



**Recomendación general del Ararteko 7/2011, de 28 de octubre.
El sistema de garantías en las actuaciones y prácticas policiales.**

I. JUSTIFICACIÓN

II. NECESIDAD DE ESTABLECER MECANISMOS DE SUPERVISIÓN DE LAS PRÁCTICAS POLICIALES

II.1. Mecanismos generales de supervisión

II.1.1. Investigación

- a) Estándares mínimos de la investigación
- b) Concurrencia de la investigación con un procedimiento judicial penal
- c) Ámbito de intervención del Ararteko en los casos de concurrencia de un proceso penal

II.1.2. Sistemas de recogida y evaluación de datos sobre la actividad policial

II.1.3. Motivación suficiente y registro de las actuaciones

II.2. Mecanismos específicos de supervisión de determinadas actuaciones

II.2.1. Control del uso de la fuerza

II.2.2. Detención por hechos calificados inicialmente en la vía judicial como faltas

II.2.3. Control sobre el contenido de los atestados y de las denuncias administrativas de los agentes en cuanto a los hechos que los motivan

III. GARANTÍAS DURANTE LA DETENCIÓN

1. Asistencia letrada
2. Información sobre el motivo de la detención y sobre los derechos
3. Duración de la detención
4. Comunicación al Juzgado de la detención
5. Registro corporal
6. Registro de las actuaciones desarrolladas durante la detención
7. Necesidad de establecer criterios sobre los horarios de comidas y los lugares donde se realizan las actuaciones
8. Sistema de videograbación



IV. EL USO DE LA FUERZA

V. INCORPORACIÓN AL UNIFORME POLICIAL DE UN NÚMERO O REFERENCIA DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL

VI. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS PARA EVITAR ACTUACIONES DISCRIMINATORIAS CON PERSONAS DE ORIGEN EXTRANJERO

1. Controles de identificación
2. Importancia de la labor policial en la lucha contra los delitos raciales
3. No ofrecer datos sobre el origen racial o nacional de las personas si no son estrictamente necesarios para la comprensión de la información que se proporciona

VII. FORMACIÓN

VIII. ESTABLECIMIENTO DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN

IX. CONCLUSIONES

I. JUSTIFICACIÓN

La función policial se desenvuelve por su propia naturaleza en un ámbito de inevitable tensión con la libertad y otros derechos fundamentales de las personas, lo que obliga a instituciones de garantía de derechos como la del Ararteko a prestar una especial y permanente atención a su ejercicio.

Nuestras posibilidades de intervención directa con relación a dicha función son, sin embargo, limitadas. Ello se debe principalmente a que muchas de las cuestiones que se suscitan respecto a su desarrollo se encuentran sometidas a la supervisión de los tribunales de justicia, lo que nos impide intervenir respecto a ellas (art. 13.1 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero)¹. En numerosas ocasiones nos encontramos, además, con que las versiones que nos aportan las personas que se quejan de una determinada actuación policial y la que nos ofrece la Administración difieren radicalmente entre sí y con que no disponemos de otros elementos probatorios distintos a ambas versiones que nos permitan avanzar en el esclarecimiento de los hechos.

¹ El artículo 13.1 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko señala: "El Ararteko no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que haya recaído sentencia firme o esté pendiente de resolución judicial. Suspenderá su actuación si iniciada ésta se interpusiera por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional".



Por esa razón, el trabajo que realizamos en este campo tiene un marcado carácter preventivo y se orienta primordialmente al establecimiento de mecanismos dirigidos a evitar las prácticas ilícitas así como a descubrirlas y corregirlas, en el caso de que llegaran a producirse.

Han sido numerosas las actuaciones que hemos desarrollado en tal sentido. Así, en el informe sobre "Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco"² formulamos diversas recomendaciones dirigidas al Departamento de Interior del Gobierno Vasco y al Ayuntamiento de Bilbao, que eran las administraciones de las que dependían los funcionarios policiales destinados en la zona. Las recomendaciones estaban relacionadas con la necesidad de disponer de indicadores para evaluar la validez y eficacia de las intervenciones policiales, la selección y la formación de los agentes, el reforzamiento de los instrumentos de control y la articulación de mecanismos de prevención frente a posibles excesos.

Muchas de esas recomendaciones, fundamentalmente las dirigidas a controlar y prevenir posibles actuaciones irregulares, tienen un alcance general que las hace extensibles a los demás cuerpos policiales sometidos a nuestro ámbito de control y nos han servido, por ese motivo, como parámetro de nuestras intervenciones.

En estos últimos años hemos ido profundizando en algunas de ellas. Por ejemplo, nos hemos ocupado específicamente del registro corporal durante la detención en la recomendación general "La diligencia de registro personal en las dependencias policiales"³, indicando las pautas y las garantías que la Ertzaintza y las policías locales deben, a nuestro juicio, seguir y respetar en esta materia.

Hemos abordado, igualmente, la cuestión relativa a la supervisión de las prácticas policiales en la recomendación general "Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes"⁴, en la que hemos realizado algunas propuestas sobre instrumentos concretos.

También hemos formulado otras recomendaciones generales en materias distintas, como la cancelación de oficio de los datos policiales⁵ y el tratamiento de la información policial sobre la población inmigrante⁶.

² Informe anual de 1998.

³ Informe anual de 2001.

⁴ Informe anual de 2003.

⁵ Recomendación general "Cancelación de oficio de los datos de carácter personal que la Ertzaintza y la Policías Locales recogen para fines policiales" (informe anual de 2007).

⁶ Recomendación general "Los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas deben dotarse de códigos de conducta con relación al tratamiento de la información que proporcionan sobre la inmigración" (informe anual de 2004).



En las introducciones correspondientes al área de Interior de los informes anuales hemos ido dando cuenta de la labor que hemos ido desarrollando en este campo, del seguimiento que hemos efectuado y de las propuestas que hemos ido realizando.

El trabajo de todos estos años nos ha permitido constatar que algunas de nuestras recomendaciones no se cumplen y que ni siquiera se han articulado en muchos casos los mecanismos precisos para su puesta en marcha.

Ello, unido a la circunstancia de que las recomendaciones que incluimos en el informe sobre "Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco" estuvieran inicialmente referidas a esa zona, nos ha hecho ver la conveniencia de volver sobre el tema, formulando una nueva recomendación general, que profundice en lo ya dicho y proponga algunas mejoras relacionadas con las carencias más importantes que hemos observado durante estos últimos años.

Nuestro análisis se circunscribirá a los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas (Ertzaintza y policías locales), sobre los que se proyecta nuestro control, y a los ámbitos en los que de modo recurrente detectamos que nuestras recomendaciones no se cumplen. En cada uno de estos ámbitos señalaremos los problemas que nos estamos encontrando y propondremos medidas para solucionarlos.

Por otro lado, la detención constituye una de las actuaciones policiales con mayor incidencia en los derechos fundamentales, porque priva del derecho a la libertad y conlleva también restricciones de otros derechos. Debido a ello, el modo y las condiciones en las que se desarrolla han sido objeto de atención constante por parte del Ararteko.

Las visitas que año tras año realizamos a los centros de detención y la información que recabamos durante la tramitación de las quejas nos permiten tener una idea de las insuficiencias que se producen en este ámbito⁷.

En fechas recientes hemos elaborado un estudio en el que hemos analizado específicamente el sistema de garantías en la detención incomunicada⁸. Muchas de las consideraciones y las recomendaciones de ese estudio son comunes a cualquier detención, sea ésta comunicada o incomunicada, por lo que han de ser también tenidas en cuenta en el examen que ahora realizamos.

⁷ Hemos ido dando cuenta de ellas en la introducción del área de Interior de los informes anuales y en el seguimiento del informe extraordinario "Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza", recogido en dichos informes.

⁸ "Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora" (informe anual de 2010).



No obstante, nos ha parecido oportuno aprovechar esta recomendación para seguir ahondando en algunos aspectos generales del sistema de garantías de la detención.

Hemos considerado conveniente, asimismo, incluir una referencia al uso de la fuerza y abordar otras cuestiones nuevas, como la exhibición del número de identificación profesional en el uniforme policial y el establecimiento de mecanismos para evitar actuaciones discriminatorias con personas de origen extranjero.

II. NECESIDAD DE ESTABLECER MECANISMOS DE SUPERVISIÓN DE LAS PRÁCTICAS POLICIALES

En anteriores intervenciones de esta institución hemos puesto de relieve la singularidad que se deriva del hecho de que la actividad policial se encuentre en permanente tensión con las libertades individuales y los derechos fundamentales, así como la importancia, por esa misma razón, de que dicha actividad se desarrolle con estricta sujeción a los mandatos legales. Hemos destacado, asimismo, el amplio margen de discrecionalidad que las normas que regulan la actividad policial otorgan con frecuencia a los funcionarios policiales y hemos llamado la atención sobre el riesgo que se deriva de esa circunstancia. Hemos manifestado, en fin, que ese margen de discrecionalidad no puede dar lugar en ningún caso a intervenciones arbitrarias o carentes de fundamento.⁹

Varios de estos aspectos fueron ya subrayados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Tras hacer notar *“las importantes tareas que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley llevan a cabo conienzuda y dignamente, de conformidad, con los principios de derechos humanos”*, la Asamblea expresa que es consciente de *“las posibilidades de abuso que entraña el ejercicio de esas tareas”* y *“de que la naturaleza de las funciones de aplicación de la Ley en defensa del orden público y la forma en que dichas funciones se ejercen tienen una repercusión directa en la calidad de vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto”*¹⁰.

Muchas de las quejas que recibimos en esta institución por actuaciones policiales supuestamente abusivas se refieren a intervenciones desarrolladas fuera de las dependencias policiales, sobre las que hay, en principio, menos fuentes de información, lo que hace particularmente necesario el establecimiento de mecanismos que permitan supervisarlas y conocer cómo se están desarrollando.

⁹ Recomendación específica 8ª del Informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco”.

¹⁰ Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, de la Asamblea General de Naciones Unidas, que aprueba el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.



Estos mecanismos cumplen una triple función, pues al mismo tiempo que permiten recabar datos para poder evaluar la actividad policial y actuar en consonancia con la valoración realizada —lo que, en definitiva, sólo puede redundar en una mejora del servicio que se presta a la ciudadanía—, sirven también para prevenir posibles comportamientos irregulares, así como para descubrirlos y corregirlos.

Centraremos nuestro examen en aquellos que, entendemos, tienen un alcance general y analizaremos también los que, a nuestro modo de ver, resulta preciso articular en algunos ámbitos concretos.

II.1. Mecanismos generales de supervisión

Nos vamos a referir en este apartado a la investigación de posibles comportamientos policiales indebidos, al establecimiento de sistemas que permitan recopilar datos sobre el funcionamiento del servicio policial y a la motivación y el registro de las actuaciones.

II.1.1. Investigación

Una de las recomendaciones que esta institución ha formulado con más insistencia a los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas es la necesidad de que sus responsables inicien de oficio un procedimiento interno de investigación siempre que tengan noticia de una eventual actuación incorrecta de algún agente, para tratar de averiguar lo sucedido, comprobar si dicha actuación discurrió por los cauces debidos y adoptar, en su caso, las medidas pertinentes, disciplinarias o de otra índole¹¹.

En concreto, hemos manifestado que los responsables policiales deben considerar las quejas o denuncias formuladas por la ciudadanía, cualquiera que sea el cauce por el que lleguen a su conocimiento, como un primer indicio que tienen que investigar y aclarar en todo caso, salvo cuando sean manifiestamente inciertas o inverosímiles.

Hemos destacado también que la apertura de una investigación no supone otorgar a la queja una plena credibilidad ni cuestionar la profesionalidad de los agentes, sino que constituye un instrumento esencial para prevenir y, en su caso, descubrir y corregir posibles actuaciones incorrectas.

¹¹ Recomendación general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes (informe anual de 2003). En el mismo sentido nos hemos pronunciado con relación a la tortura y a los tratos inhumanos y degradantes en la “Declaración de la institución del Ararteko contra la tortura” (informe anual de 2004) y en el “Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora” (informe anual de 2010).



En numerosas ocasiones hemos dado cuenta de las dificultades que surgen en este ámbito¹². Los problemas que venimos advirtiendo son recurrentes. Tienen que ver fundamentalmente con la insuficiencia de las investigaciones que se realizan —las cuales se circunscriben por regla general a recabar la versión de los agentes afectados— y con la falta de investigación derivada de la tramitación de una causa penal relacionada con la actuación policial que es objeto de la queja.

Esta forma de proceder entraña en la práctica una demora en la investigación, que condiciona la eficacia de este mecanismo.

Vamos a analizar ambos aspectos —que, como señalamos, son las causas más frecuentes de que nuestra recomendación no se cumpla— y nos vamos a referir también a las pautas mínimas que, a nuestro modo de ver, deben observarse en las investigaciones de esta naturaleza.

a) Estándares mínimos de la investigación

La investigación de cualquier denuncia o indicio razonable de una actuación policial incorrecta tiene que ser pronta e imparcial¹³. Es preciso, además, que su contenido sea adecuado y suficiente para esclarecer los hechos.

La inmediatez en la investigación es determinante para que este instrumento pueda cumplir con unas mínimas garantías de eficacia su función de aclarar lo sucedido. De ahí que subrayemos la importancia de que los responsables policiales inicien la investigación tan pronto como tengan noticia de una presunta actuación irregular y reprobemos las prácticas que la retrasan injustificadamente.

Resulta difícil, no obstante, determinar de antemano el contenido concreto que debe tener una investigación, porque dependerá de las circunstancias de cada caso y de la gravedad de la irregularidad denunciada, con la que deberá guardar la necesaria relación de proporcionalidad. Lo que es ineludible desde nuestro punto de vista es que se realice siempre un esfuerzo serio para tratar de descubrir lo sucedido y que se agoten todas las posibilidades razonables de indagación que sean útiles para esclarecer los hechos.

