ Tema tratado en la jornada de trabajo de grupo focal.

³⁰⁰ Entrevista 5.

La **percepción de los profesionales** en relación con los motivos subyacentes a la falta de confianza en el sistema de las personas gitanas, sin embargo, difieren de los motivos anteriormente mencionados. Hemos identificado cuatro principales explicaciones a la falta de confianza en el sistema, desde el punto de vista de los operadores del sistema de justicia penal:

1. *Malas experiencias con el sistema:* La discriminación, los prejuicios y los estereotipos racistas pueden provocar un sentimiento de persecución y de ajenidad al sistema que puede derivar en una actitud de confrontación con la autoridad como forma de autoprotección. Aunque todos los entrevistados compartieron este aspecto, fue la postura mayoritaria entre abogados y jueces³⁰¹.
2. *Aspectos culturales:* Igualmente se puso el énfasis en la resolución de conflictos al margen del ordenamiento por parte de las personas gitanas, motivado, por una parte, por aspectos derivados de su tradición y cultura y; por otra, consecuencia de su mala experiencia con el sistema judicial. El hecho de tener un sistema de resolución de conflictos intracomunitario les permite aferrarse a él como un sistema alternativo donde hallar justicia y, sobre todo, que no conciben como hostil. Este aspecto fue señalado notablemente entre los jueces entrevistados³⁰².
3. *Prejuicios contra el sistema:* También se señaló que, al igual que los profesionales pueden tener prejuicios contra las personas de etnia gitana, éstas, a su vez, tienen prejuicios contra ellos, motivados por estereotipos que les inducen a desconfiar en el sistema de justicia penal. Este aspecto fue comentado con mayor frecuencia entre los fiscales y policías entrevistados³⁰³.
4. *Igual que cualquier otro ciudadano:* Esta explicación, recurrente entre los fiscales³⁰⁴, alude a que cualquier persona condenada tiende a desconfiar del sistema de justicia penal ya que las percepciones se basan en las experiencias vitales personales de cada individuo. En este sentido, la pertenencia a una minoría étnica no marca una gran diferencia.

301 Entrevistas: 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 23, 25, 29.

302 Entrevistas: 17, 18, 19, 20, 25.

303 Entrevistas: 23, 25, 26, 27.

304 Entrevistas: 27, 28.

8. ¿POR DÓNDE PASARÍAN LAS SOLUCIONES? EL DEBATE SOBRE LA RECOPIACIÓN DE DATOS SOBRE ORIGEN ÉTNICO

Numerosos organismos internacionales se han pronunciado sobre la **importancia de la recogida de datos desagregados en función de la etnia** de cara a crear políticas antidiscriminatorias efectivas y poder dimensionar el alcance real y escala de la discriminación³⁰⁵. A pesar del valor eminentemente positivo de la recogida de este tipo de datos, este es un tema que no deja de ser **altamente sensible** por el propio carácter de los datos, además de su posible uso pernicioso. Así, han surgido voces de alarma en torno al riesgo de que, a pesar de que los datos recogidos sean anónimos, con la ayuda de las herramientas tecnológicas adecuadas —cuyo funcionamiento está basado en el cruce de distintos datos provenientes de diversas fuentes— es posible desanonimizar la información³⁰⁶.

Son necesarios más datos para poder pasar de las percepciones a las evidencias.

Esto puede resultar por sí mismo alarmante, pero sin duda aumenta un grado más si tenemos en cuenta los peligrosos precedentes de partidos políticos como Vox —con una ideología fundamentada en la discriminación— y que, en al menos dos ocasiones en el último año, han solicitado institucionalmente datos desanonimizados de distinto tipo. Nos referimos a la solicitud de todos los datos de los trabajadores, con sus nombres y apellidos, de las Unidades de Valoración Integral de Violencia de Género de Andalucía³⁰⁷, y la solicitud a la Comunidad de Madrid para que identifique a las personas que han impartido talleres sobre diversidad afectivo-sexual en los colegios madrileños desde 2015³⁰⁸.

Debido a la alta sensibilidad que suscita el tema, los entrevistados fueron preguntados acerca de su opinión sobre la recopilación de datos sobre la etnia de las personas que entran en contacto con el sistema de justicia penal.

