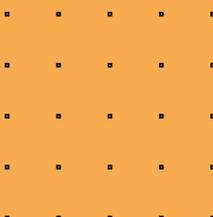
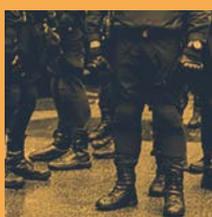
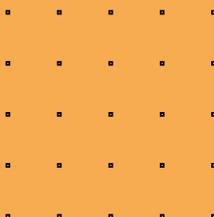


TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS CUERPOS POLICIALES EN EL ESTADO ESPAÑOL



Con el apoyo de:



El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de Irídia, Novact y RIS y no refleja necesariamente la opinión de la Secretaría de Estado de Agenda 2030 del Ministerio de Derechos Sociales.

Título del informe: Transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español.

Autoras: Thais Bonilla Martínez, Clara Calderó Delgado, Cèlia Carbonell Cassanyes, Anaïs Franquesa Griso, Andrés García Berrio, Patricia Goicoechea García, Davinia Gómez Sánchez, Agnès Rosell Tural, Sònia Olivella Saludes, Elisenda Pradell Gejo, Irene Urango Montilla, Serlinda Vigara Mas.

Edición y coordinación: Anaïs Franquesa Griso e Irene Urango Montilla .

Con la colaboración de: Cecilia de Armas Michelis.

Coordinación gráfica: Valentina Lazo i Escudero.

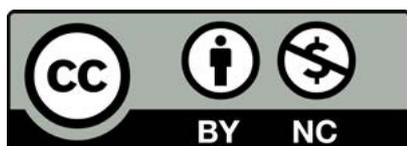
Diseño de portada, maquetación e infografías: Borja Lozano Castro.

Fotografías: Adolfo Lujan, Álvaro Minguito, Antonio Sampere, Bru Aguiló, David Fernández Moreno, Gari Garaialde, Jordi Borràs, Pedro Mata, Unai Beroz

Corrección de estilo: Neus Bonilla Benages. Con el apoyo de Raquel M. Martínez.

Agradecimientos: a todas las personas que han dedicado su tiempo a compartir con nosotras sus conocimientos y experiencia en la materia. Sus nombres y contribuciones se encuentran recogidos en el Anexo 6 de este informe.

Publicado en Barcelona, octubre de 2022



Esta obra está sujeta a una licencia de

Reconocimiento - No Comercial 4.0 Internacional Creative Commons

ÍNDICE

8 | Listado de Acrónimos

10 | Introducción

14 | Metodología

16 | Capítulo 1. Normativa y recomendaciones internacionales en materia de transparencia y rendición de cuentas

18 | 1.1. Uso de la fuerza por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

19 | 1.2. Funciones de mantenimiento del orden público

20 | 1.3. Prohibición de la discriminación

22 | 1.4. Alcance de la obligación de investigar

23 | 1.4.1. Elementos del deber de investigar

24 | 1.4.2. Transparencia y rendición de cuentas

25 | 1.5. La protección de las víctimas

26 | 1.6. Recomendaciones al Estado español

27 | 1.7. Retos ante la creación de un mecanismo independiente de supervisión y rendición de cuentas de la Policía

32 | Capítulo 2. Mecanismos internos de supervisión e investigación policial

33 | 2.1. El Cuerpo Nacional de Policía

34 | 2.1.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

37 | 2.1.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante las actuaciones policiales

37 | i. El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos

38 | ii. Mecanismos de control en materia de orden público: la identificación de los agentes antidisturbios

39 | iii. Mecanismos de control en materia de identificación por perfil étnico-racial

43 | 2.1.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas prácticas policiales o con indicios de delito

45 | i. Mecanismos de investigación internos

47 | ii. El procedimiento disciplinario y la aplicación de medidas cautelares

48 | 2.2. La Guardia Civil

50 | 2.2.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

51 | 2.2.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante las actuaciones policiales

51 | i. El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos

52 | ii. Mecanismos de control en materia de orden público y control fronterizo: la identificación de los agentes policiales

54 | iii. Mecanismos de supervisión en materia de control fronterizo: la ejecución de los rechazos en frontera

56 | 2.2.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas prácticas policiales o con indicios de delito

57 | i. Mecanismos de investigación internos

57 | ii. El procedimiento disciplinario y la aplicación de medidas cautelares

58 | 2.3. Los Mossos d'Esquadra

60 | 2.3.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

63 | i. El modelo policial de los Mossos d'Esquadra a debate: la Comisión de Estudio sobre el Modelo Policial (CEMP) y los lanzadores de foam

64 | 2.3.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante las actuaciones policiales

64 | i. El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos

66 | ii. Mecanismos de control en materia de orden público: la identificación de los agentes antidisturbios

66 | iii. Mecanismos de control en materia de identificación por perfil étnico-racial

67 | 2.3.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas prácticas policiales o con indicio de delito

67 | i. Mecanismos de investigación internos

68 | ii. El procedimiento disciplinario y la aplicación de medidas cautelares

69 | 2.4. La Ertzaintza

71 | 2.4.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

72 | 2.4.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante las actuaciones policiales

72 | i. El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos

73 | ii. Mecanismos de control en materia de orden público: la identificación de los agentes antidisturbios

73 | 2.4.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas prácticas policiales o con indicio de delito

73 | i. Mecanismos de investigación internos

74 | ii. El proceso de interposición de quejas y la Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco

76 | 2.5. La Policía Foral

78 | 2.5.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

79 | 2.5.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante las actuaciones policiales

79 | i. El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos

79 | ii. Trazabilidad del uso de las armas

80 | iii. Mecanismos de control en materia de orden público: la identificación de los agentes antidisturbios

81 | iv. Mecanismos de control en materia de identificación por perfil étnico-racial

81 | 2.5.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas prácticas policiales o con indicio de delito

81 | i. El procedimiento de denuncias y quejas

82 | 2.6. Las policías locales

84 | i. Los vigilantes municipales

85 | 2.6.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

87 | i. Regulación del armamento, su introducción y uso

90 | ii. Publicación y acceso a los protocolos policiales

91		2.6.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante las actuaciones policiales
91		2.6.2.1 El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos
91		i. La figura del jefe de la policía local
93		2.6.2.2. Mecanismos de control del uso de la fuerza
93		i. Identificación de los agentes en sus actuaciones en la vía pública
94		ii. Mecanismos de control en materia de discriminación por perfil étnico-racial
94		2.6.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas prácticas policiales o con indicio de delito
94		i. Régimen disciplinario
95		ii. Competencia sancionadora
96		iii. La División de Asuntos Internos
96		iv. El procedimiento de denuncias y quejas
97		v. Mecanismo específico de investigación y control externo
98		Capítulo 3. Mecanismos externos de supervisión e investigación policial
99		3.1. El poder judicial como mecanismo externo de control policial
104		3.1.1. El Ministerio Fiscal ante casos de presunta mala praxis policial
105		3.2. Las Defensorías del Pueblo
108		3.3. Mecanismos de fiscalización policial de la sociedad civil
109		i. Componente de observación, monitoreo y sistematización
111		ii. Componente de incidencia política y judicial
112		Capítulo 4. Impactos de la violencia institucional y la impunidad
113		4.1. Afectaciones psicológicas de la violencia institucional
115		4.2. Los efectos psicosociales de la impunidad y su consecuente revictimización
119		Conclusiones
122		Anexos
123		Anexo 1. Tratados y normativa internacional en materia de transparencia y rendición de cuentas.
126		Anexo 2. Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil implicados en procesos penales por quejas de actos de tortura, malos tratos o denegación de garantías a las personas detenidas, según causa penal (Período 2009 – 2012 y 2015 – 2018).
128		Anexo 3. Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil implicados en procesos administrativos disciplinarios por quejas de actos de tortura, malos tratos o denegación de garantías a las personas detenidas (Período 2009 – 2012 y 2015 – 2018).
132		Anexo 4. Sentencias del TEDH contra el Estado español en relación con la violación del Artículo 3 CEDH relativo a la prohibición de la tortura.
133		Anexo 5. Casos representativos seleccionados.
148		Anexo 6. Fuentes de investigación cualitativas.
152		Bibliografía

LISTADO DE ACRÓNIMOS

ARRO – Área Regional de Recursos Operativos (Mossos d’Esquadra)
BOE – Boletín Oficial del Estado
BRIMO – Brigada Móvil (Mossos d’Esquadra)
CAT – Comité de Naciones Unidas contra la Tortura
CDH – Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CE – Constitución Española
CEDH – Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEMP – Comisión de Estudio sobre el Modelo Policial
CIE – Centro de Internamiento de Extranjeros
CNP – Cuerpo Nacional de Policía
CPT – Comité Europeo de Prevención de la Tortura
DAI – División de Asuntos Internos
DAO – Dirección Adjunta Operativa
DAS – División de Evaluación de Servicios
DIDH – Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DGP – Dirección General de Policía
DGGC – Dirección General de la Guardia Civil
DOGC – Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
ECRI – Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
FCS – Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FCSE – Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FRA – Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
GC – Guardia Civil
GRS – Grupos de Reserva y Seguridad (Guardia Civil)
ICERD – Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
INDH – Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos
IPSS – Inspección de Personal y Servicios de Seguridad
LO – Ley Orgánica
NOP – Número Operativo Policial
ONGDH – Oficina Nacional de Garantías de los Derechos Humanos
PIDCP – Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas
PG-ME – Policía de la Generalitat - Mossos d’Esquadra
SES – Secretaría de Estado de Seguridad
SIO – Sistema de Intervención Operativa
TIP – Tarjeta de Identificación Profesional
TC – Tribunal Constitucional
TEDH – Tribunal Europeo de Derechos Humanos
UIP – Unidades de Intervención Policial (Cuerpo Nacional de Policía)

INTRODUCCIÓN

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas comprometen a los Estados a consolidar instituciones públicas más sólidas, transparentes y respetuosas con los derechos humanos, garantizando el acceso efectivo a la justicia de todas las personas (ODS 16). En las sociedades democráticas y garantes de derechos, es necesario que la ciudadanía cuente con las libertades y condiciones necesarias para una vida digna, que le permitan ejercer sus derechos en igualdad, al tiempo que las instituciones puedan desarrollar sus funciones de forma segura.

Frente a este horizonte compartido, la rendición de cuentas de las administraciones públicas y, muy especialmente, de aquellas cuyas actuaciones comprometen el ejercicio y disfrute de derechos fundamentales -, es una máxima que apela a los estados a adoptar mecanismos más modernos, dotados de mayores recursos e independencia, así como de procedimientos legales y disciplinarios mucho más efectivos y transparentes. El objetivo común tiene que ser garantizar el más absoluto respeto a los derechos fundamentales, que los cuerpos policiales tienen la obligación de proteger y acatar.

A nivel internacional el debate en la materia se encuentra plenamente vigente, con distintas contribuciones académicas y de organismos internacionales de derechos humanos. En la actualidad, más de una veintena de países están dotados de mecanismos externos e independientes de supervisión de las actuaciones policiales. Además, organismos como el Comité Contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas o el Co-

mité Europeo de Prevención de la Tortura han recalcado, en repetidas ocasiones y por medio de recomendaciones explícitas, que el Estado español debería crear un mecanismo independiente de control policial para que toda queja o denuncia sea efectivamente investigada. En total, son ya 13 las condenas que el Estado español ha recibido por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por no investigar debidamente las denuncias de tortura y malos tratos.

A nivel estatal, varias iniciativas han empezado a promover este necesario debate en distintos territorios, con el fin de modernizar y actualizar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales. En Cataluña, en noviembre de 2021, el Parlamento, a propuesta de organizaciones de derechos humanos, creó la **Comisión de Estudio sobre el Modelo Policial**. Esta Comisión tiene como objetivo, entre otros, analizar los mecanismos de control, evaluación e investigación de las actuaciones policiales y decidir sobre la eventual recomendación de crear un órgano externo e independiente en la materia.

En 2021 se constituyó, también, la **Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco**, un órgano colegiado con autonomía funcional respecto de la Ertzaintza y del Departamento de Seguridad del Gobierno vasco. Su finalidad es reforzar la legitimidad y confianza de la ciudadanía en la neutralidad y objetividad de los controles sobre la actividad policial. Con anterioridad, en 2018, el Parlamento de Navarra aprobó la creación del **Comité de Buenas Prácticas y Transparencia**, un mecanismo externo de control y supervisión en materia de ética y deontología



Foto: Álvaro Minguito

policial que, sin embargo, todavía no ha sido implementado.

Con el fin de contribuir al debate público, el presente informe ofrece un diagnóstico de los actuales mecanismos de transparencia y rendición de cuentas existentes en los distintos cuerpos policiales del Estado español, bajo la óptica del derecho internacional de los derechos humanos. Su objetivo es poner a disposición de la ciudadanía y de las distintas administraciones y fuerzas políticas una herramienta de análisis para la construcción de política pública. Para ello analiza qué procedimientos internos existen cuando se denuncia una violación de derechos a manos de un o una agente de policía, así como los mecanismos externos – fuera del cuerpo policial- que pueden contribuir a una efectiva investigación de los hechos.

Por medio de cuatro capítulos, la investigación abarca, principalmente, el análisis en la

respuesta policial a las **denuncias por uso indebido de la fuerza en contexto de orden público o protesta, así como de discriminación por perfil étnico-racial** en el espacio público.

Como punto de partida, el informe aborda la normativa internacional en la materia, con el fin de establecer los parámetros que rigen el uso de la fuerza, la prohibición de la discriminación, la investigación efectiva de las violaciones de derechos humanos y la protección de las víctimas, entre otros elementos. El mismo apartado recoge las recomendaciones que organismos internacionales le han hecho al Estado español en materia de rendición de cuentas, así como los principales retos que se identifican a la hora de establecer un órgano externo e independiente de supervisión de la acción policial.

El segundo capítulo recorre los mecanismos de control e investigación internos de los distintos cuerpos policiales que operan

en el Estado: Policía Nacional, Guardia Civil, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza, Policía Foral de Navarra y policías locales. En cada caso, el análisis se detiene en tres momentos clave del actuar policial: el antes, el durante y el después de una operación. En primer lugar, el diagnóstico se centra en la parte preventiva, en concreto, en analizar la normativa existente en materia de regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales, así como en el acceso público a dicha información, como medida de transparencia que garantiza una adecuada rendición de cuentas.

En segundo lugar se analizan algunos de los elementos que configuran la supervisión en terreno durante las operaciones policiales, tales como la actuación de los superiores jerárquicos, la identificación de los y las agentes de policía, la trazabilidad de las armas o las medidas existentes para evitar las identificaciones por perfil étnico-racial. Por último, se estudian los mecanismos de investigación internos ante casos de presunta mala praxis o actuaciones indiciarias de delito, incluidas las especificidades del procedimiento disciplinario y la aplicación de medidas cautelares.

Con el fin de ejemplificar todos los puntos anteriores, el informe incluye 11 casos, recogidos en los anexos, que exponen las principales carencias identificadas a lo largo de toda la investigación. Todos los casos, presentados en formato de fichas, incluyen un relato de los hechos y del procedimiento judicial. Se hacen constar anonimizados, a excepción de aquellos que han trascendido públicamente o en los que las personas afectadas han dado su consentimiento.

Además de los mecanismos internos de los cuerpos policiales, cuando se produce una vulneración de derechos presuntamente cometida por un o una agente de policía, el Estado cuenta con otros órganos para poder garantizar el derecho de la persona afectada a la verdad y a la justicia. En especial, destaca el Poder Judicial como garante de los derechos de la ciudadanía, junto con el Ministerio Fiscal. Asimismo existen otros organismos institucionales como el Defensor del Pueblo (y sus homónimos autonómicos como el Síndic de Greuges o el Ararteko), que también disponen de un mandato en ese sentido.

El **tercer capítulo**, por tanto, se adentra en aquellos **mecanismos que, fuera del cuerpo policial, tienen el deber de investigar y garantizar el acceso efectivo de derechos de las personas afectadas**. Este capítulo propone un breve acercamiento a todos ellos, con el fin de analizar el rol que han jugado en este tipo de procesos, sin perder de vista el papel clave de la sociedad civil, los movimientos sociales, antirracistas y de derechos humanos, que en reiteradas ocasiones han desarrollado iniciativas para monitorear el actuar policial, denunciar sus malas praxis y construir propuestas.

Por último, el cuarto capítulo centra su mirada en las personas afectadas y los múltiples impactos que tiene la violencia institucional en quienes la sufren. En este apartado se profundiza en las secuelas psicológicas que genera y en las consecuencias asociadas a los procesos de impunidad que aparecen cuando los mecanismos de control fallan. También analiza cuando se produce algún tipo de revictimización por parte de las propias administraciones del Estado.

Fruto del análisis anterior, el informe recoge 10 conclusiones que buscan ser un diagnóstico a partir del cual trazar una hoja de ruta en la materia para construir políticas públicas que modernicen los cuerpos policiales, en sintonía con otros Estados de nuestro entorno. Lejos de concluir su labor, la presente investigación es un punto de partida que busca dotar al debate sobre la transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales de un nuevo enfoque basado en la garantía de los derechos humanos.

METODOLOGÍA



Foto: David Fernández Moreno

La investigación realizada para este informe ha incluido revisión de bibliografía especializada en la materia, análisis de documentación jurídica asociada y realización de entrevistas y grupos focales con personas expertas.

El equipo de redacción del informe ha conducido un total de 28 entrevistas semiestructuradas a personas expertas, representantes de la sociedad civil, personas afectadas por violencia policial, así como a representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante FCS), operadores jurídicos y miembros de otras instituciones implicadas como la Defensoría del Pueblo y sus homólogos territoriales. De dichas entrevistas, cuatro fueron vía correo electrónico, seis de forma online, cuatro por teléfono y catorce se realizaron presencialmente en Madrid, Barcelona y Bilbo . Varias de ellas, además, fueron grabadas de manera audiovisual para una posterior difusión de los resultados del informe y una campaña de sensibilización en la temática. Las entrevistas se realizaron mayoritariamente entre mayo y agosto de 2022. Asimismo, se han realizado tres grupos focales distintos entre el 14 y el 28

de junio de 2022: el primero con personas expertas internacionales; el segundo con responsables policiales a nivel estatal, autonómico y local, y finalmente el tercero con representantes de la sociedad civil. La relación concreta de las personas entrevistadas y participantes de cada grupo focal se puede encontrar en el **Anexo 6** de la presente publicación.

Para profundizar en los mecanismos de transparencia y control existentes también se han realizado preguntas parlamentarias y demandas al portal de transparencia. Sin embargo, en el momento de la publicación del presente informe éstas todavía no han recibido respuesta.

El grupo de redacción ha contado con la participación de parte del equipo de las entidades de derechos humanos Irídia - Centro para la Defensa de los Derechos Humanos, Novact y Rights International Spain.

CAPÍTULO 1

Normativa y recomendaciones internacionales en materia de transparencia y rendición de cuentas

En el discurso de apertura de la sesión plenaria del Parlamento Europeo del 21 de octubre 2020, la Comisaria de Interior de la Unión Europea¹ se pronunció respecto a la brutalidad policial. Entre sus palabras, destacó su preocupación por el registro de “casos de violencia policial ilegales” en la Unión Europea y apuntó al principio de proporcionalidad que debe regir cualquier uso de la fuerza por parte de las autoridades policiales. La Comisaria aprovechó su presentación para condenar “toda forma del uso ilegal o desproporcionado de la violencia y de las prácticas discriminatorias perpetradas por la policía”, como violaciones de los derechos fundamentales que requieren de mecanismos de control y supervisión que cumplan con el deber de investigar en profundidad. Así pues, el discurso pone en evidencia el gran desafío actual en referencia a la regulación, control y rendición de cuentas de las FCS, en el marco de la normativa internacional y regional.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben respetar los estándares internacionales de uso de la fuerza cristalizados en distintos códigos de conducta, protocolos y principios básicos. Son especialmente destacables el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, las Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de ha-

cer cumplir la ley, el Código internacional de conducta para los titulares de cargos públicos, el Código europeo de ética de la policía o las Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden.

En este sentido, resulta esencial tener en cuenta que una de las causas principales de la extralimitación en el uso de la fuerza, la tortura, el maltrato o las muertes bajo custodia policial es la impunidad; es decir, en palabras del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, “la falta de investigación, enjuiciamiento, condena y castigo adecuados de los policías responsables de ejecuciones extrajudiciales u otros abusos contra los derechos humanos”².

A continuación, se presenta un recorrido por la normativa internacional y regional europea relacionada con el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, partiendo de la premisa que el marco general de aplicación es el del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH).

¹ Discurso de la comisaria de Interior de la Unión Europea, Ylva Johansson (2019-2014), en el Parlamento Europeo el 21 de octubre de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-speech-police-brutality-european-parliament-plenary-session_en

² Philip Alston, *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias: Estudio de mecanismos de control de la policía* (A/HRC/14/24/Add.8) (Naciones Unidas, 28 de mayo de 2010), párr. 16. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/137/51/PDF/G1013751.pdf?OpenElement>

1.1. Uso de la fuerza por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

En el ejercicio de sus funciones para hacer cumplir la ley, las FCS están especialmente vinculadas por dos derechos cristalizados en varios tratados o declaraciones internacionales y regionales: el derecho a la vida y la prohibición de la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

El derecho a la vida está reconocido, entre otras convenciones y tratados, en el artículo 6 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas (en adelante PIDCP). En diversas ocasiones, el Comité de Derechos Humanos (en adelante CDH) ha puesto en evidencia la necesidad de determinar el alcance y aplicación del derecho a la vida por su gran importancia, ya que es considerado uno de los tres derechos inderogables incluidos en el Pacto. En la Observación general núm. 36 se subraya la obligación de proteger dicho derecho, un hecho que implica la incorporación de medidas necesarias para controlar “el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; los procedimientos diseñados para garantizar que las acciones de las fuerzas del orden se planifiquen de manera adecuada y coherente para minimizar el riesgo que pueden suponer para la vida; la obligación de notificar, revisar e investigar todos los incidentes letales y otros incidentes que supongan un peligro para la vida; y el suministro de equipamiento y medios ‘menos letales’ y de protección adecuados para las fuerzas encargadas del control de masas”.³ A nivel regional, el derecho a la vida también se reconoce en el Convenio europeo de derechos humanos así como en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

³ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación general núm. 36 relativa al derecho a la vida (artículo 6) del PIDCP (CCPR/C/GC/36)* (Naciones Unidas, 30 de octubre de 2018), párr. 13. Disponible en: <https://ccprcentre.org/ccpr-general-comments>.

A su vez, el derecho internacional establece, también como norma imperativa, la prohibición de la tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante tortura o malos tratos), que queda reflejada en diferentes tratados, incluidos el PIDCP y la Convención contra la tortura y otros malos tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, o el Convenio europeo de derechos humanos y la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea ya mencionados. En este sentido, el CDH concretó en la Observación general núm. 20 que la prohibición de la tortura y los malos tratos “se refiere no solamente a los actos que causan a la víctima dolor físico, sino también a los que causan sufrimiento moral”.⁴

Por otro lado, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas⁵ limita el uso de la fuerza como un recurso excepcional “en la medida en que razonablemente sea necesario” en virtud del principio de proporcionalidad.⁶ En sintonía con lo mencionado, las disposiciones especiales de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego refuerzan la excepcionalidad del uso de la fuerza y de las armas letales, a la vez que presentan la importancia de la identificación y advertencia de los agentes en esas circunstancias,⁷ así como el cumplimiento de directrices específicas para el empleo de dicho armamento.

El Informe conjunto sobre la correcta gestión de las manifestaciones,⁸ resultado de la petición del CDH, se ha convertido en el punto de referencia para la buena actuación de las FCS en la gestión del orden público y el empleo del uso de la fuerza, particularmente en el marco

⁴ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación general núm. 20 relativa a la prohibición de la tortura u otros malos tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7) del PIDCP (HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 10 de marzo de 199), párr. 5*. Disponible en: <https://ccprcentre.org/ccpr-general-comments>.

⁵ ACNUDH, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* Adoptado por la Asamblea al en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials>

⁶ *Ibid*, art. 3.a y 3.c.

⁷ ACNUDH, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (Naciones Unidas, 1990), disposiciones especiales, párr. 9 y 10.

⁸ Consejo de Derechos Humanos, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de manifestación y asociación y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarios o arbitrarias sobre la gestión adecuada de las manifestaciones (A/HRC/31/66)* (Naciones Unidas, 4 de febrero de 2016). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>.

de reuniones pacíficas. Los diez principios que establece obligan a los Estados miembro a respetar y proteger los derechos, así como la participación ciudadana en el espacio público, sin distinción o discriminación alguna.⁹ Además, el documento amplía los cinco principios a tener en cuenta para el uso de la fuerza: la legalidad, la precaución, la necesidad, la proporcionalidad y la rendición de cuentas.¹⁰

1.2. Funciones de mantenimiento del orden público

La normativa internacional entiende por orden público el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios fundamentales en que se basa dicha sociedad, que incluye el derecho de reunión pacífica.¹¹ Por ese motivo, exige a los Estados miembro que no se basen en una definición demasiado amplia que pueda incluir y justificar un gran número de restricciones del **derecho de reunión pacífica y de libertad de expresión**.¹²

El derecho de reunión pacífica se articula en términos similares con diversos instrumentos internacionales y regionales, junto a otros órganos de vigilancia que han trabajado en su contenido para una mayor comprensión y aplicación. Un ejemplo de ello es la **Observación general núm. 37** del Comité de Derechos Humanos relativa al derecho a la reunión pacífica que, en pocos años, se ha convertido en la guía normativa de referencia para la protección de los derechos en el espacio público. Es importante remarcar que el derecho de reunión pacífica se considera una herramienta que se puede utilizar y se ha utilizado para reconocer y hacer realidad muchos otros derechos.¹³

⁹ Ibid, párr. 14-17.

¹⁰ Ibid, párr. 50-67.

¹¹ Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 37 relativa al Derecho a la Reunión Pacífica* (Art. 21) del PIDCP, párr. 44. Disponible en: <https://ccprcentre.org/ccpr-general-comments>

¹² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Artículo 19 y 21.

¹³ Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 37*, párr. 2.

A pesar de tratarse de un derecho individual, se ejerce colectivamente, con o sin previsión, y el mismo contempla la adopción de formas y espacios diferentes. La **Observación general núm. 37** define el componente pacífico, así como la noción de violencia, que limita el ámbito de protección del derecho. El CDH señala que “no siempre hay una línea divisoria clara entre las reuniones pacíficas y las que no lo son, pero hay una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas”,¹⁴ por lo que los actos de violencia tienen que ser analizados de manera individual. Si bien puede contar con posibles, pero limitadas, restricciones,¹⁵ la obligación de proteger el derecho de reunión pacífica se debe regir por la evaluación diferenciada e individual de las personas que están ejerciendo dicho derecho.¹⁶ Incluso en los casos excepcionales en los cuales se decida proceder a la dispersión de la reunión, la actuación de las FCS debe evitar el uso de la fuerza y agotar todos los medios no violentos posibles,¹⁷ partiendo de la base que el uso de armas de fuego para dispersar una reunión es ilegal y que el empleo de armas menos letales para dispersar una reunión debe considerarse una medida de último recurso.¹⁸

Los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego¹⁹ han sido el principal instrumento regulador en el ámbito internacional en lo que respecta al uso de la fuerza en el mantenimiento del orden. A pesar de su vigencia, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas publicó la **Guía de orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden** a raíz de la petición de delimitar el uso de esas armas en relación con los principios inscritos en la normativa internacional. El

¹⁴ Ibid, párr. 17.

¹⁵ Restricciones recogidas en la segunda parte del Artículo 21 del PIDCP, así como en la Observación General núm. 37, párr. 36.

¹⁶ ACNUDH, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden* (Naciones Unidas, 2020). Sección 6.3.2, pág. 27. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/LLW_Guidance_SP.pdf

¹⁷ Comité de Derechos Humanos, *Observación General núm. 37*, párr. 14 y 78.

¹⁸ ACNUDH, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden*. Sección 6.3.3 y 6.3.4, pp. 27-28.

¹⁹ ACNUDH, *Principios Básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego*, Principios 13 y 14.

documento plantea la cuestión de las armas menos letales de manera extensa —antes, durante y después de ser usadas—, entendiendo que los efectos de su empleo se definen previamente a la actuación de los agentes. Desde su publicación, el documento se ha convertido en una guía operativa para el empleo y el seguimiento de este tipo de armamento, ya que ejemplifica el uso de la fuerza en situaciones específicas, entre las que se incluye el uso de la fuerza durante el desarrollo de reuniones, así como el uso de determinadas armas menos letales como los proyectiles de impacto cinético²⁰ y las pistolas de descarga eléctrica (conocidas como tásers).

1.3. Prohibición de la discriminación

Toda la normativa tanto internacional como regional que se ha mencionado y que se mencionará a lo largo del capítulo incluye los principios de igualdad y de no discriminación de manera unánime, regidos por el artículo 10 y 26 del PIDCP, apoyados por la **Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial** (en adelante ICERD). A pesar de que la ICERD no se refiere de manera explícita a prácticas discriminatorias concretas, como la elaboración de perfiles raciales, recoge un gran número de aspectos que obligan a los Estados miembro a reparar y prevenirlos,²¹ ya que suponen una violación clara de varios derechos humanos reconocidos y protegidos por el DIDH.²² Como consecuencia, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante CERD) dedicó la **Recomendación general núm. 36** a la prevención y lucha contra la elaboración de perfiles raciales por parte de los agentes del

orden,²³ recordando que el uso de esta práctica es considerada ilegal.²⁴ Para completar el alcance e incidir en la prevención de esta, teniendo en cuenta que puede producirse en cualquier actividad policial, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha publicado diferentes manuales y guías relativos a situaciones en las que pueden ocurrir dichas prácticas, como los controles fronterizos y de aduanas.²⁵

Al mismo tiempo, diferentes organismos europeos, como la **Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia** (en adelante ECRI), han apuntado la urgencia de luchar contra la discriminación y asegurar la eficacia policial en conjunción con el respeto de los derechos humanos fundamentales. En los últimos años, con el revulsivo que generó el movimiento mundial de Black Lives Matter, el marco jurídico de la Unión Europea se ha comprometido a abordar la cuestión del racismo y la discriminación en la labor policial con el fin de detectar estas actitudes y erradicarlas.²⁶ Es alarmante que actualmente no exista un enfoque transversal que abarque todos los ámbitos de la discriminación dentro de la legislación de la Unión Europea. Por ello, la ECRI está trabajando en la evaluación global del marco jurídico vigente para determinar cómo mejorar su alcance y aplicación y, a la vez, apoyar a los Estados miembro para prevenir actitudes discriminatorias en el ámbito policial.

Finalmente, la **Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** (en adelante FRA) se ha centrado en investigar la actuación

²⁰ ACNUDH, *Orientaciones en materia de Derechos Humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden*, Sección 7.5., p. 40.

²¹ Comité para la Eliminación Racial, *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Art. 2, 5, 6 y 7.

²² La elaboración de perfiles raciales vulnera el derecho de las personas a no sufrir discriminación racial, así como afecta a otros derechos como el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, a la intimidad, la libertad de circulación, la libertad de asociación, el derecho al Trabajo, el derecho a la salud y el derecho a un recurso efectivo, ent

²³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, *Recomendación general núm. 36 relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden* (CERD/C/GC/36) (Naciones Unidas, 17 de diciembre de 2020), párr. 15 y 16. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/349/53/PDF/G2034953.pdf?OpenElement>

²⁴ Consejo de Europa, *Directiva relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detención o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales y a la libre circulación de dichos datos* (2016/680) (Bruselas, 27 de abril de 2016), Art. 2, párr. 3. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00089-00131.pdf>

²⁵ ACNUDH, *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*, 2015. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf

²⁶ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Unión de la Igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025* (COM(2020) 565 final) (Bruselas, 18 de septiembre de 2020). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0565&from=ES>



Foto: Dani Gago

policial relativa a la elaboración de perfiles raciales, aportando recursos a la Agencia Europea para la Formación Policial, para mejorar la capacitación de las FCS y garantizar el respeto de los derechos y principios fundamentales, en particular el de no discriminación.²⁷ Desde hace años, la FRA evidencia que las consideraciones raciales influyen en la probabilidad de ser detenido por la policía²⁸ y que el miedo a las represalias, la desconfianza y la noción de impunidad prevén la presentación de denuncias y quejas en estos casos.²⁹ Infradenuncia que, a su vez, dificulta el control del cumplimiento de la ley y la elaboración de políticas públicas.

1.4. Alcance de la obligación de investigar

La obligación de investigar de forma efectiva y exhaustiva — así como la exigencia de que existan recursos efectivos para denunciar las vulneraciones de derechos— está reconocida de forma clara en el DIDH y, por ende, en el derecho interno. En particular, el artículo 2 del PIDCP exige que los Estados adopten las medidas oportunas y necesarias para proteger los derechos reconocidos en el Pacto. El CDH, en la **Observación general núm. 31**, señaló que, además de lo mencionado, “los Estados Parte habrán de garantizar que todas las personas dispongan de recursos accesibles y efectivos para reivindicar esos derechos, considerando que ‘el hecho de que un Estado Parte no investigue las denuncias

²⁷ FRA, *Guía para prevenir la elaboración ilícita de perfiles en la actualidad y en el futuro* (Luxemburgo, 2019). Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-preventing-unlawful-profiling-guide_es.pdf

²⁸ FRA, *Segunda Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: Ser Negro en la Unión Europea* (Luxemburgo, 2018). El documento documenta que el 14 % de los encuestados respondieron que la policía les había detenido y el 40 % de ellos tenían la impresión de que dicha acción se debió a su origen étnico o por ser migrantes. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu_en.pdf

²⁹ *Ibid*, El documento recoge que el 28 % de las personas encuestadas que sufrieron agresiones físicas motivados por el odio, denunciaron el incidente más reciente de este tipo de violencia en los 5 años anteriores, expresando que la denuncia no serviría de nada (34 %) o la desconfianza o temes hacia la policía (28 %).

de violación puede ser de por sí una vulneración del Pacto”.³⁰

El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha reiterado la obligación de investigar y las graves consecuencias de no hacerlo. El último de los diez principios recogidos en el **Informe relativo a la gestión de manifestaciones** está dedicado a la obligación de los Estados de investigar de manera efectiva y exhaustiva, descrito como: “Una investigación oficial iniciada por el mismo Estado, la total independencia de los actores implicados en el proceso, la capacidad de determinar si el hecho recogido estaba justificado en el marco que tuvo lugar; un nivel de prontitud y rapidez razonable; y un nivel de escrutinio público”. Además, **expone la necesidad de garantizar la rendición de cuentas más allá de los procesos judiciales en marcha, trabajando en paralelo con “niveles adicionales de supervisión no judicial, incluyendo un proceso de investigación interna eficaz y un órgano de supervisión independiente”**. El informe concluye con una serie de recomendaciones ampliables a cualquier investigación relativa a la violación de los derechos fundamentales, como garantía de que las malas conductas de las FCS no sean impunes e impliquen sanciones.³¹ **La normativa internacional en la lucha contra la impunidad señala la falta de supervisión y control externo como un elemento promotor de la misma**, ya que si dichas violaciones no se castigan, alimentan la cultura de la impunidad del Estado; un hecho que, en definitiva, fomenta a la vez nuevas violaciones de los mismos derechos.

Por ello, **el deber de investigar —y de hacerlo de manera efectiva— se establece como una doble exigencia para los Estados**. En primer lugar, el Estado debe cumplir con las obligaciones de investigar y rendir cuentas en el caso individual de la víctima, para asegurar la reparación de la víctima; por otro lado, debe

³⁰ Comité de Derechos Humanos, *Observación General núm. 31* (Art. 2) del PIDCP, relativa a la Naturaleza de la Obligación Jurídica General impuesta a los Estados Partes en el Pacto (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13) (Naciones Unidas, 26 de mayo de 2004), párr. 15. Disponible en: <https://ccprcentre.org/ccpr-general-comments>

³¹ Consejo de Derechos Humanos, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de manifestación y asociación y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre la gestión adecuada de las manifestaciones*, párr. 90, 94 y 96, a.

cumplir con sus obligaciones de diligencia para prevenir futuras violaciones, a la vez que actuar ante las agresiones más graves de los derechos humanos.

1.4.1. Elementos del deber de investigar

La obligación de llevar a cabo investigaciones efectivas y exhaustivas deviene la vertiente procesal de la protección del derecho a la vida y de la prohibición de la tortura, así como el derecho a la existencia de recursos efectivos. A nivel regional, estos derechos se reconocen en los artículos 2, 3 y 13 del CEDH, cuyo desarrollo e interpretación puede encontrarse en multitud de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH).

Asimismo, existen diversos protocolos y guías para el desarrollo adecuado de investigaciones efectivas, como **el Protocolo de Minnesota, el Protocolo de Estambul, las Normas de Nelson Mandela, las Normas de Bangkok y el Protocolo de Berkeley**. Estos documentos prácticos se complementan con diferentes textos normativos, jurisprudencia o doctrina de órganos internacionales y regionales que describen los principios básicos que deben regir una documentación e investigación efectivas. La finalidad es garantizar la sanción de los actores responsables, promover la rendición de cuentas, prevenir la impunidad y extraer lecciones aprendidas para revisar las prácticas empleadas y asegurar que no se repitan las improcedentes. De este modo, la normativa internacional detalla el deber de investigar todos los casos documentados,³² incluso en los que no exista una denuncia.³³ En este sentido, **la obligación de investigar exige que las investigaciones sean prontas, efectivas y**

³² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias* (1989/65) (24 de mayo de 1989), párr. 9. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/executions.pdf>

³³ Organización de las Naciones Unidas, *Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros malos tratos o penes crueles, inhumanos o degradantes* (55/89/Anexo) (4 de diciembre de 2000). Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/principles-effective-investigation-and-documentation-torture-and>

exhaustivas, independientes e imparciales, y transparentes.³⁴

El **Protocolo de Minnesota** establece una norma común para investigar la violación del derecho a la vida, a la vez que introduce una serie de principios y directrices comunes para todos los actores que participaran, de una manera u otra, en la investigación.³⁵ De manera similar, el tercer capítulo del **Protocolo de Estambul**, dedicado a la investigación judicial de la tortura o malos tratos, reafirma los principios mencionados y da directrices para una investigación y documentación efectivas,³⁶ así como para la creación de una comisión de investigación independiente para este tipo de casos.³⁷

El derecho a una investigación efectiva ha sido consagrado por el **TEDH**, no únicamente como una declaración de intenciones, sino como una verdadera garantía que conlleva la imposición a los Estados de actuar e investigar ante las agresiones más graves de los derechos humanos.³⁸ **Dentro de la jurisprudencia del TEDH se han definido cinco principios para el desarrollo de una investigación eficaz de denuncias contra la policía,**³⁹ que complementan los definidos por la normativa internacional:⁴⁰

Independencia: no debe existir una relación institucional o jerárquica entre los investigadores y el agente de policía demandado.

³⁴ ACNUDH, *Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas* (Naciones Unidas, 2016), párr. 22-33. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinnesotaProtocol_SP.pdf

³⁵ *Ibid*, párr. 47-49.

³⁶ ACNUDH, *Protocolo de Estambul. Manual de Investigación y Documentación Efectiva sobre Tortura, Castigos y Tratamientos Cruels, Inhumanos o Degradantes* (Serie de Capacitación Profesional núm. 8/Rev.1) (Naciones Unidas, 2004), párr. 78-84. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/training8rev1sp.pdf>

³⁷ *Ibid*, párr. 107-119.

³⁸ Dicha obligación se basa en el Artículo 2 (Derecho a la vida) y el Artículo 3 (Prohibición de la tortura) en conjunción con el Artículo 6 (Derecho a un proceso equitativo) y el Artículo 13 (Derecho a un recurso efectivo) del CEDH.

³⁹ Los cinco principios del CEDH sobre la investigación eficaz de denuncias contra la policía son obligaciones estipuladas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para la investigación de incidentes graves en los que está implicada la policía, y que guardan relación con los artículos 2 o 3 del CEDH.

⁴⁰ Consejo Europeo, *Opinión del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa Sobre la Resolución Independiente y Eficaz de Denuncias Contra la Policía* (CommDH(2009)4) (12 de marzo de 2009), p. 8. Disponible en: <https://rm.coe.int/opinion-del-comisario-de-derechos-humanos-sobre-la-resolucion-independ/16806da7f2>

Pertinencia: la investigación debe permitir la recopilación de las pruebas necesarias para identificar y determinar si se procede a sancionar a los responsables.

Diligencia: la investigación se ha de realizar sin dilación y con rapidez.

Control público: los procedimientos y la adopción de decisiones deben ser abiertos y transparentes.

Participación de la víctima: el demandante deberá participar en el proceso de denuncia.