Han sido varios los pronunciamientos judiciales y de organismos internacionales de derechos humanos en ese sentido, referidos fundamentalmente al ámbito de la investigación judicial sobre denuncias de torturas o de tratos inhumanos y degradantes. Hemos dado cuenta de ellos en diferentes intervenciones,

¹² En las introducciones del área de Interior de los informes anuales puede encontrarse información más detallada sobre esta cuestión.

¹³ Con relación a la detención, el principio 7 del “Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”, adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988, señala a este propósito que: “*Los Estados deberán prohibir por ley todo acto contrario a los derechos y deberes que se enuncian en los presentes principios, someter todos esos actos a las sanciones procedentes y realizar investigaciones imparciales de las denuncias al respecto*”.



entendiendo que los criterios que se derivan de la doctrina que el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han ido elaborando al respecto deben aplicarse también en el ámbito de la investigación policial¹⁴. Este año 2011, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha vuelto a referirse a esos estándares mínimos de la investigación¹⁵.

Es frecuente que la actividad que las administraciones realizan¹⁶ cuando reciben una queja sobre una supuesta actuación policial indebida se ciña a recabar la versión de los agentes implicados, a darla por buena, y a concluir que procedieron correctamente, sin más justificación que el relato que ofrecen los propios agentes sobre los hechos denunciados y sin efectuar siquiera una mínima valoración de las cuestiones que plantea quien se queja de la actuación policial.

Es significativo que en muchos casos los responsables policiales no lleguen siquiera a realizar un mínimo contraste con quien presenta la queja ni con las personas que han presenciado la actuación policial y son, en apariencia, ajenas a los hechos.

Ante esta situación tenemos que seguir insistiendo en que la investigación de las quejas no puede limitarse a recabar el testimonio de los propios agentes afectados, salvo que se justifique la imposibilidad de realizar otras actividades indagatorias, ni puede consistir tampoco en dar por buena, sin más, la versión que ofrecen los agentes que los protagonizaron. La existencia de una versión contrapuesta de los agentes afectados, de un atestado policial o de una denuncia administrativa en contradicción con los hechos denunciados no puede servir, por sí misma, para descartar la realización de otras actividades indagatorias o fundamentar en exclusiva un juicio sobre la idoneidad de la actuación policial, porque ello equivaldría a rechazar de plano la queja.

Ha de tenerse presente que los agentes concernidos por una queja pierden su calidad de testigos imparciales y objetivos al explicar su propia conducta, por lo que sus manifestaciones no pueden beneficiarse de la presunción de veracidad que el ordenamiento jurídico les reconoce expresamente en otros ámbitos, como el sancionador.

Creemos que estas observaciones cobran todo su sentido en aquellos supuestos en los que lo que se cuestiona es precisamente la propia versión de los hechos que

¹⁴ Recomendación general "Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes (informe anual de 2003), "Declaración de la institución del Ararteko contra la tortura" (informe anual de 2004) y "Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora" (informe anual de 2010).

¹⁵ Sentencias de 1 de febrero (sección 2ª, TEDH\2011\16), de 8 de marzo de 2011 (sección 3ª, TEDH\2011\29) y de 10 de mayo de 2011 (sección 1ª, TEDH\2011\44).

¹⁶ Al menos, esa es la información que se nos suele proporcionar cuando nos interesamos por la investigación, "y así se puso de manifiesto, igualmente, con ocasión de las últimas sentencias que han abordado esta materia, tanto por parte del TEDH (STEDH de 8-3-2011, citada), como del Tribunal Supremo (STS 483/2011, de 30 de mayo)".



los agentes han hecho constar en un atestado o en una denuncia administrativa, como sucede en muchos de los que se someten a nuestra consideración.

b) Concurrencia de la investigación con un procedimiento judicial penal

Es habitual que algunos de los hechos que motivan las quejas sobre actuaciones policiales estén siendo a su vez conocidos por la jurisdicción penal, bien porque en el curso de la intervención se ha producido una detención o una imputación penal sin detención o porque las propias personas afectadas denuncian penalmente a los agentes, o por ambas circunstancias.

En muchos de estos supuestos es también común que, cuando nos interesamos por la investigación que han desarrollado para aclarar los hechos, las administraciones nos indiquen que se está tramitando un procedimiento judicial y que esa circunstancia supone un condicionante para investigar e incluso para que el Ararteko pueda actuar.

Es indudable que la sustanciación de un procedimiento penal por los hechos que motivan una queja entraña determinados límites a la intervención de las administraciones policiales en el asunto, como son la prohibición de sancionar las conductas que están siendo enjuiciadas en dicho proceso, la obligación de esperar al pronunciamiento judicial para poder dictar la resolución sancionadora y la de tener por probados los hechos que una sentencia firme de ese orden jurisdiccional declare como tales. Todo ello es consecuencia de la aplicación del principio de prevalencia del orden penal frente al administrativo.

Estimamos, sin embargo, que esa circunstancia no puede impedir a dichas administraciones investigar la actuación policial denunciada ni verificar que se ha adecuado a los parámetros debidos.

La propia Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, apoya, en nuestra opinión, este planteamiento cuando, refiriéndose a aquellos casos en los que el procedimiento penal se dirige contra los agentes, declara: *"La iniciación de un procedimiento penal contra miembros de la Policía del País Vasco no impedirá la instrucción por los mismos hechos de la información previa o expediente disciplinario correspondiente, con la adopción, en su caso, de la suspensión provisional de los expedientados y de las demás medidas cautelares que procedan. No obstante, la resolución definitiva de dichos procedimientos sólo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme, vinculando a la Administración la declaración de hechos probados que contenga"* (art. 91.5).

En estos casos es fundamental conocer con exactitud qué es lo que se juzga en el procedimiento penal. Desde nuestra perspectiva no es lo mismo que sea el comportamiento de los funcionarios policiales o los hechos recogidos en el atestado instruido a raíz de la intervención policial. En este segundo supuesto, lo que constituye el objeto de examen judicial no es la actuación policial que motiva





la queja sino el comportamiento de la persona acusada del delito o falta, por lo que propiamente no existiría una intervención judicial directa en el asunto que debe ser investigado.

Cuando lo que se juzga son los hechos recogidos en el atestado, la absolución de la persona imputada podría representar, además, un indicio de incorrección o exceso en la intervención de los agentes, pero su condena no implicaría en modo alguno que el comportamiento policial hubiera sido correcto. Se trataría simplemente de la concurrencia de dos actuaciones ilícitas, que no se compensan entre sí.

En muchas de las quejas que recibimos en las que ha habido una denuncia judicial contra los agentes no se llega a retomar la investigación después del fallo judicial si se produce el archivo de la denuncia o la sentencia es absolutoria.

Tenemos que reiterar que la falta de relevancia penal de unos hechos no implica necesariamente la corrección de la actuación policial desde la perspectiva de su adecuación a las pautas que debía observar ni la inexistencia de responsabilidades de otro tipo, como pudiera ser la disciplinaria, porque son ámbitos de enjuiciamientos distintos.

Por todo ello, entendemos que en los casos de intervención judicial las autoridades policiales deben realizar una investigación inicial en los términos que hemos señalado y efectuar también un examen exhaustivo del comportamiento policial tras la sentencia, completando el enjuiciamiento realizado en el ámbito penal con la valoración interna de la conducta policial desde la perspectiva indicada.

c) *Ámbito de intervención del Ararteko en los casos de concurrencia de un proceso penal*

Hemos señalado anteriormente que una de las razones que las administraciones suelen esgrimir para no investigar cuando el Ararteko se lo solicita, o para no facilitarnos la información que les pedimos, es rechazar de plano nuestra intervención basándose en que se está tramitando un procedimiento penal relacionado con los hechos.

La tramitación de un procedimiento judicial penal por hechos relacionados con la misma actuación policial que motiva una queja entraña, desde luego, importantes límites a la intervención de esta institución, derivados principalmente del artículo 13.1 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, que impide al Ararteko realizar un *"examen individual de aquellas quejas sobre las que haya recaído sentencia firme o esté pendiente de resolución judicial"*.

Estimamos, no obstante, que dicho artículo no excluye por completo nuestra intervención en estos supuestos. Es indiscutible que nos prohíbe analizar las cuestiones concretas reservadas al conocimiento de la jurisdicción penal y





pronunciarnos acerca de ellas. Pero, según nuestro criterio, la prohibición no nos impide operar en el terreno preventivo en el que situamos nuestra intervención en este tipo de quejas, instando a los responsables policiales a que las investiguen conforme a las pautas que hemos señalado y verificando que se han cumplido dichas pautas.

A nuestro juicio, el precepto citado tampoco constituye un obstáculo para que esta institución pueda recibir información sobre la investigación que los responsables policiales han desarrollado. Ni lo es, en nuestra opinión, para que podamos analizar aquellos otros aspectos de la queja que no son objeto del procedimiento judicial o comprobar si se han cumplido en el caso otras recomendaciones de carácter general que el Ararteko ha dirigido a los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas, en el marco de la labor preventiva de eventuales actuaciones contrarias a los derechos de la ciudadanía que le corresponde.

Estimamos que dicha circunstancia no podría, en fin, ser un impedimento para que las administraciones informen al Ararteko de las actuaciones que han desarrollado a este propósito.

La interpretación que mantenemos resulta, en nuestra opinión, coherente con el sistema de garantías de las libertades y derechos fundamentales que consagra la Constitución (arts. 53 y 54), según el cual la jurisdicción ordinaria, el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo son mecanismos de cierre del sistema. Se trata, por tanto, de instituciones configuradas constitucionalmente como complementarias, cuyo ámbito de intervención viene fijado a partir de las funciones que el ordenamiento jurídico asigna a cada una, de modo que su actuación podría coincidir en un mismo supuesto, aunque con finalidades distintas.

II.1.2. Sistemas de recogida y evaluación de datos sobre la actividad policial

Desde el informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco” venimos formulando propuestas relacionadas con la conveniencia de que los cuerpos policiales se doten de instrumentos que les permitan disponer de datos sobre determinados aspectos de su actividad, evaluarlos y proceder en consecuencia, porque entendemos que son adecuados para prevenir eventuales actuaciones irregulares y que posibilitan, al mismo tiempo, la evaluación del servicio policial y su mejora¹⁷.

En estos años hemos recomendado mecanismos de este tipo en actuaciones concretas que se han revelado más problemáticas y que son la causa frecuente de las quejas que recibimos, como, por ejemplo, las detenciones motivadas por enfrentamientos surgidos a raíz de una actuación policial, las detenciones por

¹⁷ Recomendación específica 7ª. Con posterioridad, nos hemos ocupado del asunto en la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”.



hechos que son calificados inicialmente en vía judicial como falta y las imputaciones por delitos o faltas de atentado, resistencia, desobediencia o falta de respeto a los agentes¹⁸. Hemos indicado que, a nuestro juicio, tendría que realizarse un seguimiento de las calificaciones y pronunciamientos realizados en vía judicial con relación a dichas actuaciones, examinando si se concentran en determinados agentes, etc.

En un plano general, hemos hecho hincapié asimismo en la necesidad de llevar un control cuantitativo y cualitativo de las denuncias y quejas que reciben los agentes por presuntas actuaciones incorrectas, así como de los expedientes internos tramitados por ese motivo, analizando también si se concentran en determinados agentes, cuáles son sus causas, si éstas se repiten, etc.

Y hemos señalado que los datos obtenidos, aun cuando sólo son un indicio que tendría que contrastarse con otros, no pueden en ningún caso ignorarse o dejar de analizarse en la investigación de una nueva queja.

La información que se nos facilita cuando nos interesamos por estos mecanismos nos lleva a entender que no se han puesto en marcha, lo que resulta particularmente notorio en lo relativo al control de las quejas y denuncias que reciben los agentes.

Por ello, tenemos que insistir en que deben establecerse sistemas de recogida de datos sobre la actividad policial, como los señalados, los que más adelante propondremos en materias concretas u otros, que permitan la evaluación de dicha actividad, su seguimiento y la adopción, en su caso, de las medidas pertinentes.

II.1.3. Motivación suficiente y registro de las actuaciones

En el informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco” pusimos de manifiesto la necesidad de este tipo de instrumentos respecto a actuaciones concretas¹⁹, porque entendíamos que constituía un medio adecuado para hacer posible su control posterior.

Lo que allí señalamos es extensible a cualquier actuación policial limitativa de derechos, cuya justificación tiene que quedar debidamente documentada, especificándose suficientemente las razones concretas que la han motivado. Tenemos que llamar la atención sobre la utilización en la motivación de fórmulas genéricas como “seguridad ciudadana” o “interferencia de la labor policial”, que son expresiones utilizadas a menudo para justificar las identificaciones realizadas en la vía pública y no permitir la presencia de testigos de una intervención policial, respectivamente. A nuestro juicio, dichos términos no resultan aceptables, porque

¹⁸ Más adelante volveremos sobre algunos de ellos.

¹⁹ Recomendaciones específicas 7ª y 8ª.



no permiten conocer los motivos concretos de la actuación ni, en consecuencia, valorarla.

Esta recomendación cobra toda su importancia cuando se trata de intervenciones realizadas fuera de las dependencias policiales, sobre las que hay menos fuentes de información, especialmente en las diligencias de identificación, cacheo y registro de pertenencias personales, así como en lo relativo al uso de la fuerza, que analizaremos más detalladamente en los siguientes apartados.

En los supuestos de las intervenciones realizadas fuera de la sede policial, consideramos que la medida tendría que reforzarse con la comunicación al correspondiente centro de control de la intervención policial y de sus motivos.