305 Véase: UNHR. (2019). *Statement by The United Nations Working Group on Experts on People of African Descent, on the conclusion of its official visit to Belgium on February 4-11*. párr.19. Disponible online: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24153&LangID=E>;

Véase también: Naciones Unidas. (2015). Asamblea general. *Report by the United Nations Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, where he calls on Governments across the world to improve data collection as a mean to better assess the situation of vulnerable groups*, UN Doc.A/70/335, de 20 de agosto. Disponible online: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/335

306 Véase, por ejemplo: Romero, P. (2019). “Demuestran cómo los datos personales anonimizados no garantizan la privacidad”. *Público*, 23 de julio. Disponible online: <https://www.publico.es/sociedad/tecnologia-demuestran-datos-personales-anonimizados-no-garantizan-privacidad.html>

307 Véase: Saiz, E. (2019). “Vox pide a la Junta andaluza los nombres de trabajadores contra la violencia de género”. *El País*, 24 de febrero. Disponible online: https://elpais.com/sociedad/2019/02/22/actualidad/1550840170_396252.html

308 Véase: Pérez Mendoza, S. (2019). “Vox pide a la Comunidad de Madrid los nombres y apellidos de las personas que imparten talleres LGTBI en los colegios”. *eldiario.es*, 1 de julio. Disponible online: https://www.eldiario.es/madrid/Vox-Comunidad-Madrid-apellidos-LGTBI_0_919358901.html

Del total de las 29 entrevistas, únicamente 4 personas no mostraron ningún tipo de inquietud sobre la recogida de datos³⁰⁹. La opinión general mostrada por los colectivos profesionales fue favorable, ya que este tipo de datos permitirían conocer la realidad y poder identificar en qué puntos existe una mayor discriminación de cara a erradicarla. Son necesarios más datos para poder pasar de las percepciones a las evidencias. Sin embargo, también expresaron la necesidad de que sean datos desagregados y anonimizados³¹⁰. Otro de los temores expresados fueron los relativos a los usos que se le fueran a dar³¹¹.

Entre los entrevistados gitanos uno de los comentarios más recurrente aludía al hecho de que ya se sienten localizados e identificados por la policía: “en las fotos de comisaría he visto que estoy marcado como ‘gitano’”³¹². Otro aspecto que suscitó inquietud es que pueda acentuar la discriminación y que dé argumentos a aquellos que vinculan a los gitanos con la delincuencia, “como si fuera parte de nuestra cultura”³¹³.

Como podemos ver, es un tema que, aunque se considere importante, **suscita importantes dudas**. ¿Cómo recoger este tipo de datos? ¿Quién debería custodiarlos? ¿Cómo puede garantizarse la anonimización de los mismos? o ¿Cómo evitar un mal uso de los datos recogidos? Fueron algunas de las preguntas más repetidas. Varias de las propuestas surgidas en las distintas fases de la investigación apostaban por sistemas de recogida de datos basados en la autoidentificación de los individuos como pertenecientes a una minoría étnica, **la creación de bases de datos seguras** que no permitan ser desanonimizadas a través del cruce de datos, o el trabajo conjunto entre gobierno y universidades para garantizar el **tratamiento ético y seguro de los datos** y que se utilicen para el **avance social**.

9. CONCLUSIONES

La investigación llevada a cabo durante 2019 y parte de 2020 ha supuesto un auténtico reto debido a la **escasa información previa** en la materia y la sensibilidad del tema tratado. No es fácil ni para las personas gitanas ni para los profesionales del sistema de justicia penal hablar libremente y sin tapujos sobre este tema.

Ante la ausencia de datos empíricos en la materia, **el informe ha buscado señalar hacia dónde se deberían enfocar futuras investigaciones**, es decir, en qué espacios del sistema de justicia penal existe una mayor discrecionalidad y, por lo tanto, por donde el racismo podría colarse. Se ha recogido la información existente y se han recabado las percepciones tanto de profesionales como de personas gitanas en todo el territorio español con el objetivo de empezar a dibujar el mapa de la discriminación hacia las

309 1, 3, 20 y 28.

310 Entrevistas 16, 18, 19, 25, 14.

311 Entrevista 11, 13, 15.

312 Entrevistas 2, 4, 5, 6.

313 Entrevista 8.

personas de etnia gitana dentro del sistema de justicia penal español. Las conclusiones aquí expuestas nos permiten empezar a conectar los puntos para comprender la auténtica forma y dimensión del problema y en qué sentido deberían orientarse las soluciones.