La incorporación imperativa del deber de investigar ha constatado la insuficiencia de las competencias, así como la falta de independencia de las investigaciones conducidas por mecanismos internos. Dicha carencia ha derivado en la redacción de principios para la investigación efectiva por medio de una investigación análoga con actores independientes, que garanticen su competencia e imparcialidad. La Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo Económico de las Naciones Unidas han mostrado la necesidad de involucrar profesionales independientes para responsabilizarse, de manera competente e imparcial, de investigar,⁴¹ y, en consecuencia, otorgar el poder y la información necesarios para la labor de esta autoridad investigadora.⁴²

1.4.2. Transparencia y rendición de cuentas

En la normativa internacional la noción de transparencia se vincula con la lucha contra la corrupción y el derecho económico internacional debido a la falta de precisión de su alcance, forma y significado. La **Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción** incorpora la noción de transparencia como una exigencia a los Estados miembro para, por una parte, “aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas”, y, por otra parte, “adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir con-

flictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas”.⁴³

Tal y como se emplea en el derecho internacional, el principio de transparencia se puede interpretar en virtud del **derecho a la información**,⁴⁴ recogido en multitud de tratados y convenciones. El derecho de pedir y recibir información ha sido definido por diferentes comentarios generales de las Naciones Unidas y por el **Relator Especial de la libertad de opinión y de expresión**, que considera que su mero ejercicio facilita a la ciudadanía el cumplimiento de otros derechos, así como su participación en discusiones públicas.⁴⁵ Dichos documentos señalan la necesidad de incorporar procedimientos legales para dar validez al derecho en sí mismo como a su acceso. En 2022, ante la petición del CDH, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas publicó un **informe centrado en buenas prácticas para la constitución de un marco normativo en el ámbito nacional para facilitar el acceso a la información de entidades públicas**⁴⁶ como una lección aprendida tras la pandemia de la COVID-19.

La noción de transparencia se relaciona con los valores de democracia, estado de derecho, integridad y confianza, ya sea en forma de norma o de técnica para el funcionamiento y la rendición de cuentas de los gobiernos al servicio del interés público.

“La rendición de cuentas de la policía significa que ésta acepta ser cuestionada por sus decisiones y acciones y acepta las consecuencias de ser declarada culpable de mala conducta, incluyendo sanciones y tener que compensar a las víctimas. Sin esta transparencia, la corrupción y otras

41 Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias. Principio 9 y 11; Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura u otros malos tratos, párr. 2.

42 Ibid, principio 10, párr. 3.

43 Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, *Convención Contra la Corrupción* (Naciones Unidas, 2004), art. 7, párr. 3 y 4. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

44 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 19; Convenio europeo de derechos humanos, Art. 10.

45 El Relator Especial de la Libertad de Opinión y de Expresión ha planteado esta cuestión relativa al derecho a la información en sus informes anuales desde 1997.

46 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Libertad de opinión y expresión: informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos (A/HRC/49/38)* (Naciones Unidas, 10 de enero de 2022). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/003/90/PDF/G2200390.pdf?OpenElement>

formas de mala conducta policial prosperan, dado que cierto secretismo está inevitablemente asociado a la mala conducta. Por un lado, es improbable que la rendición de cuentas sea efectiva en los sistemas policiales que carecen de integridad, donde la falta de integridad y la ineficacia de la rendición de cuentas están conectadas y se refuerzan mutuamente. Por otro lado, la transparencia, la apertura al escrutinio, la integridad y la legitimidad también se refuerzan mutuamente”.⁴⁷

El **Estudio sobre los mecanismos de control de la policía**⁴⁸ reflexiona sobre la noción de impunidad y la ausencia de garantías para la rendición de cuentas relacionadas con la labor de las FCS.⁴⁹ Así, el documento señala como causantes de estas circunstancias la existencia de mecanismos de asuntos internos de la policía poco estructurados e ineficaces, una capacidad forense inexistente, programas inadecuados de protección de testigos para que las personas puedan denunciar dichos abusos, un sistema penal incompetente y la existencia de una comisión de investigación deficiente e insuficiente.⁵⁰

Asimismo, la normativa internacional apunta a las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (en adelante INDH) como facilitadoras y promotoras de la consolidación de la transparencia, entendida como un mecanismo de control y protección de los derechos humanos.⁵¹ Los principios que regulan el funcionamiento de las INDH⁵² señalan la posibilidad de que algunas de ellas reciban quejas e investiguen con el apoyo de los sistemas de gestión de casos; en definitiva, “con el objetivo de establecer mecanismos de investigación claros, consistentes y efectivos,

así como apoyar la capacidad de proporcionar recomendaciones para abordar los casos relativos a los derechos humanos”.⁵³

1.5. La protección de las víctimas

El DIDH reconoce a las víctimas de violaciones de derechos humanos el **derecho a un recurso efectivo**, recogido en la mayoría de tratados internacionales y regionales mencionados hasta el momento.⁵⁴ **Éste comprende el derecho a un acceso equitativo y efectivo; una reparación adecuada, efectiva y rápida y el acceso a la información relativa a las violaciones sufridas y los mecanismos de reparación.**⁵⁵

Diversos organismos internacionales han desarrollado una atención especial al papel de las víctimas y han estipulado la importancia de su protección, así como de su reparación y participación en el transcurso de las investigaciones. Un ejemplo de ello es la **Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder** que, más allá de reflexionar sobre la definición de víctima, establece su acceso a la justicia y a un trato justo para la reparación efectiva y rápida del daño sufrido.⁵⁶

De manera más detallada, la **Comité Contra la Tortura** (en adelante CAT, por sus siglas en inglés) incide en el derecho de las víctimas a ser escuchadas y a ser también incluidas y protegidas durante el proceso de presentar una queja,⁵⁷ a la vez que se produce la consecuente reparación “para que la víctima de un acto de

47 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on police accountability, oversight and integrity. Criminal Justice Handbook Series* (New York: 2011), p. 9. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf

48 Philip Alston, *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias: Estudio de mecanismos de control de la policía*. párr. 61-64.

49 Ibid, párr. 3, 4, 16, 17 y 18.

50 Ibid, párr. 2 y 25.

51 Ibid, párr. 65-70.

52 ACNUDH, *Principios de París Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos* (A/RES/48/134) (Naciones Unidas, _ de diciembre de 1993).

53 ACNUDH y UNDP, *Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions* (Naciones Unidas, diciembre de 2010), p. 12.

54 Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 13 y 14 de la Convención Contra la Tortura u otros malos tratos; Artículo 16 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; y el Artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 13 del Convenio europeo de derechos humanos.

55 Consejo de Derechos Humanos, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de manifestación y asociación y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre la gestión adecuada de las manifestaciones*. párr. 89.

56 ACNUDH, *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder* (A/RES/30/34) (Naciones Unidas, 29 de noviembre de 1985), párr. 4-7.

57 Comité Contra la Tortura, *Convención Contra la Tortura y Otros Malos Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradante*, art. 13.

tortura obtenga y tenga derecho exigible a una indemnización justa y adecuada”.⁵⁸ El Comité presentó en la **Observación general núm. 3 la necesidad de definir el concepto de reparación de manera integral** y desarrolló las cinco formas de reparación establecidas por la normativa internacional: la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.⁵⁹ La expresión y aplicación de todas ellas se basa en que los Estados tienen la doble obligación de asegurar que las víctimas disfruten de una reparación efectiva y completa, a la vez que promulgan la legislación relativa a la creación y funcionamiento de mecanismos de denuncia y de investigación externos e independientes que puedan asegurar dicho proceso.⁶⁰

1.6. Recomendaciones al Estado español

En los últimos años, diferentes organismos internacionales, incluidos **el CDH, el CAT y el Comité Europeo de Prevención de la Tortura** (en adelante CPT), han recalcado, en repetidas ocasiones y por medio de recomendaciones explícitas, que **el Estado español debería crear un mecanismo independiente de control policial para que toda queja y/o denuncia sea efectivamente investigada.**

En 2015, el CDH⁶¹ expresó su preocupación en referencia a la práctica de elaborar perfiles raciales y la discriminación racial o étnica persistente en los controles policiales,⁶² junto al uso excesivo de la fuerza de las FCS, en particular en el marco de protestas ciudadanas. Asimismo, el Comité lamentó las “debilidades en las investigaciones de denuncias y sanciones”, así como la “concesión de indultos a policías con-

denados por el delito de tortura”, promotores de la sensación de impunidad por parte de las FCS en el Estado español.⁶³ El mismo año, el CAT reforzó los motivos de preocupación y las recomendaciones del CDH, reiterando el excesivo uso de la fuerza por parte de las FCS, con particular atención a los hechos ocurridos en la playa del Tarajal⁶⁴ (ver Caso número 6 del Anexo 5); a la vez que los esfuerzos, calificados como insuficientes, para “investigar de forma pronta, eficaz, imparcial y completa las denuncias de actos de tortura y malos tratos por parte de las FCS”.⁶⁵ Por ello, ambos comités han instado al Estado español a tomar medidas inmediatas para limitar y guiar el uso de la fuerza y combatir la impunidad, entre las cuales destacan:

1. **Poner fin al uso desproporcionado de la fuerza** por parte de los agentes del orden, asegurándose de que existan normas claras y vinculantes sobre el uso de la fuerza que se ajusten a la normativa internacional.⁶⁶
2. **La creación de un mecanismo independiente que realice investigaciones rápidas, imparciales y exhaustivas de todas las denuncias de tortura o malos tratos policiales.**⁶⁷ En particular, el CAT recomienda asegurar la identificación de los agentes responsables de la protección del orden público; exámenes médicos y forenses exhaustivos, imparciales, precisos y de calidad, y la protección de las personas denunciadas y víctimas para que obtengan una indemnización justa y adecuada.⁶⁸

Años más tarde, el CDH, en el **tercer ciclo del Examen Periódico Universal** (en adelante EPU) sobre el Estado español, reiteró las

58 Ibid, art. 14.

59 Comité Contra la Tortura, Observaciones Generales aprobadas por el Comité Contra la Tortura (núm. 3 CAT/C/GC/3), párr. 2. Disponible en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CAT/00_5_obs_grales_CAT.html#GC3

60 Ibid, párr. 5.

61 Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el Sexto Informe Periódico de España* (CCPR/C/ESP/6, Sesiones 3174 y 3175) (Naciones Unidas, 2015).

62 Ibid, párr. 7, 8 y 9.

63 Ibid, párr. 14 y 26.

64 Comité Contra la Tortura, *Observaciones finales sobre el Sexto Informe Periódico de España*, (CAT/C/ESP/6) que se aprobaron en la sesión 1328° (CAT/C/SR.1328) del 15 de mayo de 2015, párr. 19. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ESP/CAT_C_ESP_CO_6_20489_S.pdf

65 Ibid, párr. 20.

66 Ibid, párr. 18.

67 Ibid, párr. 19; Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el Sexto Informe Periódico de España*, párr. 14.c.

68 Ibid, párr.

mismas preocupaciones, aún sin resolver.⁶⁹ El Estado español respondió con su compromiso de abordar la situación y “garantizar que todas las denuncias contra las fuerzas de seguridad por tortura u otros malos tratos sean objeto de una investigación rápida, exhaustiva e imparcial; que los presuntos implicados sean juzgados en tribunales civiles y que las víctimas reciban una reparación adecuada”,⁷⁰ así como “adoptar medidas para garantizar el pleno respeto de los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica, e investigar de manera efectiva todas las denuncias contra las fuerzas de seguridad por uso excesivo de la fuerza”.⁷¹ Para poner punto final al EPU, la Comisaria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas envió una carta al Ministro de Interior del Estado español reiterando sus obligaciones en el marco de la normativa internacional en materia de derechos humanos, incluida la labor y conducta de las FCS.⁷²

Por otro lado, en el ámbito regional, **el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa**, en una carta al Ministro de Interior del Estado español, instó al Estado a garantizar el desarrollo de “investigaciones rápidas, independientes y efectivas de todas las denuncias de mala conducta policial” con el objetivo de asegurar los procesos de rendición de cuentas pertinentes de todas ellas, a la vez que preservar la confianza de la ciudadanía en las FCS. En la misma comunicación y en sintonía con la preocupación planteada, el Comisario recomendó al Estado la creación de un nuevo mecanismo independiente de denuncias contra la policía, tras **constatar que “los mecanismos existentes no son suficientes para garantizar la sanción adecuada de todos los casos**

de abuso policial, así como la reparación efectiva de las víctimas de dichos abusos”.⁷³

1.7. Retos ante la creación de un mecanismo independiente de supervisión y rendición de cuentas de la Policía

En la actualidad, existen numerosos ejemplos de países que han incorporado este tipo de mecanismos externos e independientes para garantizar investigaciones independientes, imparciales y diligentes de las denuncias de mala praxis policial o indiciarias de delito. Su existencia potencia, además, que las víctimas de uso excesivo de la fuerza puedan interponer denuncias sin miedo a represalias y lograr acceder al derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Se entienden como **oficinas especializadas que tienen el mandato de supervisar el funcionamiento de las instituciones policiales y el actuar de sus miembros.**⁷⁴

Algunos de los puntos clave a tener en cuenta a la hora de crear un mecanismo de esta naturaleza son el marco legal, el mandato y capacidad de formular recomendaciones, la selección del personal, la accesibilidad, los recursos disponibles, la transparencia y rendición de cuentas y la participación de las víctimas y la sociedad civil, entre otros. A continuación, se apuntan brevemente algunos de ellos, partiendo de la base de que la creación de estos órganos responde a un contexto territorial y a unas

⁶⁹ Comité de Derechos Humanos, *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos sobre el Examen Periódico Universal: recopilación sobre España* (35º período de sesiones) (Naciones Unidas, 20 al 31 de enero de 2020). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/069/36/PDF/G2006936.pdf?OpenElement>

⁷⁰ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: España* (A/HRC/44/7) (Naciones Unidas, 18 de marzo de 2020), Parte II, párr. 150.66. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/069/36/PDF/G2006936.pdf?OpenElement>

⁷¹ *Ibid.*, párr. 150.92 y 150.95.

⁷² ACNUDH, *Carta de la Alta Comisaria de las Naciones Unidas al Ministro de Interior del Estado Español* (Naciones Unidas, 4 de diciembre de 2020), Anexo, sección B (B.1 y B.2).

⁷³ Nils Muiznieks, Carta al Ministro de Interior de España del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (CommHR/NM/jp 036-2017) (Estrasburgo, 4 de octubre de 2017), pp. 1 y 2. Disponible en línea en: <https://rm.coe.int/letter-to-the-spanish-authorities-concerning-disproportionate-use-of-f/168075ae1a>

⁷⁴ Amnistía Internacional, *Policías bajo la lupa: cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía en las Américas* (2021).



Foto: Antonio Sampere

necesidades muy concretas y que, por tanto, el debate internacional en la materia sigue vigente hoy en día.

Con el fin de garantizar la sostenibilidad y el cumplimiento de su mandato, Amnistía Internacional ha sido clara en considerar que el establecimiento de estos mecanismos debe hacerse por ley. Si los elementos constitutivos de este órgano se dejan a decisión del nivel administrativo, se corre el riesgo de que quede sometido a cambios y presiones políticas, así como a injerencias indebidas de las autoridades ejecutivas o de intereses particulares, que, a la larga, comprometerán su independencia e imparcialidad.⁷⁵ Bajo esa lógica, defiende la **elaboración de una ley como una herramienta de confianza pública**.

En esa misma línea se ha posicionado la Open Society Justice Initiative (en adelante OSJI), que insiste en la necesidad de que esta se diferencie de la legislación que regula a las propias FCS. Tener legislaciones separadas, asegura la OSJI, ayuda a garantizar su independencia, permite clarificar mejor su mandato y definir sus poderes, a la vez que facilita su reforma en caso de que el mandato quede establecido bajo un marco demasiado estrecho o amplio.⁷⁶ La OSJI también destaca que otra ventaja de la definición por ley es que, a menudo, su aprobación lleva asociada una partida presupuestaria, necesaria para su implementación. En ese sentido, es clave destacar que **no dotarle de recursos económicos o que estos sean muy limitados puede ser una forma de disminuir las capacidades del mecanismo**. En consecuencia, resulta fundamental que su presupuesto quede definido en una línea propia de financiación y que se dote al organismo con los recursos económicos necesarios para no tener limitaciones. Además, para mayor garantía, se considera que el presupuesto debe ser asignado por el poder legislativo y hacerse público.⁷⁷

No obstante, si bien el escenario anterior es considerado la mejor salvaguarda para un me-

canismo realmente independiente, el contexto específico de cada territorio y las dificultades políticas para llevar a cabo estos cambios pueden resultar en la necesidad de valorar otras vías. Es así que la creación de dicho mecanismo también puede contemplarse por medio de la Institución Nacional de Derechos Humanos de cada estado (en el caso español, se corresponde con el Defensor del Pueblo y sus homónimos autonómicos) o de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura. Ello, en muchos casos, lleva implícita una reforma legal con el fin de ampliar las competencias de estos órganos, si bien no implica la creación de un nuevo marco legal que, en ocasiones, lleva asociadas otras reformas legislativas.

A modo de consideración general, es importante advertir que un órgano independiente no funciona de forma aislada, sino que debe complementar las estructuras de rendición de cuentas ya existentes en cada estado, con **el fin de construir un sistema integral de supervisión y rendición de cuentas a nivel interno y externo**, involucrando a distintas instituciones y a la sociedad civil.⁷⁸

En relación al mandato, las distintas experiencias internacionales demuestran que la delimitación clara a nivel legal es un elemento esencial para garantizar la calidad en las investigaciones y evitar la sobresaturación. Es por ello que **se recomienda limitar su actuación a los casos considerados más graves**; esto es, los casos de muerte, lesiones graves, denuncias de tortura, agresiones sexuales y desaparición forzada. En ese sentido, son varias las voces expertas que alertan que instaurar mecanismos con mandatos muy amplios, que abarquen la tramitación de denuncias relacionadas con el conjunto de servicios públicos, tal y como sucede con las Defensorías del Pueblo, tiene el riesgo de que estos casos no reciban la atención adecuada o que se descarten por tratarse de asuntos delicados.⁷⁹ A su vez, la especialización del órgano le otorga mayor capacidad y conocimientos técnicos para investigar las denuncias de esta naturaleza.

⁷⁵ Amnistía Internacional, *El control de la policía* (Amsterdam, 2015), p. 15.

⁷⁶ Open Society Justice Initiative, *“Who Polices the Police? The role of independent agencies in criminal investigations of State agents”*, (Nueva York, Open Society Foundation, 2021). pp. 15-17.

⁷⁷ Amnistía Internacional, *El control de la policía*, (2015).

⁷⁸ Ibid, p. 38; y Amnistía Internacional, *policías bajo la lupa: cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía en las Américas* (2021).

⁷⁹ Ibid, pp. 14-15.



“A varios mecanismos se les da el poder general de ‘investigar’ o ‘indagar’, o su mandato le otorga ‘todas las facultades necesarias para investigar’. Las disposiciones generales a menudo no son apropiadas porque están abiertas a interpretaciones muy diferentes del alcance del poder permitido y el ejercicio de poderes específicos, bajo una autoridad general puede ser impugnada.” **Philip Alston, Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias entre 2004 y 2010.**⁸⁰

Por lo contrario, si se delimita el alcance de este mecanismo a un mandato muy limitado puede comportar que se descarten investigaciones importantes, o que se produzca una pérdida del control y seguimiento de un gran número de casos que pueden ser relevantes. En ese sentido, es importante que **un organismo de este tipo no se limite a tramitar únicamente casos individuales, sino que estos sirvan de punto de partida para analizar políticas y patrones**, así como el rol y

responsabilidad de los mandos e instituciones policiales en su conjunto, con miras a identificar áreas más amplias de mejora y promover cambios profundos en la cultura policial. Para ello, **es imprescindible garantizar su acceso a toda la información necesaria para llevar a cabo la investigación.**

Otro punto clave en el debate es la capacidad de **jurisdicción exclusiva** sobre cualquiera de los casos más graves anteriormente mencionados. Ello implica que el mecanismo independiente asuma el liderazgo de la investigación (no la policía, ni las unidades de asuntos internos de la policía, ni la judicatura), cuando el caso entre dentro de su ámbito de competencia.⁸¹ No obstante, ello choca con algunas jurisdicciones estatales, que tienen limitados los órganos competentes para investigar delitos cometidos por los agentes de cuerpos policiales. Este es el caso del Estado español, que en el Artículo 8 de la LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad fija que será la jurisdicción ordinaria la competente para ocuparse de los

⁸⁰ Alston, P., *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions. Study on police oversight mechanisms (A/HRC/14/24/Add.8)*, (Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 28 de mayo de 2010), párr. 36. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/14/24/Add.8

⁸¹ Open Society Justice Initiative, “*Who Polices the Police? The role of independent agencies in criminal investigations of State agents*”, (Nueva York, Open Society Foundation, 2021), pp. 24-28 y 72.



Foto: Jordi Borràs

delitos que cometan las FCS en el ejercicio de sus funciones.⁸²

En relación con sus conclusiones, se considera que este tipo de mecanismos **han de poder formular recomendaciones de enjuiciamiento, sanción disciplinaria, reparación y revisión de políticas públicas y directrices normativas**. Asimismo, deben tener derecho a una respuesta adecuada y razonada de las autoridades correspondientes y, cuando lo considere oportuno, pedir que se revisen dichas decisiones. El grado en el que dichas recomendaciones son (o no) vinculantes es otro punto a considerar a la hora de definir el mandato de este mecanismo.⁸³

Otro de los retos existentes es la **configuración del personal que integra este tipo de mecanismos**, en la medida en la que, si bien se aboga por una total independencia de los cuerpos policiales en este tipo de investigaciones, a su vez, son los mismos cuerpos policiales los que, en cada estado, disponen de los recursos y conocimientos técnicos para llevar a cabo investigaciones criminalísticas

a través de las respectivas policías judiciales. Ello supone un reto importante en términos de formación de personal y de desvinculación del cuerpo. La selección del personal debe ser, por tanto, transparente, basada en las aptitudes, competencias e integridad personal, siendo claros los procedimientos de separación del cargo.⁸⁴

Por último, **se valora su capacidad para investigar de oficio**, así como la obligatoriedad de los cuerpos policiales de informar al mecanismo de cualquier caso grave del que tengan conocimiento y entre dentro de su ámbito. Para garantizar su efectividad, el mecanismo debe ser de directo y fácil acceso, tramitar la denuncia en un plazo razonable y contar con la sociedad civil para hacer llegar su labor a toda la población. Asimismo, **debe contar con el principio de centralidad de la víctima, entendiendo que la investigación que se lleve a cabo es, también, parte de su proceso reparador**. La protección de víctimas y testigos es, por tanto, imprescindible para lograr que el mecanismo sea visto como una institución confiable, capaz de dar respuesta a las necesidades de las personas afectadas que decidan denunciar.

⁸² Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1986).

⁸³ Amnistía Internacional, *El control de la policía* (2015).

⁸⁴ *Ibid*,

CAPÍTULO 2

Mecanismos internos de supervisión e investigación policial

La Constitución Española (CE) reconoce a las FCS la misión de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana” (Art. 104.1 CE). Normativamente, se entiende por FCS a todos los cuerpos policiales que operan en el Estado: esto es, el Cuerpo Nacional de Policía (en adelante CNP), la Guardia Civil, la Ertzaintza en la Comunidad Autónoma Vasca, los Mossos d’Esquadra en Cataluña, la Policía Foral en Navarra, así como el conjunto de policías locales de los distintos territorios y municipios. Por su parte, el término Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante FCSE) hace referencia únicamente a aquellos cuerpos policiales dependientes del Gobierno estatal, es decir, el CNP y la Guardia Civil (Art. 2 LO 2/1986).⁸⁵

A nivel legislativo, el uso de la fuerza por parte de todas las FCS dispone de un marco común, que se encuentra regulado a través de los **principios básicos de actuación**, recogidos en la LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Entre otras premisas, el texto especifica que **sus intervenciones deberán regirse por los principios de congruencia, oportunidad, y proporcionalidad** en la utilización de los medios a su alcance (Literal C, Art. 5.2 LO 2/1986) y que “velarán por la vida e integridad física de las personas a quienes detuvieron o que se encuentren bajo su custodia y respetarán el honor y la dignidad de las personas” (Literal B, Art. 5.3 LO 2/1986).

Estos principios también determinan “el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en conse-

cuencia, **sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión**” (Literal B, Art. 5.1 LO 2/1986), **e impiden “cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral”** (Literal A, Art. 5.2 LO 2/1986).

Finalmente, las FCSE están vinculadas por el conjunto de normativa mencionada en el capítulo primero del presente informe y el resto de DIDH, que establece los estándares y principios básicos de actuación en el uso de la fuerza.

2.1. El Cuerpo Nacional de Policía

El Cuerpo Nacional de Policía es definido a nivel legislativo como un Instituto Armado, de naturaleza civil, con capacidad para actuar en todo el territorio del Estado (Art. 9 LO 2/1986). Junto con la Guardia Civil, es uno de los dos cuerpos que integran las FCSE, dependientes del Gobierno estatal (Art. 2 LO 2/1986). **La Dirección General de Policía** (en adelante DGP), cuyo titular tiene el rango de subsecretario/a, es el órgano encargado de la coordinación y ejecución de las misiones de la Policía Nacional (Art. 3 RD 734/2020).⁸⁶ La DGP, a su vez, está sujeta a las directrices de la **Secretaría de Estado de Seguridad (SES), institución adscrita al Ministerio del Interior**. En cada provincia, la

⁸⁵ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1986).

⁸⁶ 1.1 Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 211, de 5 de agosto de 2020).

subdelegación del Gobierno es quien ejerce el mando directo de las FCSE, con sujeción a las directrices de los órganos superiores anteriormente mencionados.

El despliegue operativo de la Policía Nacional es coordinado por la **Dirección Adjunta Operativa**, dependiente de la DGP. De acuerdo con las distintas líneas de trabajo, sus funciones se dividen en cinco comisarías y una división. En concreto, se encuentran: la Comisaría General de Información, la Comisaría General de Policía Judicial, la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, la Comisaría General de Policía Científica y la División de Operaciones y Transformación Digital.

Dentro de cada Comisaría existen, además, unidades especializadas, preparadas para prestar servicio en situaciones y/o condiciones concretas. A efectos de la presente investigación, destacan especialmente las adscritas a la **Comisaría General de Seguridad Ciudadana**, en especial, las **Unidades de Intervención Policial** (en adelante, UIP). Conocidas como antidisturbios, son unidades móviles con capacidad para actuar en todo el territorio estatal en contextos de grandes concentraciones, reuniones en lugares de tránsito público, manifestaciones y espectáculos (Art. 1 RD 668/89). Hay once unidades que operan en un ámbito territorial preferente, próximo a la ciudad en la que se ubica su base, y una Unidad Central de Intervención, con base en Madrid y ámbito de actuación nacional.⁸⁷

El CNP y la Guardia Civil tienen funciones compartidas, si bien son ejercidas por medio de una distribución territorial diferenciada: **el CNP las ejerce en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine**, mientras que la Guardia Civil lo hace en el resto del territorio estatal y su mar territorial (Art. 11 LO 2/1986). Además de estas funciones comunes, el CNP también está a cargo de otras específicas, tales como la expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes; el control

de entrada y salida del territorio estatal; las funciones previstas en la legislación de extranjería; la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga; colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países o el control de las entidades y servicios privados de seguridad (Art. 12.1 literal a LO 2/1986).

2.1.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

Además de las disposiciones recogidas en la LO 2/1986 relativas al uso de la fuerza, expuestas anteriormente, el CNP también dispone de un Código de Conducta del cuerpo (Art. 10 LO 9/2015),⁸⁸ basado en las disposiciones de la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa⁸⁹ y del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de Naciones Unidas⁹⁰ (ver capítulo 1).

A pesar del conocimiento de esta legislación y normativa, no ha sido posible establecer, mediante fuentes documentales, el proceso concreto de elaboración de los protocolos de uso de las armas y de los procedimientos e intervenciones policiales relativas al uso de la fuerza. Esto es conocer en detalle qué organismos y cargos —policiales y políticos— intervienen, qué elementos se toman en consideración y cómo se aprueban dichos protocolos. En ese sentido, la información obtenida de la SES concluye que puede ser la comisaría a cargo, el o la responsable de la Dirección Adjunta Operativa (en adelante DAO), o de la DGP, según el caso, quien asume la elaboración de la normativa interna. En los casos en los que dicha normativa vincula a ambos cuerpos policiales (CNP y Guardia Civil) es el Área normativa del Gabinete de Coordinación y Estudios de la SES quien interviene. En ningún caso esta normativa es de carácter público.⁹¹

Asimismo, el proceso por medio del cual el CNP lleva a cabo la introducción de una nueva

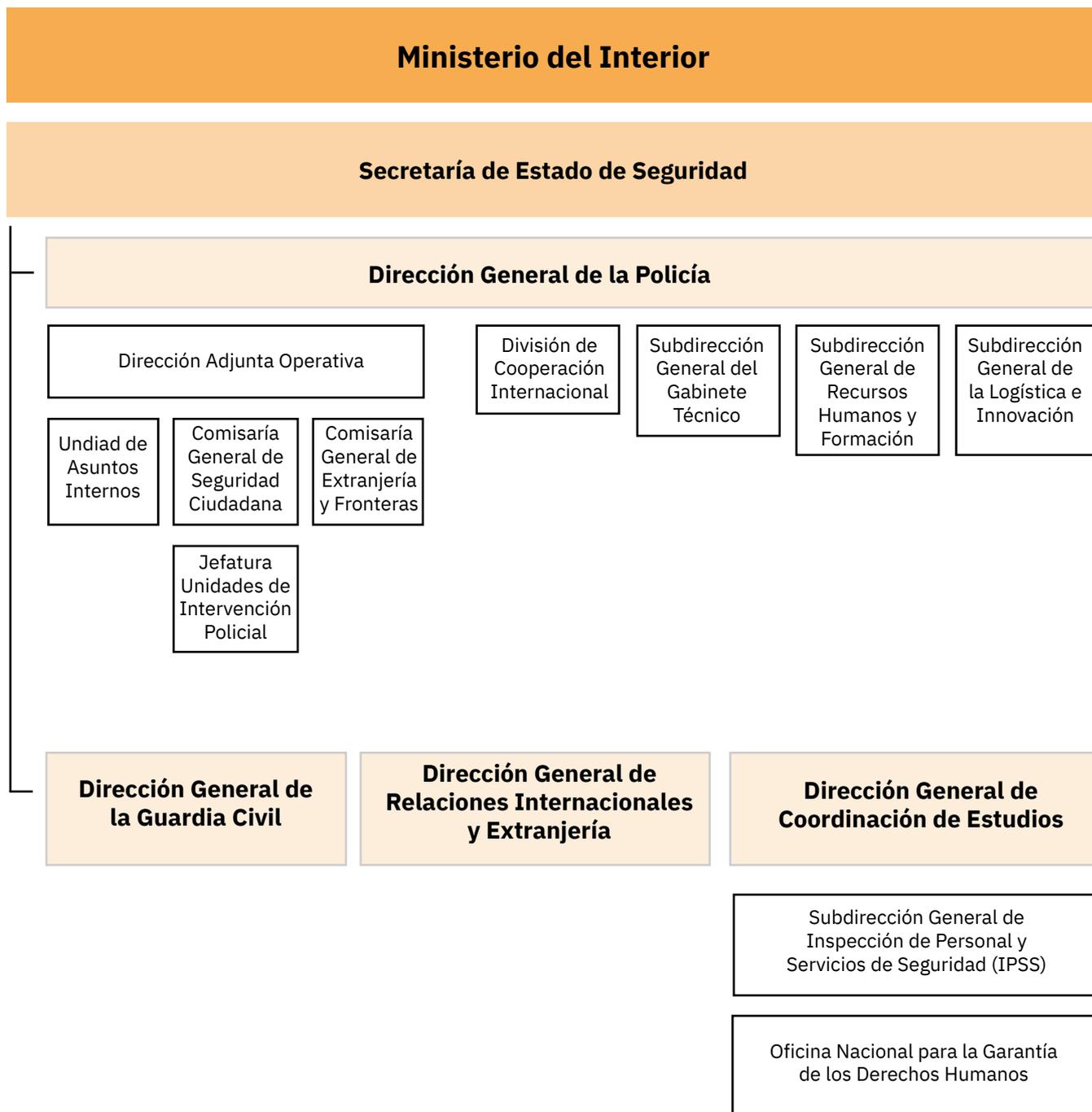
⁸⁷ Orden de 15 de febrero de 1990 por la que se desarrolla el Real Decreto 1668/1989, de 29 de diciembre, por el que se crean las Unidades de Intervención Policial y se establecen las especialidades de su régimen estatutario (BOE núm. 44 de 20 de febrero de 1990). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-4365>

⁸⁸ Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015).

⁸⁹ Resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 8 de mayo de 1979.

⁹⁰ Resolución 169/34 de 1979, de la Asamblea General de Naciones Unidas.

⁹¹ Información obtenida de la entrevista realizada a una persona representante de la Secretaría de Estado de Seguridad, el 5 de agosto de 202



Fuente: Elaboración propia con base en el Real Decreto 734/20202 y la Orden INT/28/2013

Nota: Tan sólo se destacan aquellas áreas relevantes para el contenido del informe

arma de uso policial viene determinado por las necesidades que cada unidad o comisaría detecta, de acuerdo con sus funciones, y que, en cada ocasión, eleva a la DGP con el fin de evaluar su viabilidad. Según la información facilitada por la SES, es principalmente la misma DGP quien avala y aprueba el uso de una nueva arma o herramienta policial.⁹² Es importante señalar, sin embargo, que dicho procedimiento no se encuentra regulado por vía legislativa. Si bien existe un Reglamento de armas,⁹³ este excluye de su ámbito de aplicación a las FCS, que “se regirán por la normativa especial dictada al efecto” (Art. 1.4 RD 137/1993). Dicha normativa no es de acceso público.

En ese sentido, la única mención pública conocida relativa a las armas de uso policial es la que recoge el artículo 24 de la LO 9/2015 y el artículo 22 del RD 1484/1987.⁹⁴ En ambos textos se establece que los y las agentes de Policía Nacional **“irán provistos, durante el tiempo que presten servicio, de alguna de las armas reglamentarias o autorizadas expresamente para su utilización en servicios policiales, salvo que una causa justificada aconseje lo contrario”** (Art. 24 LO 9/2015). A su vez, **“Cuando la operatividad de los servicios exija el empleo de una mayor protección o acción, los funcionarios podrán portar cualquier arma o medio coercitivo cuyo uso esté reglamentariamente establecido”** (Art. 22.2 RD 1484/1987), sin que se especifique en mayor detalle cuáles serán esas armas o medios coercitivos reglamentados.

La única referencia accesible sobre el uso de armas policiales es la relativa al artículo 5.2, literal D, de la LO de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que determina que los agentes del CNP **“solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un**

grave riesgo para la seguridad ciudadana”, de conformidad con los principios básicos de actuación recogidos en la ley.

En el caso concreto del material antidisturbios se ha podido conocer, por medio de una respuesta parlamentaria de febrero de 2018, que, de acuerdo con el Gobierno estatal, su utilización **“por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y específicamente de la Policía Nacional, no se encuentra regulada por Ley, por lo que se debe recurrir a su reglamentación administrativa, a normas de carácter interno y siempre supeditadas a la legislación vigente”**.⁹⁵ En ese sentido, se especifica que, actualmente, el empleo de material antidisturbios se encuentra regulado por la **Circular de 3 de septiembre de 2013, de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana**. Dicha circular —que no es de carácter público y a la que se ha tenido acceso por medio de un procedimiento judicial— establece que **“el empleo de material antidisturbios constituye el último eslabón del protocolo de ‘empleo progresivo de los medios’”**. Este protocolo se entiende como **“una serie de evoluciones y medidas que, en orden creciente, pretenden mantener expeditos determinados espacios o contrarrestar las actividades de los alborotadores, cuando pudieran poner en peligro la vida o la integridad de los ciudadanos y de los policías actuantes”**. En concreto, esta circular recoge información relativa al uso de artificios fumígenos, lacrimógenos y balas de goma.⁹⁶

A su vez, y también por medio de una respuesta parlamentaria, de noviembre de 2020, el Gobierno aseguró que los protocolos y procedimientos de actuación o de utilización de material antidisturbios en las FCSE **“se actualizan cada vez que se emite alguna normativa que pueda afectarles, cuando se introduce nuevo material específico o cuando, según la experiencia, se adoptan nuevos procedimientos o se modifican los ya exis-**

⁹² Ibid,

⁹³ 1.2 Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1993), modificado por Real Decreto 726/2020, de 4 de agosto, por el que se modifica el Reglamento de Armas, aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero (BOE núm. 211, de 5 de agosto de 2020).

⁹⁴ 1.3 Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre, sobre normas generales relativas a escalas, categorías, personal facultativo y técnico, uniformes, distintivos y armamento del Cuerpo Nacional de Policía (BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1987).

⁹⁵ Respuesta del Gobierno a Antoni Postius Terrado, 27 de febrero de 2018 (Entrada 77275).

⁹⁶ Para mayor información relativa al uso de material antidisturbios y, concretamente, de balas de goma, puede consultarse: Irídia y Novact, Stop Balas de Goma. Informe sobre el empleo e impactos de las balas de goma en el Estado español desde un enfoque de derechos humanos (2000-2020) (Barcelona, 2021). Disponible en: <https://iridia.cat/es/Publicaciones/informe-stop-bales-de-goma/>

tentes para su optimización".⁹⁷ Sin embargo, dicha respuesta contrasta con la ofrecida por la SES al Defensor del Pueblo, cuando en 2013 rechazó la recomendación de elaborar un protocolo de actuación del uso de la fuerza, por parte de las UIP, en el marco de grandes concentraciones de personas, en lugares de tránsito público, "regulando de forma clara y precisa la manera y las circunstancias en las cuales dichas unidades pueden hacer uso de la fuerza, de las armas reglamentarias y del material antidisturbios".⁹⁸

A opinión de la SES "un protocolo no puede dar cabida a la diversidad de situaciones diferentes en las que los agentes policiales deben hacer uso de la fuerza, ni a la variada casuística de los modos en que ello debe llevarse a efecto".⁹⁹ Más aún, en 2014, la entonces Defensora del Pueblo constató, a raíz de una queja, que el denominado protocolo de "empleo progresivo de los medios" al que se remite la Circular de 2013 sobre empleo de material antidisturbios no existe.¹⁰⁰

Hasta la fecha no se tiene constancia de que dicho protocolo haya sido elaborado, a pesar de la insistencia del Defensor del Pueblo que, en junio de 2021, volvió a emitir una recomendación para elaborar una normativa complementaria sobre la utilización de material antidisturbios. En ella solicitó que se concretaran de manera detallada los procedimientos de uso de este armamento en dispositivos de orden público, y "que **se precisen aspectos hasta el momento no contemplados como son los mecanismos de control internos necesarios que eviten la incorrecta asignación de munición o la falta de identificación**, tanto del responsable del operativo policial, como del agente actuante en cada caso concreto que pueda suponer **eludir las responsabilidades en caso de existir daños a la integridad física**

⁹⁷ Respuesta del Gobierno a Jon Iñárritu García, 20 de noviembre de 2020 (Entrada 72814).

⁹⁸ Defensor del Pueblo. Informe anual 2013 y debates en las Cortes Generales, (Madrid, 2014), p. 137.

⁹⁹ Ibid,

¹⁰⁰ Recomendación del Defensor del Pueblo de 9 de junio de 2014, dirigida al Ministerio del Interior-Dirección

General de la Policía, derivada de la queja núm. 12009172, sobre la utilización de material antidisturbios en la vía pública. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/normativa-de-utilizacion-de-material-antidisturbios-2/#>

de los ciudadanos".¹⁰¹ Dicha recomendación también fue rechazada.

Finalmente, consta en información aparecida en un medio de comunicación que en octubre de 2020¹⁰² el Ministerio del Interior habría elaborado un borrador¹⁰³ de una instrucción para regular el uso del bastón policial. Sin embargo, se desconoce si esta instrucción ha sido finalmente aprobada y el contenido concreto de la misma.

2.1.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante las actuaciones policiales

i. El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos

La LO de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad destaca como **dos principios rectores** el de **jerarquía y subordinación**, los cuales, según la normativa, "potencian el respeto al principio de responsabilidad por los actos que lleven a cabo los agentes del cuerpo". Ahora bien, la ley es clara en señalar que "**en ningún caso, la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes**" (Art. 5.1 literal d LO 2/1986).

A su vez, la LO de Régimen de Personal de la Policía Nacional establece que la atribución, ordenación y desempeño de funciones y responsabilidades quedará sujeta al principio de jerarquía (Art. 2.3. LO 9/2015), según el tipo de escalas establecidas por ley (Art. 18 LO 9/2015).