II.2. Mecanismos específicos de supervisión de determinadas actuaciones

En este apartado nos vamos a centrar en algunos mecanismos de control específicos de determinadas actuaciones realizadas fuera de la sede policial, respecto de los cuales no parece que se hayan puesto aún en marcha las recomendaciones que hemos formulado, si tenemos presente la información que las administraciones nos proporcionan cuando nos interesamos por su cumplimiento. Son problemas recurrentes, de los que venimos dando cuenta año tras año en nuestros informes anuales al Parlamento Vasco²⁰, y constituyen el origen de buena parte de las quejas que recibimos relacionadas con el servicio policial.

Los mecanismos a los que nos referimos tienen que ver con las siguientes actuaciones: el uso de la fuerza, las detenciones por hechos que son calificados desde el primer momento en la vía judicial como falta, la práctica que esta institución ha venido denominando “contradenuncia” y el contenido de los atestados y de las denuncias administrativas en lo que concierne a los hechos que los motivan, que guarda una estrecha relación con la anterior cuestión.

II.2.1. Control del uso de la fuerza

El uso de la fuerza tiene que ser concebido siempre como último recurso, respetar estrictamente los principios legales de adecuación, necesidad y proporcionalidad²¹, y basarse en un juicio razonable, controlado y ratificado en cada caso por los superiores jerárquicos. Es preciso, además, que la actuación quede documentada de modo que pueda realizarse el control posterior de la medida.

²⁰ Introducciones del área de Interior de los informes anuales.

²¹ Art. 34 de la Ley autonómica 4/1992, de 27 de Julio, de Policía del País Vasco.



En el informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco” nos referíamos a la necesidad de efectuar el control interno señalado en los siguientes términos:

“Resulta conveniente que, en los casos en los que el funcionario policial actuante considere necesario recurrir a la fuerza, tenga obligación de dejar constancia de los motivos que han fundamentado su decisión, así como el modo concreto en que se ha desarrollado la intervención. De esa manera se posibilitaría un control posterior de las actuaciones que tienen una mayor incidencia en los derechos individuales. El Ararteko tiene conocimiento de que, siempre que se elabora un atestado, los agentes manifiestan si han necesitado recurrir a la coacción física. No obstante, esta circunstancia debe hacerse constar también en los casos en los que no haya atestado –por ejemplo, en una identificación por tenencia de drogas que resulta negativa- y, en todos los casos, debe realizarse una descripción detallada de la fuerza empleada²².

En el informe pusimos de manifiesto también la necesidad de que cuando la utilización de la fuerza se produce fuera de las dependencias policiales, que es la situación que se da con más frecuencia, los agentes comuniquen al correspondiente centro de control los motivos de su actuación²³.

Es habitual, sin embargo, que cuando solicitamos información sobre la primera de dichas recomendaciones en quejas en las que las propias administraciones concernidas reconocen que los agentes recurrieron al uso de la fuerza, éstas se limiten a trasladarnos una valoración de la fuerza empleada, que consiste normalmente en expresar que se respetaron los principios legales mencionados, sin indicarnos en qué consistió ni contestar explícitamente a nuestra pregunta acerca de si se actuó conforme a la recomendación. Tampoco se nos suele facilitar la documentación acreditativa del cumplimiento de la recomendación, que solicitamos expresamente en esas quejas para poder verificar si se ha respetado.

Por otro lado, en los atestados a los que hemos tenido acceso los agentes manifiestan, efectivamente, que han tenido que recurrir a la fuerza. Pero, en general, los datos que aportan sobre dicha actuación resultan insuficientes para poder realizar una valoración posterior de la medida.

En ocasiones se nos ha indicado, además, que la valoración de la fuerza empleada corresponde al Juzgado encargado de tramitar las diligencias penales derivadas de la actuación policial. Nada más cierto, pero lo que el Ararteko solicita en estos supuestos no es una valoración de este aspecto posterior a la queja, sino que se nos informe sobre si se aplicaron en el momento en que se produjo la actuación policial los mecanismos preventivos mencionados, que, a nuestro modo de ver, es una cuestión radicalmente distinta.

²² Recomendación específica 8ª, c) 1.

²³ Recomendación específica 7ª.



Todo ello nos lleva a entender que no se está realizando el control del uso de la fuerza en los términos que expresamos en la recomendación citada —es decir, que la fuerza empleada se base en un juicio razonable, controlado y ratificado en cada caso por los superiores jerárquicos y que quede debidamente documentada en cuanto a su motivación, su contenido y la forma en que se ha ejercitado ese control— y a reiterar la vigencia de la recomendación, así como la necesidad de que las administraciones establezcan mecanismos que aseguren su cumplimiento.

II.2.2. Detención por hechos calificados inicialmente en la vía judicial como faltas

Año tras año constatamos que una buena parte de las detenciones que se someten a nuestra consideración por desobediencia, resistencia o falta de respeto a los agentes son calificadas desde el primer momento en la vía judicial como falta, lo que de haberse valorado así por los agentes no hubiera dado lugar a la detención. También nos encontramos con algunas detenciones que se encuentran en esa situación y que no se corresponden con ilícitos penales relacionados con los propios agentes que practican la detención, aunque estos supuestos son menos frecuentes.

En el informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco” y en la recomendación “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes” dimos cuenta del problema, recordando que en caso de que la conducta de una persona alcance relevancia penal ha de respetarse estrictamente la previsión del artículo 495 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, según la cual no se puede detener por faltas, salvo que la persona imputada carezca de domicilio conocido y no dé fianza bastante para garantizar su posible responsabilidad.

En ambos documentos pusimos de manifiesto las dificultades que entraña la aplicación práctica del artículo 495 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, principalmente en lo que concierne a la determinación de los criterios valorativos que los agentes deben utilizar y al establecimiento de pautas precisas y objetivas que sirvan para delimitar el delito de la falta. Por ese motivo, subrayábamos la importancia de avanzar en la articulación de mecanismos preventivos y de control posterior sobre las detenciones realizadas, que eviten que pueda restringirse injustificadamente el derecho fundamental a la libertad y llegar a imponerse desproporcionadamente un castigo grave, como es la privación de libertad, por una infracción menor. En lo relativo a la detención por ilícitos penales contra los propios agentes que la practican proponíamos los siguientes mecanismos:

“1. Los funcionarios policiales deben asumir como práctica habitual la de dar explicaciones sobre su actuación cuando el ciudadano afectado las solicite.





2. Para evitar la detención por conductas que —en la calificación judicial posterior— se consideran faltas, debe tenderse a que no sea el propio agente implicado en el conflicto el que decida detener, procurando trasladar la decisión a otros compañeros presentes o, al menos, que ésta se adopte por varios agentes.

3. En todo caso, ante la menor duda sobre la gravedad penal de la conducta, debe optarse por la libertad, limitándose los funcionarios policiales a tomar los datos necesarios para la identificación y ulterior localización de la persona.

4. Resulta conveniente llevar un control cuantitativo de las detenciones que se hacen (...) por resistencia, desobediencia, agresión a los agentes, o infracciones similares, examinando si las cifras se concentran especialmente en algunos agentes o patrullas.

5. También se considera útil analizar las resoluciones judiciales sobre el particular, por ejemplo, cuántos atestados pasan a juicios de faltas desde el principio, proporción de condenas, etc”²⁴.

Creemos que estas propuestas sirven, en general, para evitar cualquier detención de estas características y no sólo las originadas por ilícitos contra los propios agentes que la practican.

A la luz de la información que las administraciones nos proporcionan cuando nos interesamos por esta cuestión, estimamos que no están recogiendo ni analizando los datos a los que nos referíamos en la recomendación.

Ello, unido a que comprobamos que sigue habiendo detenciones por ilícitos penales calificados como faltas desde el primer momento en vía judicial, y que incluso hemos tenido conocimiento de alguna detención de este tipo respecto de la cual la jurisdicción penal no llegó siquiera a apreciar la existencia de una falta, nos lleva a insistir en la necesidad de que los responsables policiales establezcan mecanismos preventivos y de control posterior sobre tales detenciones, como los citados u otros que consideren más adecuados.

II.2.3. Control sobre el contenido de los atestados y de las denuncias administrativas de los agentes en cuanto a los hechos que los motivan

Durante los últimos años varias personas han acudido a esta institución para mostrarnos su disconformidad con el contenido de los atestados instruidos contra ellas, porque consideraban que los agentes no habían reflejado fielmente lo sucedido en cuanto a los hechos que motivaron su actuación. También hemos recibido quejas que planteaban el mismo problema con relación a denuncias por

²⁴ Recomendación específica 8ª, e) del informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco”.



infracciones administrativas formuladas por los agentes²⁵. Las personas reclamantes relacionaban esa forma de proceder con el intento de los agentes de justificar a posteriori una actuación policial supuestamente incorrecta o con lo que esta institución ha dado en llamar “contradenuncia”, que consistiría básicamente en que cuando los agentes perciben que su intervención puede generar una queja o una denuncia por parte de la persona que la ha cuestionado se adelanten formulando una denuncia contra ella.

Nos parece sumamente preocupante que puedan producirse estos reprobables comportamientos. Sabemos que no es fácil combatirlos, porque cuando se dan entrañan un abuso de las funciones policiales y se ocultan normalmente bajo la apariencia de legalidad del ejercicio de tales funciones. Somos conscientes también de las dificultades que surgen a la hora de probar que se ha producido una extralimitación en este ámbito, precisamente por esa apariencia de legalidad de la actuación. De ahí que consideremos primordial que los responsables policiales adquieran conciencia de que es posible abusar de la potestad que el ordenamiento jurídico otorga a los agentes para formular un atestado o una denuncia administrativa y establezcan mecanismos de control que eviten esas prácticas y permitan descubrirlas, en el caso de que llegaran finalmente a producirse²⁶.

La información que hemos recabado al respecto nos lleva a entender que no se han establecido instrumentos de control en este ámbito y a reiterar la necesidad de hacerlo.

III. GARANTÍAS DURANTE LA DETENCIÓN

La Constitución reconoce a la persona detenida un conjunto de garantías, entre las que se encuentran el derecho a ser informada de modo inmediato y comprensible de sus derechos y de las razones de su detención, el de no ser obligada a declarar y el de la asistencia letrada (art. 17.3).

En este apartado centraremos nuestra atención en esos derechos y garantías, a los que, además, se refieren la mayor parte de las quejas que recibimos sobre la detención, y trataremos también otros aspectos que presentan más problemas,

²⁵ En estos casos, se llega incluso a cuestionar muchas veces la veracidad de la causa reflejada en la denuncia para no realizar la notificación en el acto, que suele ser “no hallarse presente la persona supuestamente infractora” o “rehusar la notificación”.

²⁶ A título de ejemplo, la comparecencia individual de los agentes ante el instructor del atestado y no de manera conjunta, como, según los datos que recabamos, es una práctica relativamente frecuente, constituye, en nuestra opinión, una medida básica y esencial para contribuir a evitar el riesgo citado. También lo sería la notificación en el acto de las denuncias por infracciones administrativas, en tanto que permitiría a la persona denunciada conocer y contrastar en ese momento los hechos por los que se la denuncia, así como, en su caso, la consignación en la denuncia de las razones concretas que han impedido la notificación en ese momento, sin que puedan aceptarse conceptos genéricos, como la “seguridad”, si no se especifica. Ambas medidas son muy elementales, pero necesarias. Las señalamos porque las hemos propuesto con ocasión de la tramitación de algunos expedientes de queja sobre esta cuestión en los que no se había actuado de ese modo. Es indudable que no son suficientes y que los responsables policiales tendrán que establecer otras, partiendo de su mejor y más directo conocimiento de la función policial.



como el registro corporal, la comunicación al Juzgado de la detención, el registro de las actuaciones, el establecimiento de pautas sobre horarios de comidas y sobre los lugares donde se realizan las diligencias y los sistemas de videograbación.

Varias de estas cuestiones fueron ya abordadas en el “Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada”²⁷ desde la óptica de los problemas específicos que plantea la detención incomunicada. Algunas de las consideraciones que allí realizamos afectan por su generalidad a todo tipo de detenciones, ya sean éstas comunicadas o incomunicadas, por lo que, como hemos indicado anteriormente, serán también tenidas en cuenta en este análisis.

1. Asistencia letrada

El artículo 17.3 de la Constitución *“garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca”*.

La asistencia letrada está regulada en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que en su apartado 2.c) reconoce el derecho de la persona detenida *“a designar Abogado y a solicitar su presencia para que asista a las diligencias policiales y judiciales de declaración e intervenga en todo reconocimiento de identidad de que sea objeto”*. El precepto establece ese derecho en los siguientes términos:

“4. La autoridad judicial y los funcionarios bajo cuya custodia se encuentre el detenido (...) se abstendrán de hacerle recomendaciones sobre la elección de Abogado y comunicarán en forma que permita su constancia al Colegio de Abogados el nombre del Abogado elegido por aquél para su asistencia o petición de que se le designe de oficio. El Colegio de Abogados notificará al designado dicha elección, a fin de que manifieste su aceptación o renuncia. En caso de que el designado no aceptase el referido cargo, no fuera hallado o no compareciere, el Colegio de Abogados procederá al nombramiento de un abogado de oficio. El Abogado designado acudirá al centro de detención a la mayor brevedad y en todo caso, en el plazo máximo de ocho horas, contadas desde el momento de la comunicación al referido Colegio.

Si transcurrido el plazo de ocho horas de la comunicación realizada al Colegio de Abogados, no compareciese injustificadamente Letrado alguno en el lugar donde el detenido (...) se encuentre, podrá procederse a la práctica de la declaración o del reconocimiento de aquél, si lo consistiere, sin perjuicio de las responsabilidades contraídas en caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte de los Abogados designados.

²⁷ En dicho documento tratamos, en concreto, los siguientes aspectos: las grabaciones, la asistencia letrada, los exámenes forenses, la comunicación a la familia y determinadas prácticas policiales.