Aunque la decisión de parar a una persona no debería tomarse en base a su pertenencia a una minoría étnica, sino que debería seguir un patrón objetivo de individualización de la conducta; la realidad es que **la apariencia física y los estereotipos juegan un importante papel** a la hora de identificar a una persona por parte de la policía.

Por otra parte, la **falta de control judicial** y, por tanto, de un sistema de control y garantías en la **fase de investigación policial** provoca serias **inquietudes** al existir la posibilidad de que se apliquen patrones de delincuencia estereotipados que atribuyan a ciertos grupos determinados delitos.

Los **estereotipos grupales históricos** que asocian la pertenencia a la etnia gitana con la delincuencia siguen muy arraigados socialmente hoy en día por lo que no podemos descartar que tengan un **impacto en la presunción de inocencia** de los encausados gitanos.

Los **medios de comunicación** ostentan un alto potencial para promover o cuestionar los estereotipos imperantes. En España, por lo general, fomentan los estereotipos más extendidos sobre la etnia gitana. A pesar de no tener un efecto directo en la toma de decisiones de los profesionales, este tipo de noticias **refuerzan estereotipos** como los que asocian a las personas gitanas con la delincuencia, lo que puede actuar de detonante del sesgo *inconsciente*.

Otro estereotipo fuertemente arraigado es el que identifica a las personas gitanas con delincuentes potencialmente peligrosos que, unido a la imagen estereotipada de que el gitano hace de la delincuencia su *modus vivendi*, puede provocar un **uso extensivo de la prisión provisional** bajo los criterios de riesgo de reiteración delictiva debido al **amplio margen de discrecionalidad** existente. Las posibilidades de que se decrete prisión provisional en los casos especialmente sensibles o mediáticos aumentan exponencialmente al existir una presión social, mediática y política que puede saldarse en un conflicto entre las garantías procesales del encausado frente a la vocación de preservación del juez.

Aunque el margen de discrecionalidad a la hora de acordar la pena es menor, la existencia de un **pronóstico negativo** sobre la posible reinserción del

El informe ha buscado señalar hacia dónde se deberían enfocar futuras investigaciones, en qué espacios del sistema de justicia penal existe una mayor discrecionalidad.

encausado puede tener un **efecto nocivo** sobre aspectos como las conformidades, la valoración de las circunstancias atenuantes o agravantes o la suspensión de la pena.

La **existencia más o menos extendida de comentarios discriminatorios** en todas las categorías profesionales, **reviste una especial gravedad** si tenemos en cuenta que todos los profesionales deberían regirse por los principios de imparcialidad y no discriminación. Además, nadie puede asegurar que quien hace un comentario de este tipo, en apariencia inofensivo y entre colegas, no pueda de manera inconsciente reflejar el mismo prejuicio en un escrito de defensa, acusación o en una resolución; ya sea de manera directa, en la forma de valorar la prueba, o de llegar a una conclusión.

Además, la percepción de la desigualdad y la discriminación provoca en las personas gitanas distintos **mecanismos de respuesta a la discriminación**, tales como: desconfianza, miedo y aislamiento de la sociedad, refuerzo de la conexión con la comunidad de pertenencia, cambios en la forma de uso de los espacios públicos y adaptación de otros hábitos, culparse a uno mismo e internalización de la discriminación. En este sentido, **la desconfianza de la población gitana hacia el sistema de justicia penal es manifiesta**, y aumenta considerablemente si nos centramos en su opinión sobre la policía.

El resultado de todo lo anterior es la **sobrerrepresentación de las personas gitanas dentro del sistema de justicia penal**. Sin embargo, la falta de datos desagregados por etnia no nos permite respaldar con cifras ni esta ni ninguna otra conclusión de la investigación. La recopilación de datos sobre el origen étnico de las personas que entran en contacto con el sistema de justicia penal es compleja y genera numerosas dudas debido a la alta sensibilidad de los datos recogidos. Por ello, debemos apostar por un **sistema de recopilación de datos** que garantice que la información se conserve de manera **anónima y segura** y se utilice de manera **ética y responsable**.

10. BUENAS PRÁCTICAS

Durante las distintas fases de la investigación se han podido observar varias buenas prácticas en marcha en España para combatir la discriminación y el *sesgo inconsciente* en los profesionales del sistema de justicia penal. Debemos resaltar que la mayoría de ellas emprendidas en los distintos cuerpos de policía del Estado. También se recabó la opinión de los profesionales sobre el desarrollo de comités y grupos de trabajo para abordar las desigualdades en el sistema de justicia penal.

