

ANTECEDENTES

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) Como consecuencia de que el día 6 de diciembre de 1992, en la estación de ferrocarril de Valladolid, un funcionario de la Policía Nacional requiriese a la Sra. Williams Lecraft para que se identificase, los demandantes de amparo presentaron una denuncia que dio lugar a las diligencias previas núm. 4392/92 del Juzgado de Instrucción núm. 5 de aquella localidad, diligencias que fueron sobreesididas provisionalmente por no resultar justificada la perpetración de delito alguno. Posteriormente, el 15 de febrero de 1993 los recurrentes presentaron un escrito en el Registro General del Ministerio del Interior en el cual incluyeron una doble solicitud: a) Por un lado recurrieron en alzada la orden (no manifestada por escrito) del Ministerio del Interior de proceder a pedir la documentación a personas de color, orden que habría sido ejecutada en la persona de la Sra. Williams Lecraft el día 6 de diciembre referido. b) Por otro formularon solicitud de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado ante el Ministro del Interior, basando su reclamación en que el requerimiento de identificación se realizó exclusivamente sobre la Sra. Williams Lecraft por ser de raza negra, lo que implicaba un comportamiento racista que había producido lesiones morales y psicológicas a la requerida y a sus familiares fruto de la humillación sufrida, de la indignación que genera saber que la raza ha sido considerada criterio determinante para la actuación policial y, finalmente, de la inquietud de ser requerida por la policía para ser identificada, porque de ello parece lógico entender que el solo hecho de una diferencia racial es considerado base para la sospecha de que se infringe el Ordenamiento jurídico.

b) La primera solicitud, dio lugar a una Resolución administrativa declarando inadmisibile el recurso por falta de acto administrativo recurrible. Se razonó al efecto que no existe orden, circular, disposición general o acto administrativo de ninguna clase que obligue a los funcionarios de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado a identificar a las personas según su raza. Dicha Resolución fue impugnada ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, la cual, en Sentencia de 15 de marzo de 1996, desestimó el recurso.

c) La segunda solicitud fue tramitada conforme al procedimiento previsto para las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en cuyo curso emitieron informes la Brigada Móvil de Valladolid que había intervenido en el caso, la Jefatura Superior de Policía de esa localidad y la Delegación del Gobierno en Castilla y León, así como el Servicio Jurídico del Estado. Este último razonó que la petición policial de identificación surgió de la creencia de estar ante una persona extranjera, y que tal creencia se fundamentó, a su vez, en el hecho de que la interesada era de raza negra, sin que existiesen otras circunstancias o hechos que justificasen la intervención policial, tal y como pone de relieve el hecho de que no se recabase la identificación del esposo de la reclamante, al ser este último de raza blanca.

Por ello se mostró favorable a la estimación de la reclamación, si bien consideraba excesiva la cantidad de 5.000.000 de pesetas que reclamaban los demandantes. La Resolución del Ministro del Interior, siguiendo esencialmente la versión de los hechos facilitada por los funcionarios actuantes, asumió por entero el dictamen del Consejo de Estado y, en consecuencia, desestimó la reclamación formulada. Esencialmente razona que los funcionarios policiales actuaron dentro del marco de sus competencias de control de la inmigración ilegal y respondiendo a la apariencia extranjera de la interesada, para cuya apreciación los agentes pueden tener en cuenta las características raciales de la actual población española. En consecuencia entiende que no se produjo una solicitud de identificación por ser la interesada de raza negra, sino que ese factor fue valorado como un posible indicio de la condición de extranjera de ella. Finaliza afirmando que, admitido por los interesados y los funcionarios intervinientes que la Sra. Williams Lecraft y su esposo se negaron a identificarse, y que solicitaron la identificación de los policías actuantes, no resultó desproporcionado que unos y otros se dirigiesen a los locales habilitados al propósito en la estación de ferrocarril y que en ellos se procediera a tomar los datos identificativos de los interesados, sin que, de otra parte, exista dato alguno que permita afirmar que se produjera desproporción o abuso en la actuación desarrollada.

d) Frente a la Resolución desestimatoria de su pretensión de responsabilidad administrativa los demandantes interpusieron recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, la cual dictó la Sentencia de 29 de noviembre de 1996 .