5. *No obstante, el detenido (...) podrá renunciar a la preceptiva asistencia de Letrado si su detención lo fuera por hechos susceptibles de ser tipificados exclusivamente como delitos contra la seguridad del tráfico.*

6. *La asistencia del Abogado consistirá en:*

a) *Solicitar, en su caso, que se informe al detenido (...) de los derechos establecidos en el número 2 de este artículo y que se proceda al reconocimiento médico señalado en su párrafo f).*

b) *Solicitar de la autoridad judicial o funcionario que hubiesen practicado la diligencia en que el abogado haya intervenido, una vez terminada ésta, la declaración o ampliación de los extremos que considere convenientes, así como la consignación en el acta de cualquier incidencia que haya tenido lugar durante su práctica.*

c) *Entrevistarse reservadamente con el detenido al término de la práctica de la diligencia en que hubiere intervenido".*

El derecho a la asistencia letrada tiene en la Constitución una doble dimensión, ya que está configurado al mismo tiempo como garantía del derecho a la libertad, que reconoce el artículo 17.1, y como garantía del proceso debido, en el marco de la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24.2.

Esta doble proyección hace que la finalidad de la intervención letrada sea distinta en uno y otro caso. El Tribunal Constitucional se ha referido a la garantía del derecho a la libertad, que es el aspecto que ahora nos interesa, señalando lo siguiente:

"...en el supuesto de detención en primeras diligencias policiales, constitutiva de una situación jurídica en la que la intervención del Letrado responde a la finalidad, de acuerdo con el art. 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de asegurar, con su presencia personal, que los derechos constitucionales del detenido sean respetados, que no sufra coacción o trato incompatible con su dignidad y libertad de declaración y que tendrá el debido asesoramiento técnico sobre la conducta a observar en los interrogatorios, incluida la de guardar silencio, así como sobre su derecho a comprobar, una vez realizados y concluidos con la presencia activa del Letrado, la fidelidad de lo transcrito en el acta de declaración que se le presenta a la firma".

(...)

La esencia del derecho del detenido a la asistencia letrada es preciso encontrarlo (...) en la efectividad de la defensa, pues lo que quiere la Constitución es proteger al detenido con la asistencia técnica de un Letrado, que le preste su apoyo moral y



ayuda profesional en el momento de su detención". (STC 196/1987, de 11 de diciembre, F.J. 5º)²⁸.

Somos conscientes de que la Ley de Enjuiciamiento Criminal no impone explícitamente una obligación de asistencia letrada desde el comienzo mismo de la detención. Pero estimamos, en sintonía con lo que señalamos en el "Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada", que debería procurarse el acceso a dicha asistencia desde ese momento, porque esta medida resulta, en nuestra opinión, plenamente acorde con la finalidad que tiene este derecho y supondría añadir un plus de protección a los derechos de la persona detenida²⁹.

Muchos de los problemas con los que nos encontramos respecto a este derecho se refieren precisamente al momento en que se hace efectivo, por lo que entendemos que la medida que proponemos serviría para solucionarlos.

La tardanza en la prestación de la asistencia letrada es también un motivo de queja. Tenemos que recordar que el plazo de 8 horas que establece la Ley de Enjuiciamiento Criminal es un plazo máximo y que éste empieza a contar desde que se realiza la comunicación al Colegio de Abogados. Consideramos que el tiempo en que se hace efectivo este derecho tiene que ser el estrictamente necesario, para lo cual los funcionarios policiales responsables de la detención tendrían que cursar la solicitud correspondiente al Colegio de Abogados con la máxima inmediatez y tendrían que removerse también los obstáculos que, al parecer, están impidiendo en la actualidad que algunos Colegios tenga conocimiento de esa solicitud tan pronto como se efectúa³⁰.

La comunicación al Colegio de Abogados tendría que realizarse en forma que permita tener constancia de su contenido, del momento en que se efectúa y de las personas que intervienen. Tendrían que documentarse, además, todas las incidencias que pudieran producirse, de modo que pueda facilitarse el control posterior de cómo se ha garantizado este derecho.

²⁸ En el "Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada" nos hemos referido a esta cuestión, recogiendo también el contenido de la STC 196/1987, de 11 de diciembre.

²⁹ En esta línea se ha pronunciado la Fiscalía General del Estado, destacando que es "*la detención y no la diligencia de declaración del detenido, lo que impone la necesidad de contar con la asistencia de un letrado en sede policial*" (Consulta 2/2003, de 18 de diciembre). En el mismo sentido, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), que ha recomendado "*El deber de garantizar el derecho de acceso a un abogado desde el primer momento de la custodia policial*" [Normas del CPT, CPT/Inf/E (2002) 1-Rev.2010]. También lo ha hecho el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, señalando que "*El acceso a un abogado en el periodo inmediatamente siguiente al inicio de la privación de libertad resulta fundamental para la prevención de la tortura y los malos tratos*" (informe de 2010).

³⁰ Este año hemos realizado una intervención de oficio en un caso en el que no se llegó a prestar asistencia letrada, pese a que se solicitó al Colegio de Abogados. En los registros policiales no había quedado documentada la razón de la falta de asistencia. La causa de esta disfunción podría radicar en que se realizó la solicitud a la empresa encargada de gestionar el servicio en una hora cercana a la medianoche y ésta no lo transmitió al Colegio de Abogados hasta primeras horas de la mañana del día siguiente. Nuestra intervención no ha conseguido hasta el momento esclarecer los hechos, en parte y por lo que al ámbito policial se refiere porque la única constancia de la comunicación se había realizado en el atestado, limitándose a señalar que se había solicitado la asistencia y la hora en que se había hecho.



Otro de los problemas que hemos observado durante la tramitación de las quejas es la falta de asistencia letrada en casos en los que era preceptiva, incluso en supuestos en los que las personas detenidas aseguraban haberlo solicitado explícita y reiteradamente³¹.

Todo ello nos lleva a insistir en que deben adoptarse las medidas precisas para que se facilite el acceso de las personas detenidas a la asistencia letrada desde el inicio de la detención. Para lograr esa finalidad es preciso que se curse la solicitud al Colegio de Abogados con la máxima inmediatez posible y que queden documentados los detalles de la comunicación y cualquier incidencia que pudiera producirse.

Estimamos, igualmente, que tendrían que articularse las medidas necesarias para que las personas extranjeras que no conozcan el castellano ni el euskera dispongan de un servicio adecuado de traducción e interpretación que garantice su derecho a la asistencia letrada.

2. Información sobre el motivo de la detención y sobre los derechos

La Constitución reconoce el derecho de toda persona detenida a *“ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención”* (art. 17.3).

La Ley de Enjuiciamiento Criminal, por su parte, regula este derecho, señalando que toda persona detenida *“será informada, de modo que le sea comprensible, y de forma inmediata, de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten”* (art. 520.2).

El Tribunal Supremo se ha referido este mismo año a las exigencias que se derivan de la regulación citada, señalando que *“hace referencia al derecho a ser informado todo detenido, en primer lugar, de forma inmediata, lo que debe entenderse como el deber de la fuerza actuante de hacerlo lo más pronto posible, dentro del despliegue de su mayor diligencia (...) de los hechos que motivan su detención, requisito sine qua non para ejercitar el derecho de defensa (...). En segundo lugar, ha de ser informado de las razones motivadoras de la privación de libertad, es decir en base a qué precepto se le detiene, y por último, también la información ha de referirse a los derechos que le asisten”*³².

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado también sobre esta cuestión por referencia al artículo 5.2 del Convenio Europeo para la Protección de

³¹ En la introducción del área de Interior del último informe anual, correspondiente a 2010, hemos dado cuenta de un caso sucedido ese año.

³² Sentencia nº 61/2011, de 17 de febrero, de la Sala de lo Penal, Sección 1ª, Fundamento de Derecho 1º.



los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales³³, entendiendo que el sistema de protección que ofrece ese precepto obliga a notificar a la persona detenida, en un lenguaje simple y accesible para ella, las razones jurídicas y fácticas de su privación de libertad³⁴.

En la práctica este trámite se hace ordinariamente en dos fases: en el momento de la detención, en el que los agentes que la realizan ofrecen verbalmente esa información a la persona detenida, y en las dependencias policiales, donde se vuelve a proporcionar la información y se documenta la realización del trámite en la correspondiente acta de información de derechos.

Las actas de información de derechos a las que hemos tenido acceso recogen, por regla general, que se ha informado a la persona detenida del delito que se le imputa, pero no que se la ha informado de los hechos que motivan la detención. Los responsables policiales suelen indicarnos que la información sobre los hechos se ha proporcionado verbalmente en el momento de la detención, aunque ese dato no puede contrastarse, porque el contenido de esa primera información no queda documentado, salvo por la manifestación genérica de que se ha informado a la persona detenida de los motivos de la detención y de sus derechos que los agentes que practican la detención realizan en su comparecencia en el atestado.

Debido a ello, a lo largo de estos años hemos venido llamando la atención acerca de la necesidad de que la información que se ofrece a las personas detenidas en ambos momentos comprenda los hechos que se les imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad, como ordena el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y de que quede debidamente documentado el contenido de la información que se proporciona.³⁵

A este respecto, creemos que podría resultar de utilidad la entrega a la persona detenida en el mismo acto de la detención de un documento que recoja sus derechos y la información que se le ha proporcionado sobre ellos.

La información que se proporciona tiene que ser comprensible y realizarse en un lenguaje simple y accesible para la persona detenida, lo que resulta particularmente importante cuando ésta es extranjera.

Las personas extranjeras que no comprendan o no hablen el castellano tienen reconocido el derecho a que las asista gratuitamente un intérprete durante la detención [art. 520.2.e) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal].

³³ Dicho artículo establece: "Toda persona detenida debe ser informada, en el más breve plazo y en una lengua que comprenda, de los motivos de su detención y de cualquier acusación formulada contra ella".

³⁴ Sentencia de 30 de agosto de 1990, apartado 40. Caso Fox, Campbell y Hartley contra el Reino Unido.

³⁵ En las introducciones del área de Interior de los sucesivos informes anuales y en los seguimientos del informe extraordinario "Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza" recogidos en dichos informes hemos dado cuenta del problema.



Con independencia de lo anterior, juzgamos positivo que se disponga de actas de información de derechos en otros idiomas distintos a los dos oficiales en la Comunidad Autónoma, lo que, según nuestra experiencia, es una práctica que parece estar bastante extendida en la Ertzaintza y en las policías locales incluidas en el ámbito de intervención del Ararteko.

Estimamos, no obstante, que tendrían que articularse todas las garantías necesarias para que las personas extranjeras que no conozcan el castellano ni el euskera dispongan de un servicio adecuado de traducción e interpretación.

A nuestro juicio, tendrían que adoptarse también las medidas adecuadas para garantizar este derecho en el caso de las personas con algún tipo de discapacidad que limite su comprensión.

El acta de información de derechos debería incorporar un espacio detrás de cada derecho para dejar constancia de si la persona detenida lo ha comprendido y de si desea ejercitarlo.

Para garantizar la plena efectividad de este derecho, consideramos que, además de ofrecerse a la persona detenida información escrita, mediante la entrega del acta de información de derechos, debería facilitársele una explicación verbal sobre ellos y sobre la manera de ejercerlos, y que los agentes deberían asegurarse de que realmente los ha comprendido³⁶.

Consideramos, asimismo, que la persona detenida debería firmar el acta, que en el caso de que no quisiera firmarla debería quedar constancia en el propio documento de su negativa y que debería facilitársele una copia de ese documento.

La información de derechos en las dependencias policiales debe realizarse con la máxima inmediatez posible, por su vinculación con el derecho de defensa³⁷ y porque esta información condiciona la propia efectividad de los demás derechos de la persona detenida.

Por otro lado, los agentes que practican la detención no deberían ser, como criterio general, los que informen en las dependencias policiales a la persona detenida de sus derechos ni le presenten el acta de información de derechos para su firma. A nuestro modo de ver, la atribución de esas funciones a diferentes agentes comporta una mayor garantía de neutralidad, que, entendemos, habría que preservar, y que cobra todo su sentido en los supuestos en los que las detenciones

³⁶ El principio 13 del Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988, señala al respecto: "Las autoridades responsables del arresto, detención o prisión de una persona deberán suministrarle, en el momento del arresto y al comienzo del periodo de detención o de prisión o poco después, información y una explicación sobre sus derechos, así como sobre la manera de ejercerlos.

³⁷ El Tribunal Supremo en la sentencia nº 61/2011, de 17 de febrero, que hemos citado antes, considera que este derecho debe entenderse comprendido en el artículo 24 de la CE (Fundamento de Derecho 1º).



están motivadas por ilícitos penales relacionados con los propios agentes que realizan la detención.

3. Duración de la detención

El artículo 17.2 de la Constitución regula la duración de la detención, señalando que *“no podrá durar más de lo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial”* (art. 17.2).

En este punto la Ley de Enjuiciamiento Criminal se limita básicamente a reproducir las previsiones constitucionales (art. 520.1).

La duración de la detención es motivo relativamente frecuente de queja, sobre todo en el caso de las personas de origen extranjero, respecto de las cuales suele sobrepasarse de forma significativa la media de otras detenciones similares en las que la persona detenida no es extranjera.

En este último caso, el retraso se genera, al parecer, en la mayoría de supuestos por el tiempo que la Policía Nacional tarda en confirmar la identidad de la persona detenida³⁸. En el informe sobre *“Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco”* nos ocupamos de esta cuestión señalando que *“La Ertzaintza y la Policía Municipal deben esforzarse por limitar la duración de la detención al tiempo imprescindible, evitando que problemas relativos a la comprobación de la identidad de las personas extranjeras retrasen la puesta en libertad o a disposición judicial de aquellas. Para ello han de establecerse cauces fluidos de comunicación con la Brigada de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía”*.

Expresábamos, además, que había que tener en cuenta que *“La documentación legal de una persona extranjera (pasaporte, permiso de residencia, etc) debe recibir la misma consideración que la documentación de un nacional, de modo que la práctica de retener al detenido extranjero hasta la recepción del informe de la Brigada de Extranjería no puede constituir la norma general”*³⁹.