Es importante destacar que, en relación con la extensión de responsabilidades, el actual régimen disciplinario es claro en señalar que "in-

¹⁰¹ 2 Recomendación del Defensor del Pueblo de 18 de junio de 2021, dirigida a la Secretaría de Estado de Seguridad-Ministerio del Interior, derivada de la queja núm. 21004018, sobre la Normativa sobre utilización del material antidisturbios. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/elaborar-una-normativa-sobre-utilizacion-del-material-antidisturbios/>

¹⁰² Antonio Salvador. "Interior regula el uso del bastón policial: los golpes deberán evitar las zonas vitales". *El Independiente* (23 de octubre de 2020). Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://www.elindependiente.com/espana/2020/10/23/interior-regula-el-uso-del-baston-policial-los-golpes-deberan-evitar-las-zonas-vitales/>

¹⁰³ Puede consultarse el borrador en el siguiente enlace: <https://www.elindependiente.com/wp-content/uploads/2020/10/doc-min-interior.pdf>

currirán en falta de inferior grado los que encubrieran la comisión de una falta muy grave o grave, **y los superiores que la toleren**” (Art. 5 LO 4/2010). Por tanto, el marco legislativo español condena y sanciona la acción u omisión de los superiores jerárquicos ante actuaciones presuntamente delictivas de sus agentes a cargo. No obstante, como puede observarse en el Caso número 1 (ver Anexo 5), las diligencias judiciales a menudo ni siquiera aceptan que se tome declaración al superior jerárquico del operativo, en el marco del cual se denuncia una presunta vulneración de derechos.

En el caso de las unidades antidisturbios destaca la vinculación que tienen los jefes de grupo y de subgrupo operativo dentro de las UIP en la cumplimentación de un parte de servicio, que busca facilitar el seguimiento a todos los niveles (jefes de grupo, unidad y jefatura). Este documento relaciona, entre otros datos, el grupo operativo que interviene, las actuaciones realizadas, así como el tipo de material antidisturbios utilizado, si bien en dicho sistema de control no consta el funcionario o furgoneta que utilizó cada material. A su vez, estos datos deben quedar grabados, según la instrucción que lo regula, en la aplicación informática de la jefatura de Unidades de Intervención Policial.¹⁰⁴ A pesar de lo que dicta la instrucción, no ha sido posible conocer el alcance real ni valorar la efectividad de este tipo de medida.

ii. Mecanismos de control en materia de orden público: la identificación de los agentes antidisturbios

En el marco de un sistema penal o disciplinario, la identificación de la persona que presuntamente cometió una grave vulneración de derechos es imprescindible para que el proceso prospere y se rindan cuentas por lo sucedido. La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, además, fija como un **derecho de la ciudadanía identificar a las autoridades** y al personal al servicio de las Administraciones Públicas.¹⁰⁵

¹⁰⁴ El contenido y especificidades del parte de servicio se encuentran recogidas en la Instrucción de Servicio para la Coordinación y Control de las UIP, del 10 de noviembre de 2016.

¹⁰⁵ 2.1 Artículo 35.b de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992).

“Antes de 2013 y después de 2013 todo agente de Policía Nacional debe ir identificado y, además, la clave no es que el ciudadano tenga el derecho de pedir el número de placa al agente, sino que tiene el derecho de ver la identificación sin ningún tipo de acción positiva por su parte. Es decir, no es un derecho a pedir, sino un derecho a ver el número de placa.” **Eric Sanz de Bremond, abogado del Caso López Martínez c. España, miembro de la Red Jurídica y de la Comisión Legal Sol.**¹⁰⁶

A nivel normativo, desde el año 1987 es obligatorio que los agentes del CNP lleven la placa-emblema del Cuerpo, con **el número de identificación personal en el pecho, por encima del bolsillo superior derecho del uniforme.**¹⁰⁷ **Dicha obligación se reiteró en una instrucción de 2007¹⁰⁸ y se reguló dos años después por medio de una Orden Interna de 2009, que establecía un distintivo de identificación personal consistente en un soporte en el que va grabado “el número de identidad personal correspondiente al del carné profesional de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, con unas dimensiones de 30 × 10 mm”. Su exhibición se definió, además, obligatoria para todos los funcionarios que vistan uniforme, equipo de trabajo o ambos, y se colocó en la prenda de vestir correspondiente, centrado e inmediatamente debajo del lugar de ubicación del emblema del Cuerpo Nacional de Policía.**¹⁰⁹ Esta disposición volvería a ser reafirmada en 2014 por medio de una nueva Orden Interna¹¹⁰ que conservó las dimensiones de 30 × 10 mm, a pesar de que el Defensor del Pueblo recomendó aumentarlas en 2013. Según la SES, su incremento “no resolvería los inconvenientes de su visualización

¹⁰⁶ Información obtenida de la entrevista realizada a Eric Sanz de Bremond el 27 de junio de 2022. El asunto López Martínez c. España está referenciado en el Caso Número 1 del Anexo 5.

¹⁰⁷ Artículo 18 del Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre, sobre normas generales relativas a escalas, categorías, personal facultativo y técnico, uniformes, distintivos y armamento del Cuerpo Nacional de Policía (BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1987).

¹⁰⁸ Artículo 2 de la Instrucción 13/2007, de 14 de septiembre, sobre el uso del número de identificación personal en la uniformidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Disponible en: https://seguridadpublicasite.files.wordpress.com/2017/11/instruccion-13_2007.pdf

¹⁰⁹ Orden INT/1376/2009, de 25 de mayo, por la que se complementa la regulación sobre distintivos en el Cuerpo Nacional de Policía (BOE núm. 131, de 30 de mayo de 2009).

¹¹⁰ Orden INT/430/2014, de 10 de marzo, que regula la uniformidad del Cuerpo Nacional de Policía (BOE, Núm. 69, 21 de marzo de 2014).



Foto: Álvaro Minguito

en situaciones en que los funcionarios policiales se encontraran en movimiento”.¹¹¹

Ahora bien, es importante destacar que, en el caso de los agentes antidisturbios de las UIP, más allá de la distinción anteriormente mencionada, hasta el año 2013 no existía una normativa que regulara de forma más visible su identificación. Si bien la resolución que crea e incorpora el **Número Operativo Policial (en adelante NOP)** no es pública y la DGP no ha permitido su acceso por medio de una petición al Portal de Transparencia, existe un borrador

accesible en la red¹¹² cuyo contenido coincide con lo referido posteriormente por el Defensor del Pueblo, en una nota de prensa.¹¹³

Dicho borrador reconoce que el sistema que venía funcionando hasta entonces carecía de “la necesaria funcionalidad en aquellas situaciones de alteración grave del orden

¹¹² Borrador de la Resolución de la Dirección General de Policía, de 19 de abril de 2013, que establece que los chalecos antitrauma lleven también el número de identificación. Disponible en: <https://fueraadepalacio.files.wordpress.com/2013/04/resolucio3b3n-abril-2013-nc3bame-ro-de-identificac3b3n.pdf> Su acceso fue facilitado por la Comisión Legal Sol, que lleva años analizando y denunciando la falta de identificación de los agentes del CNP.

¹¹³ Defensor del Pueblo, *La Policía aumentará el tamaño de los números de identificación que portan los agentes de las UIP tras aceptar una recomendación de la Defensora* (24 de abril de 2013). Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/la-policia-aumentara-el-tamano-de-los-numeros-de-identificacion-que-portan-los-agentes-de-las-uip-tras-aceptar-una-recomendacion-de-la-defensora-2/>

¹¹¹ Defensor del Pueblo. Informe anual 2013 y debates en las Cortes Generales, (Madrid, 2014). pp. 138-139.

público en las que el restablecimiento de la seguridad ciudadana exige a las Unidades de Intervención Policial la utilización de prendas especiales de protección, como **los chalecos antitrauma, que ocultan el referido distintivo impidiendo la correcta identificación del funcionario**". Es así como se acuerda "establecer un número de identificación de alta visibilidad, que se corresponda con la función del puesto orgánico que desempeña en la correspondiente Unidad el funcionario que lo porta y que permita su correcta identificación". Como resultado, se acuerda un **número de 6 dígitos antireflectantes de 4,5 cm de alto, que van cosidos a un velcro en la espalda del agente y que se corresponde con el NOP adjudicado a cada policía de la UIP**, distinto al número de identificación personal.

No obstante, organizaciones como RIS,¹¹⁴ la Comisión Legal Sol, Red Jurídica o Amnistía Internacional han denunciado en reiteradas ocasiones que el actual sistema del NOP en la espalda, no solo no es suficiente para garantizar la correcta identificación de los agentes antidisturbios de las UIP (con el uso de la tipografía Terminator, que impide una buena lectura), sino que, además, la normativa actual tampoco se está cumpliendo. Así se pudo constatar en la reciente movilización en contra de la Címera de la OTAN, el pasado 26 de junio de 2022, cuando se desplegaron comisiones en terreno de la Red de Observadoras del Derecho a la Protesta en la ciudad de Madrid, que constataron que, al menos, 33 agentes de Policía Nacional no iban correctamente identificados.¹¹⁵

En esa misma línea se han pronunciado en reiteradas ocasiones el Defensor del Pueblo y el CAT, que han insistido en la necesidad de seguir mejorando el sistema de identificación. En sus observaciones al informe de país en 2015, el CAT advirtió que, si bien notaba que el tamaño de los números de identificación

que portan los agentes de las UIP habría aumentado, **"la falta de identificación parece haber obstaculizado a menudo las investigaciones**, como por ejemplo en los casos de Ángela Jaramillo en 2011 y Consuelo Baudín en 2012, **y el procesamiento de los presuntos autores de malos tratos y uso excesivo de la fuerza**", algo que también reiteró el TEDH en su sentencia de 2021 relativa al Caso número 1 del informe (ver Anexo 5).

A su vez, el Defensor del Pueblo ha insistido en la necesidad de realizar pruebas para determinar objetivamente el tamaño mínimo y las características que debería tener el número de identificación personal para que pueda ser leído sin dificultad por los ciudadanos, así como extender el uso del número de identificación de alta visibilidad a todas las actuaciones de las UIP, aún en el caso de que no utilicen chaleco antitrauma.¹¹⁶ Esta recomendación fue rechazada por parte de la SES.

A pesar de los incumplimientos registrados, por medio de un Oficio de la Dirección General de Policía de 15 de enero de 2018, en respuesta a una solicitud de la Comisión Legal Sol sobre el número de procedimientos disciplinarios abiertos a funcionarios adscritos a la Primera Unidad de Intervención Policial (operante en Madrid) en los últimos cinco años (2013-2017) por no ir debidamente identificados, la DGP sostuvo que **"no consta ningún expediente disciplinario incoado"** durante ese período.¹¹⁷ Es decir, ningún agente de la UIP en Madrid fue sancionado durante el mencionado período, pese a que la Comisión Legal Sol recolectó evidencias de varios casos de incumplimiento de la normativa que exige la propia DGP.¹¹⁸

Como se observará más adelante, en hechos de violencia policial, la falta de identificación

¹¹⁴ RIS, *Communication. In accordance with Rule 9.2 of the Rules of the Committee of Ministers regarding the supervision of the execution of judgements and of terms of friendly settlements. López Martínez vs. Spain (Application n° 32897/16)* (25 de julio de 2022). Disponible en: https://rightsinternationalspain.org/wp-content/uploads/2022/07/Communication-Rule-9.2_LOPEZ-MARTINEZ-VS-SPAIN.pdf

¹¹⁵ Defender a Quien Defiende, *Informe del dispositiu d'observació de la manifestació 'No a la OTAN, no a las guerras, por la paz'* (29 de junio de 2022). Disponible en: <https://iridia.cat/informe-del-dispositivo-de-observacion-de-la-manifestacion-no-a-la-otan-no-a-las-guerras-por-la-paz/>

¹¹⁶ Recomendación del Defensor del Pueblo de 20 de julio de 2016, dirigida a la Secretaría de Estado de Seguridad-Ministerio del Interior, derivada de la queja núm. 11018475, sobre la Visibilidad del número de identificación de las Unidades de Intervención Policial. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/identificacion-de-las-unidades-de-intervencion-policial/>

¹¹⁷ Oficio de la Dirección General de Policía, *Expediente núm. 001-019340, sobre expedientes disciplinarios instruidos como consecuencia de no portar el número identificativo* (15 de enero de 2018). Información obtenida de la entrevista realizada a Eric Sanz de Bremond el 27 de junio de 2022.

¹¹⁸ Información obtenida de la entrevista realizada a Eric Sanz de Bremond el 27 de junio de 2022.

de los y las agentes es uno de los principales obstáculos que impiden la investigación efectiva de los hechos y, en consecuencia, el acceso a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de las personas afectadas (ver capítulo 3.1. y los Casos número 1 y 2 del Anexo 5).

iii. Mecanismos de control en materia de identificación por perfil étnico-racial

Se entiende por identificación por perfil étnico-racial la práctica policial que selecciona a las personas a quién se va a identificar en función de sus rasgos físicos o etnia y no de sus actos, como fija la ley.¹¹⁹ **El marco legal estatal prevé únicamente dos supuestos bajo los cuales las FCS pueden requerir la identificación de una persona:** **a)** Cuando existan indicios de que ha podido participar en la comisión de una infracción; **b)** Cuando, con base a la observación de hechos, se considere razonablemente necesario que acredite su identidad para prevenir la comisión de un delito (Art. 16.1 LO 4/2015). A su vez, los agentes están siempre obligados a respetar “estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (Art. 16.1 LO 4/2015).¹²⁰

No obstante, la ley no define ni prohíbe de forma expresa las identificaciones por perfil étnico-racial como una forma de discriminación policial, y tampoco establece el requerimiento de justificar la sospecha objetiva que lleva a un agente de policía a efectuar una parada. En su último informe anual, relativo a 2021, el Defensor del Pueblo insistió en la necesidad de poner en marcha la aplicación informática para elaborar formularios de identificación de personas en la vía pública. Sin embargo, ésta continúa pendiente de concre-

ción, desde que se anunció en 2016 para los funcionarios de la Policía Nacional.¹²¹

“La introducción de formularios de parada es fundamental. No decimos que con esto se vaya a acabar con el perfil racial, pero es necesario conocer cómo está actuando la Policía (...). Necesitamos un formulario de parada que recoja información acerca de por qué el policía realiza la identificación y motivar por escrito el por qué; cuál es la condición racial de esa persona y el resultado de esa identificación, de manera que podamos saber si esa identificación tenía razones objetivadas y ha acabado en una detención o una denuncia administrativa.” **Youssef Ouled, periodista e investigador del área de antidiscriminación de Rights International Spain.**¹²²

En la actualidad, la recogida de datos por perfil étnico-racial genera problemas en el plano legal, en la medida en la que la LO de Protección de Datos Personales, aludiendo a la finalidad de evitar situaciones discriminatorias, prohíbe la recolección de información basada en el origen racial o étnico (Art. 9.1 LO 3/2018). En este sentido, desde hace años varias organizaciones antirracistas denuncian que la nacionalidad o el lugar de nacimiento, en muchas ocasiones, no necesariamente refleja el perfil étnico-racial de una persona, que es el motivo de discriminación por el cual se identifica este tipo de práctica policial.

A su vez, el marco legal existente se ha demostrado insuficiente en la medida en la que distintas instituciones estatales, europeas e internacionales han continuado documentando este tipo de casos.¹²³ Las identificaciones por perfil racial son “**un problema endémico**” en el Estado español, según lo expresó en 2018 el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes ante el Consejo de De-

¹²¹ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2021 y debates en las Cortes Generales* (Madrid, 2022), p. 164.

¹²² Información obtenida de la entrevista realizada a Youssef Ouled el 20 de julio de 2022.

¹²³ RIS y Plataforma para la Gestión Policial de la Diversidad, *Third party intervention in the case of Muhammad v Spain. Standards and best practices to combat ethnic profiling in policing Application no. 34085/17 European Court of Human Rights* (9 de abril de 2018), párr. 6.

¹¹⁹ SOS Racisme Catalunya y Plataforma de entidades Parada de Pararme, *La apariencia no es motivo. Identificaciones policiales por perfil étnico en Cataluña. Informe 2018* (2018), p. 6 Disponible en: <https://www.pareudepararme.org/uploads/informe2018-es.pdf>

¹²⁰ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE, núm. 77, de 31 de marzo de 2015).

rechos Humanos de las Naciones Unidas, en su informe de misión a España:¹²⁴

“Esta práctica generalizada no solo discrimina a los extranjeros y a los ciudadanos españoles pertenecientes a minorías étnicas, sino que también alimenta el racismo, ya que quienes presencian esas interpe-laciones dan por sentado que las víctimas desarrollan actividades delictivas.”¹²⁵

Ese mismo año, la ECRI también sostuvo que **“la elaboración de perfiles según la raza por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley es un problema continuo”** en el Estado español.¹²⁶ Por su parte la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó en 2021 una resolución en la que, entre otras recomendaciones, instaba a los estados a condenar y prohibir los perfiles étnicos si todavía no lo habían hecho, crear mecanismos independientes de denuncia y promover códigos de conducta que acaben con los comportamientos racistas por parte de los cuerpos policiales.¹²⁷

En la misma línea, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se pronunció en 2009 sobre esta cuestión en relación al caso Rosalind Williams, el primero por perfil étnico-racial litigado en el Estado español, en el cual una mujer denunció, en 1992, haber sido identificada por un Policía Nacional que dijo que tenía órdenes de identificar a “personas como ella”; es decir, “por el color de la piel”:¹²⁸

“El Comité estima que es legítimo efectuar controles de identidad de manera general con fines de protección de la seguridad ciudadana y de prevención del delito o con miras de controlar la inmigración ilegal. Ahora bien, **cuando las autoridades**

efectúan dichos controles en base a las meras características físicas o étnicas de las personas objetos de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de una posible situación ilegal en el país. Tampoco deben efectuarse de manera tal que solo las personas con determinados rasgos físicos o étnicos sean señaladas. Lo contrario no solo 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.”¹²⁹

El caso tardó diecisiete años hasta que obtuvo un dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y lo hizo solo después de haber agotado todas las vías internas de la justicia española, que en todas ellas negó la existencia de este tipo de práctica discriminatoria. En este caso, el Tribunal Constitucional (TC) llegó a sentar jurisprudencia al avalar, en 2001, que la apariencia étnica o racial podía justificar una identificación en el marco de la Ley de Extranjería. A pesar de la decisión del Comité de Derechos Humanos de la ONU, las autoridades españolas no han tomado medidas efectivas para erradicar este tipo de prácticas.

Años después del dictamen de Rosalind Williams, en mayo de 2013, se inició el segundo litigio estratégico conocido por identificación policial basada en el perfil étnico-racial. Zeshan Muhammad (ver Caso número 3 del Anexo 5), un joven paquistaní con permiso de residencia en el Estado, paseaba junto con un amigo en Barcelona cuando fueron parados por una patrulla de la Policía Nacional que requirió su identificación. Ambos la entregaron, pero cuando Zeshan preguntó por el motivo de la identificación, la respuesta que obtuvo, según su testimonio, fue: “porque eres negro y punto”.¹³⁰ En este caso el mismo TC inadmitió a trámite la demanda por considerar que no era relevante y actualmente el caso se encuentra

124 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes acerca de su misión a España (A/HRC/39/69/Add.2) (14 de agosto de 2018), párr. 19

125 Ibid,

126 Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia, *Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión)* (Consejo de Europa, 27 de febrero de 2018), párr. 81. Disponible en: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-spain-spanish-translation-/16808b56cb>

127 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Ethnic profiling in Europe: a matter of great concern. Resolution 2364*. (Enero de 2021).

128 Díaz de Sarralde, A., “El policía que me identificó dijo que tenía órdenes de buscar a personas con mi color de piel”, *Eldiario.es* (15 de diciembre de 2018). Disponible en: https://www.eldiario.es/euskadi/policia-identifico-ordenes-buscar-personas_128_1793868.html

129 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Dictamen. Comunicación núm. 1493/2006* (27 de julio de 2009), párr. 7.2.

130 Open Society Justice Initiative, *Zeshan Muhammad v. Spain Application. Application to the European Court of Human Rights* (8 de mayo de 2017). Disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/a1a8a4c7-8aed-4624-bf59-a32e359c48d8/echr-zeshan-muhammad-v-Spain-20170508.pdf>

a la espera de sentencia del TEDH. Zeshan denunció, además, que fue abofeteado por el policía.

“Los controles policiales por perfil racial suelen ser la entrada a situaciones de mayor violencia. Normalmente cuando una persona está siendo identificada, en el momento en el que intenta interpelar al agente acerca de la motivación de su actuación o hace valer sus derechos. Ahí es donde el control empieza a pasar a un escenario de mayor agresividad, de mayor dureza por parte del agente [...]. Se alega resistencia a la autoridad y muchas veces tiene que ver con que la persona no entiende por qué está siendo identificada o por qué la han identificado tres veces en el mismo día.”

Youssef Ouled, periodista e investigador del área de antidiscriminación de Rights International Spain.

Según el informe Crisis sanitaria Covid-19. Racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España,¹³¹ del total de casos documentados entre el 15 de marzo y el 2 de mayo de 2020, en el marco del estado de alarma, más del 70 % de las personas que denunciaron identificaciones por perfil racial (33 de un total de 47), denunciaron también haber sido agredidas con posterioridad. A ello hay que sumar la situación administrativa irregular y de vulnerabilidad en la que se encuentran muchas de ellas, lo que resulta en importantes índices de infradenuncia.

En 2013, el Defensor del Pueblo alertó haber recibido quejas en las que se concretaba el lugar y hora de más de 300 controles de identificación basados en el perfil étnico-racial. Ante tal magnitud, elevó a la DGP un conjunto de recomendaciones que incluían **i)** el establecimiento por parte del CNP del uso sistemático de formularios de identificación y registro en los que constara la etnia, raza y/o nacionalidad de la persona sometida al control de identidad, así como el motivo de la identificación; **ii)** la elaboración de un sistema estadístico de recopilación y seguimiento de los datos desglosados por raza, etnia y/o nacionalidad; **iii)** la redacción de un manual de procedimiento

sobre el uso de los formularios dirigido a todos los miembros del CNP; **iv)** la formación específica en materia de diversidad cultural y sobre la forma de llevar a cabo controles de identidad con arreglo al principio de igualdad y la prohibición de discriminación; y **v)** la constitución de un mecanismo de reclamaciones encargado de recibir quejas individuales de personas objeto de identificación sobre posibles discriminaciones por parte de funcionarios de policía.¹³² Hasta la fecha, y hasta donde se ha podido establecer en la presente investigación, el CNP no ha implementado ninguna de dichas recomendaciones.

“Entre las tres demandas fundamentales se encuentra el establecimiento de un marco legal que prohíba los perfiles raciales, la sistematización de esos formularios de parada y la creación de un mecanismo de supervisión independiente de la actividad policial, que debería monitorear las actuaciones policiales, prevenir, detectar e incluso proponer de oficio procedimientos sancionadores. Para tratar de luchar contra esa infradenuncia, otra cuestión fundamental es facilitar los recursos a la víctima para que pueda denunciar.” **Youssef Ouled, periodista e investigador del área de antidiscriminación de Rights International Spain.**¹³³

2.1.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas prácticas policiales o con indicios de delito

El sistema español regula legislativamente dos vías posibles para investigar y tomar medidas contra agentes de policía por sus acciones u omisiones: la vía judicial y la disciplinaria. La LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece que la jurisdicción ordinaria será la competente para conocer los delitos que se cometan contra sus miembros, así como los cometidos por éstos en el ejercicio de sus funciones (Art. 8.1 LO 2/1986). A su vez,

¹³² Defensor del Pueblo, “La Defensora del Pueblo formula nuevas recomendaciones para acabar con los controles de identificación basados en perfiles raciales”, 14 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/la-defensora-del-pueblo-formula-nuevas-recomendaciones-para-acabar-con-los-controles-de-identificacion-basados-en-perfiles-raciales-2/>

¹³³ Información obtenida de la entrevista realizada a Youssef Ouled el 20 de julio de 2022.

¹³¹ Mamadou, Ouled et al, *Crisis sanitaria Covid-19. Racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España*, (RIS y Equipo de Implementación del Decenio Afrodescendiente en España, 2020).

señala que **la iniciación de un procedimiento penal no impedirá la incoación y tramitación de expedientes gubernativos o disciplinarios por los mismos hechos**. No obstante, determina que la resolución definitiva del expediente solo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme y la declaración de hechos probados vincule a la administración. Asimismo, añade: “Las medidas cautelares que puedan adoptarse en estos supuestos podrán prolongarse hasta que recaiga resolución definitiva en el procedimiento judicial, salvo en cuanto a la suspensión de sueldo en que se estará a lo dispuesto en la legislación general de funcionarios.” (Art. 8.3 LO 2/1986).

Bajo esta premisa, el presente apartado se centra en determinar la vía interna que activa el propio CNP cuando se produce una denuncia por presunta mala praxis policial. Recordemos que el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de Naciones Unidas —incorporado en el

marco normativo español—¹³⁴ establece que los agentes “que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas” (Art. 8).

A nivel cuantitativo, con base en los datos proporcionados por la SES al Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas, relativos a los períodos 2009-2012 y 2015-2018,¹³⁵ no es posible saber el total de agentes que estuvieron implicados en **procesos administrativos disciplinarios** por quejas de actos de tortura, malos tratos o denegación de garantías a las personas detenidas. Ello es debido a que no se especifican los procesos incoados cada año, sino los que están en trámite, de modo

¹³⁴ 3.1 Por medio del Artículo 10 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional (BOE, núm. 180, de 29 de julio de 2015).

¹³⁵ No se disponen de los datos de los años 2013 y 2014, ya que no aparecen referenciados en los dos últimos informes de país. Dichos datos fueron solicitados por medio del portal de transparencia de la Administración del Estado, quien, a fecha de publicación de este informe, todavía no ha dado respuesta a la petición.



Foto: Jordi Borràs

que se desconoce si éstos siguieron activos al año siguiente. No obstante, sí se puede concluir que en los periodos 2009-2012 y 2015-2018, 26 procesos resultaron en algún tipo de sanción, otros 65 acabaron sin sanción, 282 fueron archivados y **la gran mayoría, 2.481, no fueron ni tan solo incoados** (ver Anexo 3).¹³⁶ En los documentos no se especifica los motivos por los cuales no se incoaron dichos procedimientos.

i. Mecanismos de investigación internos

A nivel de organigrama, en el marco de la DAO, le corresponde a la **Unidad de Asuntos Internos** “investigar y perseguir las conductas funcionariales constitutivas de infracciones penales y aquellas otras contrarias a la ética profesional de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de los funcionarios destinados en el Centro Directivo”.¹³⁷ Es importante destacar que, **dada su dependencia de la DAO, la Unidad de Asuntos Internos del CNP depende directamente de un cargo que es, también, policial, perteneciente al mismo Cuerpo**. Esto es relevante en la medida en la que la independencia efectiva de la investigación puede verse comprometida.

A su vez, se establece una **Unidad de Régimen Disciplinario**, dependiente de la División de Personal, que asume las funciones de administrar y gestionar el régimen disciplinario del CNP, así como las competencias que se le atribuyen respecto de los demás empleados públicos adscritos a la Dirección General de la Policía. De esta Unidad depende el Área de Coordinación de Régimen Disciplinario, encargada de la coordinación, seguimiento y control de la instrucción de los expedientes disciplinarios.¹³⁸

¹³⁶ Secretaría de Estado de Seguridad, *Anexo 7 al párrafo 24. Respuestas previas de España. VII informe Periódico. Comité contra la Tortura de Naciones Unidas* (CAT/C/ESP/7) (13 de marzo de 2020). Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fADR%2fESP%2f35190&Lang=en; y Secretaría de Estado de Seguridad, *Anexos al Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 19 de la Convención con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes. España (CAT/C/ESP/6)* (5 de mayo de 2014). Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=961&Lang=en

¹³⁷ Artículo 2.4 de la Orden INT/28/2013, de 18 de enero, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía (BOE núm. 21, de 24 de enero de 2013)

¹³⁸ *Ibid*, art. 12.

En términos de articulación entre ambas unidades, según fuentes consultadas de la SES, la Unidad de Asuntos Internos, como policía judicial, asume la investigación en caso de la posible comisión de un delito por parte de un agente del CNP, mientras que la Unidad de Régimen Disciplinario asumiría aquellas conductas puntuales que puedan ser constitutivas de una falta disciplinaria. En el marco de dicha investigación administrativa, si se observara que puede ser constitutiva de delito, la Unidad de Régimen Disciplinario lo comunicaría directamente al poder judicial. Del mismo modo, si la Unidad de Asuntos Internos detectara que los hechos investigados no son constitutivos de delito, sino de falta disciplinaria, remitiría el caso a la Unidad de Régimen Disciplinario.¹³⁹

A su vez, bajo el paraguas de la SES, pero dependiente de la Dirección General de Coordinación y Estudios, se encuentra **la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad** (en adelante IPSS), encargada de la inspección y evaluación del desarrollo de los servicios, centros y unidades, de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, así como de las actuaciones realizadas por los miembros de los respectivos Cuerpos en el cumplimiento de sus funciones.¹⁴⁰ Entre las funciones de la IPSS también figura “velar para que las FCS del Estado cumplan las normas nacionales e internacionales contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.¹⁴¹

Según informó el Estado español al CAT en el marco del seguimiento a sus Observaciones Finales, en 2016, **la IPSS es considerada por el Estado el “primer órgano independiente de atención a las denuncias y quejas de malos tratos [...] en cualquier actuación policial”**.¹⁴² No obstante, tal y como ya advirtió Amnistía Internacional en ese entonces, dicho

¹³⁹ Información obtenida de la entrevista realizada con una persona representante de la Secretaría de Estado de Seguridad el 5 de agosto de 2022.

¹⁴⁰ Artículo. 2.3.b Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE, núm. 42, de 18 de febrero de 2012).

¹⁴¹ Artículo 3.9 de la Instrucción 5/2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre organización y funciones de la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad (Boletín Oficial de la Guardia Civil, núm. 25, 23 de julio de 2015).

¹⁴² Amnistía Internacional, ESPAÑA. *Informe al Comité contra la Tortura. 62º Período de sesiones, lista de cuestiones previa a la presentación del séptimo informe* (Londres, febrero de 2017). Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/05/EU-R4166012017SPANISH.pdf>

órgano carece de iniciativa propia. Solo puede emprender actuaciones de inspección sobre posibles actuaciones irregulares de las FCSE por expresa orden del Secretario de Estado de Seguridad, al considerar que este tipo de acciones se dan de forma extraordinaria e incidental.¹⁴³ A su vez, se delega en las mismas Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil la comunicación a la IPSS, dentro de las primeras 24 horas, de los fallecimientos, lesiones graves o intentos de suicidio de ciudadanos en dependencias de las FCS del Estado o, fuera de éstas, con ocasión de una actuación policial.¹⁴⁴

Ahora bien, según especificó el Gobierno estatal al CAT en el informe periódico de país, presentado en 2019, es la misma DGP quien adelanta las investigaciones internas, y no la IPSS, que asume un rol exclusivo de inspección y seguimiento de las investigaciones internas: “Si la IPSS tuviera conocimiento de presuntas torturas o malos tratos por parte de los miembros de las FCS del Estado, **se lo comunicaría e instaría al cuerpo competente (Policía Nacional o Guardia Civil) para que investigara los hechos e informara en su caso a la autoridad judicial.** En el supuesto en que correspondiera la apertura de un eventual expediente disciplinario serían los cuerpos los que desarrollarían dicha actividad disciplinaria.”¹⁴⁵ En ese sentido, la IPSS dispone de labores exclusivamente de supervisión que, hasta donde sostuvo Amnistía Internacional, tienen carácter confidencial, al tiempo que sus informes, balances o memorias de actividad no se hacen públicos.¹⁴⁶

Asimismo, también en respuesta al CAT, el Estado afirmó que “para una mayor garantía y éxito final, el procedimiento habitual prevé que el juez encargue la investigación a los expertos de Policía Judicial de un cuerpo policial

distinto de aquél otro al que pertenece el investigado por la presunta comisión de un delito de torturas o malos tratos”.¹⁴⁷ No obstante, la jurisprudencia recogida parece indicar que no se trata de la norma, ya que en ninguno de los casos en los cuales se ha pronunciado el TC o el TEDH se encargó la práctica de diligencias o la investigación a un cuerpo diferente a aquél al que pertenecían los agentes denunciados.

Además del organigrama descrito, en términos de evaluación interna, también destaca la reciente creación de la **Oficina Nacional de Garantías de los Derechos Humanos (ONGDH)**, adscrita a la IPSS. No obstante, según la Instrucción 1/2022¹⁴⁸ no parece que se la dote de mayores poderes de investigación independientes, sino que su mandato queda establecido como un registro y seguimiento de las denuncias por supuestas vulneraciones de derechos fundamentales durante una actuación policial (Art. 8), realizada por efectivos de la DGP y/o de la Dirección General de la Guardia Civil (en adelante DGGC). Dicho registro se unifica por medio de la aplicación informática del **Plan de Derechos Humanos**, desde 2016 a cargo de la IPSS y ahora de la ONGDH, que recoge aquellas denuncias sobre hechos y actuaciones que puedan poner de manifiesto una supuesta extralimitación o vulneración de los derechos de las personas que se encuentren sometidas a la actividad de las FCSE, cuando actúen en el ejercicio de sus funciones. No obstante, hasta donde se conoce, la aplicación contempla exclusivamente datos cuantitativos y no descriptivos y los responsables de los datos son la misma Policía Nacional y la Guardia Civil.¹⁴⁹

Entre otras funciones, la ONGDH también debe encargarse de evaluar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en instrucciones u otras disposiciones sobre actuaciones policiales, realizar el seguimiento, control y análisis de los sucesos en los que pueda resultar la muerte, suicidio, tentativa de suicidio o lesión de personas durante las actuaciones policiales, garantizar el tratamiento de aque-

¹⁴³ Artículo 6 de la Instrucción 5/2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre organización y funciones de la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad (Boletín Oficial de la Guardia Civil, núm. 25, 23 de julio de 2015).

¹⁴⁴ Ibid, art. 4.3.

¹⁴⁵ Comité contra la Tortura, *Séptimo informe periódico que España debía presentar en 2019 en virtud del artículo 19 de la Convención (CAT/C/ESP/7)*, (13 de marzo de 2020), párr. 28.

¹⁴⁶ Amnistía Internacional, ESPAÑA. *Informe al Comité contra la Tortura. 62º Período de sesiones, lista de cuestiones previa a la presentación del séptimo informe* (Londres, febrero de 2017). Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/05/EU-R4166012017SPANISH.pdf>

¹⁴⁷ Ibid, párr. 27.

¹⁴⁸ Instrucción 1/2022, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se crea la Oficina Nacional De Garantía de los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/03/Instrucci%C3%B3n-1-2022_SES_ONGADH.pdf

¹⁴⁹ Ibid, párr. 178-180.

llos hechos conocidos a través del programa de quejas y sugerencias, promover acciones formativas y de buenas prácticas en materia de derechos humanos, etc. Su reciente creación no ha permitido obtener un balance preliminar del funcionamiento y resultados.

Por último, a este organigrama se suma la **Oficina Nacional de Derechos Humanos de la Policía Nacional**, perteneciente al Área de Derechos Humanos e Igualdad, de la Subdirección General del Gabinete Técnico de la DGP. Sus objetivos están enfocados a definir políticas y acciones en la materia, de modo que la función investigativa de presuntas violaciones de derechos queda fuera de su ámbito competencial. Sí figura entre sus funciones la de operar como observatorio en materia de derechos humanos, siendo el órgano específico para recoger, analizar, tratar y difundir toda la información en la materia.¹⁵⁰

El **proceso de interposición de quejas y denuncias**, común para el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, se encuentra regulado en la Instrucción 8/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se publica la Guía de buenas prácticas en la tramitación de quejas y sugerencias. Dicha Instrucción no es pública y tampoco fue facilitada, previa solicitud al Portal de Transparencia. Sí se pudo acceder a la instrucción anterior (la 7/2007),¹⁵¹ si bien no se pudo establecer qué medidas han sido modificadas o suprimidas. Según la Instrucción 7/2007, la IPSS es la institución encargada de velar por el proceso de quejas y sugerencias, hacer seguimiento y proponer a los órganos competentes, según el caso, las medidas oportunas. A su vez, debe remitir, trimestral y anualmente, un informe relativo a las quejas recibidas, dirigido a la SES.

ii. El procedimiento disciplinario y la aplicación de medidas cautelares

El procedimiento se encuentra regulado por medio de la LO 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de

Policía. En el caso de faltas graves o muy graves, es el director general de la Policía quien, al recibir la comunicación o la denuncia, o tener conocimiento de una supuesta infracción, debe ordenar la incoación de un expediente disciplinario (Art. 32 LO 4/2010). También puede acordar la aplicación de medidas cautelares.

Los cargos competentes para la imposición de una sanción son los mismos que pueden incoar un expediente, y su competencia queda sujeta al tipo de falta que se acuerde (Art. 13 LO 4/2010). Para el caso de faltas graves o muy graves pueden imponer sanciones el Ministro del Interior, el Secretario de Estado de Seguridad y el director general de la Policía.

“Los policías estuvieron imputados o investigados cuando fueron a declarar hasta que se sobreesayó el asunto. Pero por parte de Policía no tenemos constancia de que se iniciara ningún tipo de investigación, que se sancionara ningún agente —y de eso tenemos constancia— por no ir debidamente identificado, ni que tampoco se investigara ningún mando por permitir que los agentes a su cargo no estuvieran sin identificar. Cero investigación, cero consecuencias, cero medidas disciplinarias.” Eric Sanz de Bremond, abogado del caso López Martínez c. España, miembro de la Red Jurídica y de la Comisión Legal Sol.¹⁵²

En el marco de un proceso administrativo disciplinario contra un agente del CNP, la legislación vigente prevé la posibilidad de aplicar medidas cautelares cuando se hayan producido presuntas faltas graves o muy graves, que “podrán prolongarse hasta que recaiga resolución definitiva en el procedimiento judicial, salvo en cuanto a la suspensión de sueldo” (Art. 8.3 LO 2/1986). Dichas medidas cautelares podrán ser acordadas por el director general de la Policía (Art. 33.1 LO 4/2010), entre las cuales se prevé la suspensión de funciones temporal (Art. 63 LO 9/2015).

Si los hechos que motivan el expediente disciplinario dan lugar también a un procedimiento penal, la suspensión provisional se mantendrá durante todo el tiempo que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas

¹⁵⁰ Artículo 3 de la Resolución de 27 de septiembre de 2019, de la Dirección General de la Policía, por la que se crea la Oficina Nacional de Derechos Humanos en la Policía Nacional.

¹⁵¹ Instrucción 7/2007, de 10 de julio de 2007, sobre el procedimiento de tramitación de las quejas y sugerencias que formulan los ciudadanos. Disponible en: https://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/2015/Instruccion_7-2007_tratamiento_quejas_sugerencias.pdf

¹⁵² Información obtenida de la entrevista realizada a Eric Sanz de Bremond el 27 de junio de 2022.

por el juez. No obstante, el director general de la Policía también podrá acordar, excepcionalmente, como medida preventiva, la suspensión provisional de los funcionarios sometidos a un procedimiento penal, aunque esta medida no haya sido adoptada por la autoridad judicial, y podrá prolongarse hasta la conclusión del procedimiento penal (Art. 33.2 Literal c LO 4/2010).

A pesar de todo el desarrollo normativo expuesto, según datos recogidos por la SES, entre los años 2009- 2012 y entre 2015- 2018, solo en un caso, correspondiente al año 2016, se suspendió provisionalmente al agente de sus funciones (ver Anexo 3).¹⁵³

2.2. La Guardia Civil

La Guardia Civil (en adelante GC) es uno de los dos cuerpos que integran las FCSE, dependientes del Gobierno estatal. A diferencia del Cuerpo Nacional de Policía (CNP), la Guardia Civil es definida como un **instituto armado de naturaleza militar**, dependiente del **Ministerio del Interior** en el desempeño de las funciones que le otorga la LO 2/1986¹⁵⁴ y, a la vez, dependiente del **Ministerio de Defensa** en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno estatal le encomienden. **En tiempo de guerra y bajo estado de sitio, su adscripción es exclusiva al Ministerio de Defensa** (Art. 9 Literal c LO 2/1986).

La Dirección General de la Guardia Civil (DGGC) es el órgano encargado de la coordinación y ejecución de las misiones del Cuerpo (Art. 4 RD 734/2020),¹⁵⁵ de acuerdo con las

¹⁵³ Secretaría de Estado de Seguridad, *Anexo 7 al párrafo 24. Respuestas previas de España. VII informe Periódico. Comité contra la Tortura de Naciones Unidas (CAT/C/ESP/7)* (13 de marzo de 2020). Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fADR%2fESP%2f35190&Lang=en; y Secretaría de Estado de Seguridad, “*Anexos al Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 19 de la Convención con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes. España*” (CAT/C/ESP/6), 5 de mayo de 2014. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=961&Lang=en

¹⁵⁴ 3.2 Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE núm. 63, de 14/03/1986).