- *Acercamiento y mejora de las relaciones con la comunidad gitana:*

Cabe resaltar que todas las personas gitanas entrevistadas se mostraron proclives a la creación de espacios y actividades que implicasen un aumento del contacto entre los actores del sistema de justicia penal y la comunidad

del contacto entre los actores del sistema de justicia penal y la comunidad gitana³¹⁴. Pusieron un especial énfasis en la necesidad de acercamiento al “otro” como una forma de romper los mitos creados³¹⁵.

(a) La actual Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano (2018-2020)³¹⁶ diseñada con el objetivo de avanzar hacia una sociedad cohesionada e inclusiva incorpora específicamente un programa con la Ertzaintza llamado “Prevención desde la Comunicación”³¹⁷ de **mejora de las relaciones entre la Ertzaintza y la comunidad gitana**³¹⁸. Hasta ahora se han desarrollado cuatro grupos de mujeres y hombres gitanos que se reúnen periódicamente con la policía vasca generando un espacio seguro para el intercambio de opiniones con el objetivo de romper las barreras entre ambos colectivos y aumentar la confianza³¹⁹.

(b) También han puesto en marcha un proyecto junto con Open Society Foundations dentro de las mismas líneas que el anteriormente mencionado bajo el título “Ertzaintza y minorías étnicas”³²⁰.

(c) Por otra parte, el día internacional del pueblo gitano se celebra desde hace dos años en Lucena (Córdoba) un acto en el que participan miembros de la comunidad gitana local, así como autoridades políticas, meliembros del colegio de abogados, policía, etc., como una forma de acercamiento y de mejorar las relaciones con la comunidad³²¹.

Los Mossos D'Esquadra han desarrollado la figura del mediador intercultural con la comunidad gitana.

314 RIS planteó esta necesidad en el *amicus curiae* presentado antes el TEDH en el caso *Muhammad c. España* ya que resulta en un impacto positivo en términos de eficacia y equidad policial además de mejorar los niveles de satisfacción pública y confianza en la policía. Véase: nota 98.

315 Existen unidades de gestión de la diversidad en las Policías Locales de Madrid, Castellón y Fuenlabrada, encargadas, entre otras cosas, de establecer un contacto directo con las distintas comunidades étnicas y religiosas con el fin de mejorar la respuesta policial en relación con las necesidades de estas comunidades. La Policía Local de Palma de Mallorca participa regularmente en una Mesa de Convivencia junto con miembros de diferentes comunidades. En A Coruña, se ha creado una Comisión para la promoción del diálogo.

316 El desarrollo de esta estrategia surge del Consejo para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano en el País Vasco creado en 2003 como un espacio de reflexión y coordinación entre los distintos actores sociales, asociaciones y organizaciones gitanas y pro gitanas, Instituciones y Administraciones Públicas, a fin de lograr un trabajo más eficaz entre todas las partes comprometidas en la promoción integral de la población gitana y en la defensa y promoción de la cultura gitana. Desde 2004 han elaborado distintos Planes y Estrategias. Véase: Gobierno Vasco. (2018). *Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano (2018-2020)*. Disponible online: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pueblo_gitano/es_7946/adjuntos/V_puebogitano_ES.pdf

317 Línea de actuación 8.3.

318 Entrevista 16.

319 - (2018). “La Ertzaintza se reúne con asociaciones gitanas para hacer balance del primer año de ‘colaboración mutua’”. *Europa Press*, 9 de noviembre. Disponible online: <https://www.europapress.es/euskadi/noticia-ertzaintza-reune-asociaciones-gitanas-hacer-balance-primer-ano-colaboracion-mutua-20181109165305.html>

320 Entrevista 16. Para resumen de algunas de las actividades realizadas en el marco de este proyecto, véase: -(2018). “Cinco ponencias y una mesa redonda han servido para exponer el trabajo de la Ertzaintza con las minorías étnicas”. *Euskadi.eus*, 19 de diciembre. Disponible online: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2018/cinco-ponencias-y-una-mesa-redonda-han-servido-para-exponer-el-trabajo-de-la-ertzaintza-con-las-minorias-etnicas/>

321 Entrevista 29.

(d) En Cataluña, los Mossos d'Esquadra han establecido **Oficinas de Relaciones con la Comunidad** en todas las comisarías con el objetivo de fomentar el contacto con la comunidad gitana y generar vínculos de confianza³²².