3. Los demandantes de amparo entienden que la actuación policial convalidada por la Resolución del Ministerio del Interior y por la Sentencia de la Audiencia Nacional es contraria al art. 14 CE, en relación

con los arts. 17 (derecho a la libertad y a la seguridad), 19 (libertad de circulación) y 24.1 (presunción de inocencia) de nuestra Norma Fundamental. El art. 20.1 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, a cuyo amparo se efectuó la identificación, no ampara que ésta se produzca atendiendo sólo y exclusivamente al color de la piel de las personas, pues el art. 14 CE impide toda discriminación por razón de la raza. Por ello se habría vulnerado también el derecho a la libertad y a la seguridad (art. 17 CE), en la medida en que la Sra. Williams Lecraft fue retenida para identificación durante un espacio superior a treinta minutos, y además el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), pues al utilizar el criterio racial para seleccionar a las personas a las que se exigió la identificación se presumió que éstas tenían mayor peligrosidad y capacidad de infracción del Ordenamiento jurídico. Completan el catálogo de preceptos vulnerados los arts. 5, 6 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

4. Por providencia de 5 de octubre de 1998 la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de amparo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE INTERÉS

1. En el presente recurso de amparo se impugna la Resolución del Ministerio del Interior citada en el encabezamiento, por medio de la cual se denegó la solicitud de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado, así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó el recurso deducido contra aquella Resolución. Los demandantes de amparo habían reclamado una indemnización de 5.000.000 de pesetas por los daños morales sufridos por la Sra. Williams Lecraft, su esposo y el hijo de ambos como consecuencia de una actuación policial que los demandantes consideraban discriminatoria por motivos raciales. Dicha actuación habría consistido en que el 6 de diciembre de 1992, cuando la Sra. Williams Lecraft, su marido y su hijo descendieron de un tren en la estación ferroviaria de Valladolid la policía solicitó la documentación exclusivamente a la indicada señora sólo por ser de color. Ante las protestas del Sr. Calabuig-París, basadas en la discriminación racial que ello implicaba, se produjo un traslado a las dependencias policiales existentes en la misma estación, en las cuales, tras comprobar que la Sra. Williams Lecraft era española, la policía le pidió disculpas y dejó marchar a los tres demandantes.

3. La aplicación de los anteriores principios, dentro de los que debe moverse el control constitucional, a la Sentencia objeto de este recurso de amparo ha de conducir a la desestimación de la queja de los recurrentes, pues la lectura de los fundamentos jurídicos de la Sentencia, reproducidos en los antecedentes, evidencia que la Audiencia Nacional no omitió la consideración constitucional de la cuestión que había sido planteada. Antes al contrario, denegó la pretensión de indemnización por falta de uno de los requisitos de la responsabilidad administrativa, la antijuricidad de la lesión, y ésta, a su vez, fue descartada por entender, entre otras cosas, que la actuación policial no resultó discriminatoria, "ya que el requerimiento de identificación por razón más que de raza, de nacionalidad, se enmarca en lo que se ha dado en llamar las cargas de la vida social o en sociedad." Cuestión distinta será la de si el razonamiento apuntado es o no en sí mismo lesivo del derecho a no sufrir discriminación racial, lo que habrá de ser analizado en el marco de la queja sustantiva que los demandantes fundan en el art. 14 CE y que más adelante abordaremos.

5. Para concluir con las cuestiones de preferente tratamiento hemos de rechazar las quejas formuladas sobre vulneración de los derechos a la libertad y seguridad, a la libertad de circulación y a la presunción de inocencia (arts. 17, 19 y 24.2 CE), pues su falta de invocación en la vía judicial previa [arts. 50.1 a) y 43.1 LOTC] con merma del carácter subsidiario del recurso de amparo (STC 201/2000, de 24 de julio, por todas) las hace inadmisibles.

7. Centrándonos ya en la cuestión de fondo (la aducida discriminación racial), hemos de recordar que este Tribunal se ha manifestado ya, en las ocasiones en que, aun desde otra perspectiva, se le han planteado cuestiones sobre discriminación racial o étnica, afirmando tajantemente el carácter odioso de la aludida forma de discriminación, prohibida en forma expresa tanto por el art. 14 de nuestra Constitución como por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 14). Así, en la STC 126/1986, de 22 de octubre (FJ 1), calificamos la discriminación racial de perversión jurídica, y en la STC 214/1991, de 11 de noviembre, hemos rechazado rotundamente que, bajo el manto protector de la libertad ideológica (art. 16 CE) o de la libertad de expresión (art. 20 CE), puedan cobijarse manifestaciones, expresiones o campañas de carácter racista o xenóforo, "puesto que ... ello es contrario no sólo al derecho al honor de la persona o personas directamente afectadas, sino a otros bienes constitucionales como el de la dignidad humana (art. 10 CE), que han de respetar tanto los poderes públicos como los propios ciudadanos, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 9 y 10 CE. La dignidad como rango o categoría de la persona como tal, del que deriva y en el que se proyecta el derecho al honor (art. 18.1 CE), no admite discriminación alguna por razón de nacimiento, raza o sexo, opiniones o creencias. El odio y el desprecio a todo un pueblo o a una etnia (a