¹⁵⁵ 3.3 Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 211, de 5 de agosto de 2020).

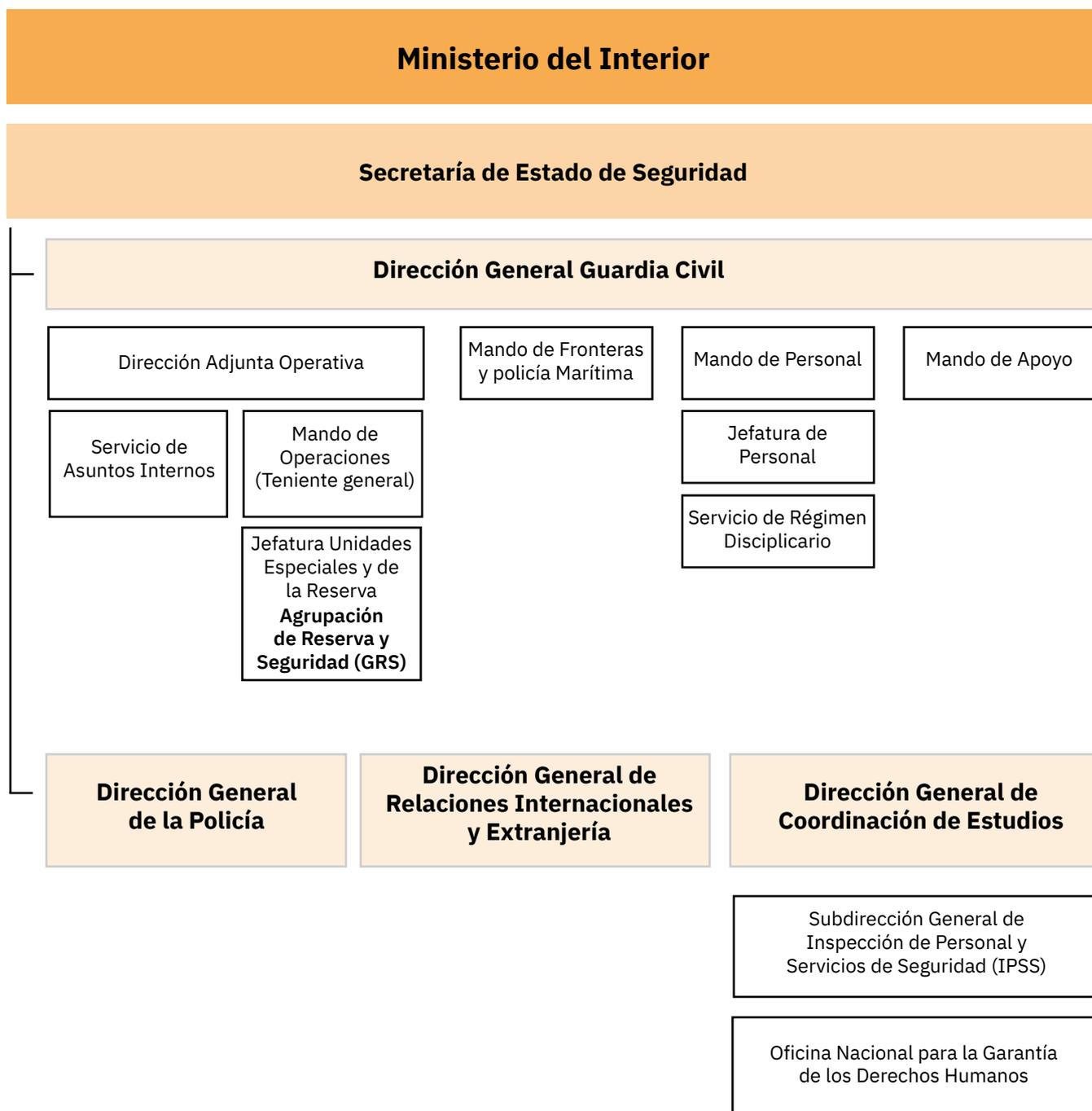
órdenes emanadas del Ministerio del Interior (por medio de la Secretaría de Estado de Seguridad) y del de Defensa (por medio de la Subsecretaría de Defensa). Su titular tiene el rango de subsecretario/a y está a cargo de **i)** la Dirección Adjunta Operativa, **ii)** el Mando de Fronteras y Policía Marítima, **iii)** el Mando de Personal y **iv)** el Mando de Apoyo. A efectos de la presente investigación, destacan especialmente las funciones de la Dirección Adjunta Operativa (DAO) y del Mando de Fronteras y Policía Marítima.

Suscrito a la DAO se encuentra el Mando de Operaciones (teniente general), responsable de planificar, impulsar y coordinar las actuaciones de las Unidades de la Guardia Civil, entre las cuales destacan las **Unidades de Seguridad Ciudadana**, encargadas del orden público en acontecimientos culturales, sociales y deportivos.¹⁵⁶ También bajo las órdenes del Mando de Operaciones y con funciones de seguridad ciudadana y orden público, se encuentran los denominados **Grupos de Reserva y Seguridad (en adelante GRS)**, con similitudes a las Unidades de Intervención Policial (UIP) del CNP. Actualmente, existen ocho GRS con base en Madrid, Sevilla, Valencia, Barcelona, Zaragoza, León, Pontevedra y Santa Cruz de Tenerife¹⁵⁷.

Por su parte, al **Mando de Fronteras y Policía Marítima** le corresponde el control y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y los espacios marítimos en los que el Estado español ejerce su soberanía. Ello incluye el control de las personas migrantes que buscan entrar al país sin el correspondiente permiso administrativo, y la coordinación con la Guardia Europea de Fronteras y Costas - Frontex (Art. 4.5 RD 734/2020). Es importante destacar que, en la gestión del control fronterizo, en el marco de las entradas a través del vallado, se emplean mecanismos y unidades policiales equivalentes a las que se emplean en el ejercicio de funciones de mantenimiento del orden público y la gestión de masas.

¹⁵⁶ Guardia Civil, “Seguridad Ciudadana”, sin fecha. Disponible en: https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/Seguridad_Ciudadana/index.html

¹⁵⁷ Guardia Civil, “Orden Público. Agrupación de Reserva y Seguridad”, sin fecha. Disponible en: <https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/OrdenPublico/>



Fuente: Elaboración propia con base en el Real Decreto 734/20202 y la Orden INT/28/2013

Nota: Tan sólo se destacan aquellas áreas relevantes para el contenido del informe

Además de las funciones compartidas con el CNP (ver apartado 2.1), la GC ejerce unas de propias, tales como la persecución del contrabando, el tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas, la protección del medioambiente o las derivadas de la legislación sobre armas y explosivos (Art. 12 Literal b LO 2/1986).

2.2.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

Además de los principios y directrices recogidas en la LO 2/1986 descritos anteriormente, la Guardia Civil está sujeta a las obligaciones señaladas en la LO 11/2007,¹⁵⁸ reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. En concreto, dicha legislación vincula a los miembros de la GC al respeto de la integridad física y moral, y los obliga “a observar estrictamente las normas sobre el uso legítimo de la fuerza, debiendo tener siempre presente el respeto a la vida y a la integridad física y moral de la persona” (Art. 17 LO 11/2007). En este caso, es importante advertir que, cuando el Cuerpo pasa a depender del Ministerio de Defensa, se rige por la normativa sobre derechos y libertades aplicable a los miembros de las Fuerzas Armadas.

Por su parte, **la Ley de Régimen del Personal de la Guardia Civil**¹⁵⁹ concreta un listado de reglas de comportamiento, entre las cuales destaca hacer “un empleo legítimo de la fuerza, con un uso gradual y proporcionado de la misma, siendo la persuasión y la fuerza moral sus primeras armas. Se regirá, en todo caso, por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance”. A su vez, establece que deberá “preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, sin discriminación alguna por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o ideología, orientación o identidad sexual, edad, discapacidad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, actuando siempre con dignidad, prudencia y honradez” (Art. 7 LO 29/2014).

¹⁵⁸ Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (BOE núm. 254, de 23 de octubre de

¹⁵⁹ 3.4 Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil (BOE núm. 289, de 29 de noviembre de 2014)

En términos de regulación interna de las intervenciones de seguridad ciudadana de la GC destaca, también, la existencia del **Sistema de Intervención Operativa (SIO)**, cuya doctrina se recoge en un manual específico, el Manual de Intervención Operativa. Si bien la orden interna que lo regula¹⁶⁰ no es pública, su objetivo, según se ha podido conocer por medio de publicaciones divulgativas de la Guardia Civil¹⁶¹ y de respuestas parlamentarias,¹⁶² es el de establecer una doctrina única del Cuerpo que permita “afrontar intervenciones operativas en servicios de seguridad ciudadana y dar una respuesta adecuada y gradual”.¹⁶³

La transparencia y acceso a normativa específica que regula el uso de la fuerza y las armas policiales en el caso de la GC repite los patrones expuestos para el Cuerpo Nacional de Policía (ver capítulo 2.1). En términos de normativa jurídica, la información disponible para la ciudadanía es la que se encuentra publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y solo hasta el rango de órdenes ministeriales; las normas de rango inferior, como instrucciones, protocolos o directivas, ya no son accesibles, más allá de su conocimiento por vía judicial o filtración.¹⁶⁴ Ello a pesar de que la Carta de servicios de la Guardia Civil 2019-2021,¹⁶⁵ fundamentada en la normativa vigente, establece los derechos ciudadanos en relación a la transparencia y la información, especificando el derecho “al acceso a los archivos y registros de la Guardia Civil en los términos previstos en las leyes” y “al acceso a la información en los términos previstos en las leyes que regulan la reutilización de la información y la transparencia, el acceso a la información pública y el

¹⁶⁰ Orden General 1/2018 de 18 de enero, sobre el Sistema de Intervención Operativa (SIO).

¹⁶¹ Guardia Civil, “Sistema de Intervención Operativa. Vuelta al PATIO”, Guardia Civil Núm. 838 (Febrero de 2014). Disponible en: <https://www.guardiacivil.es/documentos/revista/2014/838.pdf>

¹⁶² Gobierno de España, Respuesta del Gobierno de 16 de abril de 2018 (684/36171) (Madrid: Senado, 2018). Disponible en: <https://www.senado.es/web/expedientdocbloservlet?legis=12&id=10873>

¹⁶³ Guardia Civil, “Sistema de Intervención Operativa. Vuelta al PATIO”, Guardia Civil Núm. 838 (Febrero de 2014). Disponible en: <https://www.guardiacivil.es/documentos/revista/2014/838.pdf>

¹⁶⁴ Información obtenida de la entrevista realizada a una persona representante de la Secretaría de Estado de Seguridad, el 5 de agosto de 2022.

¹⁶⁵ La Carta de Servicios de la Dirección General de la Guardia Civil fue aprobada por la Subsecretaría del Ministerio del Interior por la Resolución de 7 de febrero de 2003 y fue actualizada el 4 de febrero de 2019. https://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/2020/CSGC_2019-2021.pdf

buen gobierno”. En ese sentido, la invocación a los preceptos de seguridad y defensa del Estado (Art. 105b CE), como condicionantes de acceso a la información pública es recurrente en este tipo de casos, cuando se requiere el acceso a protocolos y normativa de los cuerpos policiales por parte de la ciudadanía y de organizaciones de derechos humanos.

En la misma línea, y en relación con el proceso de introducción de una nueva arma de uso policial, según la información obtenida de la SES, este viene determinado por las necesidades que cada unidad o jefatura considera oportunas, de acuerdo con sus funciones y que, en cada ocasión, eleva a la DGGC con el fin de evaluar su viabilidad.¹⁶⁶ No obstante, es importante señalar que, en el caso del organigrama de la GC, la adquisición de armamento, munición y demás equipamiento policial, así como la gestión, control, almacenaje, distribución e inspección de dichos medios, también pasa por el **Servicio de Armamento y Equipamiento Policial**. Este servicio forma parte de la jefatura de los Servicios de Apoyo, dentro del Mando de Apoyo, órgano que depende de la Directora General. Este servicio actúa en coordinación con el resto de organismos del cuerpo policial, en la definición de requisitos para las licitaciones, la evaluación del armamento y la elaboración de protocolos de uso.¹⁶⁷

En el caso de la compra de material antidisturbios para las unidades en Melilla tras el salto a la valla de marzo 2022 (ver Caso número 4 del Anexo 5), la Agrupación de Reserva y Seguridad fue la encargada de definir los “requisitos mínimos” y fueron los especialistas de esta unidad de la Guardia Civil los que realizaron pruebas a los equipos ofertados.¹⁶⁸ En un procedimiento similar, en abril de 2022, la Guardia Civil adquirió 150 dispositivos conductores de energía, comúnmente conocidas como pistolas táser. Los dispositivos se sometieron a una

¹⁶⁶ Información obtenida de la entrevista realizada a una persona representante de la Secretaría de Estado de Seguridad, el 5 de agosto de 2022.

¹⁶⁷ Guardia Civil, “Mando de apoyo”, sin fecha. Disponible en: <https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/estructuraorganizacion/orgcentral/subgeneapoy/index.html>

¹⁶⁸ Redacción, “La Guardia Civil comenzó a buscar de urgencia material antidisturbios para Melilla tras el último salto a la valla” *Europa Press* (24 de abril del 2022). Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-guardia-civil-comenzo-buscar-urgencia-material-antidisturbios-melilla-ultimo-salto-valla-20220425173407.html>

serie de pruebas para evaluar su rendimiento operativo y definir los procedimientos de empleo.¹⁶⁹ Sin embargo, en el marco de la presente investigación, no se ha podido obtener información más concreta relativa al proceso de adquisición, pruebas e informes de impacto del equipamiento policial.

2.2.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante las actuaciones policiales

i. El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos

La Guardia Civil es una organización jerarquizada, de forma que la escala de mandos es uno de los principales mecanismos de control interno. La naturaleza jerárquica del Cuerpo viene definida en la Orden General número 9, de 22 de noviembre de 2012, que dicta que todos los miembros de la Guardia Civil, “con independencia del empleo o nivel de jerarquía, ejercerán la autoridad que les corresponde en razón de su cargo, asumiendo plenamente la consiguiente responsabilidad”. A su vez, concreta que “la autoridad se ejerce mediante la acción de mando e implica el derecho y el deber de tomar decisiones, dar órdenes y hacerlas cumplir [...], mantener la disciplina y administrar los medios asignados”.¹⁷⁰

Por su parte, en la Orden General núm. 1, de 4 de enero de 2000, sobre la Organización, Estructura y Funcionamiento de las Compañías, se indica que la jefatura de la Compañía tiene, entre otras, una función de control, que consiste en “vigilar e impulsar los servicios con suficiente intensidad, **teniendo en cuenta que la vigilancia por parte de los mandos es una de las motivaciones para que el servicio se preste de acuerdo con la normativa vigente**”.¹⁷¹ La Compañía es considerada una unidad interme-

¹⁶⁹ Guardia Civil, “La Guardia Civil adquiere 150 pistolas de efectos eléctricos incapacitantes” (4 de abril del 2022). Disponible en: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8175.html>

¹⁷⁰ Artículo 6 de la Orden General número 9, dada en Madrid, a 22 de noviembre de 2012. Asunto: Del mando, disciplina y régimen interior de las Unidades (Boletín Oficial de la Guardia Civil, Núm. 50, de 27 de noviembre de 2012). Disponible en: <https://www.igcprofesional.es/wp-content/uploads/2018/06/OG-09-2012-mando-disciplina-y-regimen-interior.pdf>

¹⁷¹ Artículo 7 Literal D.1 de la Orden General núm. 1, del 4 de enero de 2000, sobre la Organización, estructura y funcionamiento de las Compañías. Disponible en: https://www.aegc.es/asociacion-espanola-de-guardias-civiles/normativa/mando-y-disciplina_195_1_ap.html

dia de mando con una demarcación territorial concreta y encuadrada en una comandancia.

El Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, adoptado por medio la LO 12/2007, establece el marco normativo del ejercicio de la potestad disciplinaria, según el cual **“todo mando tiene el deber de corregir las infracciones que observe en los de inferior empleo, aunque no le estén directamente subordinados**, sin que ello suponga sanción alguna. Si, además, las considera merecedoras de sanción, formulará parte disciplinario o acordará el inicio del procedimiento sancionador que corresponda, si tuviera competencia para ello”.¹⁷²

Del mismo modo, la ley vincula a los y las agentes de la GC a desempeñar su cometido “con estricto respeto al orden jerárquico establecido en la estructura orgánica y operativa de la Guardia Civil, que define la situación relativa entre sus miembros en cuanto concierne a mando, subordinación y responsabilidad”.¹⁷³

Por todo ello, la escala de mandos se convierte en un elemento clave de los mecanismos internos de investigación y rendición de cuentas. Asimismo, tienen potestad para sancionar: el ministro/a de Defensa, el director/a de la GC y de la Policía Nacional, así como los distintos rangos de oficiales.¹⁷⁴

Cabe destacar que la Ley del régimen disciplinario de la Guardia Civil prevé que “si la naturaleza y circunstancias de la falta exigen una acción inmediata para mantener la disciplina, evitar un posible perjuicio grave al servicio o a la buena imagen de la Institución, **cualquier superior podrá ordenar que el presunto infractor se persone de manera inmediata en la unidad, centro u organismo que constituya su destino y podrá, además, disponer el cese de éste en sus funciones habituales por un plazo de hasta cuatro días**, en espera de la posterior decisión del mando competente para acordar el inicio del oportuno procedi-

miento sancionador, a quien informará de modo inmediato de la decisión adoptada”.¹⁷⁵

A pesar de la estructuración jerárquica del Cuerpo, se debe destacar que hay indicios de que dicho sistema no funciona de manera adecuada, cuando se ha observado, en reiteradas ocasiones, situaciones de uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de la GC que no son corregidas por los superiores jerárquicos. Los Casos Número 4, 5 y 6 (ver Anexo 5), acontecidos en Ceuta y Melilla, muestran los indicios de una utilización presuntamente incorrecta de la defensa policial en la zona del vallado fronterizo, así como del uso de material antidisturbios en actuaciones que pueden poner en riesgo la integridad física de las personas que intentan acceder al Estado español.

ii. Mecanismos de supervisión en materia de orden público y control fronterizo: la identificación de los agentes policiales

Tal y como se hizo referencia en el capítulo anterior, relativo al Cuerpo Nacional de Policía, es un **derecho de la ciudadanía identificar a las autoridades** y al personal al servicio de las Administraciones Públicas¹⁷⁶, más aún, cuando en el marco de un sistema penal o disciplinario, la identificación de la persona que presuntamente cometió una grave vulneración de derechos resulta fundamental para que el proceso prospere y se rindan cuentas por lo sucedido. Así queda recogido en el mismo Código de Conducta de la Guardia Civil, que determina la obligación de identificarse cuando se encuentren desempeñando sus funciones y así lo requieran las autoridades y la ciudadanía.¹⁷⁷

En el caso concreto de la GC, este precepto obligatorio también se encuentra recogido en la Orden de 31 de agosto de 1990 por la que se crean la tarjeta de identidad profesional y la placa insignia en la Guardia Civil,¹⁷⁸ modificada

¹⁷² Artículo 24 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil (BOE núm. 254, de 23 de octubre de 2007).

¹⁷³ 3.5 Artículo 7.1.8 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil (BOE, núm. 289, de 29 de noviembre de 2014).

¹⁷⁴ Artículo 25 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil (BOE núm. 254, de 23 de octubre de 2007).

¹⁷⁵ Ibid, art. 24.2.

¹⁷⁶ 3.6 Artículo 35.b de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992).

¹⁷⁷ 3.7 Artículo 39 del Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Código de Conducta del personal de la Guardia Civil (BOE, núm. 55, de 5 de marzo de 2022).

¹⁷⁸ Orden de 31 de agosto de 1990 por la que se crean la tarjeta de identidad profesional y la placa insignia en la Guardia Civil (BOE, núm. 233, de 28 de septiembre de 1990).



Foto: Álvaro Minguito

posteriormente por la Orden INT/1972/2002, de 18 de julio.¹⁷⁹ En ambas se especifica la adjudicación a cada agente de una tarjeta de identidad profesional (en adelante TIP) y, en determinados servicios, de una placa insignia.¹⁸⁰ La placa insignia sirve para acreditar, de forma inmediata, la pertenencia al Cuerpo. Cada placa insignia está numerada y registrada.¹⁸¹ Dichas disposiciones se refuerzan con las contenidas en la Orden General de la Guardia Civil, de 14 de agosto de 1997 y, por último, con la Instrucción 13/2007 relativa al uso del número de identificación personal en la uniformidad de las FCSE.

Esta última recoge que todos **los componentes de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía que vistan uniforme y/o equipo de trabajo deben llevar sobre sus prendas de**

uniformidad el número de identidad personal en lugar bien visible, que en una distancia de 1,20 metros puedan ser leídos sin dificultad por la ciudadanía.¹⁸² Esta instrucción reconoce, además, “como un derecho de los ciudadanos” el hecho de “**identificar en todo momento y sin ninguna acción positiva de demanda por su parte a los efectivos que le están prestando la función o servicio correspondiente y como contrapartida en un deber de estos a efectuarlo**”.¹⁸³ En ese sentido, como señaló el Defensor del Pueblo en 2017, el incumplimiento de este precepto “perjudica gravemente la posibilidad de determinar la responsabilidad en que pudieran incurrir los funcionarios policiales en sus actuaciones”,¹⁸⁴ en deterioro de la rendición de cuentas.

¹⁷⁹ 3.8 Orden INT/1972/2002, de 18 de julio, por la que se modifica la Orden de 31 de agosto de 1990, por la que se crea la tarjeta de identidad profesional y la placa insignia en la Guardia Civil (BOE, núm. 184, de 2 de agosto de 2002).

¹⁸⁰ Artículo 1 de la Orden de 31 de agosto de 1990 por la que se crean la tarjeta de identidad profesional y la placa insignia en la Guardia Civil (BOE, núm. 233, de 28 de septiembre de 1990).

¹⁸¹ Ibid, art. 6.

¹⁸² Artículos 1 y 2 de la Instrucción 13/2007 relativa al uso del número de identificación personal en la uniformidad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Disponible en: https://seguridadpublicasite.files.wordpress.com/2017/11/instruccion-13_2007.pdf

¹⁸³ Ibid, art. 2.

¹⁸⁴ Defensor del Pueblo, “Recordatorio. Guardia Civil Número de identidad personal en lugar visible”, 2017. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/numero-de-identidad-personal-en-la-guardia-civil/>

No obstante, dicha instrucción no menciona la dimensión específica y la tipografía de los números de identificación. Al respecto, la que fue Defensora del Pueblo en el periodo anterior recomendó a la SES, en junio de 2012, que iniciase los trabajos destinados a modificar la normativa que regula las dimensiones de los números de identificación personal de los agentes, tanto del CNP como de la Guardia Civil, para que la ciudadanía pudiera identificar a los agentes policiales de forma inequívoca. Tal recomendación fue rechazada.¹⁸⁵ En diciembre de 2012, la Defensora del Pueblo volvió a insistir en la cuestión, al recomendar aumentar las dimensiones de los números de identificación y situarlos en varios lugares del uniforme, de manera que pudiera verse dicho número desde distintas perspectivas:¹⁸⁶

“En el caso que nos ocupa se vuelve a constatar la dificultad, y en muchas ocasiones imposibilidad, de identificar a los agentes policiales que participan en una determinada acción, de forma que, **aun a pesar de existir grabaciones de la actuación policial, ni siquiera los funcionarios que investigan la posible comisión, con ocasión de dicha actuación, de un ilícito penal o administrativo pueden identificar al presunto responsable**, lo que redundará en el deterioro de la imagen y el prestigio de los cuerpos policiales, al quedar impunes las conductas irregulares o delictivas de sus propios miembros”.¹⁸⁷

En relación con la identificación de los y las agentes que forman parte de las Unidades de Seguridad Ciudadana y de los GRS, la falta de transparencia ha impedido el acceso a la normativa vigente en la materia. Sin embargo, en el marco de la presente investigación se ha podido constatar que, en muchos operativos, cuando estos efectivos emplean prendas de uso colectivo como chalecos de protección antitrauma o cascos, llevan visible un número

de identificación en la parte inferior del chaleco que, por su extensión y composición, es diferente al de la TIP. Dicha numeración, si bien es similar a la del NOP que llevan las UIP de la Policía Nacional, dispone de un código alfanumérico de siete cifras, diferente al que usa el CNP. Este sistema de identificación tiene déficits en la longitud del número, que dificulta su memorización; en la tipografía, ya que no garantiza la claridad del número al verlo directamente ni tampoco al fotografiarlo, y en la ubicación: la parte inferior del chaleco no es la más visible para poder leerlo de manera correcta.

iii. Mecanismos de supervisión en materia de control fronterizo: la ejecución de los rechazos en frontera

Una de las prácticas más habituales que realizan las unidades de la Guardia Civil, tanto en Ceuta como en Melilla, es la de los rechazos en frontera. Esta figura fue introducida en la normativa estatal a través de la disposición final primera de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana,¹⁸⁸ que modificó la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta disposición introduce el siguiente precepto:

1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.
2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.
3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.

¹⁸⁵ Defensor del Pueblo, “Recomendación 66/2012, de 22 de junio, sobre el tamaño de los números de identificación personal de los agentes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil (11015483)”, 22 de junio de 2012. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/E_1_Recomendaciones.pdf

¹⁸⁶ Defensor del Pueblo, “Recomendación 161/2012, de 28 de diciembre, sobre identificación policial (11018475)”, 28 de diciembre de 2012. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/E_1_Recomendaciones.pdf

¹⁸⁷ Ibid,

¹⁸⁸ 3.9 Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015).

Con posterioridad, en noviembre de 2020, en su sentencia 172/2020, el TC valoró en relación con esta cuestión que:

“...La actuación ha de llevarse a cabo con las garantías que a las personas extranjeras reconocen las normas, acuerdos y tratados internacionales rubricados por España, lo que conecta, a través del Art. 10.2 CE, con nuestro propio sistema de derechos fundamentales y libertades (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). **Serán las disposiciones que se adopten para cumplir de un modo real y efectivo con las normas internacionales de derechos humanos las que tengan que asegurar el pleno respeto a las garantías derivadas de la dignidad de la persona, que nuestra Constitución reconoce a todas las personas sometidas a la actuación de los poderes públicos españoles** (STC 53/2002, de 27 de febrero, FJ 4). En todo caso, de las referidas obligaciones internacionales en materia de derechos humanos se desprende que, con motivo de esta actuación de ‘rechazo en frontera’, los cuerpos y fuerzas de seguridad deberán prestar especial atención a las categorías de personas especialmente vulnerables, entre las que se cuentan, con distinta proyección e intensidad, las que aparenten manifiestamente ser menores de edad (sobre todo cuando no se encuentren acompañados por sus familiares), debiendo atender la especial salvaguardia de los derechos reconocidos en el Art. 3.1 de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño, estar en situación de mujer embarazada o resultar afectados por serios motivos de incapacidad, incluida la causada por la edad avanzada y personas encuadradas en la categoría de especialmente vulnerables.”

En la práctica, tal y como se ejemplifica en los Casos Número 4 y 5 (ver Anexo 5), los rechazos en frontera se siguen efectuando de manera sumaria y sin realizar ningún tipo de individualización. Ello contraviene, por un lado, la garantía de la legalidad y de los convenios internacionales (especialmente en materia de asilo) y, por el otro, detectar casos de vulnerabilidad. Ello constituye una grave vulneración de derechos humanos.

Hasta donde se ha podido establecer en la presente investigación, en la actualidad, no existe ningún tipo de protocolo interno por parte del Ministerio del Interior que garantice el cumplimiento de la normativa vigente y la jurisprudencia del TC en la materia, al tiempo que los mecanismos de investigación internos y de rendición de cuentas del propio Cuerpo tampoco se están activando de forma adecuada, cuando se denuncia este tipo de prácticas.

En el Caso número 4 se pudo documentar gráficamente que, tras los saltos que tuvieron lugar en Melilla a inicios del mes de marzo de 2022, al menos cuatro personas fueron devueltas o rechazadas en frontera sin llevar a cabo ningún tipo de individualización para evaluar su situación de vulnerabilidad. Asimismo, ocurre en el Caso número 5, referido a los graves hechos que acontecieron el 24 de junio de 2022 en la frontera de Melilla. En este caso, cabe destacar que varias personas menores de edad denunciaron ante los medios de comunicación¹⁸⁹ haber sido devueltas en dicho operativo policial, al tiempo que otras denunciaron públicamente haber sido devueltas a pesar de estar heridas.¹⁹⁰

Finalmente, es importante señalar que, más allá de la falta de mecanismos que garanticen la investigación y rendición de cuentas de este tipo de prácticas que contravienen la normativa vigente en la materia y la jurisprudencia del TC, la opacidad de la Administración respecto las cifras de rechazos llevados a cabo en frontera es otro punto crítico. Tal como se señaló en el informe Vulneraciones de derechos humanos en las deportaciones,¹⁹¹ **no existe información pública sobre cuantos rechazos en frontera se realizan al año** y dicha información ni siquiera es accesible cuando se solicita a través del Portal de Transparencia. Tampoco se explica el número de rechazos en frontera

189 Hameida, E., “Solos y desamparados ante la valla de Melilla: “Nadie me preguntó si era menor”, RTVE, 8 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20220708/solos-desamparados-ante-valla-melilla-nadie-pregunto-si-era-menor/2386808.shtml>

190 Sánchez, G., “Los supervivientes del salto de Melilla denuncian que la Guardia Civil los golpeó y devolvió a Marruecos a personas heridas”, *Eldiario.es* (4 de julio de 2022). Disponible en: https://www.eldiario.es/desalambre/supervivientes-salto-melilla-denuncian-guardia-civil-golpeo-devolvio-marruecos-personas-heridas_1_9143817.html

191 Irdia y Novact, *Vulneraciones de derechos humanos en las deportaciones* (Barcelona, 2020). Disponible en: <https://novact.org/2020/10/noticia-presentem-linforme-vulneracions-de-drets-humans-en-les-deportacions/?lang=es>

en las declaraciones oficiales después de cada salto. De esta forma, **se trata de una práctica que queda fuera del escrutinio público y el monitoreo por parte de las organizaciones de derechos humanos.**

2.2.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas prácticas policiales o con indicios de delito

Tal y como quedó reflejado en el capítulo anterior, relativo al CNP, **el sistema español regula legislativamente dos vías para investigar y tomar medidas contra agentes de policía por sus acciones u omisiones: la vía judicial y la disciplinaria.** Como ya se ha mencionado, la jurisdicción ordinaria será la competente para conocer los delitos que se cometan contra sus miembros, así como de los cometidos por éstos en el ejercicio de sus funciones (Art. 8.1 LO 2/1986). A su vez, la iniciación de un procedimiento penal no impedirá la incoación y tramitación de expedientes gubernativos o disciplinarios por los mismos hechos, idea que queda reforzada en la LO 12/2007, de 22 de octubre, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.¹⁹² En ese sentido, se especifica que cuando una presunta infracción disciplinaria pudiera ser calificada de infracción administrativa o penal, se pondrá en conocimiento de la autoridad que hubiera ordenado la incoación para su comunicación a la Autoridad administrativa o judicial o al Ministerio Fiscal.¹⁹³

Respecto a los procesos administrativos disciplinarios, según datos de la SES entregados al CAT, entre los períodos 2009-2012 y 2015-2018,¹⁹⁴ no es posible saber el total de agentes que estuvieron implicados en **procesos administrativos disciplinarios** por quejas de actos de tortura, malos tratos o denegación de garantías a las personas detenidas. Ello dado que no se especifican los procesos incoados cada año, sino los que están trámite, de modo que se desconoce si estos siguieron activos al

año siguiente. No obstante, sí se puede concluir que, en los periodos 2009-2012 y 2015-2018, nueve agentes de la GC fueron sancionados. Durante el mismo período analizado, un proceso acabó sin sanción y **la gran mayoría, 2.074, no fueron ni tan solo incoados** (ver Anexo 3).¹⁹⁵

En el caso concreto de la Guardia Civil, a diferencia del CNP, es importante tener presente su naturaleza militar en este tipo de procedimientos. En ese sentido, la LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece que, a efectos disciplinarios, la GC se regirá por una normativa específica (la LO 12/2007), pero cuando actúe en el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en unidades militares, se les aplicará el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. En todo caso, será competente para la imposición de la sanción de separación del servicio el Ministro de Defensa, a propuesta del de Interior.¹⁹⁶ Por su parte, el órgano encargado de emitir informes para la imposición de sanciones derivadas de expedientes disciplinarios es el Consejo Superior de la Guardia Civil.¹⁹⁷

¹⁹² Artículo 4 Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (BOE núm. 254, de 23 de octubre de 2007).

¹⁹³ Ibid, art. 48.

¹⁹⁴ No se disponen de los datos de los años 2013 y 2014, ya que no aparecen referenciados en los dos últimos informes de país. Dichos datos fueron solicitados por medio del portal de transparencia de la Administración del Estado, quien, a fecha de publicación de este informe, todavía no ha dado respuesta a la petición.

¹⁹⁵ Secretaría de Estado de Seguridad, “Anexo 7 al párrafo 24. Respuestas previas de España. VII informe Periódico. Comité contra la Tortura de Naciones Unidas” (CAT/C/ESP/7) (13 de marzo de 2020). Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fADR%2fESP%2f35190&Lang=en; y Secretaría de Estado de Seguridad, “Anexos al Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 19 de la Convención con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes. España” (CAT/C/ESP/6), 5 de mayo de 2014. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=961&Lang=en

¹⁹⁶ Artículo 15 Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE núm. 63, de 14/03/1986).

¹⁹⁷ Artículo 3 del Real Decreto 854/1993, de 4 de junio, por el que se crea el Consejo Superior de la Guardia Civil (BOE núm. 154, de 29 de junio de 1993).

i. Mecanismos de investigación internos

En términos de organigrama, y en correlación con la estructura descrita para el CNP, existen diversos órganos que ejercen una función de supervisión e investigación interna del Cuerpo. Destaca el **Servicio de Asuntos Internos** de la Guardia Civil, que tiene como misión investigar las conductas contrarias a la ética profesional, a cuyo fin realizará cuantas actividades sean necesarias para su esclarecimiento. Este servicio depende de la Dirección Adjunta Operativa, uno de los órganos directivos con rango de Subdirección General de la DGGC, cuyo mando es un teniente coronel.¹⁹⁸ Ello implica que, tanto en el caso del CNP como de la GC, la investigación interna de hechos presuntamente delictivos está en cabeza de un cargo que es miembro del mismo Cuerpo, lo que dificulta la garantía de una investigación cien por cien independiente.

A su vez, y en la lógica orgánica expuesta anteriormente para el CNP, dentro del Mando de Personal de la DGGC se encuentra la jefatura de Personal, que incluye el **Servicio de Régimen Disciplinario**. Este servicio tiene como cometidos tramitar, informar y proponer los asuntos relativos al régimen disciplinario de la Guardia Civil, así como archivar y custodiar la documentación correspondiente.¹⁹⁹ En términos de articulación entre ambos servicios, según fuentes consultadas de la SES, la dinámica es similar a la descrita para el CNP: el Servicio de Asuntos Internos, como policía judicial, asume la investigación de presuntas actividades delictivas que esté llevando a cabo un o una agente de la GC, mientras que el Servicio de Régimen Disciplinario asume aquellas conductas puntuales que puedan ser constitutivas de una falta disciplinaria. En el marco de dicha investigación administrativa, si se observara que puede ser constitutiva de delito, el Servicio de Régimen Disciplinario lo puede comunicar directamente al poder judicial. Del mismo modo, si el Servicio de Asuntos Internos detectara que los hechos inves-

tigados no son constitutivos de delito, sino de falta disciplinaria, remitiría el caso al Servicio de Régimen Disciplinario.²⁰⁰

Además del Servicio de Asuntos Internos y del Servicio de Régimen Disciplinario, es importante recordar que, de igual manera que en el CNP, se encuentra la **IPSS**, en este caso adscrita a la Dirección General de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, por fuera de las competencias de la DGGC. La IPSS está a cargo de la inspección y evaluación del desarrollo de los servicios, centros y unidades, de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, así como de las actuaciones realizadas por los miembros de los respectivos Cuerpos en el cumplimiento de sus funciones.²⁰¹ También de forma compartida para ambos cuerpos, se encuentra la **ONGDH**,²⁰² ya referenciada en el apartado anterior.

En el caso de la GC destaca la existencia, además, de los informes personales de calificación del Guardia Civil (IPECGUCI) como herramienta de evaluación del desempeño y de control interno, por medio de la valoración de una serie de conceptos predeterminados que deben inspirar la actuación profesional de todo miembro del Cuerpo. Estos pueden ser de carácter periódico o extraordinario y emiten una puntuación que valora las competencias y el prestigio profesional del o la agente, en un proceso en el que también interviene directamente el superior jerárquico.²⁰³

ii. El procedimiento disciplinario y la aplicación de medidas cautelares

A nivel disciplinario, el proceso se encuentra regulado por medio de la LO 12/2007, que **diferencia las dos naturalezas (civil y militar)**,

²⁰⁰ Información obtenida de la entrevista realizada con una persona representante de la Secretaría de Estado de Seguridad el 5 de agosto de 2022.

²⁰¹ Artículo 2.3.b Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE, núm. 42, de 18 de febrero de 2012).

²⁰² Instrucción 1/2022, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se crea la Oficina Nacional De Garantía De Los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/03/Instrucci%C3%B3n-1-2022_SES_ONGADH.pdf

²⁰³ 3.10 Artículo 55 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil (BOE, núm. 289, de 29 de noviembre de 2014) y Orden PRE/266/2015, de 17 de febrero, por la que se establece el modelo y las normas reguladoras del Informe Personal de Calificación del Guardia Civil.

¹⁹⁸ Artículo 17 de la Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil (BOE núm. 66, de 18 de marzo de 2013).

¹⁹⁹ Literal C Artículo 20.2 de la Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil (BOE núm. 66, de 18 de marzo de 2013).

que constituyen el Cuerpo de la Guardia Civil. En ese sentido, el marco legislativo determina que la aplicabilidad del Código Penal Militar, en su integridad, queda circunscrita a aquellas situaciones extraordinarias que, por su propia naturaleza, lo exijan. Ello sucede en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, en el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal del Cuerpo se integre en Unidades Militares. En el resto de casos, bajo actuaciones de naturaleza civil, la LO de Régimen Disciplinario es la que rige el proceso.

Cuando el procedimiento se tramite por la comisión de una falta grave, y si la naturaleza y circunstancias de ésta exigiesen “una acción inmediata para mantener la disciplina o evitar un perjuicio al servicio”, la autoridad que hubiera acordado la incoación del expediente podrá disponer el cese del o la agente en todas o en algunas de sus funciones habituales por un período máximo de tres meses. En el caso de la comisión de una falta muy grave, el Director de la Guardia Civil puede, además de acordar el cese de funciones, proponer el cese en el destino (Art. 54 LO 12/2007).

Por último, de acuerdo con los datos facilitados por la Secretaría de Estado de Seguridad al CAT, entre los períodos 2009- 2013 y 2015-2018, en ningún caso se dictaminó una suspensión provisional de funciones de un agente implicado en una queja por actos de tortura, malos tratos o denegación de garantías a las personas detenidas.²⁰⁴

2.3. Los Mossos d’Esquadra

La Constitución española de 1978 prevé la posibilidad de creación de policías de las comunidades autónomas, haciendo una remi-

²⁰⁴ Secretaría de Estado de Seguridad, “Anexo 7 al párrafo 24. Respuestas previas de España. VII informe Periódico. Comité contra la Tortura de Naciones Unidas” (CAT/C/ESP/7), 13 de marzo de 2020. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fADR%2fESP%2f35190&Lang=en; y Secretaría de Estado de Seguridad, “Anexos al Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 19 de la Convención con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes. España” (CAT/C/ESP/6), 5 de mayo de 2014. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=961&Lang=en

sión estatutaria sobre la forma en que deben establecerse, de acuerdo con el régimen de competencias. De hecho, algunas de ellas, como Cataluña, ya contaban con cuerpos policiales propios que habían sido suprimidos durante la Dictadura Franquista. De ese modo, **la existencia de un cuerpo policial propio en Cataluña se previó en el Estatuto de 1979,²⁰⁵ aprobándose la creación del mismo mediante ley en 1983²⁰⁶ y su funcionamiento y regulación mediante la ley de 1994,²⁰⁷** que ha sufrido diversas modificaciones desde entonces.²⁰⁸ Asimismo, en 2003,²⁰⁹ se estableció también mediante ley que “la Policía de la Generalidad - Mossos d’Esquadra y las policías de los ayuntamientos, con la denominación de policía local, policía municipal, guardia urbana o cualquier otra denominación tradicional, constituyen la policía de las instituciones propias de Cataluña”.