Tenemos que insistir en estos aspectos y en la necesidad de que se establezcan las medidas precisas para garantizar que los trámites de la detención se reducen al tiempo mínimo imprescindible que exige su realización.

³⁸ Dimos cuenta de este problema en el informe anual de 2010, en el que informamos también de que habíamos planteado la cuestión al Defensor del Pueblo, por pertenecer a su ámbito competencial.

³⁹ Recomendación específica 8.h).



A este respecto, hay que recordar que el plazo de 72 horas que establecen la CE y la Ley de Enjuiciamiento Criminal es un plazo máximo y que las diligencias con las personas detenidas deben gozar de absoluta prioridad.

Tenemos que recordar, asimismo, que la diligencia de toma de declaración (o de negativa a prestarla) tiene que realizarse en el tiempo mínimo imprescindible para desarrollar las actuaciones de investigación que requieran tener privada de libertad a la persona detenida.

Estimamos, además, que cualquier retraso que se produzca debe quedar debidamente documentado y dejarse constancia de sus causas.

4. Comunicación al Juzgado de la detención

Hemos podido constatar que en algunos casos la comunicación al Juzgado de la detención se demora. Ante ello, nos parece obligado llamar la atención sobre la necesidad de que ese trámite se realice con la máxima inmediatez posible.

A nuestro modo de ver, podría aprovecharse la comunicación para informar al Juzgado acerca de si la persona detenida necesita utilizar los servicios de traducción, con el fin de que conozca esa información y pueda ya desde ese momento disponer las medidas pertinentes.

5. Registro corporal

En la recomendación “La diligencia de registro personal en dependencias policiales”⁴⁰ analizamos esta cuestión, expresando, con apoyo en la jurisprudencia recaída al efecto, las pautas que, a nuestro juicio, deben observarse en esta materia, entre ellas, la necesidad de dejar reflejo documental suficiente del modo en que se realiza el registro, para posibilitar su control posterior. Concluíamos allí lo siguiente:

“1. El registro corporal con desnudo no puede constituir una práctica habitual que se aplique sistemáticamente en las detenciones. Puesto que se trata de una intervención corporal que menoscaba el derecho fundamental a la intimidad personal, su adopción debe fundamentarse de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Es decir, la medida debe resultar idónea para conseguir el fin legítimo perseguido, ser necesaria –sin que existan otras menos lesivas e igualmente eficaces- y ha de resultar ponderada, de modo que el sacrificio del derecho sea proporcional a la utilidad general que consigue.”

⁴⁰ Informe anual de 2001.



Obviamente, el juicio de proporcionalidad exige un análisis individualizado de las circunstancias concurrentes, y no es suficiente atender exclusivamente al tipo de delito. En el mismo sentido, la necesidad y la ponderación de la medida dependen estrechamente del objetivo perseguido, por lo que, cuando éste se circunscriba a la seguridad de la persona custodiada, habrá que recurrir, como normal general, a medios menos lesivos de los derechos fundamentales.

2. El examen de las circunstancias específicas del caso y las conclusiones obtenidas del juicio de proporcionalidad deberán plasmarse por escrito como motivación de la restricción de derechos acordada. Dicha motivación puede ser sucinta, pero en ningún caso resultará suficiente la reiteración escrita de una 'argumentación tipo' en la que se recoja, de forma genérica y abstracta, la concurrencia de los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional.

3. (...)

Sería aconsejable que constase en el atestado una descripción detallada de la forma en que se ha llevado a cabo el registro corporal puesto que habitualmente se incorpora a la documentación policial un acta, firmada por el interesado, con la relación de objetos que le han sido retirados al ingresar en el calabozo, no parece complicado ampliar el acta, explicitando si se ha llevado a cabo el registro y, en su caso, qué prendas se ha visto obligada a quitarse la persona detenida".

Con relación al juicio de proporcionalidad señalábamos que:

"En aquellos casos donde el único fin pretendido sea la seguridad del propio detenido o de los agentes, el juicio de necesidad deviene más riguroso. Puesto que el desnudo no es un medio para la investigación, esa medida sólo podría justificarse por la alta peligrosidad de la persona detenida, evidenciada por el delito imputado o por la actitud mostrada ante la detención. En todo caso, existen otras medidas —como la intensificación de la vigilancia policial— que evitarían el menoscabo de la intimidad personal".

Añadíamos que los casos de detención por una presunta desobediencia leve a los agentes *"en los que se obliga al detenido a desnudarse incurren —a nuestro entender, y como norma general— en un claro desequilibrio, de modo que se inflige una lesión desproporcionada y, por tanto, no justificada, del derecho a la intimidad y a la integridad moral de la persona afectada".*

Manifestábamos, en fin, que el registro con desnudo integral *"nunca puede ser utilizado como un castigo añadido a la detención, ni como un instrumento destinado a humillar o a minar la fortaleza moral de la persona detenida".*

Comprobamos constantemente que los registros de la detención no reflejan, por regla general, cómo se ha realizado el registro corporal a la persona detenida en las dependencias policiales. Esta actuación tampoco suele encontrar reflejo en el



atestado, el cual generalmente se limita a dejar constancia de la relación de pertenencias recogidas como resultado del registro y, como mucho, a señalar que el registro ha sido superficial o exhaustivo, sin detallar en qué consiste este último, que, al parecer, admite diversas graduaciones. En la mayoría de los supuestos por los que nos hemos interesado nos ha resultado prácticamente imposible conocer en qué había consistido exactamente el registro exhaustivo en el caso concreto.

La falta de reflejo documental de las circunstancias del registro nos ha impedido llegar a conocer, por ejemplo, cómo se había realizado en un caso en el que la persona detenida denunciaba precisamente que se la había obligado a desprenderse de toda su ropa, y, según los datos de que disponíamos, no parecía existir motivo para proceder de ese modo⁴¹.

Todo ello nos obliga a reiterar la necesidad de que se deje constancia escrita de cómo se ha llevado a cabo el registro, de si se ha practicado con desnudo integral, y de por qué se ha realizado de una u otra forma, así como del juicio de proporcionalidad de la medida, en los términos que señalamos en la recomendación citada. A nuestro modo de ver, la constancia es imprescindible para poder conocer con certeza cómo se ha realizado el registro, efectuar su control posterior y evitar que la falta de información sobre el particular impida realizar ese control.

Debemos insistir, igualmente, en que la motivación tiene que ser concreta e incluir una descripción suficiente y precisa de la forma en que se ha llevado a cabo, sin que sirvan motivaciones genéricas como "seguridad", que no permiten controlar a posteriori la actuación ni conocer los concretos motivos que la justificaron.

Tenemos que llamar, asimismo, la atención sobre la práctica, que, según hemos podido comprobar, siguen algunos centros de detención de obligar a la persona detenida, como normal general, a desprenderse de toda su vestimenta, salvo la ropa interior. Consideramos que esta medida no puede establecerse con carácter general, sino que, al igual que sucede cuando el registro se efectúa con desnudo integral, tiene que estar justificada, lo cual requiere que previamente se haya realizado un análisis individualizado de las circunstancias concurrentes y un juicio de proporcionalidad.

Es recomendable, finalmente, que el registro corporal en las dependencias policiales no lo hagan los mismos agentes que detienen y, en su caso, trasladan a la persona detenida. Estimamos que esta pauta debe atenderse especialmente en los supuestos de detención por ilícitos penales relacionados con los propios agentes, lo que, según nuestra experiencia, no siempre se hace.

Consideramos que los responsables policiales tendrían que establecer los mecanismos adecuados para que la diligencia de registro corporal a las personas

⁴¹ Pueden encontrarse más detalles sobre este caso en la introducción del área de Interior del informe anual de 2006.



detenidas en las dependencias policiales se adecue a las pautas que venimos señalando. La inclusión de dichas pautas en las instrucciones sobre la detención resultaría, a nuestro juicio, un instrumento idóneo para ello.

6. Registro de las actuaciones desarrolladas durante la detención

Los registros y demás documentos relacionados con la detención deben reflejar con la máxima fidelidad y precisión de detalles cómo se ha desarrollado esa actuación. La consecución de esa finalidad se vería seriamente comprometida si se producen desajustes o cuando no se reflejan debidamente todas las actuaciones realizadas, las horas en que se han efectuado, los agentes concretos que han intervenido en ellas y el lugar exacto en que se han practicado, o, en fin, si no se explica en qué han consistido unas concretas actuaciones y sólo se deja una constancia genérica de ellas.

Las visitas que realizamos a los centros de detención nos han permitido detectar algunas disfunciones en este ámbito. Así, hemos tenido acceso, por ejemplo, a detenciones en las que no existía una coincidencia plena entre los diferentes registros en lo relativo a las horas y a las actuaciones que reflejaban. Hemos visto también casos en los que no se había dejado constancia de las salas en las que se habían realizado algunas actuaciones con las personas detenidas ni de todos los agentes que habían intervenido, y otros en el que el reflejo de determinadas diligencias se había efectuado de forma genérica, sin especificar de qué diligencias se trataba. En algunas detenciones concurrían todas estas circunstancias.

Ello nos obliga a seguir insistiendo en que debe extremarse la diligencia en la cumplimentación de todos los registros y trámites relacionados con la detención, de modo que queden reflejados sus pormenores de la forma más detallada y precisa posible, y se eviten discordancias en cuanto al reflejo de las horas y de las actuaciones desarrolladas. En el libro de la detención debería dejarse siempre constancia de qué diligencias específicas y qué actuaciones se han realizado y del lugar en el que se han practicado —indicando la sala concreta de las dependencias policiales a la que se traslada a la persona detenida en sus salidas de los calabozos para efectuarlas—, así como de todos los agentes que intervienen en cada una de las actuaciones.

A nuestro modo de ver, tendrían que adoptarse las medidas precisas para garantizar que se cumpla este objetivo⁴².

⁴² En el "Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora" abordamos también esta cuestión.



7. Necesidad de establecer criterios sobre los horarios de comidas y los lugares donde se realizan las actuaciones

Las visitas a los centros de detención nos han permitido conocer también algunos casos en los que las horas a las que se había sacado a la persona detenida de la celda para efectuar las comidas diarias y el número de veces que se había producido esa situación no se correspondían con las pautas convencionales sobre alimentación (desayuno, comida y cena), lo que, en apariencia, no se encontraba justificado.

Así, en uno de ellos se había proporcionado la cena en la madrugada mientras que el desayuno se había dado a primeras horas de la mañana del mismo día y entre ambas comidas se había sacado nuevamente a la persona detenida de la celda para dispensarle medicación. En otro, en el que se habían seguido unas pautas horarias similares, figuraban registradas, por ejemplo, dos comidas y dos cenas.

Consideramos que ese tipo de prácticas entrañan un acortamiento del descanso nocturno al que tiene derecho la persona detenida y una interferencia casi continua en su desarrollo, que sólo podría aceptarse si estuviera justificado, lo que, como hemos señalado, no sucedía en los casos citados.

Hemos tenido acceso, asimismo, a alguna detención en la que se había ofrecido a la persona detenida la comida indistintamente en la sala destinada para este cometido, donde no había cámaras de grabación, y en la sala de declaración, donde sí las había, incluso con el mismo agente responsable de la custodia, sin que se nos explicase a qué se debía esa diferencia de criterio ni las razones por las que no se habían cumplido las pautas a seguir.

Con el fin de prevenir unas y otras actuaciones, consideramos que los responsables policiales tendrían que fijar criterios generales sobre los horarios y el número de comidas que deben proporcionarse a las personas detenidas, siguiendo las pautas convencionales que rigen en este ámbito⁴³. Estimamos, igualmente, que en el caso de que se inobservasen esos criterios tendría que justificarse la decisión adoptada y dejarse constancia suficiente de la justificación⁴⁴. Habría, asimismo, que respetar los hábitos alimentarios de las personas detenidas en relación con sus creencias religiosas y morales.

⁴³ En el "Manual ampliado de derechos humanos para la policía" de las Naciones Unidas (2003) se recomienda, por ejemplo, que las comidas se sirvan a horas fijas y no transcurran más de 15 horas entre el desayuno y la cena.

⁴⁴ En el "Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora" abordamos también esta cuestión.



8. Sistema de videograbación

Esta institución ha declarado reiteradamente que la grabación de la detención constituye un importante avance en la prevención de prácticas contrarias a la integridad y dignidad de las personas detenidas, así como un instrumento idóneo para esclarecer posibles actuaciones irregulares en este ámbito y proteger a los funcionarios policiales frente a eventuales quejas o denuncias infundadas.

En la recomendación 81/1999, de 6 de octubre,⁴⁵ analizamos la cuestión, y llegamos a la conclusión de que para que un sistema de control continuo de este tipo sea eficaz debe cumplir, como mínimo, las siguientes condiciones⁴⁶:

- a) Que la persona responsable de las grabaciones sea independiente respecto al funcionamiento y organización de las unidades que llevan a cabo las detenciones y la custodia de las personas detenidas, y que realice una revisión sistemática del material grabado
- b) Que se garantice la conservación del material grabado durante un plazo equivalente al límite máximo de prescripción de las posibles responsabilidades administrativas y penales que pudieran derivarse de las actuaciones grabadas, y se tenga en cuenta, asimismo, el plazo de intervención de instituciones de garantía de derechos humanos, como la del Ararteko
- c) Que se lleve un registro en el que quede constancia documentada de las grabaciones realizadas, así como de las eventuales incidencias observadas en su visionado, de modo que ésta u otras instituciones de defensa de derechos puedan obtener información sobre el funcionamiento general del sistema.

En los informes ordinarios hemos ido dando cuenta de los problemas que hemos ido observando con relación a estos requisitos, constatando que, en general, no se cumplen⁴⁷.

Recientemente nos hemos vuelto a referir a la cuestión en el “Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora”, proponiendo algunas mejoras.