(e) También han desarrollado una figura de **mediador intercultural** con la comunidad gitana³²³. Se trata de personas de la comunidad habilitadas por el departamento de interior. En estos momentos se han formado entre 20 y 30 personas, con presencia en todas las provincias catalanas. Su principal tarea es la mediación entre la comunidad gitana y la policía. Durante las entrevistas, salió a relucir por parte de un entrevistado gitano la utilidad de esta novedosa figura como una forma de desescalar los conflictos, llegar a soluciones menos drásticas y de consenso y, en consecuencia, de aumentar la confianza³²⁴.

- *En materia de formación:*

(f) La Ertzaintza ha desarrollado un **plan de formación** orientado a romper prejuicios y estereotipos centrado en tres miradas: LGTBI, pueblo gitano, y población migrante, impartido a todas las personas que accedan al cuerpo de policía autonómico³²⁵.

(g) Así mismo, han desarrollado en abril 2019 unas **jornadas de concienciación y sensibilización** sobre minorías dirigidas a todas las jefaturas³²⁶.

(h) Los Mossos d'Esquadra también han desarrollado programas de formación en temas relativos a delitos de odio y discriminación, tanto al cuerpo autonómico de policía como a otros cuerpos³²⁷.

(i) Además, han iniciado una **estrategia de prevención del odio y la discriminación** impartiendo charlas y talleres en centros educativos³²⁸.

(j) También ofrecen formación en temas específicos (ciberacoso, violencia de género) a miembros de la comunidad gitana, con la colaboración de la Federación de Asociaciones Gitanas de Cataluña (FAGIC)³²⁹.

³²² Entrevista 19.

³²³ Entrevista 19.

³²⁴ Entrevista 22.

³²⁵ Entrevista 16.

³²⁶ Entrevista 16.

³²⁷ Entrevista 19.

³²⁸ Entrevista 19.

³²⁹ Entrevista 19.

- *Lucha contra la aplicación de perfiles étnicos:*

(j) En la Comunidad Valenciana, la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de las policías locales ha venido a introducir una serie de elementos que pueden resultar de interés en la lucha contra la discriminación étnico-racial por parte de la policía. Por una parte, establece dentro de las **faltas disciplinarias más graves** las actuaciones discriminatorias por parte de los agentes de policía, aunque ni define no prohíbe expresamente el empleo del *perfil étnico*.

(k) Además, esta ley ha establecido la creación de los **Comités de Ética**³³⁰ y Transparencia en la Actividad Policial de la Comunitat Valenciana³³¹ con el objetivo de garantizar la adecuación de las actuaciones policiales a principios éticos. De carácter consultivo, tiene la capacidad de emitir dictámenes e informes sobre aspectos relativos a la materia y la capacidad de formular recomendaciones. Habrá que esperar a su puesta en funcionamiento para poder determinar su verdadera capacidad de acción.

(l) A partir de 2020, dentro de las **pruebas psicotécnicas** de acceso a la Policía Local de Valencia, se llevarán a cabo preguntas orientadas a identificar posibles sesgos discriminatorios de los candidatos³³².

(m) Programas como los llevados a cabo en Fuenlabrada o en Girona a través del proyecto europeo **Strategies for Effective Police Stops and Search (STEPSS)**³³³ o los **Programas para la Identificación Policial Eficaz (PIPE)** implementados por la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad (por ejemplo, en A Coruña o Puertollano)³³⁴ han mostrado ser muy eficaces. En 2018, la Policía Municipal de Madrid, con el apoyo técnico

Las personas gitanas entrevistadas se mostraron proclives a la creación de espacios y actividades que implicasen un aumento del contacto entre los actores del sistema de justicia penal y la comunidad gitana.