De acuerdo con el Art. 164 del Estatuto de autonomía de 2006,²¹⁰ **la Policía de la Generalitat - Mossos d’Esquadra tiene como ámbito de actuación el conjunto del territorio de Cataluña y ejerce todas las funciones propias de un cuerpo de policía,** en los siguientes ámbitos: **i)** la seguridad ciudadana y el orden público; **ii)** la policía administrativa, que incluye la que deriva de la normativa estatal, y **iii)** la policía judicial y la investigación criminal, incluidas las diversas formas de crimen organizado y terrorismo, en los términos establecidos por las leyes.

²⁰⁵ Art. 13 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979)

²⁰⁶ Ley 19/1983, de 14 de julio, por la cual se crea la Policía Autonómica de la Generalitat de Catalunya (Diario Oficial de la Generalitat núm. 347, publicado el 22 de julio de 1983).

²⁰⁷ Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos d’Esquadra (DOGC núm. 1923, de 20/06/1994; BOE núm. 192, de 12 de agosto de 1994)

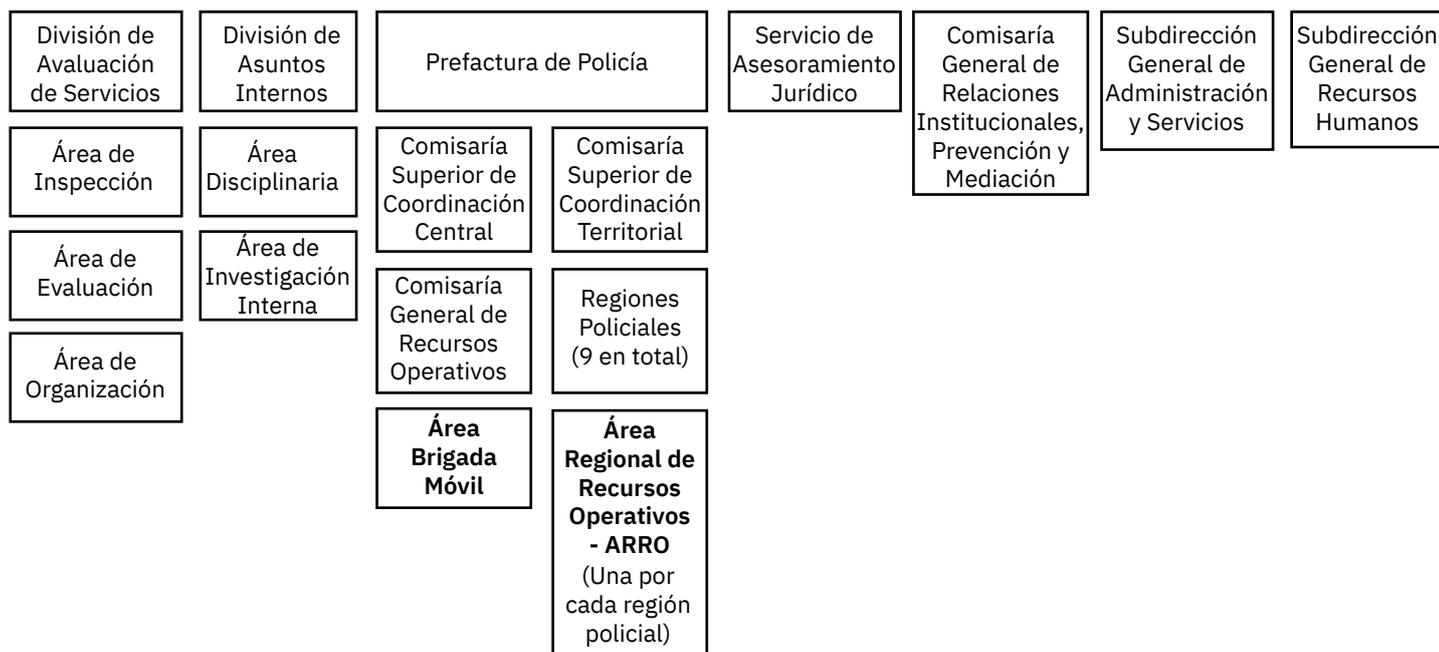
²⁰⁸ La última mediante el Decreto Ley 14/2021, de 22 de junio, por el cual se modifica la Ley 10/1994, de la Policía de la Generalitat - Mossos d’Esquadra, para introducir la tipificación como infracción de determinadas conductas de acoso y el establecimiento de la descripción de los elementos que integran la uniformidad del cuerpo de Mossos d’Esquadra, y por el cual se modifica la disposición transitoria séptima de la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte, para dejar en suspenso la vigencia de los apartados 1 y 3 de esta Ley. (DOGC núm. 8443, de 25 de junio de 2021).

²⁰⁹ Art. 5.1 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña (DOGC núm. 3865, de 15 de abril de 2003).

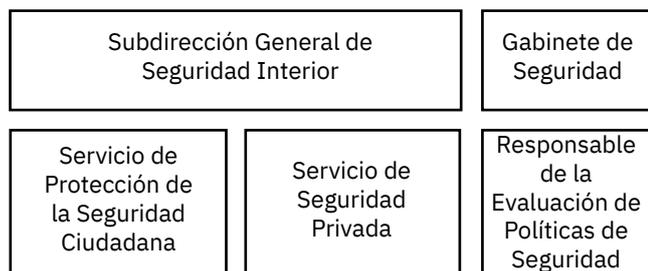
²¹⁰ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20/07/2006).

Departamento de Interior

Dirección General de la Policía



Dirección General de Administración de Seguridad



Fuente: Elaboración propia a partir de <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organigrama.jsp?codi=866&jq=200001> i <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organigrama.jsp?codi=18156&jq=200001>

Nota: Tan sólo se destacan aquellas áreas relevantes para el contenido del informe

El mando, dirección e inspección del cuerpo de Mossos d'Esquadra, bajo la dirección y supervisión de las autoridades superiores — como la Consejería de Interior— corresponde a la persona titular de la Dirección General de la Policía. A su vez, y en lo que respecta al objeto del presente informe, dependen de la misma la **División de Evaluación de Servicios** (en adelante DAS), la **División de Asuntos Internos** (en adelante DAI), la Comisaría General de Relaciones Institucionales, Prevención y Mediación, así como la Prefectura de Policía (parte operativa del Cuerpo de Mossos d'Esquadra). Asimismo, es necesario destacar que determinadas funciones relacionadas con la seguridad pública son ejercidas por la Dirección General de Administración de Seguridad, que depende también de la Consejería de Interior. Entre ellas, las funciones que la legislación vigente atribuya a la Generalitat en materia de seguridad privada y en materia de seguridad ciudadana, incluidas las competencias sancionadoras y, actualmente, también las funciones de la Dirección General de Coordinación de Policías Locales.²¹¹

2.3.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

Los principios básicos de actuación de los Mossos d'Esquadra están regidos por aquello establecido en el Estatuto de autonomía, la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, las leyes que la desarrollan y, con carácter supletorio, por la LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986,²¹² ya mencionada en anteriores apartados.

La Ley 10/1994 establece, entre otras cuestiones, los principios de actuación, funciones y régimen disciplinario al que estarán sujetos los agentes del Cuerpo de Mossos d'Esquadra. En ella se establece también que el Cuerpo de Mossos d'Esquadra es un instituto armado de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizadas. Por ello, dado el carácter

de instituto armado del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, sus miembros llevarán el armamento reglamentario, excepto en los supuestos establecidos en el Art. 10. **No se prevé, sin embargo, el tipo de armas que pueden usar, ni el procedimiento mediante el cual se aprueba y autoriza su adquisición, ni cuál es el órgano competente para decidirlo**, más allá de establecer que “se faculta al Gobierno de la Generalitat para dictar el desarrollo reglamentario de esta Ley y a la persona titular del departamento competente en materia de seguridad pública para realizar, mediante una orden, el desarrollo reglamentario para establecer la descripción de los elementos que integran la uniformidad del cuerpo de Mossos d'Esquadra y aquellos otros desarrollos para los que esté expresamente habilitado” (disposición final primera).

De hecho, **la regulación global del uso de las armas de fuego y otras armas y herramientas policiales por parte de la Generalitat no se llevó a cabo hasta el año 2008**²¹³ mediante la aprobación de dos instrucciones dictadas por la Dirección General de Policía: la Instrucción 4/2008, de 11 de marzo, sobre la utilización de armas y herramientas de uso policial²¹⁴ y la Instrucción 5/2008, de 11 de marzo, sobre el uso de armas de fuego por parte de los funcionarios del cuerpo de la policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra²¹⁵. En la Instrucción 4/2008 se estableció con claridad que “los miembros del cuerpo de Mossos d'Esquadra, cuando lleven a cabo sus funciones estando de servicio, y eso comporte el uso de la fuerza contra las personas, **únicamente pueden utilizar las armas, distintas de las de fuego, y las herramientas de uso policial reguladas en esta instrucción** que han sido suministradas por la Dirección General de la Policía como dotación oficial”. El año anterior, en mayo de 2007, había habido una fuerte polémica por el hecho que agentes antidisturbios del cuer-

²¹¹ Resolución INT/2078/2021, de 1 de julio, por la cual se encargan las funciones del director general de Coordinación de las Policías Locales (Diario Oficial de la Generalitat núm. 8452, publicado el 7 de julio de 2021).

²¹² Artículo 17 de la Ley 10/1994 de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (DOG núm. 1923, de 20/06/1994; BOE núm. 192, de 12 de agosto de 1994).

²¹³ Generalitat de Catalunya. (2008). Interior regula per primer cop de forma global l'ús d'armes i estris policials per part dels Mossos d'Esquadra. 2022, de Govern.cat. Disponible en: <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/92850/interior-regula-cop-forma-global-us-armes-estris-policials-part-dels-mossos-esquadra>

²¹⁴ Puede consultarse la instrucción referida en el siguiente enlace: http://www.elsindi.cat/pdf/juridiques/08_04%20armes%20i%20estris.pdf

²¹⁵ Puede consultarse la instrucción referida en el siguiente enlace: https://mossos.gencat.cat/web/.content/home/01_els_mossos_desquadra/eines_policials/doc/Instruccio-5_2008-d11-de-marc-sobre-lus-darmes-de-foc-PG-ME.pdf

po de Mossos d'Esquadra hubieran utilizado una herramienta denominada kubotan en una manifestación de la Asamblea de Okupas de Barcelona.²¹⁶

La competencia para dictar circulares o instrucciones que regularan el uso de la fuerza venía reconocida a la **Dirección General de Policía** en el Decreto 243/2007, de 6 de noviembre, de Estructura del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación. En su artículo 133, el mismo preveía entre las funciones de la Dirección General de Policía la de “elaborar y dictar circulares e instrucciones para dirigir la actividad del cuerpo de Mossos d'Esquadra y de los servicios necesarios para el desarrollo de la actividad policial”. A pesar de las numerosas reestructuraciones del Departamento de Interior realizadas desde entonces, esta sigue siendo una de las funciones que tiene la Dirección General de Policía en la actualidad.²¹⁷ Asimismo, corresponde a la **Comisaría General de Recursos Operativos** (que depende de la Dirección General de Policía), “establecer directrices técnicas en materia de orden público, servicios policiales penitenciarios y, en general, de aquellos ámbitos funcionales propios de la Comisaría General” (Art. 32).

Las instrucciones referidas no han sido nunca publicadas en el *Diario Oficial de la Generalitat* ni está previsto que se haga, de momento. El hecho que algunas instrucciones sean actualmente accesibles al público se debe a que algunos sindicatos policiales las publicaron en su página web para uso interno²¹⁸ o porque finalmente el Departamento de Interior cedió a publicarlas en el año 2021²¹⁹ después de años de presión por parte de distintas organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales. Sin embargo, de un

lado, no son todas accesibles ni se ha previsto un mecanismo de publicación regular y, de otro, el uso de algunas armas policiales no se regula ni siquiera por parte de instrucciones de la Dirección General de Policía, sino mediante protocolos internos de trabajo, que tampoco son públicos.

La Instrucción que regula el uso de las armas y herramientas de uso policial distintas de las armas de fuego ha sido modificada en diversas ocasiones, ya fuera para introducir nuevas armas o herramientas, nuevos usos de las ya existentes o para retirarlas. En junio de 2008,²²⁰ se incorporaron armas de uso policial destinadas al “control de masas”, como las “armas destinadas a la impulsión y proyección de pelotas de caucho, artefactos fumígenos y lacrimógenos”. En esa reforma también se modificaron los usos del bastón policial, añadiendo que podía utilizarse en las “actuaciones relativas al restablecimiento del orden público”. A su vez, en 2012²²¹ se añadieron los espráis OC y en 2013 los camiones de agua, aprobando una nueva resolución que unificó toda la regulación anterior, la Instrucción 16/2013.²²² En el año 2014,²²³ sin embargo, se dejó sin efecto la autorización del uso de las balas de goma por parte de los Mossos d'Esquadra y se introdujeron los dispositivos acústicos de largo alcance como herramienta de uso policial homologada.²²⁴ **La prohibición de las balas de goma se consiguió a partir de la presión ejercida durante años por parte de organizaciones de personas afectadas por este tipo de armas como Stop Balas de Goma u Ojo con tu Ojo, así como organizaciones de derechos humanos y movimientos sociales;** una presión y un trabajo que culminaron en una resolución del parlamento catalán instando al gobierno de la Generalitat a su

216 Redacción, “El Mossos defensen el kubotan com una eina per reduir persones que es resisteixen a ser detingudes”. Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, 22 de mayo de 2007. Acceso el 10 de agosto de 2022. <https://www.ccma.cat/324/el-mossos-defensen-el-kubotan-com-una-eina-per-reduir-persones-que-es-resisteixen-a-ser-detingudes/noticia/194352/>

217 Art. 1 Decreto 415/2011, de 13 de diciembre, de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía (DOGC núm. 6025, de fecha 15/12/2011)

218 Elsindi.cat, acceso en agosto de 2022. <http://www.elsindi.cat/menu/juridiquesinstruccionscme.htm>

219 Normativa interna del Cuerpo de Mossos d'Esquadra. Disponible en: https://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/Eines-policials/Llancadora/#bloc11

220 Instrucción 8/2008, de 13 de junio, de ampliación del ámbito de aplicación de la Instrucción 4/2008, de 11 de marzo, sobre la utilización de armas y herramientas de uso policial.

221 Instrucción 8/2012, de 26 de abril, sobre la utilización de armas y herramientas de uso policial.

222 Instrucción 16/2013, de 5 de septiembre, sobre la utilización de armas y herramientas de uso policial.

223 Instrucción 11/2014, de 30 de abril, de modificación de la Instrucción 16/2013 de 5 de septiembre, sobre la utilización de armas y herramientas de uso policial.

224 Para un análisis sobre la evolución de la regulación en las armas del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, puede consultarse *Defender a Quien Defiende*. Aquí [no] es pot protestar. Desprotecció del dret de reunió i manifestació. 2016. p. 33. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://iridia.cat/wp-content/uploads/DretProtesta-2.pdf>

“sustitución gradual” durante un periodo de seis meses hasta su “prohibición total” el 30 de abril de 2014.²²⁵ **Los principales motivos para su prohibición fueron su alta lesividad y potencial letalidad, así como la imposibilidad de controlar el punto de impacto.** Los mismos motivos por los cuales organizaciones de personas afectadas, movimientos sociales y organizaciones en defensa de los derechos humanos están solicitando su prohibición a nivel estatal actualmente, puesto que en 2022 tanto el Cuerpo Nacional de Policía como la Guardia Civil tienen aún permitido su uso.²²⁶

En relación al uso de determinadas armas, la Instrucción 16/2013 establece con mucha concreción cómo deben utilizarse algunas de ellas, como la defensa o el bastón policial. En este sentido, se establece que “las defensas policiales se pueden utilizar como elemento de contención y/o inmovilización, o como arma de defensa. En estos últimos casos, la utilización del bastón policial debe limitarse a uno o dos golpes, cortos y secos. Los golpes deben darse con la defensa en paralelo al suelo y en partes muscularmente protegidas del tren inferior del cuerpo. Ante una agresión con arma blanca u objeto contundente se buscará la articulación del miembro del cuerpo que sujeta el arma. **En ningún caso debe utilizarse de arriba abajo ni sobre zonas vitales del cuerpo humano, como la cabeza**”. No obstante, no se hace mención a cómo deben utilizarse otras armas, como los lanzadores “de 40 mm o similar diseñado específicamente para la impulsión y la proyección de munición no letal”, conocidas popularmente como lanzadores de foam. Sí se establece las unidades que pueden utilizarlos (Área Brigada Móvil, Área del Grupo Especial de Intervención y Área Regional de Recursos Operativos), que “el uso de estas armas y municiones está previsto para el control de masas: orden público, motines penitenciarios, etc.”, y que “puede ser utilizada para actuaciones con un nivel de

riesgo alto por parte de grupos especiales”. Sin embargo, no se especifica de qué manera pueden usarse, a qué distancia o bajo qué condiciones. Estas cuestiones están establecidas en un protocolo interno de trabajo elaborado por el jefe de la Brigada Móvil y validado por la Comisaría General de Recursos Operativos (PIT 22/16/07/2019).

El contenido completo de este protocolo tampoco es público, a pesar que incluso el Parlamento de Cataluña instó al gobierno de la Generalitat a publicarlo en noviembre de 2019.²²⁷ Finalmente, a raíz de la pérdida de un ojo por parte de una manifestante como consecuencia de un proyectil de los Mossos d’Esquadra en febrero de 2021 y de la presión ejercida por el Síndic de Greuges de Cataluña, organizaciones de derechos humanos y algunos grupos parlamentarios durante años, Mossos d’Esquadra hizo pública parte de la regulación de los lanzadores, pero no del protocolo íntegro.²²⁸ Poco después, gran parte del protocolo se hacía público a partir de la petición por la vía de transparencia de un medio de comunicación.²²⁹

En relación a la adquisición e incorporación de nuevas herramientas y armas policiales, la propia Instrucción 16/2013 establece en su disposición final que “en el caso que el cuerpo de Mossos d’Esquadra necesite disponer, para llevar a cabo sus funciones, de otras armas y herramientas de uso policial no reguladas en esta instrucción, **el director general de la Policía, si procede, y con el informe previo de la Prefectura de la Policía, autorizará su utilización y se incluirá en el objeto de esta instrucción**”. En este sentido, por lo tanto, no está previsto que un mecanismo externo e

225 Resolución 476/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban las conclusiones del Informe de la Comisión de Estudio de los Modelos de Seguridad y Orden Público y del Uso de Material Antidisturbios en Eventos de Masas. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/intrade/243980>

226 Para más información sobre las bolas de caucho, se puede consultar Iridia/Novact. *Stop Balas de Goma. Informe sobre el empleo e impactos de las balas de goma en el Estado español desde un enfoque de derechos humanos* (2000-2020) (Barcelona, 2021). Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://iridia.cat/es/Publicaciones/informe-stop-bales-de-goma/>

227 Moción 128/XII del Parlamento de Cataluña, sobre las actuaciones de la policía, mediante la cual, el Pleno del Parlamento instaba al Gobierno de la Generalitat, entre otras cuestiones, a “hacer pública la instrucción que regula el uso de los proyectiles viscoelásticos de precisión (foam) por parte del Cuerpo de Mossos d’Esquadra”. Aprobación en el Pleno del Parlamento, sesión 42, 12 de noviembre de 2019, DSPC-P 72, p. 12.

228 Carranco, Rebeca, “El Departamento de Interior publicó una versión censurada del protocolo del uso del foam en Cataluña”, *El País*, 13 de mayo de 2021. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/espana/catalunya/2021-05-13/el-departamento-de-interior-publico-una-version-censurada-del-protocolo-del-uso-del-foam-en-cataluna.html>

229 Solé, Oriol, “El protocolo íntegro sobre las balas de foam que los Mossos ocultan al Parlament”, *Eldiario.es*, 12 de mayo de 2021. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: https://www.eldiario.es/catalunya/protocolo-integro-balas-foam-mossos-ocultan-parlament_1_7927138.html

independiente evalúe la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de estas armas y herramientas policiales. Asimismo, tampoco está previsto que haya una evaluación externa de la adecuación de las instrucciones y protocolos de uso de las armas y herramientas policiales a los estándares internacionales de uso de la fuerza. El hecho que ni siquiera sean públicos dificulta, a su vez, que esta evaluación y monitoreo pueda realizarse por parte de la sociedad civil.

Estas cuestiones, entre otras, son las que llevaron en noviembre de 2021 a constituir la **Comisión de Estudio sobre el Modelo Policial (CEMP)** en el seno de la Comisión de Interior del Parlamento de Cataluña, como se desarrolla en el siguiente punto.²³⁰ En paralelo, también está en revisión el propio sistema de policía de Cataluña, para unificar la regulación de la policía (y sus mecanismos de control), así como la del resto de actores que intervienen en la seguridad pública, como los agentes rurales y las policías locales.²³¹

i. El modelo policial de los Mossos d'Esquadra a debate: la Comisión de Estudio sobre el Modelo Policial (CEMP) y los lanzadores de foam

“La Comisión de Estudio sobre el Modelo Policial tiene como reto debatir políticamente y de forma pública, desde un punto de vista especializado y a la vez heterogéneo, los cuatro ejes principales en los que se vertebra: el modelo de orden público, la transparencia, las funciones de la comisaría de información de los Mossos d'Esquadra, y los miembros de control y fiscalización de las actuaciones policiales.” Así se establece en el Plan de trabajo de la Comisión de Estudio sobre el Modelo

Policial, aprobado en la sesión de 26 de noviembre de 2021.²³²

Como puede comprobarse, la CEMP tiene un objeto de estudio amplio, puesto que pretende analizar los distintos modelos policiales, el orden público; revisar y evaluar las tareas de la policía de proximidad; evaluar todas las tareas preventivas y de mediación de los Mossos d'Esquadra; revisar el funcionamiento de la comisaría de información y sus actuaciones; revisar la transparencia en la información interna y externa del Departamento de Interior y cuerpos policiales “tanto en el ámbito de las actuaciones concretas realizadas como por lo que se refiere a los protocolos, circulares y órdenes de actuación generales”, y, finalmente, “revisar el mecanismo de control e investigación policial interno y estudiar la creación de un mecanismo público e independiente de control, evaluación e investigación de las actuaciones policiales”. Asimismo, es importante tener en cuenta que paralelamente se está llevando a cabo la **Comisión de Estudio sobre el Racismo Institucional y Estructural**,²³³ en la que uno de los puntos de análisis es el racismo en el marco de la seguridad, y concretamente en los cuerpos policiales de Cataluña.

En relación con el orden público, son temas de estudio y debate los protocolos, la organización, las herramientas y tácticas que se utilizan por parte de las unidades de orden público. En esta materia, sin duda alguna, los lanzadores de foam tienen un papel protagonista debido a que en los últimos años ha habido varias personas que han sido heridas de gravedad como consecuencia de su uso. En este sentido, son varias las cuestiones que se han denunciado en relación al *foam*:²³⁴ el hecho que se permita utilizar este tipo de arma en caso de “daños en las cosas” y no se restrinja a supuestos de riesgo inminente de lesiones graves o muerte,

²³⁰ Calvó, Sònia, “Els mecanismes de control de la policia arreu del món: de Jamaica a Anglaterra”, Televisió de Catalunya, 6 de noviembre de 2021. Acceso en agosto de 2022. Disponible en <https://www.ccma.cat/324/els-mecanismes-de-control-de-la-policia-arreu-del-mon-de-jamaica-a-anglaterra/noticia/3128299/>

²³¹ B. García, Luis, “El Conseller Elena anuncia la reforma de la ley de Mossos d'Esquadra para final de año”, La Vanguardia, 4 de marzo de 2022, Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20220304/8099473/conseller-elena-anuncia-elaboracion-nueva-ley-policia-final-ano.html>

²³² Plan de trabajo de la Comisión de Estudio sobre el Modelo Policial. Tram. 394-00002/13. Aprobado en la sesión del 26 de noviembre de 2021 (DSPC-C, 146). Toda la información sobre la Comisión está disponible en el siguiente enlace: https://www.parlament.cat/web/composicio/comissions/informacio-comissio/index.html?p_legislatura=13&p_tipus=COM&p_codi=1118

²³³ Tota la informació sobre la Comisión se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.parlament.cat/web/composicio/comissions/informacio-comissio/index.html?p_legislatura=13&p_tipus=COM&p_codi=1075

²³⁴ Irídia. Informe sobre Violencia Institucional 2021 (Barcelona: 2022), p. 36. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://iridia.cat/es/Publicaciones/informe-sobre-violencia-institucional-2021/>



Foto: Bru Aguiló

para el agente o terceras personas;²³⁵ que se permita disparar hacia las extremidades en caso de lanzamientos; la falta de trazabilidad de los disparos; el hecho de que se permita su uso para dispersar; el uso de un proyectil especialmente potente (SIR-X) a una distancia inferior a la indicada por el fabricante,²³⁶ y las carencias en los mecanismos internos de control de los Mossos d'Esquadra, especialmente relacionados con la falta de supervisión de los superiores jerárquicos.

El objetivo de la CEMP es aprobar unas conclusiones extraídas a partir de las comparencias e información analizada que

²³⁵ Agencias, "Amnistía Internacional pide cambiar las instrucciones de uso balas de foam en los Mossos", La Vanguardia, 13 de mayo de 2021. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20210513/7452453/amnistia-internacional-pide-cambiar-instrucciones-balas-foam-mossos.html>

²³⁶ Solé, Oriol, "Los Mossos permiten disparar balas de foam a una distancia en la que pueden provocar lesiones graves", Eldiario.es, 16 de febrero de 2022, Acceso en agosto de 2022. Disponible en: https://www.eldiario.es/catalunya/mossos-permiten-disparar-balas-foam-distancia-provocar-lesiones-graves_1_8753046.html

orienten en el futuro la acción del gobierno.

El proceso de estudio, las conclusiones que se aprueben en su seno y los procesos de elaboración y aprobación de nueva legislación que pueda derivarse de las mismas pueden suponer un punto de inflexión en la regulación del sistema policial catalán, en términos de modernización y mejora en el respeto de los estándares internacionales del uso de la fuerza.

2.3.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante las actuaciones policiales

i. El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos

Los principios de jerarquía y subordinación, así como el hecho de que la obediencia debida no puede amparar actos que constituyan delito, son principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por lo que también se recogen ex-

presamente en la Ley 10/1994. Asimismo, el Artículo 71 de dicha ley establece con claridad que los miembros del cuerpo de Mossos d'Esquadra que induzcan a otros a realizar actos o tener conductas constitutivas de falta disciplinaria incurrir en la misma responsabilidad que éstos. **Aquellos que encubran las faltas consumadas muy graves y graves, incurrir en una falta de grado inferior.**

La responsabilidad de los mandos policiales en relación a sus propios actos y a los de los agentes a su cargo se traslada en las distintas fases del uso de la fuerza; en primer lugar, **garantizando que el diseño de los operativos policiales responda a los principios que la rigen, siendo especialmente destacable el principio de precaución.** Este implica que “las operaciones y actividades de mantenimiento del orden se planificarán y se llevarán a cabo tomando todas las precauciones necesarias para evitar o, al menos, minimizar el riesgo de que el personal de las fuerzas del orden y los particulares recurran a la fuerza, y para reducir al mínimo la gravedad de los daños que se puedan causarles”.²³⁷ En segundo lugar, **durante el operativo los superiores jerárquicos son los encargados de supervisar que la actuación se desarrolle de acuerdo con el principio de necesidad.** Éste prescribe que el personal de las fuerzas del orden solo podrá usar la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas, usando la fuerza mínima necesaria para lograr un objetivo legítimo de aplicación de la ley y debiendo cesar cuando ésta deje de ser necesaria. Eso exige que, para lograr un objetivo legítimo de aplicación de la ley, no parezca existir en ese momento ninguna alternativa razonable que no sea el uso de la fuerza. Es por ello que, en particular, el personal de las fuerzas del orden debe tratar de distender las situaciones, entre otras formas procurando solucionar pacíficamente las situaciones peligrosas siempre que sea posible.²³⁸

En el caso de los Mossos d'Esquadra se da la particularidad que existe una **Área de Mediación, Negociación y Responsabilidad Social**

Corporativa, dependiente de la Comisaría General de Relaciones Institucionales, Prevención y Mediación (dependiente de la Dirección General de Policía). Esta área tiene como funciones, entre otras, la de “resolver las problemáticas de las partes mediante la mediación, restableciendo vínculos y mejorando la convivencia ciudadana, con la finalidad de evitar los desórdenes públicos”. Este equipo de agentes realiza tareas de interlocución entre personas manifestantes (organizadoras, portavoces o interlocutoras) y las propias unidades anti-disturbios, facilitando un diálogo que en ocasiones ha servido para evitar cargas policiales innecesarias y/o para rebajar la tensión. **Sin embargo, algunos sectores sociales critican que se denomine mediación a una interlocución realizada por parte de un área del propio cuerpo de Mossos d'Esquadra y que, por lo tanto, no se trate de un tercer actor ajeno al conflicto.** De hecho, otra de sus funciones es “coadyuvar a través de la responsabilidad social corporativa a la construcción de marca, la buena reputación y el prestigio de la policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra”.²³⁹

Finalmente, en tercer lugar, los superiores jerárquicos son responsables de **perseguir aquellas conductas llevadas a cabo por los agentes a su cargo que puedan ser constitutivas de delito o infracción disciplinaria** y dar parte a sus respectivos mandos y/o a la División de Asuntos Internos.

No realizar las labores de vigilancia y control dificulta enormemente la rendición de cuentas, comportando en muchos casos que la investigación judicial no pueda prosperar porque no se identifica el agente concreto que ha llevado a cabo la conducta constitutiva de delito. Especialmente en contexto de orden público, cuando las autoridades judiciales solicitan información, **los superiores jerárquicos tienden a responder que no les es posible saber de qué agente se trata, incluso si el mismo se encuentra bajo sus órdenes directas.**²⁴⁰

²³⁹ Más información en Gencat, Área de Mediación, Negociación y Responsabilidad Social Corporativa. <https://web.gencat.cat/ca/adreces-i-telefonos/detall/?codInf=18635>

²⁴⁰ Irídia, *Análisis de los mecanismos de control del cuerpo de Mossos d'Esquadra* (Barcelona, 2022), p. 12. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://iridia.cat/es/Publicaciones/mecanismoscontrol/> (en catalán).

²³⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Orientaciones... párr. 2.6.

²³⁸ Ibid, párr. 2.9

En el caso núm. 7 del Anexo 5, quien realiza las principales acciones presuntamente delictivas es, de hecho, el propio mando, asistido por los agentes a su cargo, que observan lo que sucede y no intervienen para evitar la conducta desproporcionada del agente, sino que le asisten.

ii. Mecanismos de control en materia de orden público: la identificación de los agentes antidisturbios

Todos los miembros de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra llevan incorporado en su informe habitual el número de su TIP. Sin embargo, en las actuaciones de orden público, los elementos de protección que llevan los agentes no permiten que el TIP sea visible, impidiendo su identificación. Es por ello que **en el año 2013²⁴¹ se incorporó el NOP en el área de la Brigada Móvil (en adelante BRIMO) en la parte trasera de los chalecos protectores. Medida que un año más tarde²⁴² se extendió también a los agentes de las Áreas Regionales de Recursos Operativos (en adelante ARRO),** que realizan funciones de apoyo a otras unidades policiales en el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana.

El hecho que el NOP se ubicara solamente en la parte trasera del uniforme dificultaba en muchos casos la identificación de agentes que pudieran haberse extralimitado en el uso de la fuerza en intervenciones de orden público. Por ese motivo, **en el año 2020 se aprobó una nueva instrucción²⁴³ que reconocía la necesidad de establecer la identificación de los agentes en 360 grados:** por delante y por detrás del chaleco protector y en los dos laterales del casco. La aprobación de esta nueva

identificación partió de las demandas de organizaciones de derechos humanos y de los movimientos sociales²⁴⁴ que se materializaron en la Moción 128/XII del Parlamento de Cataluña, sobre las actuaciones de la policía.²⁴⁵

Esta nueva identificación ha supuesto un cambio importante, puesto que es visible desde distintos ángulos. Por ejemplo, en el caso número 7 del Anexo 5, ha permitido identificar dos posibles agentes autores del disparo de foam que supuso la pérdida de un ojo a una manifestante. Sin embargo, en los casos de lesiones por impacto de proyectiles de foam, la falta de trazabilidad del foam dificulta (o imposibilita en muchas ocasiones) determinar el agente concreto que realiza el disparo.

La implementación del nuevo sistema de identificación ha sido paulatina, iniciándose con la BRIMO y, poco a poco, sustituyendo la uniformidad de las ARRO.

iii. Mecanismos de control en materia de identificación por perfil étnico-racial

Según SOS Racismo Cataluña,²⁴⁶ **“Las personas racializadas y/o con nacionalidad extranjera son más paradas por la policía que las personas blancas y/o con nacionalidad española.** Según datos de los Mossos d'Esquadra, referentes al número de identificaciones de 2017, en Cataluña, un 54,1 % del total se dirigen a personas extranjeras, cuando estas representan solo un 13,70 % de la población catalana. En otras palabras, por cada persona con nacionalidad española se paran 7,4 con nacionalidad extranjera. Si nos

241 Instrucción 6/2013, de 14 de marzo, sobre el establecimiento del número operativo policial en el Área de la Brigada Móvil, e Instrucción 7/2013, de 21 de marzo, por la cual se modifica la Instrucción 6/2013, de 14 de marzo, sobre el establecimiento del número operativo policial en el Área de la Brigada Móvil. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <http://www.elsindi.cat/pdf/juridiques/Instru1307Modif06numBrimo.pdf>

242 Instrucción 16/2014 sobre el establecimiento del número operativo den el Área de la Brigada Móvil y en las áreas regionales de recursos operativo. Acceso en agosto 2022. Disponible en: https://mossos.gencat.cat/web/.content/home/01_els_mossos_desquadra/eines_policials/doc/Instruccio-16_2014-establiment-num-operatiu-BRIMO-i-ARRO.pdf

243 Instrucción 8/2020, de 16 de octubre, de modificación de la Instrucción 16/2014 sobre el establecimiento del número operativo policial en el Área de la Brigada Móvil y en las áreas regionales de recursos operativos. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: https://mossos.gencat.cat/web/.content/home/01_els_mossos_desquadra/eines_policials/doc/Instruccio-8-2020-que-modifica-la-Instruccio-16-2014.pdf

244 rídia, La reforma de la normativa de identificaciones de los agentes policiales, un paso más hacia la transparencia y el respecto a los derechos humanos. 26 de noviembre de 2019. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://iridia.cat/es/la-reforma-de-la-normativa-diden-tificacions-dels-agents-policials-un-pas-mes-per-a-la-transparencia-i-el-respecte-als-drets-humans/>

245 Moción 128/XII del Parlament de Catalunya..., que en su punto f) insta al gobierno de la Generalitat para “velar para que la ciudadanía pueda identificar fácilmente, por medio del número operativo policial (NOP), todos los agentes policiales que ejercen funciones de orden público y garantizar así el cumplimiento de la norma que establece que este debe ser siempre visible”, y (g) a “revisar la normativa de identificación de los agentes policiales con funciones de orden público, en el plazo de seis meses, para que sea obligatoria para todos los agentes que ejerzan estas funciones, y establecer una nueva tipología de identificación que sea visible por delante y por detrás, también en el caso, desde una distancia de seguridad y con un código corto y fácil de recordar”.

246 SOS Racisme Catalunya y plataforma de entidades Parado de Pararme, *La apariencia no es motivo. Identificaciones policiales por perfil étnico en Cataluña. Informe 2018*. Acceso en agosto 2022. Disponible en: <https://www.pareudepararme.org/uploads/informe2018-es.pdf>

fijamos en las nacionalidades por separado, la ratio asciende a cifras como 16,6 (Ecuador), 16,8 (República Dominicana) o 18,3 (Argelia). En la observación directa realizada en Ciutat Vella, las personas racializadas identificadas constituyen el 94 % del total. De la misma manera, en la muestra comparativa representan el 90 % del total.” En relación con estos datos debe tenerse en cuenta que, tal como la propia organización resalta en su informe, **“Los datos de Mossos d’Esquadra analizados se basan en la nacionalidad, hecho que invisibiliza la discriminación que sufren aquellas personas que tienen nacionalidad española y no son blancas:** personas gitanas, principalmente, pero también personas afrodescendientes, asiaticodescendientes o de origen indígena americano nacidas aquí, personas adoptadas internacionalmente o personas que han migrado y han conseguido la nacionalidad, personas que practican religiones no hegemónicas, entre otras casuísticas.”

En un proyecto piloto muy anterior, del año 2008, los propios Mossos d’Esquadra, la policía local de Girona y la policía local de Fuenlabrada reconocieron que identificaban más extranjeros que personas con nacionalidad española.²⁴⁷ Estos cuerpos policiales participaron en el **proyecto STEPSS (Estrategias para unas paradas y registros policiales efectivos**, por sus siglas en inglés), que se diseñó a partir de experiencias en Inglaterra y Gales. Para determinar cuántas identificaciones se llevaban a cabo por parte de los agentes y sus motivos, se implantó un mecanismo de rendición de cuentas consistente en la **obligación de los agentes de entregar un formulario a la persona identificada en el que debían hacerse constar los motivos concretos que habían llevado al agente a realizar la identificación.** En el reverso del formulario constaba, asimismo, el marco legal que regula las identificaciones y los derechos que asisten a la persona identificada.²⁴⁸ A la fecha de publicación del informe, **no consta**

²⁴⁷ Iglesias, Natalia, “La policía identifica más extranjeros que españoles, según un estudio”, *El País*, 19 de noviembre de 2008. Acceso en agosto 2022. Disponible en: https://elpais.com/diario/2008/11/19/catalunya/1227060459_850215.html

²⁴⁸ Puede consultarse el formato del formulario en Oficina de Drets Civils i Polítics Generalitat de Catalunya. Propostes per unes identifications policials no discriminatòries. Septiembre de 2020. Anexo 5. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://igualtat.gencat.cat/web/.content/Ambits/drets-igualtats/informes-DDHH/identificacions-policials.pdf>

que este tipo de formularios se hayan implementado de forma generalizada en el cuerpo como medida preventiva, a pesar de ser una prueba piloto que en el momento de presentar sus resultados se anunció que se extendería a otras ciudades.²⁴⁹

2.3.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas praxis policiales o con indicios de delito

i. Mecanismos de investigación internos

En relación con la revisión de las actuaciones policiales y con la investigación de posibles infracciones o delitos cometidos por miembros del cuerpo de Mossos d’Esquadra, es importante mencionar dos divisiones, dependientes ambas de la Dirección General de Policía. De un lado, la **DAS** y, de otro, la **DAI**.

Las funciones de ambas están establecidas en el Decreto 415/2011, según el cual forma parte de las funciones de la DAS, entre otras, la de efectuar la **inspección de los distintos servicios policiales para detectar disfunciones organizativas, carencias de formación o deficiencias estructurales.** Esta tarea se podrá llevar a cabo por propia iniciativa, a petición del servicio correspondiente, del órgano superior jerárquico o en desarrollo de las instrucciones dictadas por la DGP, mediante la elaboración de planes de auditorías, y supervisar las mejoras que se deriven de las mismas. Dicha división participó, por ejemplo, en la elaboración del Informe de evaluación y propuestas de mejora en la gestión del orden público de 29 de junio de 2020.²⁵⁰ Este informe es resultado de una auditoria interna que llevó a cabo el cuerpo de Mossos d’Esquadra después de las críticas recibidas por la gestión policial de las movilizaciones en protesta por la sentencia del Tribunal Supremo 459/2019 correspondiente a la causa especial 20907/2017, que condenó a los miembros del Gobierno de Cataluña, a la Presidenta del Parlament de Cataluña y a dos líderes sociales a penas de hasta trece años de prisión por la organización de las votaciones

²⁴⁹ Govern. “Els Mossos d’Esquadra estendran a altres ciutats la prova pilot del projecte STEPSS”. 18 de noviembre de 2008. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/92856/mossos-esquadra-estendran-altres-ciutats-prova-pilot-del-projecte-stepss>

²⁵⁰ Mossos d’Esquadra, “Informe d’avaluació i propostes de millora en la gestió de l’ordre públic”, 29 de junio de 2020.

del 1 de octubre de 2017.²⁵¹ En el informe de la auditoría “más grande de la historia de los Mossos d’Esquadra”, en palabras del propio Consejero de Interior, sin embargo, no se hizo ninguna mención a las más de quinientas personas que resultaron heridas por la actuación policial en el contexto de las movilizaciones.²⁵²

Por su parte, son funciones de la DAI, entre otras, las siguientes:

- Dar apoyo a la Prefectura de Policía y a las comisarías superiores y generales en materia disciplinaria.
- **Supervisar la investigación de aquellas actividades presuntamente ilícitas o contrarias a la ética profesional que puedan comportar sanciones disciplinarias**, ejercidas por personal funcionario de policía y en prácticas de PG-ME, excepto las faltas disciplinarias docentes.
- Supervisar la instrucción de los expedientes disciplinarios
- **Realizar las informaciones reservadas y las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos sucedidos y determinar las personas presuntamente responsables.**

La DAI depende directamente de la DGP y tiene autonomía respecto la Prefectura del cuerpo de Mossos d’Esquadra. Todos los órganos de la DGP —y, por lo tanto, incluidos los propios de la PG-ME— tienen la obligación de **facilitar a la DAI los antecedentes, los informes y los medios personales y materiales que sean necesarios para desarrollar eficazmente sus actuaciones.** Para llevar a cabo sus funciones, dependen de la DAI, el Área Disciplinaria y el Área de Investigación. La primera, como su nombre indica, es la en-

cargada de la instrucción de los expedientes disciplinarios. La segunda, por su parte, lleva a cabo la investigación de aquellas actividades presuntamente ilícitas ejercidas por personal funcionario de policía o en prácticas de la policía de la Generalitat, que puedan ser constitutivas de infracción penal o contrarias a la ética profesional cuando conlleven sanción disciplinaria, como también la realización de las informaciones reservadas que se determinen.