⁴⁵ Recomendación dirigida específicamente al Departamento de Interior del Gobierno Vasco (Informe anual de 1999), cuyo contenido entendemos extrapolable a las Policías Locales.

⁴⁶ En la recomendación entendíamos también que tenía que determinarse la persona o comisión encargada de decidir qué detenciones se graban. No la hemos incluido entre los requisitos mínimos porque los sistemas de grabación que se han ido implantando graban todas las detenciones, lo que hace que haya perdido su razón de ser.

⁴⁷ En la introducción del área de Interior del informe anual de 2006 puede encontrarse una valoración sobre el cumplimiento por parte del Departamento de Interior del Gobierno Vasco de la recomendación. En ese mismo apartado, y en el correspondiente al seguimiento del informe extraordinario “Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza, en los informes anteriores a 2005, pueden encontrarse también detalles de nuestra valoración sobre el sistema implantado en los centros de detención de esas características que hemos visitado.



En síntesis, hemos señalado en dicho documento que el sistema tiene que cumplir los siguientes requisitos: a) iniciarse la grabación en el mismo momento de la detención; b) comprender todas las dependencias policiales, lugares de detención y espacios de interacción entre los agentes y la persona detenida, salvo que conste la oposición de ésta por razones de protección de su intimidad; c) incluir imágenes y sonido; d) ser accesible a la defensa y a las instituciones de garantía de derechos humanos; y e) observar las exigencias mínimas que fijamos en la recomendación.

Tenemos que insistir especialmente en el plazo de conservación del material grabado, sobre el que hemos llamado repetidamente la atención, reiterando que tiene que ser un plazo adecuado para que las grabaciones estén disponibles durante el límite máximo de prescripción de las posibles responsabilidades administrativas y penales que pudieran derivarse de las actuaciones grabadas, y para que lo estén también durante el plazo de intervención de las instituciones de garantía de derechos, como la del Ararteko. Es necesario, además, que se garantice la conservación de las grabaciones mientras persista la intervención en los ámbitos señalados.

De no articularse la garantía del plazo de conservación, el sistema de videograbación no serviría para cumplir la función para la que ha sido creado, como se puso de manifiesto en un caso en el que ni esta institución ni el juzgado encargado de tramitar las denuncias de supuestos malos tratos interpuestas por algunos detenidos pudieron tener acceso a las grabaciones, debido, según se nos indicó, a que se habían destruido una vez sobrepasado el plazo de 3 meses⁴⁸.

Por otro lado, muchos de los sistemas de videograbación que hemos verificado durante estos años presentan una cierta complejidad a la hora de realizar el visionado, lo que, entendemos, dificulta el control posterior de las grabaciones por parte de instituciones de garantía de derechos. Debido a ello, tenemos que recomendar que se analice la viabilidad de introducir mejoras que permitan realizar el visionado posterior del material grabado de forma sencilla y accesible.

IV. EL USO DE LA FUERZA

En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación⁴⁹. El derecho de reunión, reconocido en el artículo 21 de la Constitución, *“es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria (y) opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo –*

⁴⁸ En la introducción del área de Interior del informe anual de 2010 pueden encontrarse más detalles de este caso.

⁴⁹ STC 66/1995, de 8 de mayo, Fundamento Jurídico 3º.



*una agrupación de personas—, el temporal —su duración transitoria—, el finalístico —licitud de la finalidad— y el real u objetivo —lugar de celebración—*⁵⁰.

El derecho de reunión y la libertad de expresión permanecen así estrechamente vinculados. La gestión policial de la participación ciudadana en el espacio público no debe obstruir el ejercicio de estos derechos fundamentales más allá de lo estrictamente necesario. Consiguientemente, en el caso de movilización social, la respuesta policial debe adecuarse a la actitud de los manifestantes, distinguiendo necesariamente entre conductas violentas que entrañen peligro para terceros y aquellos comportamientos que observen los principios de la no violencia activa. En este sentido, las autoridades deben ponderar los intereses en juego, poniendo el acento en la importancia de la prevención y facilitando la mediación con los manifestantes para la 'coproducción del orden'⁵¹.

Tal y como hemos expresado en el apartado relativo a los mecanismos de control (II.2.1), el uso de la fuerza tiene que ser concebido como último recurso y respetar estrictamente los principios legales de aplicación.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de mayo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, determina que los funcionarios policiales deben actuar en el ejercicio de sus funciones *"con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance"* [art. 5.2.c)].

La Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, reitera este principio, al disponer, como hemos señalado precedentemente, que sus integrantes actuarán en el ejercicio de sus funciones *"con la decisión necesaria, sin recurrir a la fuerza más allá de lo razonable y rigiéndose por los principios de adecuación, necesidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance"* (art. 34.1).

Según la jurisprudencia constitucional, el respeto al principio de proporcionalidad requiere con carácter general que la medida de que se trate cumpla los siguientes presupuestos: a) que sea adecuada para conseguir la finalidad pretendida (principio de idoneidad); b) que sea necesaria, es decir, que no exista otra medida igualmente idónea y menos gravosa para conseguir dicha finalidad (principio de necesidad); y c) que se trate de una medida de la que se deriven más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre los otros bienes o valores en conflicto (principio de proporcionalidad en sentido estricto)⁵².

⁵⁰ STC 85/1988, de 28 de abril, Fundamento Jurídico 2º.

⁵¹ En este sentido, Gary T. Marx (1998), "Some reflections on the democratic policing of demonstrations", en *Policing Protest: The control of mass demonstrations in Western democracies* (ed. Donatella della Porta y Herbert Reiter), University of Minnesota Press, pp. 253-269.

⁵² A título de ejemplo podemos citar la STC 11/2006, de 16 de enero (RTC 2006\11), que resume la doctrina constitucional sobre el principio citado.



El principio de proporcionalidad aplicado al uso de la fuerza exige, por tanto, que esta decisión sea adecuada para lograr el objetivo pretendido. Exige, asimismo, que no haya posibilidad de acudir a otras medidas alternativas menos gravosas e igualmente aptas para cumplir ese objetivo y que la medida no cause daños más graves que los que trata de evitar.

La fuerza empleada debe ser, además, la mínima posible para lograr la finalidad que se persigue, lo que implica que el medio utilizado tiene que ser el menos lesivo y que tiene que utilizarse del modo menos lesivo posible.

El conocimiento preciso y detallado de las circunstancias concretas que concurren en cada caso resulta, por ello, esencial para poder valorar cada una de las actuaciones policiales en las que se haya tenido que recurrir al uso de la fuerza. De ahí que reiteremos lo que hemos puesto de manifiesto al analizar los mecanismos específicos de control del uso de la fuerza en cuanto a la necesidad de que queden debidamente documentados todos los elementos que se precisan para realizar el juicio de legalidad de la medida.

Tenemos que llamar la atención, asimismo, sobre la conveniencia de explorar nuevas vías que eviten siempre que sea posible el recurso al uso de la fuerza como forma de solución de conflictos. Desde esta perspectiva, estimamos que sería de utilidad la formación de los agentes en técnicas de mediación y de resolución alternativa de conflictos y el establecimiento de equipos de trabajo especializados en estas tareas, todo ello con el fin de estar en condiciones de habilitar y potenciar mecanismos de mediación para desactivar situaciones de tensión que puedan presentarse en el curso de una intervención.

La habilitación que contiene la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, autorizando a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a disolver *“en la forma que menos perjudique”* las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes (art. 16.2 en relación con el art. 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión), debería ser interpretada de la manera más favorable al ejercicio de los derechos constitucionales de reunión y manifestación.

V. INCORPORACIÓN AL UNIFORME POLICIAL DE UN NÚMERO O REFERENCIA DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL

Una de las recomendaciones que realizamos en el “Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora” fue que los agentes mostrasen en el uniforme un número o referencia que los pudiera



identificar mientras realizaban la custodia de las personas detenidas en régimen de incomunicación⁵³.

Como señalamos allí, la exhibición en el uniforme del número de identificación profesional es una obligación general que ha sido establecida con relación a los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad dependientes de la Administración del Estado y de otras administraciones⁵⁴.

En nuestro ámbito territorial no nos consta que existan normas similares que impongan una obligación de ese tipo. Pese a ello, algunas policías locales muestran el número de identificación en el uniforme⁵⁵. Otras, en cambio no lo exhiben, pero, según su información, no tendrían ningún reparo en hacerlo, aunque reclaman que se establezca la obligación en una norma general que afecte a todos los cuerpos policiales. El Departamento de Interior del Gobierno Vasco, por el contrario, nos ha manifestado su desacuerdo con la implantación de la medida en la Ertzaintza por el riesgo que, a su juicio, entraña para la seguridad de sus miembros.

Esta institución es plenamente consciente de los problemas de seguridad a que alude el Departamento de Interior y así lo ha puesto de relieve en otras ocasiones. Ahora bien, como también hemos expresado, estimamos que los problemas de seguridad no pueden ser un impedimento para que se adopte la medida. A nuestro modo de ver, dichos problemas podrían solventarse utilizando sistemas de identificación —incluso variables— cuya significación no sea pública, pero que permitan conocer internamente en todo momento a quién corresponden⁵⁶.

Tenemos que mostrar también nuestra opinión favorable al establecimiento de la medida en una norma general que afecte a todos los cuerpos policiales que integran la Policía Vasca, que nos han reclamado algunas policías locales. Una obligación tal sólo podría establecerla una norma con rango de Ley, por lo que pensamos que la actual tramitación del anteproyecto de Ley de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi —que, según información pública del propio Departamento de Interior, habría aprobado recientemente el Gobierno Vasco y que contendría una previsión relativa a la acreditación profesional⁵⁷— constituiría un cauce inmejorable para dar curso a esta demanda.

⁵³ En el “Manual ampliado de derechos humanos para la policía” de las Naciones Unidas (2003) se recomienda también llevar durante la detención un distintivo de identificación que esté a la vista en todo momento.

⁵⁴La obligación rige para todos los cuerpos y fuerzas de seguridad dependientes de la Administración del Estado (el art. 18 del Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre, la establecía para el Cuerpo Nacional de Policía, y la Instrucción 13/2007, de 14 de noviembre, de la Secretaría de Estado de Seguridad la ha extendido a la Guardia Civil). Se encuentra también articulada respecto a otros cuerpos policiales, como, por ejemplo, la policía autonómica catalana (art. único del Decreto autonómico 217/2008, de 4 de noviembre) y las policías locales de Asturias (art. 7 de la Ley autonómica 2/2007, de 23 de marzo), Castilla y León (art. 9 de la Ley autonómica 9/2003, de 8 de abril), Castilla-La Mancha (art. 16 de la Ley autonómica 8/2002, de 23 de mayo) y Navarra (art. 8 del Decreto Foral 8/1990, de 25 de enero).

⁵⁵ En lo que concierne a las capitales, es el caso, por ejemplo, según su propia información, de las Policías Locales de Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz.

⁵⁶Informe sobre “Actuaciones policiales en la zona de San Francisco” [recomendación específica 8.b).3] y “Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora”.

⁵⁷ Irekia.



Mientras tanto, estimamos que cada administración debería establecer esa obligación en su ámbito competencial, articulando los mecanismos precisos para garantizar la seguridad de los agentes.

A nuestro modo de ver, la medida resulta esencial para garantizar el derecho de la ciudadanía a identificar a los agentes sin tener que solicitarlo explícitamente y para evitar las tensiones que las peticiones de este tipo suelen originar. Tiene también un marcado carácter preventivo de posibles actuaciones incorrectas y garantiza, al mismo tiempo, que una determinada actuación no pueda quedar impune por falta de identificación de sus responsables, como habría sucedido, al parecer, en un caso al que hemos tenido acceso este año⁵⁸.

VI. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS PARA EVITAR ACTUACIONES DISCRIMINATORIAS CON PERSONAS DE ORIGEN EXTRANJERO

1. Controles de identificación

En los últimos meses algunas asociaciones y entidades que trabajan en el campo de la inmigración nos han expresado su preocupación por los controles generalizados de identificación de personas de origen extranjero que se están sucediendo, al parecer, en lugares en los que se concentran habitualmente dichas personas⁵⁹ y en los barrios en los que viven, así como por su participación en ellos de diversos cuerpos de la Policía Local, porque consideran que dichas actuaciones se realizan atendiendo a determinados rasgos raciales, lo que les lleva a calificarlas de discriminatorias. En uno de esos controles se habría llegado a acordonar durante dos horas un tramo de una calle, lo que, a juicio de la asociación reclamante, era una medida desproporcionada y estigmatizadora de la zona.

Una de las entidades citadas destacaba la negativa repercusión para la integración social de esas personas que se deriva de la situación creada por los continuos controles.

Los operativos de control están, por regla general, a cargo de la Policía Nacional, cuya supervisión no corresponde al Ararteko, por lo que nuestra intervención en estos casos se circunscribe a la actuación de las policías locales en tales operativos y a remitir a nuestra institución homóloga estatal la queja sobre la

⁵⁸ El carácter preventivo de las medidas de este tipo ha sido destacado por Amnistía Internacional en el informe "Sal en la herida: Impunidad policial dos años después" (2009), señalando que "ayudan a prevenir la tortura y otros malos tratos por parte de los agentes encargados de hacer cumplir la ley al garantizar que ningún agente puede actuar bajo la protección que ofrece el anonimato". En el informe se reclama al Gobierno Vasco: "Garantizar que todos los agentes de la Ertzaintza lleven en el uniforme placas con su nombre o número claramente visible en todo momento, de modo que cualquier persona pueda identificarlos sin tener que solicitar específicamente esa información".

⁵⁹ Por ejemplo, en la puerta principal e itinerarios de acceso a un centro que presta atención integral a la población inmigrante, coincidiendo con los horarios de comida, que son los de máxima afluencia de personas usuarias.