330 El Ayuntamiento de Madrid también creó un comité de ética dentro de la Policía Local sin embargo, el nuevo consistorio lo ha eliminado. Véase, por ejemplo: - (2019). "El Ayuntamiento suprime el Comité de Ética de la Policía Local". *El Periódico*, 24 de julio. Disponible online: <https://www.elperiodico.com/es/madrid/20190724/ayuntamiento-madrid-suprimir-comite-etica-policia-local-7566692>

331 Artículos 24 y ss.

332 Entrevista 19

333 Open Society Justice Initiative.(2009). *Addressing Ethnic Profiling by Police. A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*. Disponible online: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090511.pdf; y Schmitt, M. y Pernas, B. (2008). *Pasos hacia la igualdad. El Proyecto STEPSS (Strategies for Effective Police Stop and Search) en España*. Disponible online: http://www.gea21.com/_media/publicaciones/el_proyecto_stepss.pdf; Ferrocarril Clandestino (2010) *Informe de Investigación sobre Controles, Identificaciones y Detenciones*, Disponible online: <http://www.inmigrapenal.com/Areas/Detenciones/Documentos/InformeFerrocarrilRedDetenciones.pdf>

334 Open Society Justice Initiative y Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad.(2016). *Fair and Effective Police Stops. Lessons in Reform from Five Spanish Police Agencies*. Disponible online: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/0a37bb94-cf59-465e-9b4e-3c7fa22a81b5/fair-effective-police-stops-20160208.pdf> Asi mismo, para más información sobre la Plataforma, véase: <https://gestionpolicialdiversidad.org/>

de RIS y Open Society Justice Initiative, puso en marcha en Madrid capital un Proyecto de Identificaciones Policiales Eficaces con el objetivo de mejorar los procedimientos de acción, así como los derechos de los ciudadanos³³⁵. La introducción de formularios de identificación se llevó a cabo en su fase piloto en la Unidad de Ciudad Lineal a lo largo de siete meses, culminando en mayo de 2019. Una de las novedades en relación con proyectos anteriores de este tipo es la introducción de categorías étnicas, incluida “gitano”. Estaba prevista su extensión a otros distritos de la capital, pero tras las elecciones municipales de mayo de 2019 el nuevo consistorio expresó su firme decisión de abandonar el proyecto³³⁶.

11. RECOMENDACIONES

- *De carácter general:*

(a) Establecer una **definición legal de perfil étnico**, así como la **prohibición** de emplear este tipo de prácticas.

(b) Aumentar la **representación de las minorías étnicas en las distintas esferas públicas** y, en concreto, en colectivos como la policía, judicatura y fiscalía. Solo unos poderes públicos que reflejen entre sus miembros la diversidad de nuestra sociedad serán auténticamente representativos y democráticos a ojos de la ciudadanía.

(c) En conexión con lo anterior, **abordar las desigualdades estructurales** que padece la minoría gitana. Como hemos podido observar, existen diversos programas en marcha y las estadísticas han mostrado mejoras paulatinas con el tiempo en distintos campos. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer.

(d) Implementar herramientas como los **racial and ethnic statements** y los **racial and ethnic impact tools**, puestas en marcha en otros países como Estados Unidos³³⁷. Se trata de herramientas para evaluar posibles desigualdades durante la creación de una norma o durante una reforma legislativa, antes de su aprobación parlamentaria o; para mostrar el impacto en las minorías étnicas de normas, políticas y prácticas existentes.

(e) Implementar los **cambios** pertinentes para que el **Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial** sea un organismo activo e independiente.

³³⁵ Para más información sobre el proyecto, véase: <https://www.liberties.eu/es/news/formularios-identificacion-perfil-etnico/16436>

³³⁶ Águeda, P. (2019) “El acuerdo estrella de las tres derechas para la Policía Municipal de Madrid: suprimir un proyecto piloto antirracista”. Eldiario.es, 18 de junio. Disponible Online:

https://www.eldiario.es/madrid/estrella-derechas-Policia-Madrid-antirracista_0_911309619.html.

Así mismo, véase: Ouled, Y. (2019) “El nuevo alcalde de Madrid suprimirá el protocolo contra las identificaciones policiales discriminatorias”. *Liberties*, 5 de julio. Disponible Online: <https://www.liberties.eu/es/news/alcalde-madrid-elimina-formularios/17745>

³³⁷ Véase, entre otros: <https://www.sentencingproject.org/publications/racial-impact-statements/>; https://www.raceforward.org/sites/default/files/RacialJusticeImpactAssessment_v5.pdf

(f) Desarrollar iniciativas legislativas a nivel nacional y autonómico en la misma línea que el Anteproyecto de **ley para erradicar el antigitanismo** que se está tramitando actualmente en Cataluña³³⁸.

(g) Establecer un **sistema de recopilación de datos** sobre la etnia de las personas que pasan por el sistema de justicia penal que garantice que la información se conserve de manera anónima y segura y se utilice de manera ética y responsable.