cualquier pueblo o a cualquier etnia) son incompatibles con el respeto a la dignidad humana, que sólo se cumple si se atribuye por igual a todo hombre, a toda etnia, a todos los pueblos". Y si bien las aludidas manifestaciones las efectuábamos en relación con el ataque al honor dirigido contra todo un pueblo (en el caso considerado, el judío), tal rechazo absoluto es predicable también de aquellas conductas que, proyectadas sobre un solo individuo, encuentran su motivación en la pertenencia de éste a un determinado grupo racial, étnico o religioso.

8. En el estudio de las discriminaciones fundadas en razones expresamente prohibidas en el art. 14 CE, que han sido objeto de nuestra atención especialmente en el ámbito de las relaciones laborales (STC 198/1996, de 3 de diciembre, y las en ella citadas, sobre discriminación por razón de sexo), hemos de partir de que la prohibición de discriminación consagrada en el art. 14 CE comprende no sólo la discriminación patente, es decir, el tratamiento jurídico manifiesta e injustificadamente diferenciado y desfavorable de unas personas respecto a otras, sino también la encubierta, esto es, aquel tratamiento formal o aparentemente neutro o no discriminatorio del que se deriva, por las diversas circunstancias de hecho concurrentes en el caso, un impacto adverso sobre la persona objeto de la práctica o conducta constitucionalmente censurable en cuanto la medida que produce el efecto adverso carece de justificación (no se funda en una exigencia objetiva e indispensable para la consecución de un objetivo legítimo) o no resulta idónea para el logro de tal objetivo.

Los requerimientos policiales de identificación efectuados a fin de controlar el cumplimiento de la legislación de extranjería encuentran cobertura normativa tanto en la Ley como en el Reglamento de Extranjería, que obliga a los extranjeros a llevar consigo el pasaporte o documento con base en el cual hubieran efectuado su entrada en España, y, en su caso, el permiso de residencia, y a exhibirlos, cuando fueran requeridos por las autoridades o sus agentes, sin perjuicio de poder demostrar su identidad por cualquier otro medio si no los llevaran consigo. Del mismo modo el art. 11 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, dispone que "los extranjeros que se encuentren en territorio español están obligados a disponer de la documentación que acredite su identidad y el hecho de hallarse legalmente en España, con arreglo a lo dispuesto en las normas vigentes", pudiendo ser requerida su identificación a tenor del art. 20.1 de dicha norma. Pues bien, es en el marco del ejercicio de esta potestad, amparada legalmente cuando no se desvía de la finalidad para la que se otorgó, en el que ha de indagarse si se produjo una discriminación encubierta por motivos raciales. A tal efecto, forzoso es reconocer que, cuando los controles policiales sirven a tal finalidad, determinadas características físicas o étnicas pueden ser tomadas en consideración en ellos como razonablemente indiciarias del origen no nacional de la persona que las reúne.

A esto cabe añadir que el lugar y el momento en el que dicha persona se encuentra, en los cuales es usual que lleve consigo la documentación acreditativa de su identidad, hace que no resulte ilógico realizar en ellos estos controles, que, por las circunstancias indicadas, resultan menos gravosos para aquél cuya identificación se requiera. La variedad de circunstancias de esta índole (lugares de tránsito de viajeros, de hospedaje, zonas con especial incidencia de la inmigración, etc.) determina que su valoración sea eminentemente casuística.

9. En el presente caso ha de desecharse que el requerimiento de identificación efectuado a la Sra. Williams Lecraft obedeciera a una discriminación patente. En efecto, ha quedado descartado que existiese una orden o instrucción específica de identificar a los individuos de una determinada raza, pues el recurso de alzada contra la supuesta instrucción general en ese sentido fue inadmitido por la inexistencia de tal instrucción, y la resolución administrativa correspondiente fue confirmada por la Audiencia Nacional en vía contencioso-administrativa, sin que se haya acudido en amparo ante este Tribunal en relación con estos pronunciamientos.