Policía Nacional. Las explicaciones que alguno de los cuerpos policiales locales nos han dado para justificar su intervención en esos operativos de control parecen querer establecer una cierta conexión entre la inmigración en general y la delincuencia, la falta de seguridad ciudadana y la degradación de la convivencia en la zona objeto del control.

Debemos llamar la atención sobre este tipo de generalizaciones, porque dañan la imagen de la población de origen extranjero y contribuyen a reforzar prejuicios y estereotipos sobre ella, que, como hemos puesto de manifiesto en otras ocasiones⁶⁰, en nada contribuyen a la convivencia social. Creemos que ponen también bajo sospecha a quienes pertenecen a determinadas colectividades por su sola pertenencia a ellas.

Tenemos que rechazar que las motivaciones de esa naturaleza puedan ser, sin más, las que legitimen una determinada actuación policial con personas de origen extranjero e insistir en la necesidad de justificar en cada caso que el origen nacional de las personas sobre las que se proyecta la actuación o unos rasgos físicos concretos son relevantes desde el punto de vista de la finalidad de la propia actuación. Estimamos que las exigencias en la justificación han de ser mayores cuanto más intensa y generalizada es la afectación de derechos que se deriva de la intervención policial.

En este punto nos parece obligado traer a colación la posición que el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶¹ expresó con relación a un requerimiento de identificación de la Policía Nacional, que entendió discriminatorio⁶². El comité reconoció la legitimidad de *"efectuar controles de identidad de manera general con fines de protección de la seguridad ciudadana y de prevención del delito o con miras a controlar la inmigración ilegal"*. Pero indicó, al mismo tiempo, que *"cuando las autoridades efectúan dichos controles las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación ilegal en el país. Tampoco deben efectuarse de manera tal que sólo las personas con determinados rasgos físicos o étnicos sean señaladas. Lo contrario no sólo afectaría negativamente la dignidad de las personas afectadas, sino que además contribuiría a la propagación de actitudes xenófobas entre la población en general y sería contradictorio con una política efectiva de lucha contra la discriminación racial"* (apartado 7.2).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)⁶³ se ha pronunciado asimismo sobre la cuestión, recomendando a los Estados Partes de la

⁶⁰Informe sobre "Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco".

⁶¹ El Comité de Derechos Humanos es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación por los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶² Dictamen aprobado el 27 de julio de 2009 respecto a la comunicación nº 1493/2006.

⁶³ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación por los Estados Partes de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.



Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial la adopción de medidas para evitar actuaciones policiales basadas exclusivamente en el aspecto físico, el color o la pertenencia a un grupo racial o étnico (recomendación general nº 31, apartado 20)⁶⁴.

Este mismo año 2011, el Comité aprobó las conclusiones relativas a los informes presentados por España⁶⁵, señalando respecto a los controles de identificación lo siguiente:

“El Comité considera preocupante la información que ha recibido acerca de los controles de identificación o redadas policiales, basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos y barrios donde hay una alta concentración de extranjeros con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el Estado parte (arts. 2, 5 y 7).

Recordando su Recomendación general No. 31 (2005), el Comité insta al Estado parte a tomar medidas efectivas para erradicar la práctica de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales. (...). El Comité también recuerda al Estado parte que, a la luz de su Recomendación general No. 13 (1993), los funcionarios encargados de la aplicación de la ley deben recibir una formación intensiva en derechos humanos para garantizar que, en el cumplimiento de sus funciones, respeten y protejan los derechos fundamentales de todas las personas, sin discriminación alguna por motivos de raza, color u origen étnico o nacional” (apartado 10).

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI) ha mostrado, igualmente, este año su *“preocupación por los reiterados informes acerca del constante aumento de los controles de documentos de identidad sin claro motivo que tienen lugar en los barrios en que existe una fuerte concentración de extranjeros”*. Ha destacado la influencia que el establecimiento de perfiles étnicos en las actuaciones policiales tiene en el reforzamiento de los prejuicios y estereotipos contra determinados grupos étnicos y en la legitimación del racismo y de la discriminación racial, y ha recomendado, asimismo, la formación obligatoria de la Policía en materia de discriminación⁶⁶.

Entre las recomendaciones que la Comisión ha realizado para prevenir este tipo de prácticas, cabe reseñar las siguientes: a) Investigar la elaboración de perfiles raciales⁶⁷ y supervisar las actividades policiales para identificar las prácticas de esta naturaleza, recopilando con respecto a las que son más relevantes datos desglosados según fundamentos como el origen nacional o étnico, el idioma, la

⁶⁴ Año 2005.

⁶⁵ Conclusiones sobre los Informes periódicos 18º a 20º, aprobadas el 9 de marzo de 2011.

⁶⁶ Cuarto informe sobre España, publicado el 8 de febrero de 2011, apartados 201 y ss.

⁶⁷ La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI) define la “elaboración de perfiles raciales” como el uso por parte de las fuerzas policiales, sin justificación objetiva o razonable, de fundamentos tales como la raza, el color, el idioma, la religión, la nacionalidad o el origen nacional o étnico, para actividades de control, vigilancia o investigación (Recomendación nº 11).



religión y la nacionalidad; b) incidir en que las actividades policiales de control, vigilancia o investigación sólo puedan realizarse sobre la base de una sospecha fundada en criterios objetivos; y c) la formación de los agentes sobre derechos humanos en general, incluido el derecho a no sufrir racismo ni discriminación racial, y sobre la elaboración de perfiles raciales⁶⁸.

A esta institución le preocupa también que puedan llevarse a cabo actuaciones discriminatorias basadas únicamente en estereotipos o en determinadas características externas de las personas. En el informe sobre "Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco" nos referimos ya a esta cuestión, haciendo especial hincapié en la necesidad de motivar detalladamente las intervenciones policiales, porque entendíamos que la motivación es imprescindible para poder conocer las razones de las actuaciones y valorarlas. También destacamos la importancia de la formación de los agentes⁶⁹.

Nos resulta aún más preocupante que esas actuaciones puedan producirse en controles rutinarios sobre una zona previamente acotada, por su impacto sobre la población en general y la afectación generalizada de derechos que conllevan.

Debemos recordar que la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, autoriza la realización de controles policiales en vías, lugares y establecimientos públicos para la identificación de las personas que transitan o se encuentran en ellos, pero exige que se haya producido previamente un acto delictivo concreto causante de grave alarma social y que el control tenga como fin descubrir a los supuestos autores de ese concreto acto para detenerlos y recabar pruebas del delito (art. 19.2), lo que no parecía suceder en los supuestos que han sido sometidos a nuestra consideración.

La ley citada habilita, igualmente, a los cuerpos policiales a identificar a las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiera hecho el requerimiento, pero condiciona esta potestad a que el conocimiento de su identidad sea necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que tienen legalmente encomendadas (art. 20).

De ahí que la motivación constituya, también en este caso, un instrumento esencial para poder determinar si la actuación policial tiene el debido amparo normativo y detectar posibles situaciones de discriminación. Tenemos que insistir en que la motivación tiene que ser concreta y suficiente y que no caben motivaciones genéricas, como "seguridad ciudadana", si no se explican las razones concretas y específicas que justifican la actuación policial con cada una de las personas afectadas.

⁶⁸ Recomendación nº 11.

⁶⁹ Recomendaciones específicas 8ª a) y 5ª.



Estimamos que los parámetros anteriores constituyen referentes ineludibles en este ámbito y tendrían que tenerse en cuenta en las intervenciones que se realicen. Tendrían, asimismo, que establecerse los mecanismos precisos para evitar que puedan llevarse a cabo actuaciones policiales basadas exclusivamente en determinadas características raciales y para poder descubrir esas actuaciones, en el supuesto de que llegaran finalmente a producirse.

2. Importancia de la labor policial en la lucha contra los delitos raciales

En las conclusiones de este año 2011 relativas a los informes presentados por España⁷⁰, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) ha expresado su preocupación por la falta de datos sobre incidentes racistas en los siguientes términos:

“Le preocupa al Comité que no existan cifras oficiales sobre incidentes racistas y xenófobos, ni sobre el número de denuncias presentadas, las acciones judiciales entabladas, las condenas pronunciadas, las penas impuestas por delitos cuya agravante es la motivación racial, de acuerdo con el artículo 22.4 del Código Penal del Estado parte y las reparaciones concedidas a las víctimas (art. 2 y 6). A la luz de su Recomendación General No. 31 (2005), el Comité recuerda al Estado parte que la inexistencia o el escaso número de denuncias, enjuiciamientos y sentencias por actos de discriminación racial no debería considerarse como necesariamente positivo, ya que también puede ser un indicador, entre otros, del temor de las víctimas a la reprobación social o a represalias, de la falta de confianza en los órganos policiales y judiciales, o bien, de una atención o sensibilización insuficientes de estas autoridades frente a las denuncias por actos de discriminación. El Comité recomienda al Estado parte que:

a) Recabe de manera periódica y pública información sobre actos de discriminación racial, entre los órganos policiales, judiciales, penitenciarios y los servicios de inmigración, respetando las normas relativas a la confidencialidad, el anonimato y la protección de los datos de carácter personal;

b) Proporcione en su próximo informe periódico datos completos sobre las denuncias presentadas, las acciones judiciales entabladas, las condenas pronunciadas”⁷¹.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI) ha destacado el papel que las fuerzas policiales tienen en la lucha contra los delitos racistas y en la supervisión de los incidentes racistas⁷², recomendado que

⁷⁰ Conclusiones sobre los Informes periódicos 18º a 20º, aprobadas el 9 de marzo de 2011.

⁷¹ Apartado 11.

⁷² La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI) define los “delitos racistas” como delitos ordinarios que se cometen con una motivación racista y otros donde el elemento racista es inherente al delito (como la incitación al odio racial o a la participación en una organización racista). El “incidente



los investiguen a fondo y que tengan en cuenta la motivación racista de los delitos ordinarios, así como el establecimiento de sistemas de registro y supervisión de unos y otros⁷³.

A este respecto ha señalado que cuando se denuncia un incidente racista, en el sentido amplio que propone, las fuerzas policiales deben realizar una investigación minuciosa. Ha subrayado, igualmente, la importancia de que los agentes policiales reciban directrices específicas sobre las medidas que deben tomar ante estas denuncias, entre las que propone: la sensibilidad hacía la víctima, las actuaciones en el lugar del incidente para recabar todas las posibles pruebas, la localización e interrogatorio de testigos y la búsqueda de la persona sospechosa. Ha recomendado también la creación de unidades policiales especializadas⁷⁴.

Estimamos que las recomendaciones indicadas constituyen un referente obligado en la actuación de los cuerpos policiales en este ámbito. A nuestro modo de ver, la instrucción de los atestados debería incorporar también esta perspectiva de análisis.

3. No ofrecer datos sobre el origen racial o nacional de las personas si no son estrictamente necesarios para la comprensión de la información que se proporciona

Esta institución ha expresado en numerosas ocasiones su preocupación acerca de la influencia que un tratamiento inadecuado de la información que se ofrece desde las instituciones puede tener en la imagen social de la población inmigrante y en su integración. En lo que concierne al ámbito policial, nos hemos ocupado de la cuestión en el informe sobre "Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco"⁷⁵ y en la recomendación de carácter general "Los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas deben dotarse de códigos de conducta con relación al tratamiento de la información que proporcionan sobre la inmigración"⁷⁶.

En esta última recomendación señalamos que las notas de prensa policiales deben evitar aquellas referencias a la nacionalidad que no sean estrictamente necesarias para la comprensión global de la información que contienen, porque entendíamos que no favorecen la integración social de la población de origen extranjero, al transmitir una visión negativa de esa realidad humana, que contribuye a crear o, en

racista" es definido, por su parte, como todo incidente que la víctima u otra persona perciban como racista (Recomendación 11).

⁷³ En su informe anual de 2010 la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) ha llamado también la atención acerca de la importancia que tiene la recopilación de datos sobre los delitos racistas y ha hecho notar las carencias que se producen en este ámbito. Se ha referido, asimismo, a la guía que ha publicado para distinguir los usos legítimos de la elaboración de perfiles como herramientas para la investigación por las fuerzas policiales y la realizada vulnerando las normas que garantizan la no discriminación.

⁷⁴ Recomendación nº 11, apartados 11 y 12.

⁷⁵ Recomendación específica 10ª.

⁷⁶ Informe anual de 2004.



su caso, reforzar estereotipos y prejuicios sociales sobre ella. Entendíamos, asimismo, que los cuerpos policiales tenían que tomar conciencia de su condición de fuente de información y elaborar sus propios códigos de conducta en esta materia, tomando como referencia las directrices del Foro Vasco para la Integración Social de la Inmigración de 5 de abril de 2000, que incorporamos como Anexo a la recomendación.

Estimamos, a la luz de la información que nos proporcionan las administraciones cuando nos interesamos por esta cuestión, que no se han establecido los códigos citados, lo que nos lleva a reiterar la vigencia de la recomendación y la necesidad de actuar en el sentido que allí expresamos.

Por otro lado, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI) se ha ocupado también de este aspecto, declarando que las fuerzas policiales no deben revelar públicamente información sobre la raza, color, idioma, religión, nacionalidad u origen étnico o nacional del presunto autor de un delito, y que sólo podrían revelar esa información si la divulgación fuera estrictamente necesaria y respondiera a un propósito legítimo, como puede ser el de un aviso de búsqueda de presuntos delincuentes. Ha manifestado, igualmente, que cuando proporcionan información estadística las fuerzas policiales deben procurar no extender ni perpetuar mitos que vinculen el delito con el origen étnico o relacionen el aumento de la inmigración con un aumento del número de delitos. Y ha recomendado que se aseguren de divulgar información objetiva, respetuosa con una sociedad diversa y que favorezca la igualdad⁷⁷.

A nuestro modo de ver, estas recomendaciones deberían también incorporarse a los códigos de conducta que se establezcan.