Sin embargo, en la práctica, se han detectado carencias en relación con el funcionamiento de la DAI. Una de ellas es el hecho que **no exista un canal adecuado que garantice la centralización de la DAI de todas las denuncias por actuaciones irregulares o indiciariamente delictivas del cuerpo de Mossos d’Esquadra:** cuando se interpone una denuncia en una comisaría, no hay un mecanismo automatizado para que se derive directamente a la DAI. Asimismo, **en ocasiones no se inician investigaciones a pesar que la DGP conozca los hechos y estos sean graves**, teniendo capacidad para ordenar el inicio de investigaciones internas. Un claro ejemplo de ello es el caso número 8 del Anexo 5, en el que una mujer tuvo un traumatismo craneoencefálico como consecuencia del disparo de un proyectil de foam de los Mossos d’Esquadra el día 18 de octubre de 2019. A pesar de ser hechos conocidos por la DGP, no consta que se iniciara una investigación interna sobre los hechos.

ii. El procedimiento disciplinario y la aplicación de medidas cautelares

El proceso disciplinario y el reglamento de régimen disciplinario está regulado en el capítulo IV de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat – Mossos d’Esquadra y por el Decreto 183/1995, de 13 de junio, por el cual se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario del cuerpo de la policía de la Generalitat-Mossos d’Esquadra.

Actualmente, el Departamento de Interior publica los datos relacionadas con los procedimientos disciplinarios incoados y el tipo de sanciones categorizadas como leves, graves y muy graves. En la memoria del Departamento

²⁵¹ Sentencia 459/2019 de 14 de octubre, disponible en <https://internationaltrialwatch.org/sentencias/sentencia/>

²⁵² Durante la semana del 14 al 28 de octubre de 2019, el Servicio de Emergencias Médicas hizo un total de 593 asistencias sanitarias en todo Cataluña, incluyendo agentes de los Mossos d’Esquadra y la de Policía Nacional. No obstante, las movilizaciones continuaron durante unas semanas más, por lo que el número de asistencias también siguió. Para más información sobre las vulneraciones de derechos detectadas durante esas movilizaciones puede consultarse Irídia, Informe sobre violencia institucional 2019, (Barcelona). Disponible en: <https://iridia.cat/wp-content/uploads/2022/08/SaidaviCAST.pdf>

de Interior del año 2020,²⁵³ consta que se sancionó un total de 40 agentes durante el año. Que las sanciones impuestas en los procedimientos disciplinarios fueron 4 por falta leve, 39 por falta grave y 4 más por falta muy grave. Sin embargo, dada la variedad de infracciones consideradas como falta muy grave, no es posible saber si alguna de éstas lo fue por infligir torturas o maltrato; por actuaciones que signifiquen discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, vecindad o cualquier otra circunstancia personal o social, o finalmente por cualquiera de las sanciones previstas en la Ley y el Decreto que tienen relación con el trato con la ciudadanía. Debe tenerse en cuenta que actualmente hay más de veinte faltas muy graves, de muy diversa índole.

Con la información publicada por el Departamento, tampoco es posible saber cuántos agentes han sido denunciados y cuántos condenados por delitos penales y de qué tipo, o cuántos han sido expulsados del cuerpo como consecuencia de un procedimiento disciplinario. Este tipo de datos se ha ido obteniendo a partir de preguntas parlamentarias dirigidas al Gobierno de la Generalitat.²⁵⁴ Resulta evidente, por lo tanto, que el Departamento cuenta con esta información y que es de interés público, por lo que podría ser publicada directamente sin que fuera necesaria una intervención parlamentaria.

Finalmente, **no consta que se haya aportado información sobre cuántas medidas cautelares se han acordado en el marco de los procedimientos disciplinarios, cuestión que es también esencial.** Sí se conoce que fue interpuesta una medida cautelar al mando actuante en el caso número 7 del Anexo 5, desconociendo el alcance que ésta tuvo y si sigue actualmente en vigor. En este sentido, la Ley 10/1994 prevé que se puedan imponer como medidas cautelares la suspensión provisional o la adscripción a otro lugar de trabajo,

medidas que pueden comportar la pérdida provisional del uniforme, el arma y la credencial de la persona expedientada o sometida a procesamiento.

2.4. La Ertzaintza

La Ertzaintza (Cuerpo de Policía de la Comunidad Autónoma de Euskadi) es la policía general e integral de País Vasco (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya). La LO 2/1986 fija el marco de regulación de las Policías Autonómicas y el reparto competencial entre el Estado y las mismas en materia de seguridad (Art. 38 LO 2/1986). La Ertzaintza, dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, fue diseñada en 1980 como cuerpo único, resultado de la conjunción de las policías forales, Mikeletes vizcaínos y guipuzcoanos, y de los Miñones en Araba (surgidos en el siglo xix). **La Ertzaintza asume a partir de 1995 las competencias de la función policial,** tales como la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público en todo el territorio de la comunidad autónoma.

La Ertzaintza se rige por el Estatuto de Autonomía del año 1979,²⁵⁵ la Ley de Policía del País Vasco,²⁵⁶ que ha sido modificada hasta en cinco ocasiones, por normativa a nivel reglamentario y otra regulación administrativa.

Tras sucesivas modificaciones, la estructura organizativa vigente de la Ertzaintza se reactualiza por la Orden de 18 de noviembre de 2021 (BOPV núm. 239 01/12/2021).²⁵⁷

La jefatura y superior dirección de la Ertzaintza corresponde al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.

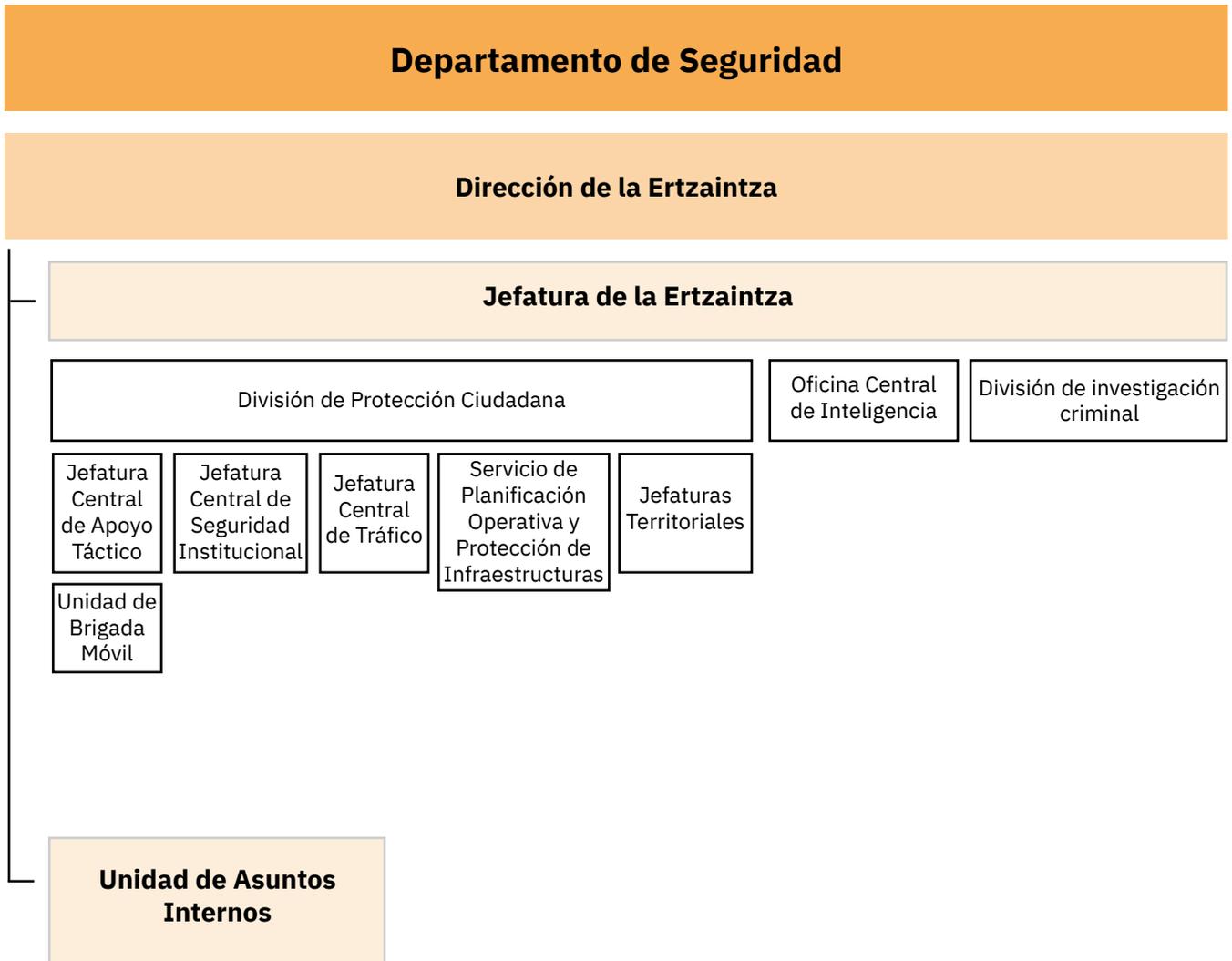
²⁵³ Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, *Memòria del Departament d'Interior 2020*. p. 126. Disponible en: https://interior.gencat.cat/ca/el_departament/publicacions/memories_del_departament/memories_anteriors_del_departament/

²⁵⁴ A modo de ejemplo, por medio de pregunta parlamentaria se dio a conocer que desde enero de 2017 a junio de 2021, dos agentes fueron expulsados del Cuerpo de Mossos d'Esquadra como consecuencia de la imposición de una sanción disciplinaria. BOPC 220, de 1 de febrero de 2022, 314-01676/13. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/bopc/246243249.pdf>

²⁵⁵ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979).

²⁵⁶ Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco. BOPV núm. 153, de 06/08/2020, BOE núm. 220, de 15/08/2020.

²⁵⁷ En respuesta a las directrices del Plan General de Seguridad Pública de Euskadi 2020-2025. Dentro de esta estrategia, asume como parte del ordenamiento aplicable a la Policía del País Vasco la Recomendación del Consejo de Europa relativa al Código Europeo de Ética de la Policía.



Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.ertzaintza.euskadi.eus/lfr/web/ertzaintza/organigrama>

Nota: Tan sólo se destacan aquellas áreas relevantes para el contenido del informe

2.4.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

La Ley de Policía del País Vasco,²⁵⁸ en su artículo 29, recoge los principios de intervención y uso de armas, estableciendo que el personal actuará “con la decisión necesaria, sin recurrir a la fuerza más allá de lo razonable”, sobre la base de la adecuación, necesidad y proporcionalidad (Art. 29.1 DL 1/2020). El punto 2 indica que **el uso de armas se limitará a situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave** (para el agente o terceros o la seguridad ciudadana), siendo el uso de armas de fuego considerado como medida extrema, limitada a circunstancias que conlleven resistencia armada o peligro para la vida.²⁵⁹

La relación de las normas internas de la Ertzaintza relativas al uso de la fuerza y las armas que aparece a continuación reúne las publicadas en las siguientes fuentes: Respuesta del departamento de seguridad (Gobierno Vasco - Interior) a una consulta ciudadana solicitando información relativa a los equipamientos y acciones policiales en casos de manifestaciones, concentraciones, y protestas ciudadanas (publicada en el canal de comunicación del Gobierno Vasco Irekia (11/04/2013),²⁶⁰ y en la Resolución 38/2020²⁶¹ de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, relativa a una reclamación por denegación (parcial) de acceso a información pública ante el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.

- **Instrucción núm. 021 (2017)**, sobre aspectos relacionados con la tenencia y uso

de armas de fuego por miembros de la Ertzaintza (confidencial)²⁶².

- **Instrucción núm. 073 (2012)**, sobre regulación del uso y control del armamento, munición y otros elementos antidisturbios (reservada). Dispone la autorización, regulación, procedimientos de actuación y uso, trazabilidad, control y supervisión de este tipo de materiales entre los cuales se incluyen las “escopetas lanzadoras, los cartuchos impulsores, las pelotas de caucho, la bolsa portadora y el denominado bastón policial”.

Según lo publicado en Irekia, **en la Instrucción núm. 073 se regula el uso del bastón policial, tanto el convencional como el extensible**, reservado para los agentes que actúen no uniformados y que hayan recibido la formación pertinente. Asimismo, la misma establece que el uso del bastón policial deberá ser gradual, primándose su utilización como una extensión del brazo que sirva para acotar o para alejar a posibles agresores y solo en determinadas circunstancias como arma para golpear. En este último caso, los golpes deberán ser siempre descendentes y evitar impactos fortuitos sobre partes vitales del cuerpo, como la cabeza. **Cualquier utilización del material antidisturbios deberá ser comunicada al Centro de Mando y Control del que dependa la unidad, así como los posibles intercambios de rol de los agentes encargados de la utilización del material** (portador de la escopeta, del escudo, conductor, etc.). **La utilización del material será siempre reflejada de manera detallada en el correspondiente informe**. Los criterios generales para la utilización de material antidisturbios se rigen por los siguientes principios: legalidad, necesidad o excepcionalidad, proporcionalidad, idoneidad y menor lesividad. Se desconoce si esta regulación sigue vigente o si ha sufrido alguna modificación.

Además del material antidisturbios, la regulación alude también a otras cuestiones que inciden sobre las actuaciones de orden público como, por ejemplo, **las videograbaciones rea-**

²⁵⁸ Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco (BOE, núm. 220, de 15 de agosto de 2020).

²⁵⁹ Este artículo del texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco, se incluye entre los recogidos en el Código deontológico de la policía del País Vasco. Disponible en: https://www.ertzaintza.euskadi.eus/wps/themes/html/Antiterrorista/docs/codigo_deontologico_ertzaintza.pdf

²⁶⁰ Gobierno Vasco. Equipamientos y las acciones policiales en las manifestaciones. 11 de abril de 2013. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://www.irekia.euskadi.eus/es/proposals/811-equipamientos-las-acciones-policiales-las-manifestaciones>

²⁶¹ Resolución 38/2020, de 23 de octubre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública. Disponible en: https://www.euskadi.eus/contenidos/tramita_resolucion_rec_aip/resolucion_38_2020_es_def/adjuntos/resolucion-38-2020.pdf

²⁶² Redacción, “Entra en vigor la medida que impide a ertzainas fuera de Servicio poder llevar arma reglamentaria”, El Correo, 27 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.elcorreo.com/sociedad/entra-vigor-medida-20170827220703-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

lizadas durante incidentes, las cuales deberán respetar los límites legales y las instrucciones internas existentes. Los detalles de la Instrucción se extienden, asimismo, a aspectos como **el establecimiento de sistemas de registro para el control constante del material en el bunker de cada comisaría** (almacén donde se guarda el armamento), **el mantenimiento y revisión del mismo, el procedimiento de entrega y recogida a los agentes que vayan a actuar en una misión de orden público, el control de la cartuchería y de los proyectiles, etc.**²⁶³

- **Instrucción núm. 074 (2013)**, sobre normativa del uso del lanzabolas (de 40 mm, reservada).

En el País Vasco el uso de las balas de goma estuvo regulado hasta 2012 por una Orden de 1997 de la entonces existente Dirección de Seguridad Ciudadana, a cuyo contenido no se ha tenido acceso. Esta Orden fue sustituida por la Instrucción del viceconsejero de Seguridad núm. 73, con fecha de 11 de mayo de 2012 (Regulación del uso y control del armamento, munición y otros elementos antidisturbios), ya mencionada. Se complementó con la Instrucción núm. 74, de 16 de abril de 2013 (Normativa de uso del lanzabolas), que regula específicamente todo lo relacionado con los nuevos lanzadores de 40 mm.

La aprobación de esta nueva normativa respondió a la decisión del Gobierno vasco de restringir el uso de las balas de goma por parte de la Ertzaintza, y conllevó el acuerdo **de que las Unidades de Seguridad Ciudadana del cuerpo dejarían de usar las balas de goma a partir del 1 de enero de 2013.**²⁶⁴

Las instrucciones operativas o circulares internas están catalogadas como reservadas y confidenciales, alegando que no se publican por motivos de seguridad. En el año 2021, el

²⁶³ Nota de prensa Gobierno Vasco, mayo 2012 sobre la nueva norma interna para la regulación del uso de material antidisturbios (escopeta lanza pelotas, cartuchos impulsores, las pelotas de caucho, la bolsa portadora y bastón policial).

²⁶⁴ Iridia/Novact. Stop Balas de Goma. *Informe sobre el empleo e impactos de las balas de goma en el Estado español desde un enfoque de derechos humanos (2000-2020)*. (Barcelona, 2021). p. 70 Disponible en: *Stop Balas de Goma. Informe sobre el empleo e impactos de las balas de goma en el Estado español desde un enfoque de derechos humanos (2000-2020)* (Barcelona, 2021). Disponible en: <https://iridia.cat/es/Publicaciones/informe-stop-bales-de-goma/>

Gobierno Vasco descartó aportar los protocolos de utilización de material antidisturbios en el Parlamento Vasco, por tener el carácter de reservado.²⁶⁵

2.4.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante las actuaciones policiales

i. El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos

Como en el resto de cuerpos policiales, la Ley de Policía del País Vasco también prevé como uno de los mecanismos de control el principio de jerarquía y subordinación, así como la abstención de cumplir órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a las leyes, sin que en tal caso pueda ser adoptada ninguna medida disciplinaria contra ellos (Art. 26).

En este sentido, resulta necesario hacer una referencia a la **Sentencia de la causa de Iñigo Cabacas, muerto como consecuencia del impacto de una bala de goma en el año 2012** (caso 9 del Anexo 5). En este asunto no se pudo identificar, y por lo tanto condenar, al agente concreto que disparó ni a su superior jerárquico inmediato. Sin embargo, **sí se condenó al jefe del operativo por homicidio imprudente**. La justificación fue precisamente que, como superior jerárquico al mando, **había autorizado el uso de las balas de goma en un contexto en el que no se daban las circunstancias para hacerlo**. La Sala consideró que “a pesar de su responsabilidad y aun no existiendo razones de orden público que lo justificara, ni las condiciones necesarias para hacer uso del material antidisturbios, permitió y no ordenó que parasen los disparos con munición de pelotas de goma dirigidas al callejón. De haber actuado impidiendo o deteniendo la carga policial, el fallecimiento de Iñigo Cabacas no se habría producido”.²⁶⁶

Asimismo, **consideró el tribunal que en este caso concreto se dieron los presupuestos**

²⁶⁵ Albin, Danilo. “El Gobierno Vasco defiende el carácter “reservado” del protocolo de los antidisturbios de la Ertzaintza”. Público. 25 de marzo de 2021. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://www.publico.es/politica/gobierno-vasco-defiende-caracter-reservado-protocolo-antidisturbios-ertzaintza.html>

²⁶⁶ Sentencia núm. 82/2018 de 29 noviembre de la Audiencia Provincial de Vizcaya (Sección 1ª) [JUR\2018\323073]. FJ I

del delito de homicidio imprudente realizado en comisión por omisión. Entre ellos “que se haya omitido una acción que se encuentre en relación de causalidad con la evitación del resultado. En el caso que nos ocupa, resulta claro, a nuestro entender, que la acción omitida que hemos descrito arriba, consistió en no salir de la furgoneta aun siendo el mando de mayor rango del lugar, en no comunicar la situación real al jefe de Operaciones, en no asumir la responsabilidad de la situación y, en definitiva, en no evitar la carga policial a pesar de que no estaba justificada, era desproporcionada y podía causar daños a personas. Si la carga policial no se hubiera producido no se habría causado el resultado del fallecimiento del Sr. Cabacas”. Otro de los presupuestos es que el mando condenado “infringió un deber jurídico de actuar, puesto que en ese momento y en ese lugar el agente encausado tenía una evidente posición de garante por el rango que tenía, por ser el responsable de la zona hasta que llegó el NUM035, y tenía por lo tanto el deber específico de valorar adecuadamente la situación sobre el terreno (con arreglo a los principios de proporcionalidad, congruencia y oportunidad) y de impedir los resultados dañinos que se pudieran producir con la acción inadecuada de los agentes”.²⁶⁷

ii. Mecanismos de control en materia de orden público: la identificación de los agentes antidisturbios

El órgano competente para determinar las prendas, el armamento reglamentario que se les asigne y demás equipos y efectos que compongan la uniformidad del personal funcionario de la Ertzaintza, los medios que acrediten su identidad y los distintivos de cada categoría, así como las normas que hubieran de regir su uso, es el Departamento del Gobierno Vasco competente en seguridad.²⁶⁸

La obligación de acreditar su condición profesional ante la ciudadanía está regulada por ley, que establece que, a tal fin, cuando durante el servicio se haga uso de uniformidad reglamentaria, **se portará en lugar visible de ésta el identificador personal correspon-**

diente al o la agente. De los identificadores personales utilizados existirá un registro que permita conocer la identidad de su portador o portadora.²⁶⁹

En relación con las Unidades de la Ertzaintza destinadas a labores de mantenimiento del orden público, estas llevan la identificación incorporada en la parte trasera del chaleco antitrauma. De acuerdo con la Base Técnica del equipo de protección antitrauma de 14 de enero de 2020, “En la parte trasera de la funda se dispondrá en la parte central superior una cinta de dimensiones y resistencia suficientes para el arrastre y rescate del usuario, oculta por una tapeta fijada por velcro. En dicha tapeta se dispondrá termofijada la leyenda ERTZAINZA en transfer reflectante blanco con letra tipo Arial de altura 50 mm. Se ajustará la anchura de la leyenda si es preciso para las tallas pequeñas. A su vez, por debajo de la tapeta anterior (a unos 3 cm medido para una talla L) **se dispondrá un aplique de velcro hembra de unos 20 × 9 cm para fijación de módulo identificativo del usuario.** Módulo a aportar por la Administración.”

2.4.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas prácticas policiales o con indicio de delito

i. Mecanismos de investigación internos

La Orden de 18 de noviembre de 2021²⁷⁰ por la que se aprueba la estructura de la Ertzaintza establece que de la persona titular de la Dirección de la Ertzaintza dependerá directamente la jefatura de la Ertzaintza; además aquella dispondrá de dos jefaturas adscritas directamente a ella: la jefatura de Cooperación Exterior y la de Asuntos Internos. Según el Anexo de la orden mencionada, **la Jefatura de Asuntos Internos es la encargada de dirigir, coordinar y desarrollar investigaciones respecto de la conducta profesional de las personas funcionarias,** para potenciar aquellas susceptibles de reconocimiento y prevenir las contrarias a la ley o la ética profesional.

²⁶⁷ Ibid, FJ II.

²⁶⁸ Artículo 46 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.

²⁶⁹ Ibid, art. 25.

²⁷⁰ ORDEN de 18 de noviembre de 2021, del Vicelehendakari Primero y Consejero de Seguridad, por la que se aprueba la estructura de la Ertzaintza. BOPV núm. 239, publicada el 1 de diciembre de 2021.

Asimismo, tendrá la **misión específica de apoyar y colaborar en la definición, coordinación, impulso y desarrollo de la política disciplinaria en la Ertzaintza, articulando medidas preventivas, así como instruyendo los procedimientos disciplinarios**. También realiza un seguimiento de las diligencias judiciales de carácter penal en las que se hallen incurso las personas funcionarias de la Ertzaintza. **Puede realizar funciones de Policía Judicial**, si así se lo encomienda el Poder Judicial, por tratarse de hechos puestos de manifiesto en las investigaciones propias que afecten a miembros de la Ertzaintza.

ii. El proceso de interposición de quejas y la Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco

El capítulo III de la Ley de Policía del País Vasco está destinado a los “mecanismos de control y transparencia”. En este capítulo se regula el sistema de tratamiento de quejas, así como la Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco.

La ley incluye una sección sobre **el sistema de tratamiento de quejas que prevé el arbitrio**

a través de métodos alternativos de resolución de conflictos (como la mediación), cuando estos puedan proporcionar una satisfacción de forma más eficaz y mediando el acuerdo de las partes, salvo para conductas que puedan ser merecedoras de reproche penal o disciplinario (Art. 15 DL 1/2020).

El tratamiento de quejas por parte de los ciudadanos (cualquier manifestación de insatisfacción), sugerencias (cualquier comentario, observación o propuesta que pueda servir para mejorar), denuncia (cualquier comunicación de un comportamiento impropio de las reglas de conducta y ética profesional) y comentarios y reclamaciones no anónimas, se lleva a cabo a través de la **Oficina de iniciativas ciudadanas para la mejora del sistema de seguridad pública - Ekinbide** (Decreto 181/2015, BOPV 2015/4168). Esta oficina amplía las funciones de la anterior Oficina de iniciativas para la mejora del Servicio Policial (regulada por el Decreto 227/2000), cuyo ámbito estaba limitado a la Ertzaintza. El ámbito competencial de esta oficina abarca el conjunto de actuaciones, servicios y prestaciones de los órganos y servicios del sistema de seguridad públicos del País Vasco (incluidos los cuerpos de la policía),



Foto: Gari Garaialde

siendo el organismo que gestiona y resuelve la Dirección de Coordinación de Seguridad. El artículo 5.4 establece que la Ertzaintza proporcionará información sobre Ekinbide en las zonas de detención, así como, una vez puestas en libertad, a las personas que hubieran sido detenidas. Durante el estudio o investigación, los servicios implicados estarán obligados a facilitar a Ekinbide toda la información y datos precisos.

Las respuestas y seguimiento a las distintas iniciativas que pueden presentarse en Ekinbide se describen en los artículos 13 y 14. Si bien se prevé la elaboración de una memoria anual de las iniciativas recibidas, actividades y la consiguiente mejora, que se publicará en la web para conocimiento público de la ciudadanía, no se ha tenido acceso a dichos datos, salvo las menciones a los mismos en las memorias de Seguridad:

Ekinbide tramitó 237 quejas en 2018: 76 relativas a Atención denuncias, 43 sobre trato, 22 sobre desatención, 10 relacionadas con identificación y 2 sobre actuación de agente fuera de servicio. **En 2019, 220 quejas** (sobre 287 iniciativas tramitadas): 62 relativas a atención denuncias, 26 sobre trato, 19 sobre desatención, 14 relacionadas con identificación. **En 2020 hubo 278** quejas sobre el total de 329. **En 2021, las quejas ascendieron a 281** (de 337 tramitadas): 66 sobre trato, 67 sobre atención denuncias, 15 de identificación y 14 por desatención.²⁷¹

A su vez, la Ley de Policía del País Vasco crea la **Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco**, como órgano colegiado con autonomía funcional respecto de la institución policial y del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de seguridad, con el fin de reforzar la legitimidad y confianza de la ciudadanía en la neutralidad y objetividad de los controles sobre la actividad policial.²⁷² Esta Comisión **fue constituida**

el 26 de enero de 2021²⁷³ y formada por las seis personas nombradas por el Consejo de Gobierno el pasado 22 de diciembre.

La función de este órgano es **estudiar cualquier conducta o práctica en el seno de la Ertzaintza o Policía local respectivamente sobre la que se haya recibido quejas relativas a la vulneración de derechos o en las que exista seria preocupación sobre el impacto en la confianza de la ciudadanía, a solicitud del titular de Seguridad del Gobierno Vasco, autoridad municipal o del Ararteko** (Defensoría del Pueblo del País Vasco). Entre sus funciones también se encuentra **estudiar de oficio con carácter preceptivo aquellos incidentes en los que en el contexto de una intervención u operativo policial o durante la custodia policial se hubiera producido el fallecimiento o lesiones graves de una persona**. Para ello, la Ertzaintza o el Cuerpo de Policía local tendrán la obligación de comunicar tal circunstancia de inmediato a la comisión. Finalmente, a partir de la información recabada en los estudios mencionados, tiene además como función **recomendar buenas prácticas, identificar patrones de conducta o prácticas recurrentes que no resulten acordes con el código deontológico policial o vulneradoras de derechos, así como proponer medidas correctoras o preventivas**.

Para la realización de estudios, se establece también que los o las responsables policiales deberán facilitar a la comisión el acceso a las instalaciones policiales, así como a los datos, documentos, bases de datos, grabaciones de vídeo y audio de la comisaría y la consecución de todo tipo de archivos policiales. **Todos los trabajadores y trabajadoras de la Policía están obligados a colaborar en la investigación** acudiendo a las citaciones y proporcionando los datos e información que resulten precisos. En este sentido, toda estructura o edificio de la Policía tendrá acceso ilimitado, en cualquier momento y sin notificación previa.

Sin embargo, es importante destacar que **en ningún caso se suplanta ni las actuaciones**

²⁷¹ Gobierno Vasco, Memoria. Viceconsejería de Seguridad, (2021). Disponible en: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/memorias_daem/es_def/adjuntos/Memoria_Seguridad_2021_online.pdf

²⁷² Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco (BOE, núm. 220, de 15 de agosto de 2020). Sobre la Comisión de Control y Transparencia. Art. 17.

²⁷³ Redacción. Se constituye la "Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco". *Euskadi.eus*. 26 de enero de 2021. Acceso en agosto de 2022. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2021/se-constituye-comision-control-y-transparencia-policia-del-pais-vasco/>

judiciales ordinarias ni la labor de la unidad de Asuntos Internos. De hecho, la ley prevé expresamente que, si los hechos analizados por la comisión están relacionados con una investigación penal o disciplinaria en curso, se podrá realizar cualquier investigación que no esté relacionada o no la perjudique. Si los hechos analizados por la comisión son de una investigación penal en curso, lo pondrá en conocimiento de la autoridad judicial competente con el fin de no interferir en la investigación penal ni en la reserva de sus actuaciones.

2.5. La Policía Foral de Navarra

La Policía Foral de Navarra es “el servicio de seguridad de carácter civil dependiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con estructura y organización jerarquizada [...] que ejerce sus funciones en todo el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra” (Art. 15 Ley 23/2018).²⁷⁴

Entre las funciones de la Policía Foral se incluyen las de garantizar la seguridad ciudadana (Art. 16.a) y mantener —y, en su caso, restablecer— el orden y la seguridad ciudadana mediante las intervenciones que sean precisas y, en particular, vigilar los espacios públicos, proteger y ordenar las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones (Art. 16.h).

En el Reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra²⁷⁵ se detalla la estructura organizativa de este cuerpo policial. A efectos de este informe, las unidades más relevantes de dicha estructura son las siguientes:

a) Área de Seguridad Ciudadana

Corresponde a esta área,²⁷⁶ entre otras, la función de “mantener y, en su caso, restablecer el orden y la seguridad ciudadana mediante las intervenciones que sean precisas” (Art. 20.c). De esta área dependen las divisiones de Prevención y Atención Ciudadana y la de Intervención.

A la **División de Prevención y Atención Ciudadana** le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- La vigilancia de espacios públicos, protección y ordenación de manifestaciones y concentraciones humanas con carácter general;²⁷⁷
- El análisis y planificación de líneas generales de actuación en materia de Seguridad Ciudadana;²⁷⁸
- Las competencias relacionadas con la atención al ciudadano;²⁷⁹
- Desarrollar medidas y protocolos de actuación que tengan por finalidad el incremento de la seguridad pública y en cuyo desarrollo deban intervenir otras unidades policiales;²⁸⁰
- La propuesta de medidas, mejoras e iniciativas encaminadas a mejorar el servicio de atención y prevención ciudadana.²⁸¹

Estas competencias son ejecutadas, dentro de la División de Prevención y Atención Ciudadana, por los seis grupos operativos en los que se estructura.²⁸²

²⁷⁶ Orden Foral 173/2016, de 11 de octubre, de la Consejera de Presidencia, Función pública, Interior y Justicia, por la que se desarrolla la estructura orgánica del área de Seguridad Ciudadana de la Policía Foral de Navarra, (Boletín Oficial de Navarra, de 31 de octubre de 2016).

²⁷⁷ Artículo 21.b) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra (Boletín Oficial de Navarra, de 10 de octubre de 2016).

²⁷⁸ Ibid, Art. 21.h)

²⁷⁹ Ibid, Art. 21.i)

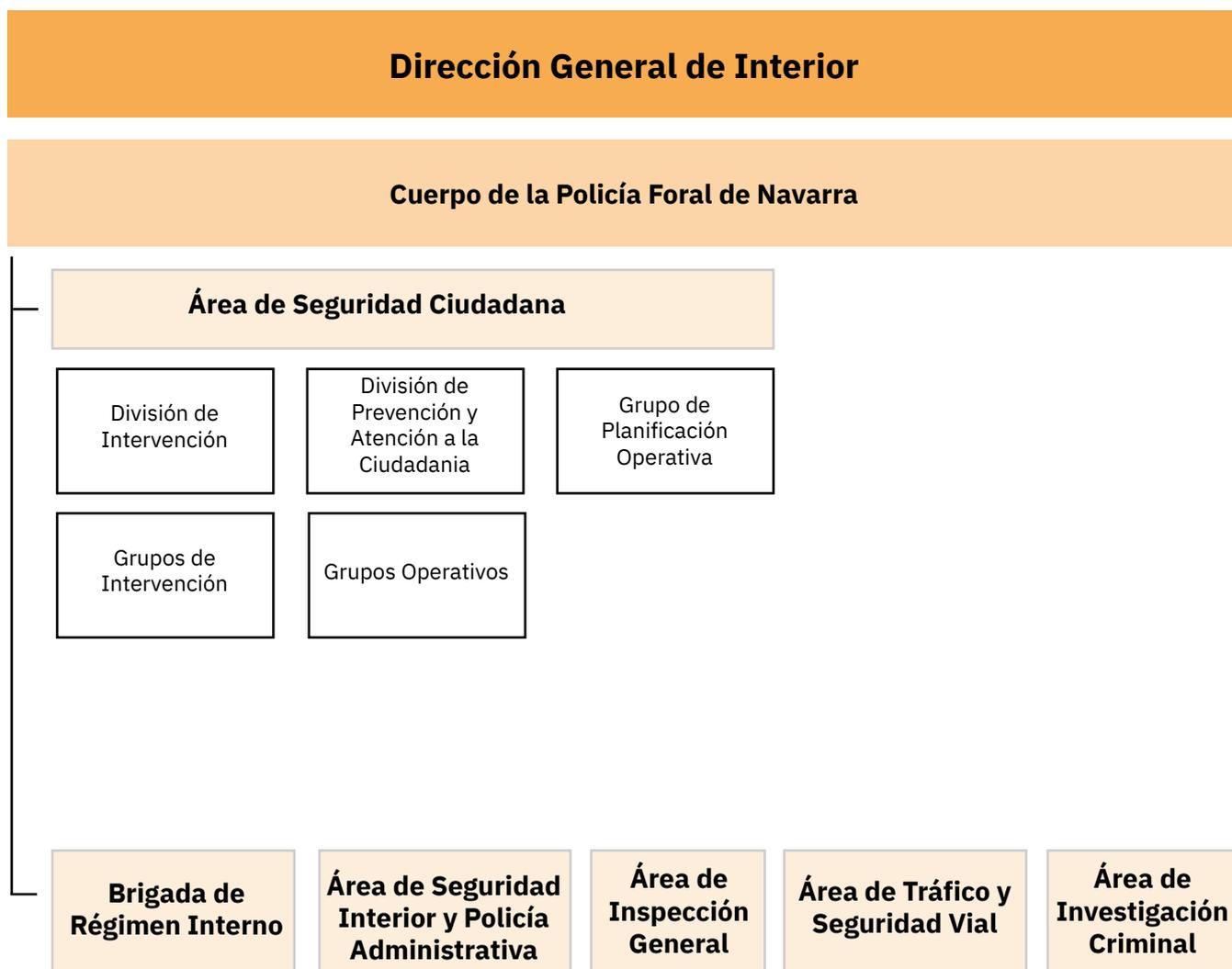
²⁸⁰ Ibid, Art. 21.j)

²⁸¹ Ibid, Art. 21.k)

²⁸² Artículo 4 de la Orden Foral 173/2016.

²⁷⁴ Ley 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra (Boletín Oficial de Navarra núm. 224, de 20 de noviembre de 2018; BOE núm. 292, de 4 de diciembre de 2018).

²⁷⁵ Decreto Foral 72/2016, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra (Boletín Oficial de Navarra, de 10 de octubre de 2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de <https://navarra.es/gobierno-de-navarra/organigrama/-/id/unidad/10000040>

Nota: Tan sólo se destacan aquellas áreas relevantes para el contenido del informe

Por lo que respecta a la **División de Intervención**, le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- La prevención, el mantenimiento y, en su caso, el restablecimiento del orden y la seguridad ciudadana en casos de incidentes o situaciones de riesgo para la seguridad colectiva y bienes;²⁸³
- La intervención en operativos preventivos ordinarios;²⁸⁴
- La intervención en grandes concentraciones de masas, manifestaciones y espectáculos públicos.²⁸⁵

Estas competencias son ejecutadas por los cinco grupos de intervención en los que se estructura la División.²⁸⁶

b) Brigada de Régimen Interno

La Brigada de Régimen Interno está adscrita a la jefatura de la Policía Foral²⁸⁷ y le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- La instrucción de las informaciones reservadas e investigaciones sobre actuaciones de los integrantes de la Policía Foral;²⁸⁸
- El impulso y desarrollo de acciones preventivas en aras a la consecución de una ética profesional en la Policía Foral;²⁸⁹
- La gestión de todo lo relativo a sugerencias y reclamaciones de los ciudadanos;²⁹⁰
- La gestión administrativa y control de todo lo relativo a las armas;²⁹¹

²⁸³ Artículo 22.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

²⁸⁴ Ibid, Art. 22.c)

²⁸⁵ Ibid, Art. 22.f)

²⁸⁶ Art. 2 de la Orden Foral 173/2016.

²⁸⁷ Orden Foral 181/2016, de 19 de octubre, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, por la que se establecen las funciones de la Brigada de Régimen interno de la Policía Foral de Navarra, (Boletín Oficial de Navarra, de 31 de octubre de 2016).

²⁸⁸ Artículo 1.2.a) de la Orden Foral 181/2016.

²⁸⁹ Ibid, Art. 1.2.d)

²⁹⁰ Ibid, Art. 1.2.e)

²⁹¹ Ibid, Art. 1.2.f)

- La tramitación de expedientes disciplinarios.²⁹²

2.5.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

Conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Ley 23/2018, **el armamento reglamentario de la Policía Foral se regula en detalle por Orden Foral del consejero o consejera competente**, “con respeto a la legislación del Estado que resulte aplicable”.

Actualmente está vigente la Orden Foral 56/2017,²⁹³ que regula el régimen documental y el uso de armas por parte de los agentes.²⁹⁴ En esta **norma se distinguen dos tipos de armas de uso policial: (i) las armas dotacionales**, que incluyen el arma de fuego asignada a cada agente y cualquier otra que le sea entregada y **(ii) las armas de uso colectivo**, asignadas a las unidades operativas.²⁹⁵

Los agentes reciben formación y entrenamiento en el uso de las armas y demás medios coercitivos²⁹⁶ “en los procedimientos de ingreso, promoción y especialización”.²⁹⁷ Los agentes adscritos a unidades operativas a las que se asignan armas de uso colectivo reciben una formación específica en el manejo de éstas.²⁹⁸

Conforme a la Orden Foral 56/2017, los órganos competentes en materia de armamento son el titular del Departamento que ostente las competencias de Interior, el titular de la Dirección General de Interior, el jefe de la Policía Foral y la Brigada de Régimen Interno.²⁹⁹ **Corresponde al jefe de la Policía Foral dictar las instrucciones para asignar las armas y elevar a la Dirección General de Interior**

²⁹² Ibid, Art. 1.2.i)

²⁹³ Orden Foral 56/2017, de 5 de abril, de Consejera de Presidencia, Función Pública y Justicia, por la que se regula el armamento reglamentario de la Policía Foral de Navarra, (Boletín Oficial de Navarra de 11 de mayo de 2017)

²⁹⁴ Artículo 1 de la Orden Foral 56/2017.