- *Aspectos formativos:*

De todos los profesionales entrevistados, los policías fueron los que mayor formación habían recibido en temas de antidiscriminación, seguidos de fiscales y abogados³³⁹. Ante la ausencia de formación específica al respecto, un buen número de entrevistados manifestaron haberse auto-formado en la materia. Todos coincidieron en la necesidad de aumentar la oferta formativa en la materia.

(h) Profundizar en los aspectos formativos para que no queden como algo meramente anecdótico. En este sentido, abogamos por su **obligatoriedad** tanto para acceder a los distintos cuerpos profesionales, como de cara a la promoción interna y el acceso a puestos de responsabilidad o especializados; así como por su **periodicidad**, ofreciendo una formación continua en materia de derechos humanos y discriminación y que cuente con la participación de expertos en la materia, así como **de miembros de las minorías étnicas**.

(i) Ofrecer una **formación especializada** en el CGPJ para jueces, Ministerio Fiscal para fiscales, colegios abogados o a través del Consejo General de la Abogacía Española para abogados y en los órganos especializados de los distintos cuerpos de la policía.

Implementar herramientas como los racial and ethnic statements y los racial and ethnic impact tools.

³³⁸ Véase, nota de prensa: <https://web.gencat.cat/es/actualitat/detall/Catalunya-impulsa-una-llei-pionera-contra-lantigitanisme>

³³⁹ Entrevistas 11, 14, 16, 19, 23, 25, 28, 29.

- *En relación con la policía:*

(j) **Implantar en todo el territorio español programas PIPE** como los desarrollados en diversas policías locales en España desde 2007. La implementación de los formularios de identificación por la Policía Nacional y la Guardia Civil representaría un paso importante para abordar las prácticas basadas en el *perfil étnico*³⁴⁰.

(k) Promover **pruebas de acceso** a los cuerpos de policía destinadas a localizar posibles sesgos racistas de los candidatos, así como el aumento de la diversidad étnico-racial dentro de los cuerpos de policía.

(l) Crear un **mecanismo de supervisión policial** independiente, especializado y accesible.

(m) Implementar un modelo común a todos los cuerpos policiales de acta de **información de derechos en un lenguaje sencillo y accesible**.

340 La Policía Nacional se comprometió ante el Defensor del Pueblo a implementar formularios de identificación de acuerdo con la recomendación de este. De hecho, en junio del 2016 la Dirección General de la Policía afirmó que implementaría la reforma, alegando comenzar en el segundo semestre de 2017 con el desarrollo de un programa informático que permitiera la introducción de los datos recopilados en los formularios. Sin embargo, dicha reforma no se ha llevado a cabo.

ANEXOS

ANEXO I

Relación de entrevistas realizadas a personas de etnia gitana

CÓDIGO DE ENTREVISTADO	LUGAR DE LA ENTREVISTA
1	Madrid
2	Madrid
3	Madrid
4	Madrid
5	Madrid
6	Madrid
7	Badajoz
8	Valencia
9	Burgos
10	Cáceres
22	Barcelona
24	Valencia

Relación de entrevistas realizadas a profesionales del sistema de justicia penal

CÓDIGO DE ENTREVISTADO	COLECTIVO PROFESIONAL	LUGAR DE LA ENTREVISTA
11	Fiscal	Valencia
12	Juez	Valencia
13	Abogado	Madrid
14	Abogado	Madrid
15	Juez	Ávila
16	Policía	Bilbao
17	Juez	Bilbao
18	Juez	Madrid
19	Policía	Barcelona
20	Juez	Barcelona
21	Juez	Barcelona
23	Policía	Valencia
25	Policía	Fuenlabrada
26	Fiscal	Madrid
27	Fiscal	Valladolid
28	Fiscal	Sevilla
29	Abogado	Lucena (Córdoba)

ANEXO II

Relación de participantes en la jornada de grupo focal

COLECTIVO PROFESIONAL	LUGAR DE LA ENTREVISTA
Ertzaintza	Bilbao
Abogada	Sevilla
Juez de Menores	Guadalajara
Juez de Instrucción	Murcia
Periodista	Madrid
Abogada	Madrid
Juez de Violencia sobre la Mujer	Madrid
Mosso d'Esquadra	Barcelona
Abogada	Madrid
Fiscal	Salamanca
Magistrado de la Audiencia Nacional	Madrid
Fiscal	Burgos
Policía Municipal	Madrid



rights
international
spain

defendiendo los derechos y libertades civiles