VII. FORMACIÓN

La Ley 4/1992, de 17 de Julio, de Policía del País Vasco, reconoce la importancia de la formación⁷⁸ y establece que los miembros de la Policía del País Vasco recibirán una formación y capacitación profesional permanente que garantice el adecuado cumplimiento de sus funciones (art. 39).

La formación constituye, a juicio de esta institución, un mecanismo de primer orden en la prevención de posibles actuaciones ilícitas, y así lo hemos destacado en múltiples ocasiones⁷⁹. El valor preventivo de la formación en general y en ámbitos específicos ha sido puesto también de relieve por los organismos europeos

⁷⁷ Recomendación nº 11 (apartado 20).

⁷⁸ La Exposición de Motivos declara que *"no puede existir una policía eficiente si sus miembros no disponen de una buena formación, adecuada a su específica misión y permanentemente actualizada"*.

⁷⁹ Por ejemplo, en el informe sobre *"Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco"* subrayábamos la importancia de la formación continuada de los agentes sobre cuestiones específicas que afectan a su trabajo en la zona y la conveniencia de que se incentivase esa formación (recomendación específica 5º).



e internacionales de garantía de derechos, tal y como ha quedado reflejado en los apartados anteriores⁸⁰.

Tenemos que insistir, por ello, en la necesidad de que se establezcan programas formativos adecuados. A nuestro modo de ver, dichos programas deben incluir necesariamente una formación general en derechos humanos y contemplar también las materias específicas a las que hemos aludido en este documento.

Consideramos que la formación debería comprender también valores de respeto a los derechos humanos, poniendo especial énfasis en aquellos contravalores que aún persisten en el pensamiento social, como el racismo, la xenofobia, el sexismo, la homofobia, etc.

A juicio de esta institución, la formación en derechos humanos resulta también esencial para prevenir comportamientos indebidos en el seno de la propia organización policial⁸¹.

Estimamos, finalmente, que los programas deberían ser objeto de supervisión para verificar su eficacia y el modo en que inciden en las prácticas policiales.

VIII. ESTABLECIMIENTO DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN

En sintonía con lo que expresamos en el “Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora”, estimamos que deberían articularse también en este ámbito protocolos de actuación que aseguren el cumplimiento de las medidas que hemos propuesto en los apartados anteriores y determinen con claridad las pautas a seguir en cada supuesto.

IX. CONCLUSIONES

A) Necesidad de establecer mecanismos de supervisión de las prácticas policiales

1. Los cuerpos policiales deben establecer mecanismos de supervisión de sus actuaciones como un modo de prevenir y controlar posibles prácticas incorrectas.
2. Debe iniciarse de oficio un procedimiento interno de investigación siempre que se tenga noticia de una eventual actuación incorrecta de algún agente, para

⁸⁰ El Comité de Ministros del Consejo de Europa, por su parte, se ha referido a la cuestión en la Recomendación de 19 de septiembre de 2001 sobre el Código Europeo de Ética de la Policía (apartados 26 a 30). También lo recoge explícitamente el “Manual ampliado de derechos humanos para la policía” de las Naciones Unidas (2003).

⁸¹ Esta institución ha intervenido en el caso de dos aspirantes a ingresar en la función pública policial que denunciaban haber sido sometidos a bromas vejatorias de carácter homófono por algunos compañeros del curso oficial de formación del propio proceso selectivo. Puede encontrarse más información sobre este caso en la introducción del área “Personal al servicio de las administraciones públicas” del informe anual de 2010.



tratar de averiguar lo sucedido, comprobar si dicha actuación discurrió por los cauces debidos, y adoptar, en su caso, las medidas pertinentes, disciplinarias o de otra índole.

3. La investigación de cualquier denuncia o indicio razonable de una actuación policial incorrecta tiene que ser pronta e imparcial. Su contenido tiene que ser, además, adecuado y suficiente para esclarecer los hechos. Los responsables policiales deben agotar todas las posibilidades razonables de indagación que estén al alcance de la investigación y resulten útiles para aclarar lo sucedido. La investigación de las quejas no puede limitarse a recabar el testimonio de los propios agentes afectados.
4. La existencia de diligencias penales no es obstáculo para que una actuación policial se investigue, ni siquiera cuando coinciden el objeto de dicho procedimiento y el de la queja, siempre que se posponga cualquier resolución al respecto hasta que recaiga sentencia firme. Tampoco lo es para que esta institución pueda intervenir en un ámbito preventivo ni con relación a las cuestiones que quedan fuera del procedimiento penal.
5. Deben establecerse sistemas de recogida de datos sobre la actividad policial que permitan la evaluación y el seguimiento de dicha actividad y la adopción, en su caso, de las medidas pertinentes.
6. Cualquier actuación policial limitativa de derechos tiene que quedar debidamente registrada y documentarse suficientemente las razones concretas que la han motivado. En la motivación no resultan aceptables términos genéricos como “seguridad ciudadana” o “interferencia de la labor policial”, si no se especifica.
7. El uso de la fuerza tiene que quedar suficientemente documentado e incluir una descripción detallada de la fuerza empleada, de modo que pueda realizarse el control posterior de la medida. Es preciso, además, que se base en un juicio razonable, controlado y ratificado en cada caso por los superiores jerárquicos. Si la medida se adopta fuera de las dependencias policiales, los agentes deben comunicar al centro de mando y control los motivos de su actuación. El cumplimiento de estas pautas tiene que quedar también debidamente documentado
8. Deben articularse mecanismos de control para evitar las detenciones por hechos que son calificados desde el primer momento en la vía judicial como falta y realizarse un seguimiento de las detenciones, examinando cuántas son calificadas inicialmente en vía judicial como falta y si éstas se concentran especialmente en algunos agentes.
9. Los responsables policiales tienen que adquirir conciencia de que es posible abusar de la potestad que el ordenamiento jurídico otorga a los agentes para





formular un atestado o una denuncia administrativa y arbitrar mecanismos para evitar que el contenido de esos documentos se aparte de la realidad en lo que concierne a los hechos que los motivan, así como para descubrir posibles extralimitaciones en este ámbito, en el caso de que llegaran a producirse.

B) Garantías durante la detención

10. Deben adoptarse las medidas precisas para que se facilite el acceso de las personas detenidas a la asistencia letrada desde el inicio de la detención, para lo cual resulta preciso que se curse la solicitud al Colegio de Abogados con la máxima inmediatez posible y que queden documentados los detalles de la comunicación y cualquier incidencia que pudiera producirse.
11. Debe informarse a la persona detenida de forma inmediata, y en un lenguaje simple y comprensible para ella, de los hechos y de las razones jurídicas que motivan su detención, así como de sus derechos y de la forma de ejercerlos. En las dependencias policiales esta información debe ofrecerse con la máxima inmediatez posible. Los agentes deberían asegurarse de que la persona detenida ha comprendido sus derechos. La información que se ofrece en el momento de la detención tendría que quedar debidamente documentada. Los agentes que practican la detención no deberían ser, como criterio general, los que informen en las dependencias policiales a la persona detenida de sus derechos ni le presenten el acta de información de derechos para su firma.
12. Los trámites de la detención tienen que reducirse al tiempo mínimo imprescindible que exige su realización. La toma de declaración (o negativa a prestarla) debe realizarse en el tiempo mínimo imprescindible para desarrollar las actuaciones de investigación que requieran tener privada de libertad a la persona detenida. Las diligencias con las personas detenidas deben gozar de la máxima prioridad. Cualquier retraso que se produzca debe quedar debidamente documentado y dejarse constancia de sus causas.
13. La comunicación al Juzgado de la detención debe realizarse con la máxima inmediatez posible.
14. El registro corporal con desnudo integral no puede ser una práctica habitual que se aplique sistemáticamente en las detenciones. Su adopción requiere que esté justificada, para lo cual deben valorarse previamente las circunstancias del caso y realizarse un juicio de proporcionalidad de la medida. No resulta tampoco admisible como criterio general obligar a la persona detenida a desprenderse de toda su vestimenta, salvo la ropa interior, si no se justifica.
15. El contenido de los registros y demás documentos relacionados con la detención debe incluir una descripción suficiente y precisa de la forma en que se ha llevado a cabo el registro corporal, de si se ha practicado con desnudo





integral y de por qué se ha realizado de una u otra forma, así como del juicio de proporcionalidad de la medida. La motivación tiene que ser concreta e incluir una descripción suficiente y precisa de la forma en que se ha llevado a cabo, sin que sirvan motivaciones genéricas como “seguridad”, que no permiten controlar a posteriori la actuación ni conocer los concretos motivos que la justificaron.

16. Debe extremarse la diligencia en la cumplimentación de todos los registros y trámites relacionados con la detención, de modo que queden reflejados sus pormenores de la forma más detallada y precisa posible, y se eviten discordancias en cuanto al reflejo de las horas y de las actuaciones desarrolladas.
17. Tienen que fijarse criterios generales sobre los horarios y el número de comidas que deben proporcionarse a las personas detenidas, siguiendo las pautas convencionales que rigen en este ámbito, así como sobre el lugar en el que tienen que practicarse todas las posibles diligencias. En el caso de que se inobservasen esos criterios tendría que justificarse la decisión adoptada y dejarse constancia suficiente de la justificación. Asimismo, deben respetarse los hábitos alimentarios de la persona detenida en relación con sus creencias religiosas o morales.
18. Deben implantarse sistemas que permitan la videograbación de las detenciones desde el mismo momento en que se producen y que comprendan todas las dependencias policiales, lugares de detención y espacios de interacción entre los agentes y las personas detenidas, salvo que conste la oposición de éstas. Las grabaciones deben incluir imágenes y sonido, y ser accesibles a la defensa y a las instituciones de garantía de derechos. La persona responsable del sistema tiene que ser independiente respecto al funcionamiento y organización de las unidades que llevan a cabo las detenciones y la custodia. Debe realizarse una revisión sistemática del material grabado y conservarse durante el plazo máximo de prescripción de las posibles responsabilidades administrativas y penales que pudieran derivarse de las actuaciones grabadas, así como durante el plazo de intervención de instituciones de garantía de derechos. Debe llevarse un registro de eventuales incidencias observadas durante el visionado y posibilitar que el visionado posterior del material grabado pueda realizarse de forma sencilla y accesible.

C) Uso de la fuerza

19. En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación y de ejercicio del derecho de reunión y de la libertad de expresión. El uso de la fuerza tiene que ser concebido siempre como último recurso. La fuerza utilizada tiene que respetar estrictamente los principios legales de adecuación, necesidad y



proporcionalidad. El principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza exige que esta decisión sea adecuada para lograr el objetivo pretendido con ella. Exige, asimismo, que no haya posibilidad de acudir a otras medidas alternativas menos gravosas e igualmente aptas para cumplir ese objetivo y que la medida no cause daños más graves de los que trata de evitar. La fuerza empleada debe ser, además, la mínima posible para lograr la finalidad que se persigue, lo que implica que el medio utilizado tiene que ser el menos lesivo y que tiene que utilizarse también del modo menos lesivo posible.

20. Tendrían que explorarse nuevas vías para evitar siempre que sea posible el recurso al uso de la fuerza, como forma de solución de conflictos. Desde esta perspectiva, creemos que sería de utilidad la formación de los agentes en técnicas de mediación y de resolución alternativa de conflictos, así como el establecimiento de equipos de trabajo especializados en estas tareas, todo ello con el fin de estar en condiciones de habilitar y potenciar mecanismos de mediación para desactivar situaciones de tensión que puedan presentarse en el curso de una intervención.
21. Los nuevos fenómenos de reivindicación social a los que estamos asistiendo en los últimos tiempos hacen necesarias respuestas policiales adecuadas a esa realidad, que tengan en cuenta la propia actitud, pacífica o violenta, de las personas que ejercen su derecho de manifestación o reunión.
22. La interpretación de si se producen alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes, que legitima la intervención policial para disolver las manifestaciones o las reuniones en lugares de tránsito público, debería realizarse de la forma más favorable al ejercicio de los derechos constitucionales de manifestación y reunión.

D) Incorporación al uniforme policial de un número o referencia de identificación personal

23. Los miembros de la Policía Vasca deben exhibir en un lugar visible de su uniforme un número o referencia que permita que cualquier persona pueda identificarlos sin necesidad de tener que solicitar esa información. El sistema de identificación tiene que garantizar la seguridad de los agentes. Es deseable que esta obligación se establezca en una norma con rango de Ley, de modo que comprenda a todos los cuerpos policiales que integran la Policía Vasca, para lo cual podría aprovecharse la oportunidad que ofrece la actual tramitación del anteproyecto de Ley de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi. Mientras tanto, cada administración debería establecer la obligación en su propio ámbito competencial.





E) Establecimiento de mecanismos para evitar actuaciones discriminatorias con personas de origen extranjero.

24. Deben establecerse mecanismos para evitar actuaciones discriminatorias con personas de origen extranjero, particularmente en el ámbito de los controles de identificación y respecto a la información policial que se proporciona sobre la inmigración.
25. Los cuerpos policiales deben adoptar un papel activo en la lucha contra los delitos e incidentes racistas.

F) Formación

26. Tienen que establecerse programas formativos adecuados, que garanticen el correcto ejercicio de la función policial y prevengan comportamientos indebidos en el seno de la propia organización policial.
27. Los programas deben incluir necesariamente una formación general en derechos humanos y contemplar también las materias específicas a las que hemos aludido en este documento.
28. La formación debería comprender también valores de respeto a los derechos humanos, poniendo especial énfasis en aquellos contravalores que aún persisten en el pensamiento social, como el racismo, la xenofobia, el sexismo, la homofobia, etc.
29. Los programas deberían ser objeto de supervisión constante para verificar su eficacia y el modo en que inciden en las prácticas policiales.

G) Establecimiento de protocolos de actuación

30. Deben articularse protocolos de actuación que aseguren el cumplimiento de las medidas que hemos propuesto y que determinen con claridad las pautas a seguir en cada supuesto.