²⁹⁵ Ibid, Art. 3.

²⁹⁶ Artículo 35.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

²⁹⁷ Artículo 15 de la Orden Foral 56/2017.

²⁹⁸ Ibid, Art. 15.3.

²⁹⁹ Ibid, Art. 2.

la propuesta de inclusión o exclusión de armas.³⁰⁰

De acuerdo con la información recabada en el grupo focal, cuando una unidad especializada considera necesaria la incorporación de un nuevo tipo de arma, emite un informe que ha de ser validado por el jefe de la Policía y elevado a la Consejería con competencias en materia de Interior. **El Consejo de Navarra, órgano consultivo, analiza si la introducción del arma en cuestión es ajustada a derecho.** En última instancia, **la Consejería de Interior aprueba la introducción del nuevo armamento mediante una Orden Foral, norma de acceso público.** No obstante, **las instrucciones concretas sobre el uso de las armas,** elaboradas por la jefatura de la Policía, **no tienen carácter público.**

Conforme se manifestó en el grupo focal, cuando se introduce un arma nueva se realiza previamente una prueba del uso de dicha arma y, “en cuanto se aprueba hay un seguimiento de la utilidad, las prestaciones operativas [...] obviamente la puesta en marcha de una nueva arma viene con un período de formación y luego reciclaje”.

Las armas reglamentarias utilizadas por la Policía Foral de Navarra vienen enumeradas en el Anexo a la Orden Foral 56/2017. En cuanto al material antidisturbios, se comentó en el grupo focal que “las llamadas lanzadoras de pelotas de goma se dejaron de usar hace años”. A este respecto, el Defensor del Pueblo de Navarra recomendó en 2013 al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior que se analizaran alternativas a este tipo de armas y que se promoviera su eliminación “por los peligros que su uso encierra para la integridad física de las personas”.³⁰¹

De acuerdo a la información proporcionada en el grupo focal, “las balas de *foam* se están utilizando en situaciones muy excepcionales” y “sí que ha habido un cierto debate en rela-

ción a las *táser* [...] y hasta el momento no se ha creído conveniente acceder a la implantación”. Por otra parte, también se señaló en el grupo focal que la Policía Foral está testeando las *bodycams*, en el marco de una experiencia piloto, por lo que podrían ser introducidas próximamente.

2.5.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante actuaciones policiales

i. El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos

Establece la Ley 23/2018 que las Policías de Navarra “contarán con una cadena de mando claramente definida” y que **el personal “en todos los niveles de jerarquía, será directamente responsable de sus actos, de sus omisiones o de las órdenes dadas a sus subordinados”.**³⁰² En consecuencia, se prevé que se “aplicarán las medidas disciplinarias apropiadas para garantizar la integridad [del] personal y su adecuado comportamiento en el cumplimiento de sus funciones”.³⁰³

La regulación del régimen disciplinario, aplicable a todas las Policías de Navarra y por tanto también a la Policía Foral, se detalla en el capítulo VIII de la Ley 23/2018.³⁰⁴

Con carácter previo, se prevé que tendrán la misma responsabilidad los autores directos de una falta, quienes los induzcan a su comisión o quienes los encubran, así como los superiores jerárquicos que la toleren.³⁰⁵

ii. Trazabilidad del uso de las armas

Según prevén sus normas reguladoras, la Policía Foral lleva un inventario de armas donde figuran el arma dotacional de cada agente y las armas de fuego asignadas a cada unidad operativa. Son objeto de inventario las revistas periódicas de las armas de fuego y cualquier otra circunstancia relativa a la utilización del armamento.³⁰⁶

³⁰⁰ Ibid, Art. 4.

³⁰¹ Resolución del Defensor del Pueblo de Navarra (13/301/I), de 30 de mayo de 2013; Disponible en: <https://www.defensornavarra.com/es/resoluciones-defensor/resoluciones/resolucion-del-defensor-del-pueblo-de-navarra-13-301-i-por-la-que-se-sugiere-al-departamento-de-presidencia-justicia-e-interior-que-analice-las-alternativas-posibles-al-empleo-por-la-policia-foral-de-navarra-de-pelotas-de-goma-como-material>

³⁰² Artículo 4.c) de la Ley 23/2018.

³⁰³ Ibid, Art. 4.g)

³⁰⁴ Ibid, Art. 71 y ss.

³⁰⁵ Ibid, Art. 71.2.

³⁰⁶ Artículo 8 de la Orden Foral 56/2017.

El uso de las armas dotacionales corresponde exclusivamente al agente a quien le hayan sido entregadas,³⁰⁷ estando prohibido el intercambio de dichas armas entre agentes.³⁰⁸

En cuanto a las armas de uso colectivo, asignadas a las unidades operativas,³⁰⁹ solo podrán ser utilizadas durante el servicio y **cada unidad operativa debe habilitar un registro en el que consten los agentes a quienes se asigna un arma de uso colectivo, indicando la fecha, el turno y, en su caso, la utilización que se haya hecho de la misma.**³¹⁰ Están expresamente prohibidos su préstamo o cesión.³¹¹

Respecto de la trazabilidad del uso de armas, en concordancia con lo previsto en el Art. 35.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, en la Orden Foral 56/2017 también se prevé que **“todo miembro de la Policía Foral de Navarra que utilice un arma de fuego, ya sea dotacional o colectiva, y con independencia de que se encuentre o no de servicio, deberá informar por escrito a su superior jerárquico”.**³¹²

Se señaló en el grupo focal que, si bien disponen de pautas operativas que requieren que el agente que haya utilizado armamento realice un informe justificando su actuación, **“carecen de un sistema de auditoría interna” que permita “tener mejor fiscalizadas posibles lagunas” en esta materia.**

Las previsiones normativas relativas a la trazabilidad de las armas deberían permitir identificar al agente concreto que haya disparado un arma. No obstante, la abogada Leire Martín, preguntada sobre si es habitual que, en los procedimientos judiciales en los que se investigan denuncias de lesiones por armas policiales, la Policía Foral aporte esta información, señala que “no lo he visto nunca, en mis años de experiencia”.³¹³

307 Ibid, Art. 2.

308 Ibid, Art. 11.

309 Ibid, Art. 6.

310 Ibid, Art. 16.2.

311 bid, Art. 11.

312 Ibid, Art. 18.

313 Información obtenida en el marco de la entrevista realizada a Leire Martín el 29 de julio y 1 de agosto de 2022.

iii. Mecanismos de control en materia de orden público: la identificación de los agentes antidisturbios

La regulación sobre uniformes e identificación de los agentes de la Policía Foral está recogida en la Orden Foral 85/2008.³¹⁴ En ella se prevé que en el uniforme se podrá incorporar el número de identificación profesional asignado a cada agente; en la pechera de la camisa, forro polar y anorak (Art. 7.3 y Anexo V).

Conforme a la información recabada en el marco del grupo focal, los agentes antidisturbios llevan un número de identificación visible en los chalecos, tanto en la parte delantera como en la trasera. Por razones de seguridad, ese número no se corresponde con el número de carnet profesional, por tanto, no es un número personal. Cuando se entregan los chalecos, antes de una intervención, se registra a qué agente se le ha asignado cada chaleco, para poder mantener la trazabilidad posterior. Estas cuestiones, relacionadas con la asignación del equipo antidisturbios, están recogidas en instrucciones internas de la Policía Foral, que no son de acceso público.

iv. Mecanismos de control en materia de identificación por perfil étnico-racial

La Ley 23/2018 incluye, entre los principios de actuación que deben cumplir los agentes de las Policías de Navarra, el de neutralidad política e imparcialidad, en consecuencia del cual prevé que los agentes actuarán “sin discriminación por razón de raza, religión, opinión, sexo, orientación sexual, lengua, lugar de vecindad, lugar de nacimiento o cualquier otras condición o circunstancia personal o social”.³¹⁵

Añade la misma disposición que “a estos efectos, cuando tome parte en un control o intervención en que se produzca una identificación personal, [el agente] deberá cumplimentar los oportunos formularios de identificación”.³¹⁶

314 Orden Foral 85/2008, de 20 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, sobre uniformidad, distintivos y credenciales de la Policía Foral de Navarra, (Boletín Oficial de Navarra de 28 de marzo de 2008).

315 Artículo 3.1.b de la Ley 23/2018.

316 bid, Art. 3.1.b) párr. 2.

Los formularios de identificación constituyen una buena práctica para prevenir, entre otras, las identificaciones guiadas por sesgos raciales discriminatorios, y su uso ha sido recomendado por organismos internacionales de protección de los derechos humanos, así como por el Defensor del Pueblo (para más detalle, ver el apartado iii del punto 2.1.3).

No obstante, aunque la previsión incluida en la Ley 23/2018 es conforme a los mencionados estándares de protección, según información recabada en el grupo focal y en las entrevistas realizadas en el marco de este proyecto, **la Policía Foral carece de tales formularios de identificación.**

La organización **SOS Racismo Navarra** destaca, en su último informe anual de 2021,³¹⁷ que los controles de identidad por perfil étnico “han aumentado durante la pandemia y en la actualidad seguimos detectando más identificaciones que en años anteriores; esto se traduce en un sesgo racista a la hora de controlar la movilidad, interponer denuncias y multas”. Señalan también que **“sigue constatándose la existencia de puntos donde estos controles se intensifican, como en las estaciones de autobuses y trenes, o en determinadas zonas [...] donde hay mayor presencia de población racializada”**. A este respecto, en la entrevista mantenida en el marco de este proyecto, una de las portavoces de SOS Racismo Navarra, Beatriz Villahizán, indicó tener “una impresión subjetiva de cambio, reciente, en cómo se están haciendo las identificaciones, especialmente de jóvenes [...], últimamente se están haciendo a horas en las que hay muy poca gente, solo están ellos, de modo que no quede tan claro que solo están parando a personas racializadas”.

2.5.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas prácticas policiales o con indicio de delito

i. El procedimiento de denuncias y quejas

La Ley 23/2018 prevé que se promoverán “las buenas relaciones” del personal de las policías de Navarra con la ciudadanía, favoreciendo “el mayor acercamiento posible a la ciudadanía a fin de fomentar la comunicación y comprensión entre la ciudadanía y la policía”.³¹⁸

A tal fin, la ley 23/2018 da la posibilidad de que se cree una **Oficina de Atención Policial que reciba las denuncias, quejas, peticiones y sugerencias de la ciudadanía**.³¹⁹ El Reglamento de organización y funcionamiento interno prevé en este sentido que, en el ámbito territorial de cada comisaría, “podrán establecerse, de forma permanente o con carácter móvil, Oficinas de Atención Policial con el fin de acercar la atención policial a las localidades más alejadas de la correspondiente comisaría”.³²⁰

De acuerdo con la Ley 23/2018, las quejas serán “analizadas y estudiadas por personal técnico o jurídico que no tenga la condición de Policía”.³²¹ Se deberá llevar un registro de todas las quejas, peticiones y sugerencias recibidas, de las respuestas a éstas y del seguimiento posterior.³²² Se prevé igualmente que se deberá dar cuenta de todo ello al Comité de Buenas Prácticas y Transparencia.

El Comité de Buenas Prácticas y Transparencia es un mecanismo externo de control y supervisión en materias de ética y deontología policial, con autonomía orgánica y funcional respecto de las Policías de Navarra y del departamento del Gobierno de Navarra en materia de Interior, que, conforme a lo previsto en Ley 23/2018,³²³ **debería haber sido creado en el plazo de un año desde la entrada en vi-**

318 Ibid, Art. 4.d) de la ley 23/2018.

319 Ibid, Art. 6.1.

320 Artículo 9.5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno.

321 Artículo 6.1, párr. 2 de la Ley 23/2018.

322 Ibid, Art. 6.2.

323 Ibid, Art. 7.

317 SOS Racismo Navarra, *Informe Anual sobre el racismo en Navarra*, (Iruña, 2021). Disponible en: <https://sosracismonavarra.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe-Anual-Racismo-en-Navarra-2021.pdf>

gor de aquélla. Se le atribuyen las siguientes competencias:

- a) Analizar aquellos incidentes en los que una actuación policial pueda haber contribuido directa o indirectamente al fallecimiento o grave lesión de una persona;
- b) Informar aquellas quejas que formule la ciudadanía cuando sean motivadas por actuaciones especialmente graves o cuando puedan responder a patrones de conducta o prácticas habituales en el seno de las Policías de Navarra y que puedan incidir negativamente en la confianza de la ciudadanía;
- c) Proponer medidas que consideren oportunas para corregir los patrones de conducta o prácticas habituales;
- d) Recomendar a la autoridad competente en cada caso, la incoación de expedientes disciplinarios como consecuencia de las investigaciones realizadas;
- e) En general, otras funciones que se le encomienden en materia de ética policial sobre la adopción de medidas para la mejora del comportamiento y el sometimiento de la actuación policial a los principios básicos y a la calidad de la prestación del servicio y de las relaciones con la ciudadanía.

En respuesta a una pregunta parlamentaria realizada por la parlamentaria Foral Arantxa Izurdiaga Osinaga, el consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, Javier Remírez Apesteguía, señaló el 31 de diciembre de 2021 que “el Gobierno de Navarra se compromete a iniciar los trámites y procedimientos necesarios para la constitución a lo largo de 2022 del Comité de Buenas Prácticas y Transparencia”. **Al cierre de este informe, dicho órgano aún no ha sido creado.**

2.6. Las policías locales

La LO 2/1986³²⁴ prevé en su artículo 1.3 que las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley [reguladora de las Bases de Régimen Local](#) y en el marco de la propia Ley. Asimismo, su artículo 2 prevé que los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales son FCS.

Los Cuerpos de policía local son definidos a nivel legislativo como institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección 4ª del capítulo IV del título II de la LO 2/1986, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las comunidades autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos (Art. 52.1 LO 2/1986).

Mediante la disposición adicional décima sobre policías locales de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local se establece que se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación.

La competencia en materia de policía local es de los municipios (Art. 25.2.f LO 2/1985). **Dicha competencia abarca, incluso, la decisión sobre la creación o no de dicho Cuerpo** (Art. 51 LO 2/1986). **La legislación autonómica regula esta cuestión estableciendo, en algunos casos, la obligatoriedad de su creación** en municipios de más de 5.000 habitan-

³²⁴ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1986).



Foto: Jordi Borràs

tes;³²⁵ la obligatoriedad en municipios de más de 10.000 habitantes³²⁶, y, en otros, la posible creación del cuerpo de policía local (no preceptiva) en los municipios de más de 5.000 habitantes³²⁷, de más de 7.000 habitantes³²⁸ o

de más de 10.000 habitantes³²⁹. En el resto de casos no se establece un número mínimo de habitantes como requisito para su creación o se refiere directamente a la normativa estatal.

Más allá de la normativa marco estatal, las comunidades autónomas tienen, según la Constitución, competencia en materia de seguridad. Una de ellas es la de coordinación y demás facultades en relación con las Policías locales en los términos que establezca una LO (Art. 148.1.22 CE). **Todas las comunidades autónomas del Estado tienen su propia legislación en materia de Cuerpos de policía local de su territorio.** La mayoría de comunidades autónomas disponen de una Ley de coordina-

325 Como es el caso de **Islas Baleares**: Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears (BOE, núm. 203, de 24 de agosto de 2013); **Extremadura**: Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura, (BOE, núm. 221, de 13 de septiembre de 2017); y **Valencia**: Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana, (BOE, núm. 4, de 4 de enero de 2018).

326 Como es el caso de **Aragón**: Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, (BOE, núm. 260, de 30 de octubre de 2013).

327 Como es el caso de **Asturias**, Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales, (BOE, núm. 137, de 8 de junio de 2007); **Canarias**: Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, (BOE, núm. 181, de 30 de julio de 1997); **Cantabria**: Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales (BOE, núm. 32, de 6 de febrero de 2001), y **País Vasco**: Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco, (BOE, núm. 220, de 15 de agosto de 2020).

328 Como es el caso de **Navarra**: Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra, (BOE, núm. 292, de 4 de diciembre de 2018).

329 Como es el caso de **Cataluña**: Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales, (BOE, núm. 190, de 9 de agosto de 1991).

ción de la policía local³³⁰ o bien de una Ley de Policías Locales,³³¹ en otras, la regulación de las policías locales se encuentra recogida en la Ley de Policías autonómicas, donde se regulan conjuntamente las policías locales como la autonómica.³³² Dicha normativa autonómica será analizada más concretamente en los siguientes apartados si bien ya debe ponerse de manifiesto la falta de regulación específica en la legislación autonómica respecto al uso de la fuerza y los mecanismos de control de forma homogénea aplicable a todos los Cuerpos de policía local.

Más allá de la normativa estatal y autonómica, cada municipio puede desarrollar, dentro de sus competencias ya mencionadas, los reglamentos y órdenes correspondientes.

Un claro ejemplo es la Ley de Policía Local de Cataluña³³³ que mediante su disposición final segunda prevé la obligatoriedad de desarrollo normativo reglamentario para los municipios que disponen de Cuerpo de policía local. Sin embargo, tal y como se recoge en el Informe anual de las policías locales de 2020 elaborado por el Departamento de Interior del Gobier-

no de Cataluña³³⁴ solo el 38 % de las policías locales de Cataluña tiene aprobado su reglamento interno. Ello supone que, **al menos, el 62 % de las policías locales de Cataluña no disponen de regulación específica sobre cuestiones esenciales como el uso de la fuerza, la incorporación de armas y su uso, o los mecanismos de control ante situaciones de mala praxis.** Si bien no se dispone de datos públicos a nivel estatal sobre esta cuestión, se desprende de la investigación realizada³³⁵ que esta grave situación de falta de regulación específica se da en gran parte del territorio del Estado.

i. Los vigilantes municipales

El Art. 51 de la LO 2/1986 prevé también la creación de la **figura de los vigilantes, alguaciles, guardas, auxiliares o análogos para los municipios donde no exista policía municipal.** Las funciones asignadas a esta figura por la legislación estatal son, únicamente, las de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones. **La legislación autonómica prevé que los auxiliares tendrán carácter de agentes de la autoridad³³⁶ en los municipios donde no exista un cuerpo de policía local. Adicionalmente se prevé, en varios casos, una ampliación de funciones de dicho personal:** es el caso de la Ley de La Rioja, que prevé entre sus funciones:³³⁷ **i)** Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, bandos y demás disposiciones y actos municipales dentro de su ámbito de competencia; **ii)** Practicar las primeras diligencias por accidentes de circulación dentro del casco urbano: garantizar la seguridad del lugar del accidente y auxilio a los implicados; **iii)** Formular denuncias en el ejercicio de sus funciones, en su condición de agentes de la autoridad, o **iv)** Cualquier otra que les atribuya la legislación vigente.

330 Como es el caso de **Andalucía:** Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales, (BOE, núm. 10, de 11 de enero de 2002); **Aragón:** Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, (BOE, núm. 260, de 30 de octubre de 2013); **Asturias:** Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales, (BOE, núm. 137, de 8 de junio de 2007); **Baleares:** Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears, (BOE, núm. 203, de 24 de agosto de 2013); **Canarias:** Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, (BOE, núm. 181, de 30 de julio de 1997); **Cantabria:** Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales, (BOE, núm. 32, de 6 de febrero de 2001); **Castilla La Mancha:** Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, (BOE, núm. 169, de 16 de julio de 2002); **Castilla León:** Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, (BOE, núm. 103, de 30 de abril de 2003); **Extremadura:** Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura, (BOE, núm. 221, de 13 de septiembre de 2017); **Galicia:** Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías Locales, (BOE, núm. 137, de 8 de junio de 2007); **Madrid:** Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, (BOE, núm. 137, de 6 de junio de 2018); **Murcia:** Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, (BOE, núm. 117, de 16 de mayo de 2019); **La Rioja:** Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, (BOE, núm. 139, de 8 de junio de 2010) y **Valencia:** Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana, (BOE, núm. 4, de 4 de enero de 2018).

331 Como es el caso de **Cataluña:** Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales, (BOE, núm. 190, de 9 de agosto de 1991).

332 Como es el caso de **Navarra:** Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra (BOE, núm. 292, de 4 de diciembre de 2018), y el **País Vasco:** Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco, (BOE, núm. 220, de 15 de agosto de 2020).

333 Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales (DOG núm. 1469, de 19 de julio de 1991; BOE núm. 190, de 09 agosto de 1991).

334 Dirección General de Coordinación de las Policías Locales del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña, *Informe de las policías locales 2020* (Noviembre 2021). Disponible en: https://interior.gencat.cat/web/content/home/030_arees_dactuacio/policia/coordinacio_de_la_policia_de_catalunya/coordinacio_en_linia/docs/Informe-de-les-policies-locales-2020.pdf

335 Información obtenida del grupo focal de cuerpos policiales, realizado el 14 de junio de 2022.

336 Artículo 13.5 Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías Locales de La Rioja (BOR, núm. 62, de 21 de mayo de 2010; BOE núm. 139 de 8 de junio de 2010).

337 Ibid.

Esta tipología de personal municipal queda regulada también en la legislación autonómica, si bien la regulación específica que afecta a los cuerpos de vigilantes municipales está dispersa entre distintas normas jurídicas y a menudo no está plenamente detallada. Esta realidad supone una **grave vaguedad y heterogeneidad respecto a su régimen estatutario**, los principios básicos de actuación o los medios o instrumentos que pueden llevar de dotación para cumplir correctamente las funciones que tienen encomendadas. La cuestión se agrava si se tiene en cuenta que estos cuerpos se pueden constituir en aquellos municipios que no disponen de Cuerpo de policía local, que responden a las características de ser localidades pequeñas con escasos recursos, a las que, en virtud del principio de autonomía local, corresponde la gestión y la dirección, tanto técnica como operativa, de los cuerpos de vigilantes municipales. **Ello supone, en muchos casos, una clara confusión entre los vigilantes municipales y los policías locales, así como entre sus funciones y atribuciones.**

2.6.1. Transparencia, regulación del uso de la fuerza y de las armas policiales

El uso de la fuerza por parte de las FCS se encuentra regulado a través de los principios básicos de actuación, recogidos en los artículos 5.2 y 5.3 de la LO 2/1986 como ya se ha detallado en el presente informe.

A nivel autonómico la regulación del uso de la fuerza es general y establece únicamente principios de actuación sin establecer una regulación concreta. En este sentido, **se llega a dar la situación en que algunas comunidades autónomas no recogen en su regulación estipulación específica alguna sobre el uso de la fuerza** (Como es el caso de Andalucía: Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales; Castilla La Mancha: Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla La Mancha, o Extremadura: Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura). Ninguna de las leyes autonómicas recoge concretamente estipulaciones sobre cómo realizar el uso de la fuerza, la creación

de protocolos o los límites previstos.³³⁸ Las comunidades autónomas con principios de actuación ampliados que representan una buena práctica incluyen, como es el caso del artículo 3 de la Ley Navarra:³³⁹

“b) Actuará con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación por razón de raza, religión, opinión, sexo, orientación sexual, lengua, lugar de vecindad, lugar de nacimiento o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. A estos efectos, cuando tome parte en un control o intervención en que se produzca una identificación personal, el Personal de las Policías: [...]

l) Velará por la vida e integridad física de las personas que se encuentren detenidas o bajo su custodia y respetará el honor y la dignidad de las mismas. Para ello las comisarías, calabozos y salas de interrogatorio deberán contar con videocámaras cuyas grabaciones podrán ser requeridas por la autoridad judicial correspondiente en caso de denuncias por parte de los detenidos. [...]

q) Asumirá, en su forma de proceder, la Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía, promulgada por la

³³⁸ La gran mayoría recogen (Artículo 13 Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón o Artículo 9 Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales) o directamente refieren (Artículo 6 Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales; Artículo 14 Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León; Artículo 16 Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad o art 32 Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana) a los principios de actuación previstos por la LO 2/1986 o los previstos para sus propias Policías Autonómicas (Artículo 18 Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias o Artículo 22 Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco). Algunas de las leyes autonómicas amplían dichos principios ya sea en la previsión de principios de actuación (Artículo 7 Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías Locales; Artículo 3 Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra; Artículo 10 Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales o Arts. 13 a 16 Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid) o en la de deberes de los agentes de Policía Local. En relación al apartado de deberes de los agentes de Policía local, es preocupante que algunas de las leyes autonómicas no incluyen ningún deber relacionado con el uso de la fuerza (Artículo 36 Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León o Artículo 47 Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías Locales) y otras, ni siquiera incluyen dicho apartado (Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales; Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha o Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura).

³³⁹ Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.”

En el desarrollo reglamentario realizado respecto a cada una de las leyes autonómicas, sorprende que **la regulación del uso de la fuerza sigue estableciendo únicamente principios de actuación o deberes generales sin especificaciones concretas**. Un claro ejemplo es el contenido en el Reglamento de policía local de Castilla La Mancha,³⁴⁰ cuya regulación sobre los principios de actuación sigue siendo una mera referencia a la Ley estatal: sobre principios básicos de actuación.

En definitiva, las leyes (y reglamentos en su caso) autonómicas recogen principios y/o deberes generales de actuación respecto al uso de la fuerza sin incluir ninguna regulación específica sobre la materia. **Ante la ausencia de regulación específica sobre uso de la fuerza a nivel estatal y autonómico, se cede la responsabilidad de llevar a cabo dicha regulación a los municipios, con la heterogeneidad que esta realidad supone**; de entrada, atendiendo a que hay 8.131 municipios en el Estado, así como por la dificultad de fiscalizar dicha regulación, como se explicará en el apartado sobre transparencia. Ante tal heterogeneidad, que imposibilita analizar de forma global y con mirada estatal la regulación municipal en la materia, se incluirá el **análisis de cuatro ejemplos representativos de las diversas tipologías de regulación municipal sobre policía local**. Así se analiza la regulación prevista para la policía municipal de Madrid, municipio de la Comunidad de Madrid, con 3.305.408 habitantes³⁴¹ como una de las grandes ciudades que dispone de un Cuerpo de policía local con 5.716 efectivos,³⁴² la regulación de la policía municipal de Sabadell, municipio de Cataluña, con 216.204 habitantes³⁴³ y 241

340 Artículo 29 del Decreto 84/2005, de 10 de noviembre, por el que se aprueban las Normas Marco a las que han de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León: “Los miembros de los Cuerpos de Policía Local deberán sujetarse en su actuación a los principios básicos recogidos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

341 Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Datos disponibles en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2881>

342 Fuente: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Emergencias-y-seguridad/Cartas-de-servicios/Carta-de-Servicios-de-la-Policia-Municipal/?vgnnextfmt=default&vg-nextoid=8007a06eaaad3c610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=e891bb21278fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

343 Institut d'Estadística de Catalunya, “Sabadell”, sin fecha. Disponible en: <https://www.idescat.cat/emex/?id=081878&lang=es>

efectivos,³⁴⁴ la regulación de la policía local de Getxo, municipio del País Vasco, con 76.319 habitantes³⁴⁵ y con un cuerpo de policía local con 130 efectivos,³⁴⁶ y, finalmente, la regulación de la policía local de Herencia, municipio de la Comunidad de Castilla La Mancha, con 8.456 habitantes³⁴⁷ y con un cuerpo de policía local con 15 efectivos.³⁴⁸

En primer lugar, cabe destacar una realidad que es ilustrativa de la **problemática de la falta de regulación y heterogeneidad de las policías locales**. Y es que el **municipio de Sabadell** no dispone de ningún reglamento de organización o funcionamiento de su policía municipal. Ello a pesar que la legislación autonómica de Cataluña prevé la obligatoriedad de dicho desarrollo reglamentario municipal y de que se trata de una población con un elevado número de habitantes, así como de efectivos policiales. Ello supone, de facto (sin perjuicio de una posible existencia de órdenes o protocolos a los que no se ha tenido acceso puesto que no son públicos) que la policía municipal de Sabadell actúa sin que esté regulada de forma mínimamente específica y conforme a los estándares internacionales el uso de la fuerza, la introducción y uso de armamento, los mecanismos de control en caso de mala praxis policial o la necesaria transparencia.

En el caso de la **policía municipal de Madrid**, su Reglamento³⁴⁹ incluye los mismos principios de actuación previstos en la legislación autonómica y estatal (Art. 9 a 13) así como deberes también en términos generales.

344 Ayuntamiento de Sabadell, *Memòria 2020 Policia Municipal Sabadell 2020*. Disponible en: <https://fitxers.sabadell.cat/transparencia/2020/011239-memoriaPolicia2020.pdf>

345 Instituto Vasco de Estadística, “Getxo”, sin fecha. Disponible en: https://www.eustat.eus/municipal/datos_estadisticos/getxo_c.html

346 El Correo, “Getxo renueva casi el 25 % de la plantilla de la Policía Local”, 2 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.elcorreo.com/bizkaia/margen-derecha/getxo-renueva-plantilla-20220303220950-nt.html>

347 Fuente Instituto Nacional de Estadística (INE), https://www.ine.es/buscar/searchResults.do?Menu_botonBuscador=&searchType=DEF_SEARCH&startat=0&L=0&searchString=Herencia

348 Ayuntamiento de Herencia, “Toma posesión un nuevo policía local que se incorpora a la plantilla de 15 efectivos”, 30 de abril de 2019. Disponible en: <https://herencia.es/toma-posesion-un-nuevo-policia-local-que-se-incorpora-a-la-plantilla-de-15-efectivos>

349 Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid, de 1 de Marzo de 1995, (BO. Comunidad de Madrid núm. 114, de 15 de mayo de 1995).

El Reglamento de la **policía local de Getxo**³⁵⁰ prevé como principios básicos de actuación “Actuar con respecto a los principios y a las reglas de conducta contenidas en el Código europeo de ética de la policía, y deberán seguirlo y oponerse a cualquier vulneración de las mismas” (Art. 11), así como “no infligir, instigar o tolerar acto alguno de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como amenaza de guerra o de la seguridad nacional, o cualquier otra emergencia pública, como justificación” (Art. 14). Adicionalmente, el Reglamento, en su artículo 67 sobre principios básicos limitadores en el uso de la fuerza y en el uso del arma de fuego, prevé: “El personal de la policía local en el ejercicio de sus funciones actuará con la decisión necesaria, sin recurrir a la fuerza, más allá de lo razonable y rigiéndose por los principios.” (Art. 67).

A diferencia **del municipio** de Sabadell, el de **Herencia** sí dispone de un reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de la policía local.³⁵¹ Sin embargo, en el mismo no se prevé ninguna disposición referente a la regulación del uso de la fuerza. La única referencia, como principio general, es la contenida en el artículo 56.2: “Tratar al público con la mayor corrección, evitando toda violencia de lenguaje y modales, actuando con la reflexión, diligencia y prudencia necesarios.”

i. Regulación del armamento, su introducción y uso

En muchos casos, los cuerpos de policía local realizan una remisión al Cuerpo Nacional de Policía en aquello relacionado con la regulación del armamento y su introducción. Regulación que, por otra parte, y como ya se ha mencionado, es escasa y no es de acceso público.

³⁵⁰ Reglamento de la Policía Local de Getxo, 2020. Disponible en: https://www.getxo.eus/DocsPublic/udala/castellano/ordenanzas/reglamentos/reglamento_policia_local_getxo_2020_cas.pdf

³⁵¹ Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico del cuerpo de policía local de Herencia, 2011. Disponible en: <https://herencia.es/wp-content/uploads/2011/03/8-REGLAMENTO%20DE%20ORGANIZACION,%20FUNCIONAMIENTO%20Y%20REGIMEN%20JURIDICO%20DEL%20CUERPO%20DE%20LA%20POLICIA%20LOCAL.pdf>

A nivel autonómico, se prevé que los agentes de las policías locales irán armados³⁵². **Sin embargo, no se especifica, en la mayoría de casos, qué armamento será el utilizado.** Algunas comunidades autónomas prevén que la introducción de armas será acordada por alcaldía sin ninguna regulación adicional;³⁵³ otras que se hará por el ayuntamiento “de forma motivada” sin recoger mediante qué proceso regulador,³⁵⁴ y otras “por el órgano competente de la entidad local”.³⁵⁵ Otras comunidades autónomas ni siquiera incluyen regulación alguna al respecto³⁵⁶ o refieren directamente, sin mayor desarrollo, a lo previsto en la “legislación vigente”.³⁵⁷

No hay, en la legislación autonómica, una regulación mínima de cómo hacer uso de las armas a fin de que la actuación policial se ajuste a los estándares internacionales: o bien no se hace referencia alguna, o bien simplemente se incluye en uno de los apartados sobre principios generales de actuación que “Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado 1”³⁵⁸ o bien se refiere directamente a los principios de actuación previstos en la LO 2/1986. **La regulación más específica al respecto se da en el Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto**

³⁵² Ejemplo: Artículo 7 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales: “Los policías locales, como integrantes de un instituto armado, llevarán el armamento y defensa reglamentaria que se les asigne. A tal fin, se proporcionarán por las administraciones locales competentes los medios técnicos necesarios para su eficacia, con carácter homogéneo, según los criterios de coordinación establecidos en la presente Ley. Los auxiliares de policía no podrán llevar armas de fuego”.

³⁵³ Ejemplo: Artículo 27 Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura.

³⁵⁴ Ejemplo: Artículo 9 Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.

³⁵⁵ Ejemplo: Artículo 56 Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.

³⁵⁶ Como es el caso de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, el Artículo 11 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de PolicíasL o el Artículo 21 de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

³⁵⁷ Artículo 18 de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.

³⁵⁸ Ejemplo: Artículo 9 Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales.

refundido de la Ley de Policía del País Vasco que, al menos, incluye un artículo específico sobre principios de intervención y uso de armas que prevé que se actuará 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.³⁵⁹

Si bien se referencia en las leyes autonómicas la regulación reglamentaria sobre armamento,³⁶⁰ solo algunas de ellas disponen del desarrollo normativo reglamentario previsto. Es decir, **las comunidades autónomas han desarrollado reglamentariamente las leyes de policía local, pero en la mayoría de casos, no se ha ampliado ni especificado la regulación sobre introducción del armamento y su uso.** Un claro ejemplo es el previsto en el Reglamento de policía local de Castilla León:³⁶¹ “La determinación del tipo de arma de fuego que deberán utilizar los miembros de los Cuerpos de Policía Local, así como las normas de uso de las mismas y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o utilización indebida, se llevará a cabo por cada ayuntamiento, con sujeción a las disposiciones generales sobre la materia.” O el de la Comunidad de Madrid, que en su Reglamento³⁶² prevé únicamente: “las que determine el Ayuntamiento”.

Por el contrario, **en el caso de la Comunidad Valenciana, se aprobó un Decreto específico regulador del armamento de las policías locales de la Comunidad Valenciana**³⁶³, que en

³⁵⁹ Artículo 29 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.

³⁶⁰ La mayoría de leyes autonómicas prevén “*las que reglamentariamente se disponga*”: Artículo 13 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales, Artículo 20 de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón; Artículo 8 de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales; Artículo 24 Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears; Artículo 7 Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales; Artículo 11 Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León y Artículo 18 Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.

³⁶¹ Artículo 52 del Decreto 84/2005, de 10 de noviembre, por el que se aprueban las Normas Marco a las que han de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

³⁶² Artículo 111 del Decreto 210/2021, de 15 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid. Disponible en: http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=12264#no-back-button

³⁶³ Decreto 18/1995, de 24 de enero, del Gobierno Valenciano, regulador de los criterios de utilización del equipo de autodefensa y el armamento por las policías locales de la Comunidad Valenciana.

el caso de las defensas prevé: “La utilización de la defensa por parte del policía dependerá de la gravedad de la situación y la utilizará solo para contener o repeler una agresión contra su persona o la de terceros”;³⁶⁴ “Los policías no se ensañarán, bajo ningún concepto en el uso de la defensa, cesando en él en cuanto sea posible por haberse retirado los agresores o haber sido reducidos. No se amenazará ni golpeará nunca a una persona caída o que no ofrezca una grave resistencia, insuperable por otro medio.”³⁶⁵, y “La utilización de la defensa será proporcional al daño que trate de evitarse. Teniendo en cuenta su naturaleza y con el fin de evitar daños irreparables, se usará, cuando sea imprescindible y de ser posible, contra partes no vitales del cuerpo, rehuendo la cabeza, y usando dicha defensa con el fin de apartar al oponente, sin golpearle, ocasionando el menor daño posible.”³⁶⁶

En definitiva, podría afirmarse que la tendencia general es la falta de regulación sobre armamento, su proceso de incorporación y su uso en la legislación autonómica sobre policías locales. **Derivado de lo anterior, se identifica una gran discrecionalidad de los órganos municipales y especialmente de la alcaldía y la jefatura del Cuerpo, sin que pueda realizarse fiscalización suficiente sobre unos cuerpos de policía local que disponen de diversas armas y tienen un contacto muy directo con la ciudadanía.** A corte de ejemplo, en Cataluña en el año 2020 el 100 % de las policías locales disponían de pistolas y defensas extensibles, el 29 % de revólveres, el 26,9 % de policías locales disponía de dispositivos conductores de energía (DCE) y el 19 % de pistolas de pimienta.³⁶⁷

En esta materia es aún más patente la problemática derivada de la escasa regulación y heterogeneidad en función de la realidad de cada municipio. En el caso de la policía muni-

³⁶⁴ Ibid, Art. 19.

³⁶⁵ Ibid, Art. 21.

³⁶⁶ Ibid, Art. 22.

³⁶⁷ Dirección General de Coordinación de las Policías locales del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña, *Informe de las policías locales 2020* (Noviembre 2021). Disponible en: https://interior.gencat.cat/web/content/home/030_arees_dactuacio/policia/coordinacio_de_la_policia_de_catalunya/coordinacio_en_linia/docs/Informe-de-les-policies-locales-2020.pdf

cipal de Madrid se regula en su Reglamento³⁶⁸ qué elementos integran el equipo personal de los agentes, incluidas las armas. En su sección 4ª se regulan los principios básicos sobre la utilización del arma reglamentaria, así como los principios básico limitadores, las acciones preventivas a realizar y la obligación de informar de todo uso del arma de fuego.³⁶⁹ No se incluye, por el contrario, regulación específica sobre el uso de otras armas, como la defensa policial, en el Reglamento, desconociendo si hay protocolos u órdenes más específicas por cuanto no están publicadas.