En orden a indagar si se produjo o no una discriminación racial encubierta en la concreta forma de ejercicio de la potestad policial de identificación, es decir, si el requerimiento de identificación produjo a la Sra. Williams Lecraft, en su calidad de integrante de un grupo racial concreto, un impacto adverso que, atendidas las circunstancias concurrentes, resulta objetivamente injustificado o inidóneo para el cumplimiento de la finalidad en función de la cual se confirió la potestad para llevar a cabo el requerimiento identificatorio cuestionado, habrá de observarse si existe algún dato de entre los tenidos por probados que permita afirmar que las características raciales de la Sra. Williams Lecraft fueron tomadas en consideración para pedirle la documentación por algún otro motivo que el de su genérico carácter indiciario de una mayor probabilidad de que la interesada fuese extranjera.

Pues bien, del relato de hechos de la Resolución administrativa recurrida, no desvirtuada en el proceso judicial previo a este recurso de amparo, se desprende que la actuación policial usó el criterio racial como meramente indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española. Ninguna de las circunstancias acaecidas en dicha intervención indica que el comportamiento del funcionario de la Policía Nacional actuante fuese guiado por un prejuicio racista o por una especial prevención contra los

integrantes de un determinado grupo étnico, como se alega en la demanda. Así, la actuación policial se produjo en un lugar de tránsito de viajeros, una estación de ferrocarril, en el que, de una parte, no es ilógico pensar que exista mayor probabilidad que en otros lugares de que las personas a las que selectivamente se solicita la identificación puedan ser extranjeras, y, de otro, las incomodidades que todo requerimiento de identificación genera son menores, así como razonablemente asumibles como cargas inherentes a la vida social. De hecho los requerimientos de identificación en función de las apariencias que permitían razonablemente presumir la condición de extranjeros de determinadas personas hicieron posible que la actividad de la Brigada Móvil de Valladolid diera lugar a la localización de 126 extranjeros en situación ilegal durante 1992.

Finalmente, como queda dicho, no aparece tampoco acreditado que los funcionarios policiales desplegasen su actuación de forma desconsiderada, ofensiva o gratuitamente obstaculizante de la libertad de circulación de la demandante de amparo, pues la intervención policial se prolongó únicamente lo imprescindible para lograr la identificación. Finalmente puede descartarse que los agentes de policía actuasen de un modo airado o llamativo que hiciese pasar a la Sra. Williams Lecraft y sus acompañantes a un primer plano que les resultase afrentoso o incómodo frente a la colectividad de ciudadanos que hubiese en la propia estación de ferrocarril, sino que la toma de los datos de identidad se produjo en las dependencias policiales existentes en la misma estación.

Lo discriminatorio hubiera sido la utilización de un criterio (en este caso el racial) que careciese de toda relevancia en orden a la individualización de las personas para las que el Ordenamiento jurídico ha previsto la medida de intervención administrativa, en este caso los ciudadanos extranjeros. Estos, como ha quedado expuesto, están obligados a exhibir los documentos justificativos de su estancia legal en España, obligación de identificarse que, por lo demás, afecta a la generalidad de los ciudadanos según resulta del art. 20.1 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en relación con su art. 9 y el art. 12 del Decreto núm. 196/1976, de 6 de febrero, por el que se regula el Documento Nacional de Identidad, en la redacción dada por el Real Decreto 1245/1985, de 17 de julio.

10. En atención a lo hasta ahora dicho hemos de concluir que, conforme a las líneas generales la doctrina que sobre la distribución de la carga de la prueba se contiene ya en la STC 26/1981, de 17 de julio, al haber alegado por la Sra. Williams Lecraft un indicio de discriminación consistente en un trato desigual, por ser ella de color y haber sido la única persona requerida para mostrar su documentación, se ha trasladado a la Administración la carga de justificar que su actuación goza de cobertura legal y se ajusta a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que se ha efectuado adecuadamente, según acabamos de exponer. Asimismo ha de admitirse que de lo actuado no resulta que la policía haya infligido a la Sra. Williams Lecraft un trato humillante o simplemente desconsiderado, pues, aparte de la discusión en torno a la obligación de identificarse propiciada esencialmente por el Sr. Calabuig-París, la intervención policial se agotó en la constatación de que la Sra. Williams Lecraft era española, ajustándose así al principio de proporcionalidad que ha de presidir este tipo de actuaciones.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la demanda de amparo.

Dada en Madrid, a veintinueve de enero de dos mil uno.