Si bien la regulación municipal de la policía local de Getxo sobre introducción y uso de armas sigue no siendo lo necesariamente específica, sí destaca respecto a muchos otros municipios por tener una regulación más clara sobre el equipo básico policial así como el proceso de introducción de armas, incluyendo, en su

artículo 64: “En determinados casos y como equipamiento complementario, la policía local podrá disponer de otras armas, si la alcaldía lo estimara conveniente y lo autorizase, previa solicitud de la jefatura del Cuerpo, según normativa vigente en cada momento en materia de armas.” También se amplían los principios de actuación respecto al uso de las armas de fuego.³⁷⁰

En cambio, el Reglamento de la policía municipal de Herencia³⁷¹ solo prevé un breve listado del armamento que incluye, entre otras, arma de fuego reglamentaria, defensa y grilletes, indicando, en referencia a la regulación sobre su uso, “que deberá usarse cuando así lo requiera el servicio” (Art. 37). Respecto a las características de las armas solo se añade que

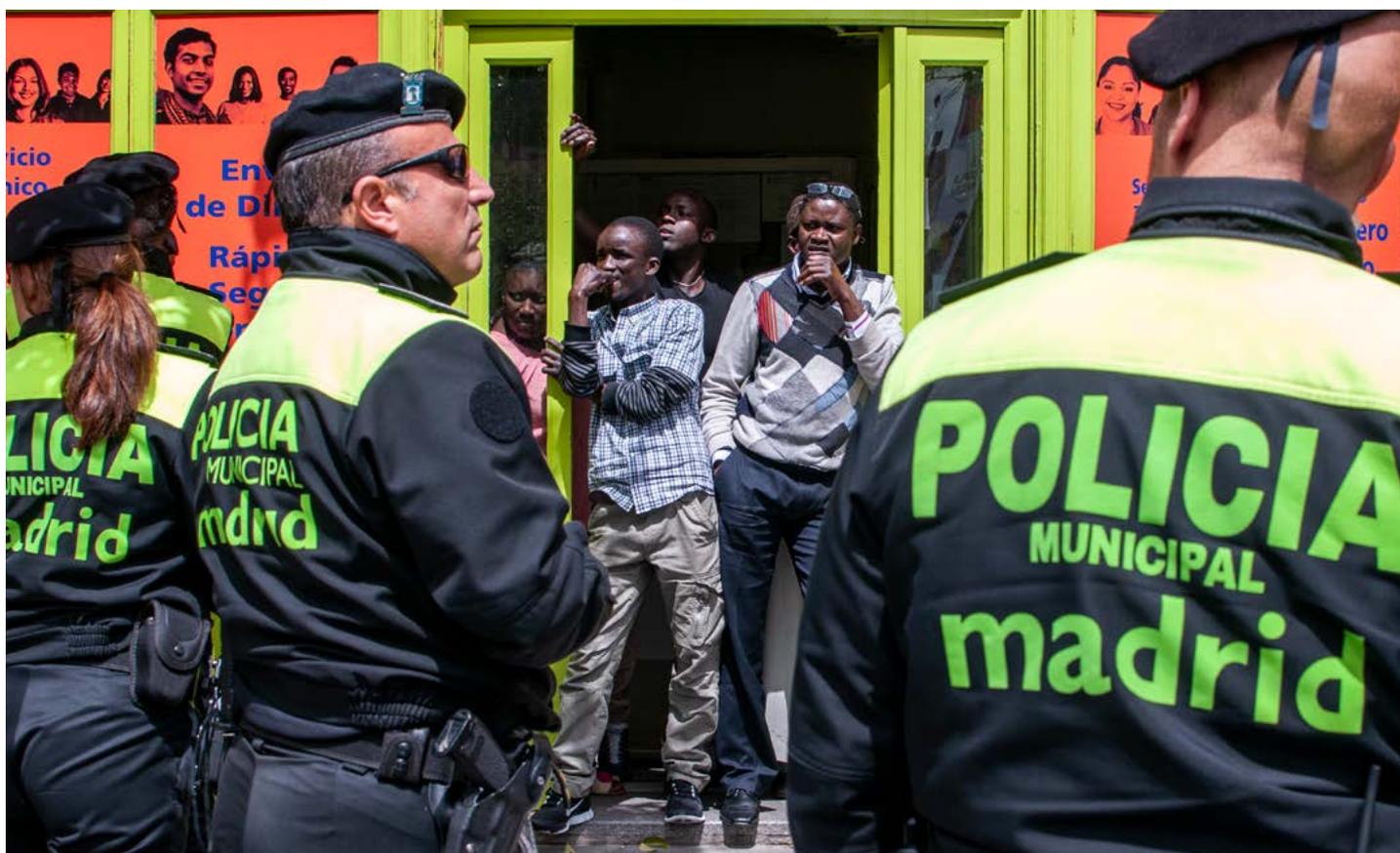
368 Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de 1 de Marzo de 1995, (BO. Comunidad de Madrid núm. 114, de 15 de mayo de 1995).

369 Artículos 122 a 126 del Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de 1 de Marzo de 1995, (BO. Comunidad de Madrid núm. 114, de 15 de mayo de 1995).

370 Artículo 67 Reglamento de la Policía Local de Getxo, 2020. Disponible en: https://www.getxo.eus/DocsPublic/udala/castellano/ordenanzas/reglamentos/reglamento_policia_local_getxo_2020_cas.pdf

371 Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico del cuerpo de policía local de Herencia, 2011. Disponible en: <https://herencia.es/wp-content/uploads/2011/03/8-REGLAMENTO%20DE%20ORGANIZACION,%20FUNCIONAMIENTO%20Y%20REGIMEN%20JURIDICO%20DEL%20CUERPO%20DE%20LA%20POLICIA%20LOCAL.pdf>

Foto: Álvaro Minguito



“se adecuará a la normativa aplicable según los criterios establecidos reglamentariamente para su empleo” (Art. 38). Atendiendo que este es el único reglamento aplicable, cabe concluir que no existe normativa específica alguna sobre el armamento, su introducción y su uso.

ii. Publicación y acceso a los protocolos policiales

Atendiendo a que las competencias de las comunidades autónomas en materia de policía local se refieren, especialmente, a su coordinación, se entiende que deberían incluir la coordinación de la recogida de datos, normativa y protocolos existentes en los diferentes municipios, así como asegurarse de su publicación en aras a la necesaria transparencia y al principio de rendición de cuentas.

Sin embargo, **gran parte de la regulación autonómica sobre policías locales no incluye ningún precepto relativo a la transparencia y publicación de protocolos.**³⁷² Otra legislación autonómica sí incluye algún tipo de regulación al respecto: **Baleares**³⁷³ y **Valencia**³⁷⁴ **regulan la creación de una comisión de ética y transparencia que tiene carácter consultivo y Cataluña**³⁷⁵ **prevé la posibilidad de incluir en el Reglamento local la creación de un Comité de Ética Policial nombrado por el alcalde.** La ley de Navarra³⁷⁶ prevé la creación del Comité de Buenas Prácticas y Transparencia de las Policías de Navarra que incluye las policías lo-

372 Como es el caso de **Andalucía:** Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales; **Aragón:** Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón; **Asturias:** Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales; **Canarias:** Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias; **Cantabria:** Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales; **Castilla La Mancha:** Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha; **Castilla León:** Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León; **Extremadura:** Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura; **Galicia:** Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías Locales; **Murcia:** Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; **La Rioja:** Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja; **Cataluña:** Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales o **Madrid:** Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

373 Artículo 3 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears.

374 Artículo 24 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana.

375 Disposición adicional 6ª de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.

376 Artículo 7 de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.

cales; sin embargo, como ya se ha expuesto en el presente informe, aunque la Ley establece que el Comité se debía crear en el plazo de un año desde su entrada en vigor, aún no ha sido creado (Ver apartado 2.5.). Finalmente, **la Ley del País Vasco**³⁷⁷ **prevé la necesaria transparencia con los ciudadanos, así como la creación de la Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco,**³⁷⁸ que ha sido constituida en enero de 2021 tal y como se ha detallado en el presente informe.

Se incluye en la regulación que los alcaldes trasladarán al órgano competente la información relevante sobre el Cuerpo y su actividad; sin embargo, se desconoce cómo y con qué regularidad se realiza dicho traspaso de información. Algunos municipios (no son la mayoría) publican la memoria anual de la policía local, pero sin que se incluyan datos sobre protocolos, expedientes sancionadores o uso de las armas. También algunas comunidades autónomas publican una memoria anual sobre los cuerpos de policía local de su territorio, como es el caso de Cataluña.³⁷⁹ Sin embargo, tal y como hemos conocido, existen claros obstáculos para obtener la información anual por parte de todos los municipios, lo que dificulta la transparencia y la rendición de cuentas.³⁸⁰

En los casos de grandes cuerpos policiales locales existe un sistema protocolizado para la aprobación de normas y directrices, existiendo incluso unidades especializadas en la materia.³⁸¹ Sin embargo, dichos procedimientos protocolizados no incluyen la publicidad y transparencia respecto a los protocolos y órdenes más relevantes para la ciudadanía y para poder hacer una buena fiscalización.

377 Artículo 25 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco

378 Artículo 17 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco

379 Dirección General de Coordinación de las Policías locales del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña, *Informe de las policías locales 2020* (Noviembre 2021). Disponible en: https://interior.gencat.cat/web/.content/home/030_arees_dactuacio/policia/coordinacio_de_la_policia_de_catalunya/coordinacio_en_linia/docs/Informe-de-les-policies-locales-2020.pdf

380 Información obtenida de la entrevista realizada a Sònia Andolz el 6 de junio de 2022.

381 Información obtenida del grupo focal de cuerpos policiales, realizado el 14 de junio de 2022.

De forma bastante excepcional para una policía más pequeña, el Reglamento de la policía local de Getxo dispone de un precepto específico sobre la tramitación de las órdenes y protocolos.³⁸² Sin embargo, confirma que no se prevé para los cuerpos de policía local la elaboración formal de protocolos, tramitándose las órdenes por parte de la jefatura y transmitiéndolas a través de la estructura jerárquica (proveyéndose únicamente para los casos en que las órdenes puedan generar dudas, que se hagan por escrito).

Es especialmente grave que no esté previsto para muchas policías locales ningún sistema de protocolización de las órdenes sobre uso de la fuerza o de armamento. Un claro ejemplo es el Reglamento de la policía municipal de Herencia, que solo prevé,³⁸³ sobre esta cuestión, que el jefe del Cuerpo dictará las órdenes diarias de operaciones del personal, establecerá las directrices y procedimientos de actuación del Cuerpo, así como los métodos o normas por las que se regirán todas las actividades, pudiendo dictar las órdenes e instrucciones que estime convenientes para el mejor funcionamiento y consecución de los objetivos establecidos, así como reunir a los mandos para establecer líneas generales de actuación y unificar criterios. No se prevé si dichas órdenes han de constar por escrito y de qué modo se transmiten a los subordinados, ni se regula de qué forma se garantizará la transparencia de conformidad con el principio de rendición de cuentas.

La inexistencia de regulación autonómica y la heterogeneidad municipal se ve agravada por la opacidad a la hora de obtener datos a nivel estatal sobre la policía local y su regulación. Un ejemplo ilustrativo de dicha falta de transparencia es que ni siquiera la cifra de municipios que disponen de policía local propia aparece recogida a nivel estatal de forma actualizada y clara en ninguna plataforma pública de la administración.

³⁸² Artículo 30 del Reglamento de la Policía Local de Getxo, 2020. Disponible en: https://www.getxo.eus/DocsPublic/udala/castellano/or-denanzas/reglamentos/reglamento_policia_local_getxo_2020_cas.pdf

³⁸³ Artículo 12, apartados 8, 9, 11 y 12 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico del cuerpo de policía local de Herencia, 2011. Disponible en: <https://herencia.es/wp-content/uploads/2011/03/8-REGLAMENTO%20DE%20ORGANIZACION,%20FUNCIONAMIENTO%20Y%20REGIMEN%20JURIDICO%20DEL%20CUERPO%20DE%20LA%20POLICIA%20LOCAL.pdf>

2.6.2. Medidas de control del uso de la fuerza durante las actuaciones policiales

2.6.2.1 El control y rendición de cuentas de los superiores jerárquicos

i. La figura del jefe de la policía local

La LO de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (LO 2/1986) destaca como dos de los principios rectores el de jerarquía y subordinación tal y como se ha detallado en el presente informe. **A nivel municipal, cabe destacar la figura del jefe o jefatura del Cuerpo de policía local. Dicho cargo ejerce la máxima responsabilidad operativa en la policía local, tiene el mando inmediato sobre todas las unidades y los servicios en que se organice y lleva a cabo las funciones que se determinen legal y reglamentariamente.**³⁸⁴

Gran parte de las leyes autonómicas sobre policía local prevén que será el alcalde o la alcaldía quien designará, mediante el proceso de libre designación, dicho cargo³⁸⁵ o, de forma más específica, “el órgano competente de la administración local conforme a la legislación de la administración local”.³⁸⁶ Otras leyes autonómicas prevén que la designación se hará o bien por designación libre o bien por convocatoria pública.³⁸⁷ Finalmente se prevé también en parte de la legislación autonómica que el cargo de jefatura del Cuerpo lo ejercerá el miembro de la plantilla con mayor rango (sin

³⁸⁴ Ejemplo: Artículo 22.4 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears: “La jefatura del cuerpo de policía local ejerce la máxima responsabilidad operativa en la policía local, tiene el mando inmediato sobre todas las unidades y los servicios en que se organice y lleva a cabo las funciones que se determinen legal y reglamentariamente”.

³⁸⁵ Artículo 12 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía; Artículo 21 de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales de Asturias; Artículo 22 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears; Artículo 18 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias; Artículo 2 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria; Artículo 17 de la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura; Artículo 27 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia; Artículo 32 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías Locales de La Rioja; Artículo 42 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana y Artículo 35 de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

³⁸⁶ Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.

³⁸⁷ Artículo 16 de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón.

que intervenga ningún órgano político del ente municipal en dicho nombramiento).³⁸⁸

Entre las funciones encomendadas a la jefatura del Cuerpo de Policía Local por la legislación autonómica sobre la materia se encuentran las siguientes:³⁸⁹

a) Transformar en órdenes concretas las directrices recibidas del alcalde o de aquel en quien delegue, cuando esté permitida tal delegación por la normativa aplicable.

b) Dirigir, coordinar y supervisar todos los servicios propios del cuerpo.

c) Ejercer el mando del personal, de los **servicios** y, en su caso, de las **unidades especializadas**, directamente o a través de los responsables designados, así como asignar los servicios y cometidos concretos de todo el personal activo.

d) Asistir y asesorar a los órganos municipales competentes del funcionamiento del servicio y del cumplimiento de los objetivos y órdenes recibidas.

e) Participar en las organizaciones y en las actividades singulares en las que por razón de su puesto sea nombrado y convocado.

f) Elevar propuestas a los órganos municipales competentes sobre:

1. Nombramiento del personal que ha de integrar cada una de las unidades, respetando las normas generales de provisión de puestos de trabajo.
2. **Iniciación de procedimientos disciplinarios y de concesión de distinciones al personal del cuerpo.**
3. Formación del personal, mejoras de la organización y del funcionamiento,

³⁸⁸ Artículo 27 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León; Artículo 25 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales; Artículo 27 de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Artículo 58 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.

³⁸⁹ Ejemplo: Artículo 32.4 Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías Locales de La Rioja.

presupuestos y medios materiales y personales.

g) Cuidar de que se cumplan las disposiciones legales y reglamentarias, así como las resoluciones de la alcaldía y los acuerdos de la corporación que afecten a la policía local.

h) En general, cumplir cualquier otra función que le atribuya la legislación vigente y los reglamentos específicos del Cuerpo de Policía Local.

Adicionalmente, la legislación autonómica también prevé que la jefatura asuma la responsabilidad de imponer sanciones por infracciones leves a sus subordinados.³⁹⁰ Es decir, el jefe del Cuerpo de Policía Local tiene poderes reguladores, por cuanto es competente, en caso que no lo haya hecho la municipalidad mediante reglamentos o protocolos, de regular las especificidades del uso de la fuerza y las órdenes de actuación concretas en base a los principios establecidos en la legislación estatal y la autonómica.

Además, la jefatura tiene la función de supervisión ya que es la competente para supervisar todos los servicios del cuerpo y, posteriormente, informar a los órganos municipales sobre su desarrollo y funcionamiento.

Finalmente, también tiene la función de control, estableciendo la legislación. **La jefatura deberá cuidar que se cumplan las disposiciones legales y reglamentarias, así como proponer la iniciación de procedimientos disciplinarios respecto al personal del cuerpo.** Incluso tiene el poder sancionador en los casos de infracciones leves. Todo ello sin obviar que es el superior jerárquico último de cada uno de los agentes del Cuerpo de Policía Local a su cargo y, por lo tanto, responsable último de sus actuaciones.

En definitiva, la jefatura del Cuerpo de Policía Local, que es libremente designada por la alcaldía o bien adjudicada al miembro de la plantilla con mayor rango (sin que su designación pase por ningún órgano de go-

³⁹⁰ Ejemplo: Artículo 143.1.c) del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.

bierno o representativo del municipio), **es la institución que ejerce de mecanismo de control interno de forma principal** y al mismo tiempo es el encargado de concretar la regulación específica sobre uso de la fuerza y órdenes de actuación concretas y de cerciorarse que se cumpla con la misma, a la vez que es el responsable último de la actuación de sus agentes.

A nivel municipal, la regulación confirma lo anteriormente expuesto. Tanto los reglamentos de la policía local de Madrid como de Herencia y Getxo prevén que el jefe del Cuerpo sea el responsable de controlar y supervisar el cumplimiento de todos los cometidos y obligaciones de sus subordinados, corrigiendo las posibles deficiencias que observe, sin perjuicio de las atribuciones que en este sentido correspondan a cada mando en atención a la estructura jerarquizada, así como evaluar las actuaciones del personal, proponiendo al alcalde la concesión de premios y recompensas o apertura de procedimientos disciplinarios.³⁹¹

2.6.2.2. Mecanismos de control del uso de la fuerza

i. Identificación de los agentes en sus actuaciones en la vía pública

Si bien la regulación estatal sobre la identificación de los agentes del CNP establece la obligatoriedad de llevar la placa-emblema del Cuerpo, con indicación del número de identificación personal en el pecho, por encima del bolsillo superior derecho de la prenda de uniformidad,³⁹² la legislación autonómica sobre la identificación de los agentes del Cuerpo de Policía Local es más heterogénea. En este sentido, **cabe destacar con preocupación que no todas las comunidades autónomas prevén la obligatoriedad de que los agentes del Cuerpo de Policía Local lleven la identificación de forma visible en su uniforme.** La legislación autonómica prevé, en algunos casos, la necesidad de que cada agente disponga del núme-

ro de identificación personal; sin embargo, no prevé que deba llevarse de forma visible³⁹³ o simplemente que deberá mostrarse cuando así sea requerido por la ciudadanía.³⁹⁴ Hay legislación autonómica que sí recoge la obligatoriedad de que los agentes del Cuerpo de Policía Local lleven “de forma visible” su número de identificación personal.³⁹⁵ Sin embargo, la brecha de dicha obligatoriedad por parte de los agentes no siempre se recoge como una falta sancionable, lo que implica, de facto, que dicha obligatoriedad legal no se fiscaliza de forma efectiva. Como se expondrá, algunas leyes autonómicas no incluyen un régimen sancionador propio, refiriéndose, como en el caso de la Ley de Aragón,³⁹⁶ al régimen disciplinario aplicable al CNP, cuya regulación no prevé sanción alguna respecto a la no identificación visible por parte de un agente del cuerpo de policía.

La regulación municipal al respecto mantiene dicha heterogeneidad: si bien se prevé la identificación personal de cada agente de forma visible en su uniforme en el caso de la policía local de Getxo,³⁹⁷ en el caso de la policía local de Herencia se establece que los agentes del Cuerpo estarán obligados a facilitar su número de identificación profesional solo cuando les sea requerido por cualquier ciudadano afectado por su intervención policial.³⁹⁸ En un sentido parecido se expresa el Reglamento de la policía municipal de Madrid: todos los miembros del Cuerpo de Policía Municipal estarán dotados de un carné profesional específico,

³⁹³ Artículo 14 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, Artículo 7 de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales de Asturias; Artículo 6 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales y Artículo 16 de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.

³⁹⁴ Artículo 10 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Galicia.

³⁹⁵ Artículo 19 de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón; Artículo 24 de la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura; Artículo 19 de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad; Artículo 7 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías Locales de La Rioja; Artículo 41 del Decreto 84/2005, de 10 de noviembre, por el que se aprueban las Normas Marco a las que han de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

³⁹⁶ Artículo 31 de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón.

³⁹⁷ Artículo 62 del Reglamento de la Policía Local de Getxo, 2020. Disponible en: https://www.getxo.eus/DocsPublic/udala/castellano/ordenanzas/reglamentos/reglamento_policia_local_getxo_2020_cas.pdf

³⁹⁸ Artículo 35 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico del cuerpo de policía local de Herencia, 2011.

³⁹¹ Artículo 26 y siguientes Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de 1 de marzo de 1995, (BO. Comunidad de Madrid, núm. 114., de 15 de mayo de 1995); Artículo 24 del Reglamento de la Policía Local de Getxo, 2020 y Artículos. 12.16 y 12.23 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico del cuerpo de policía local de Herencia, 2011.

³⁹² Tal y como se concreta en el apartado 2.6.2.2.1 del presente informe.

que servirá de documento de identificación, debiendo portarlo siempre que estén de servicio y exhibirlo cuando sea requerido o sea necesario en función de las circunstancias.³⁹⁹

ii. Mecanismos de control en materia de discriminación por perfil étnico-racial

La mayoría de comunidades autónomas no incluyen una regulación específica para esta cuestión en su legislación sobre el Cuerpo de Policía Local. Alguna de su legislación incluye en los principios de actuación el de no discriminación.⁴⁰⁰ En el resto de casos, debemos atender a la regulación estatal recogida y analizada en el presente informe sobre el CNP.⁴⁰¹

En la regulación autonómica no se establecen mecanismos de control específicos en materia de discriminación por perfil étnico-racial, sino que de nuevo se dejan en manos de los diferentes municipios. Así, muy pocos han establecido medidas concretas para esta cuestión, como es el caso del **Cuerpo de Policía de Fuenlabrada**. Este municipio participó también en el proyecto STEPSS, ya mencionado en el apartado 2.3.2.iii del presente informe, mediante el cual se **instauraron formularios de identificación que se entregaban a la ciudadanía objeto de identificación con el motivo por el cual se había procedido a la misma.**⁴⁰²

El reglamento policial de algunos municipios ha incorporado preceptos en materia de discriminación tanto en los principios de actua-

ción, como es el caso de Madrid⁴⁰³ y Getxo.⁴⁰⁴ En el caso de la policía de Getxo se incluye también la prohibición de actuaciones de discriminación en la regulación de la relación con la ciudadanía⁴⁰⁵ así como en los deberes de los agentes.⁴⁰⁶ Por el contrario, en muchos otros municipios, tal y como ocurre en el Reglamento de la policía local de Herencia⁴⁰⁷ no se recoge ninguna disposición al respecto. Cabe no olvidar el caso de la policía municipal de Sabadell, que no dispone de reglamento alguno.

2.6.3. Mecanismos de investigación y sanción interna ante malas prácticas policiales o con indicio de delito

i. Régimen disciplinario

A nivel de régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de policía local, se debe acudir, en primer lugar, a lo establecido por la legislación estatal, es decir, a la LO 2/1986 tal y como ya se ha detallado en el presente informe.⁴⁰⁸

Si bien alguna legislación autonómica en la materia refiere directamente a la ley estatal aplicable a las FCS⁴⁰⁹ o, de forma un poco más específica, a la aplicable para el CNP sin más especificación,⁴¹⁰ **la mayoría de la legislación autonómica en materia de policía local prevé un régimen disciplinario propio o algún tipo de regulación más específica que la es-**

³⁹⁹ Artículo 42 del Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de 1 de Marzo de 1995, (BO. Comunidad de Madrid, núm. 114., de 15 de mayo de 1995).

⁴⁰⁰ Ejemplo Artículo 68 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears: “Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.” También se prevé, en algunos casos, como falta muy grave la actuación discriminatoria “Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

⁴⁰¹ Apartado 2.6.2.2.2 del presente informe.

⁴⁰² Procedimiento para la identificación y/o registro de personas y vehículos en lugares públicos. <https://www.ayto-fuenlabrada.es/index.do?MP=2&MS=79&MN=2&TR=C&IDR=271>

⁴⁰³ Artículo 8 del Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de 1 de marzo de 1995, (BO. Comunidad de Madrid, núm. 114., de 15 de mayo de 1995).

⁴⁰⁴ Artículo 11 del Reglamento de la Policía Local de Getxo, 2020. Disponible en: https://www.getxo.eus/DocsPublic/udala/castellano/orde nazas/reglamentos/reglamento_policia_local_getxo_2020_cas.pdf

⁴⁰⁵ Ibid, Art. 13.

⁴⁰⁶ Ibid, Art. 57.

⁴⁰⁷ Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico del cuerpo de policía local de Herencia, 2011.

⁴⁰⁸ Apartado 2.6.2.2.3. del presente informe.

⁴⁰⁹ Artículo 30 de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales de Asturias; Artículo 57 Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías Locales de La Rioja.

⁴¹⁰ Artículo 36 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía; Artículo 31 de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón; Artículo 34 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria; Artículo 40 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León; Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Artículo 53 de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

tatal.⁴¹¹ Otra casuística es la que refiere directamente al régimen disciplinario previsto para los funcionarios de la administración local⁴¹², y, por lo tanto, sin ninguna especificación sobre el uso de la fuerza.

En relación a la legislación autonómica que sí prevé un régimen disciplinario propio, cabe destacar, de nuevo, la **heterogeneidad de dicha regulación en función de cada cuerpo legislativo**. Así, por un lado, se pueden observar comunidades que entre las faltas muy graves en las que puede incurrir un agente del cuerpo de policía local se prevé, como en la Ley Balear:⁴¹³

“b) Haber sido condenado en virtud de sentencia firme por un delito doloso relacionado con el servicio o que cause grave perjuicio a la administración o a las personas.

c) El abuso de atribuciones que cause grave perjuicio a los ciudadanos, a los subordinados, a la administración o a las entidades con personalidad jurídica.

d) La práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a los ciudadanos que se encuentren bajo custodia policial.

n) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

En cambio, **es preocupante que haya comunidades autónomas que no prevean como falta muy grave la práctica de tratos**

411 Artículo 63 y ss de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears; Artículo 46 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias; Artículo 48 y ss. de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña; Artículo 64 y ss. de la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura; Artículo 75 y ss. de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia; Cap. VIII de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra; Cap. II del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco y Artículo 97 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana.

412 Artículo 29 de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.

413 Artículo 68 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears.

inhumanos o degradantes y los actos discriminatorios o vejatorios a los ciudadanos que se encuentren bajo custodia policial, ni cualquier actuación que suponga algún tipo de discriminación.⁴¹⁴

En el marco de la regulación municipal se mantiene dicha heterogeneidad. En el caso de cuerpos como el de la policía municipal de Madrid se prevé que el régimen disciplinario se regirá por lo dispuesto en la LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la Ley Autonómica y las normas-marco que la desarrollan, así como por lo establecido en el propio reglamento, proveyéndose un procedimiento disciplinario propio detallado.⁴¹⁵

En otros casos, la regulación municipal es absolutamente insuficiente, refiriendo directamente a lo establecido en la LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y supletoriamente a lo aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado.⁴¹⁶

ii. Competencia sancionadora

En la legislación autonómica se prevé que la competencia sancionadora es de la alcaldía⁴¹⁷ o del órgano competente del ayuntamiento, entidad o régimen local.⁴¹⁸ Como se ha indicado anteriormente, la jefatura del cuerpo propondrá al órgano competente la incoación del expediente sancionador corres-

414 Ejemplo: Artículo 65 de la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura.

415 Artículo 233 y ss. y Artículo 251 y ss. del Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de 1 de marzo de 1995, (BO. Comunidad de Madrid, núm. 114., de 15 de mayo de 1995).

416 Artículo 63 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico del cuerpo de policía local de Herencia, 2011.

417 Artículo 37 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía; Artículo 47 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León; Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Artículo 17 del Decreto 179/2015, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento del régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de Policía local de Cataluña.

418 Artículo 73 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears; Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias; Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria; Artículo 29 de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha; Artículo 71 de la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura; Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra; Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja y Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana.

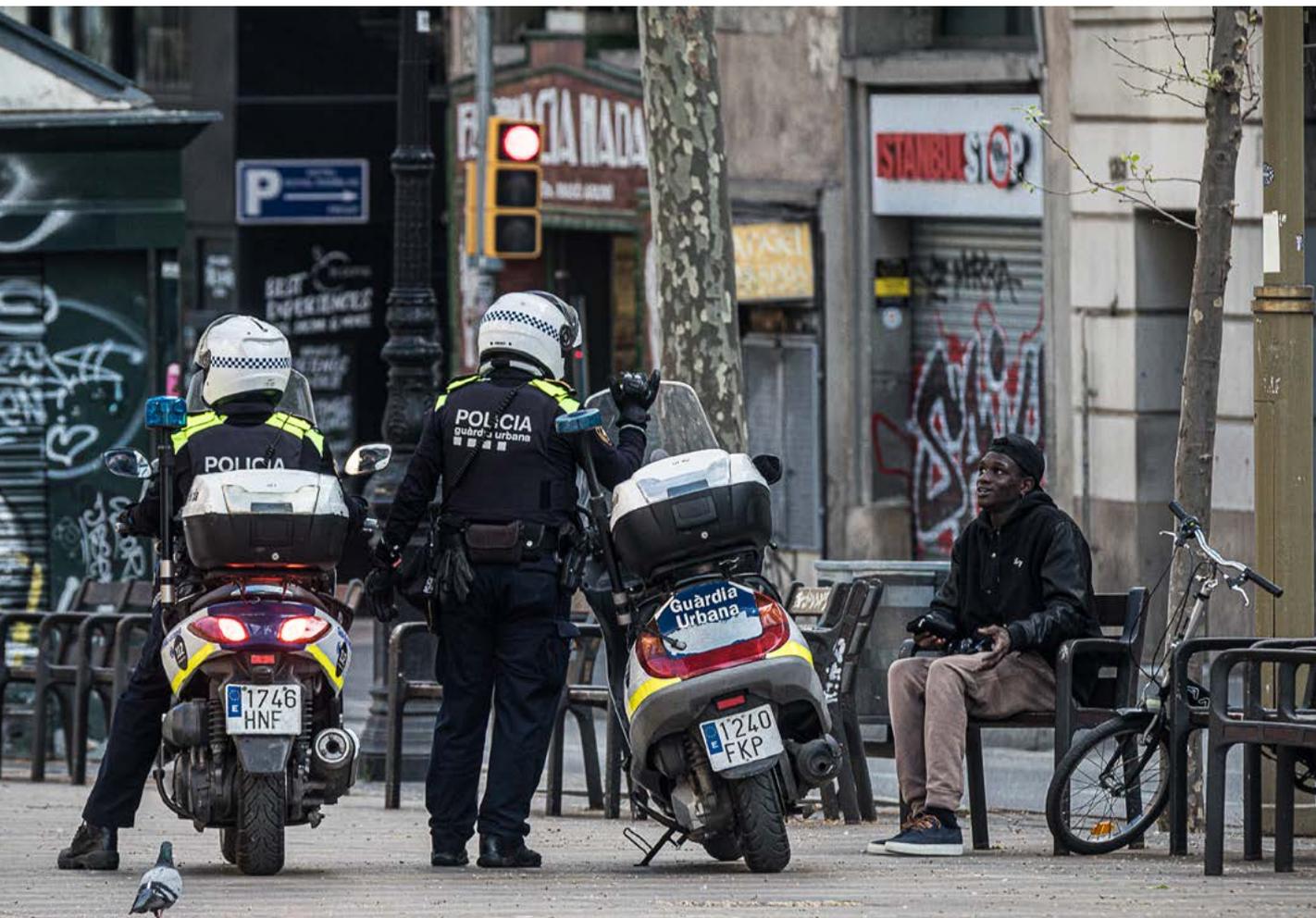


Foto: Jordi Borràs

pondiente e incluso dispone de la competencia sancionadora en materia de faltas leves.⁴¹⁹

iii. La División de Asuntos Internos

En el caso de alguna regulación autonómica se prevé que el Comité de Asuntos Internos de la policía autonómica pueda ejercer de mecanismo de control para los cuerpos de policía local cuando así lo inste la máxima autoridad del ayuntamiento correspondiente.⁴²⁰

Además, en algunos casos se han venido realizando convenios entre la policía autonómica y la policía local a fin de que la División de Asuntos Internos de la primera pueda controlar e investigar casos de mala praxis ocurridos en

el Cuerpo de Policía Local correspondiente. En Cataluña, dichos convenios se realizan de forma ad hoc a petición del propio municipio.⁴²¹

Finalmente, los cuerpos de policía local de mayor envergadura, como son el de Madrid o Barcelona, llegan a disponer de una División de Asuntos Internos propia.⁴²²

iv. El procedimiento de denuncias y quejas

La legislación autonómica prevé, solo en algunos casos, la implementación de un sistema de quejas. Así, la Ley de Policías del País Vasco⁴²³ prevé:

⁴¹⁹ Apartado 2.6.2.1. del presente informe.

⁴²⁰ Ejemplo: Artículo 28 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de Policías locales de la Comunitat Valenciana.

⁴²¹ Información obtenida de la entrevista realizada a Sònia Andolz, el 6 de julio de 2022.

⁴²² Información obtenida del grupo focal de cuerpos policiales, realizado el 14 de junio de 2022.

⁴²³ Artículo 13 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.

“1. La Policía del País Vasco responde frente a la ciudadanía de la corrección y eficacia de sus actuaciones mediante los mecanismos previstos en la presente ley, además de los mecanismos de control jurisdiccional y de control parlamentario existentes para el conjunto de la actividad administrativa.

2. Las administraciones públicas a las que pertenezcan los Cuerpos de la Policía del País Vasco implementarán procedimientos efectivos e imparciales de tratamiento de quejas e investigación de los casos relevantes de supuestas malas prácticas, que favorezcan la responsabilidad y que se basen en la comunicación y la comprensión entre la ciudadanía y la policía.”

Sin embargo, **la gran mayoría de la legislación autonómica en materia de policías locales no prevé ningún mecanismo de control o de queja por parte de la ciudadanía**, realidad que supone que queda en manos de cada uno de los municipios tal implementación.

Municipios como Getxo incluyen en su Reglamento de la policía local una regulación específica sobre mecanismos de control de la actividad policial, previendo que, además de los mecanismos de control de la actividad policial dispuestos por la legislación autonómica, la ciudadanía podrá presentar quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios de la policía local de Getxo a través de las Oficinas de Atención Ciudadana (presenciales o de administración electrónica).⁴²⁴

En el caso de municipios como Herencia, el Reglamento municipal⁴²⁵ no incluye ninguna disposición específica para el procedimiento de quejas.

Es diferente la situación de Cuerpos de policía local grandes, como es el caso de Madrid o Barcelona, en qué se dispone de Unidad de Asuntos Internos propio, a través de la cual está previsto un sistema de quejas y denuncias de la ciudadanía, manifestándose de nuevo la

gran diversidad de regulación y realidades de las diferentes policías Locales.

v. Mecanismo específico de investigación y control externo

Únicamente la legislación sobre policía del País Vasco y de Navarra prevén la creación de un mecanismo externo de control e investigación específico⁴²⁶ en los términos que ya se han indicado en el apartado 2.5.3 del presente informe y, por lo tanto, sin que, en la actualidad y en relación con Navarra, se encuentre en funcionamiento.

En el caso del País Vasco, la ley prevé la creación de la Comisión de Control y Transparencia con las competencias y aplicación práctica indicadas en el apartado 2.4.3 ii del presente informe, con ámbito de actuación tanto para la policía autonómica como la policía local.⁴²⁷ **No está previsto legislativamente ningún mecanismo específico de investigación y control externo en materia de policías locales.**

⁴²⁴ Artículo 6 del Reglamento de la Policía Local de Getxo, 2020. Disponible en: https://www.getxo.eus/DocsPublic/udala/castellano/ordenanzas/reglamentos/reglamento_policia_local_getxo_2020_cas.pdf

⁴²⁵ Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico del cuerpo de policía local de Herencia, 2011.

⁴²⁶ En el caso de Navarra, el Artículo 7 de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra prevé la creación del Comité de Buenas Prácticas y Transparencia con una función de análisis de incidentes que hayan implicado muerte o lesiones, función de recomendaciones respecto a la incoación de expedientes disciplinarios y de propuesta de medidas a adoptar. Dicho Comité incluye las actuaciones de la Policía Foral, así como de los Cuerpos de policía local.

⁴²⁷ Artículo 17.2 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.

CAPÍTULO 3

Mecanismos externos de supervisión e investigación policial

Más allá de los mecanismos internos de los cuerpos policiales, cuando se produce una vulneración de derechos presuntamente cometida por un o una agente de policía, el Estado cuenta con otros órganos para poder garantizar el derecho de la persona afectada a la verdad y la justicia. En especial, destaca el poder judicial como principal garante de los derechos de la ciudadanía y, en concreto, el Ministerio Fiscal, si bien existen otros organismos institucionales como el Defensor del Pueblo, que también disponen de un mandato en ese sentido.

El presente capítulo propone un breve acercamiento a todos ellos, con el fin de analizar el rol que han jugado en este tipo de procesos, sin perder de vista el papel clave de la sociedad civil, los movimientos sociales, antirracistas y de derechos humanos, que en reiteradas ocasiones han desarrollado numerosas iniciativas para monitorear el actuar policial y denunciar sus abusos y mala praxis.

3.1. El poder judicial como mecanismo externo de control policial

Los juzgados y tribunales son un mecanismo de garantía de los derechos fundamentales, clave en cualquier Estado democrático de derecho, que tienen la obligación de garantizar el

derecho de no ser sometido a tortura o tratos inhumanos o degradantes. **La prohibición de la tortura es un derecho absoluto**, es decir, se ha de cumplir, siempre, en todos los lugares y circunstancias. **De esta norma absoluta se deriva una obligación procesal esencial: investigar las alegaciones de tortura de forma exhaustiva y efectiva** (ver Capítulo 1).

La doctrina constitucional establece que no se produce una investigación judicial eficaz cuando, ante una denuncia de torturas o maltratos, los órganos judiciales deciden archivar las diligencias abiertas o tramitar el procedimiento por delito leve, o cuando todavía no se ha aclarado suficientemente la realidad de los hechos denunciados y existen medios razonables y disponibles para disipar las posibles dudas al respecto. En ese sentido, el TC se pronunció recientemente en la Sentencia 34/2022, advirtiendo que:

“Existe un especial mandato de desarrollar una exhaustiva investigación en relación con las denuncias de este tipo de conductas contrarias al mandato del Art. 15 CE, agotando cuantas posibilidades de indagación resulten útiles para aclarar los hechos, ya que es necesario **acentuar las garantías por concurrir una situación especial en la que el ciudadano se encuentra provisionalmente bajo la custodia física del Estado**”.

A su vez, reconoció “la probable escasez de pruebas existente en este tipo de delitos y la

dificultad de la víctima de aportar medios de prueba sobre su comisión”.⁴²⁸

Ante ello, el TC recordó que:

“Ha estimado la pretensión de amparo en supuestos en que, existiendo sospechas razonables de delito, se había concluido la instrucción sin haber tomado declaración a la persona denunciante [...], sin haber oído al letrado de oficio que asistió a la persona detenida en dependencias policiales [...], sin haber recibido declaración a los profesionales sanitarios que le asistieron [...], sin haber identificado, y tomado declaración, a los agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado bajo cuya custodia se encontraba quien formuló la denuncia [...] o sin haber oído a aquellas personas que aparecían identificadas como posibles testigos en las diferentes actuaciones indagatorias que ya se hubieran desarrollado.”⁴²⁹

El Estado español ha sido condenado trece veces por vulnerar el artículo 3 del CEDH: doce en su vertiente procesal —por no investigar denuncias de tortura— y dos en su vertiente sustantiva —por haber cometido un delito de torturas y malos tratos—⁴³⁰ (ver Anexo 4).⁴³¹ Es importante destacar que varias de estas condenas se enmarcan en un contexto de especial vulnerabilidad para las personas denunciadas, quienes se encontraban en régimen de incomunicación.

La condena más reciente, relativa a la vertiente procesal del artículo 3 del CEDH, se corresponde con el caso *López Martínez c. España* (ver Caso número 1 del Anexo 5). En ella, el TEDH constató **la conexión existente entre la posibilidad de identificar a un agente po-**

licial y la realización de una investigación exhaustiva y efectiva. En concreto, el TEDH manifestó que:

“Cuando las autoridades recurren a policías con el rostro cubierto para mantener el orden o llevar a cabo una detención, dichos policías deben mostrar elementos de identificación visibles, como el número identificativo personal, que les permita mantener el anonimato pero que facilite su posterior identificación en caso de impugnación de los métodos empleados”.⁴³²

El Tribunal concluyó que se produce una vulneración cuando la imposibilidad de identificar a los policías no se subsana con medidas rigurosas de investigación.

De este caso, además de la falta de diligencias judiciales practicadas —común denominador en el resto de condenas—, destaca especialmente el pronunciamiento de la Audiencia Provincial de Madrid, en resolución de 21 de mayo de 2014, en la cual traspasó a las personas afectadas la responsabilidad probatoria de la identidad de los agentes que las agredieron. En concreto, la Audiencia Provincial aseguró que:

“Si las propias agredidas no son capaces de facilitar el número de identificación del agente o agentes, ni ningún otro elemento susceptible de identificarle o identificarles, nada cabe esperar de las diligencias pedidas.”

En ese sentido, es importante recordar que la legislación vigente fija como un **derecho de la ciudadanía identificar a las autoridades** y al personal al servicio de las Administraciones Públicas⁴³³ (ver apartado 2.1.2.2). Así también lo fijaba, ya en ese entonces, la Secretaría de Estado de Seguridad, por medio de la Instrucción 13/2007, relativa a la identificación de los y las agentes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil (ver apartados 2.1.2 y 2.2.2). El TEDH confirmó, en esa línea, que:

428 Tribunal Constitucional, Sentencia 34/2022, de 7 de marzo de 2022. Recurso de amparo 693-2021. Promovido por doña Marta García Viso respecto de las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial y un juzgado de instrucción de Granada que acordaron el sobreseimiento provisional de su denuncia por malos tratos (BOE, núm. 84 de 8 de abril de 2022).

429 Ibid.

430 En el caso *Portu Juanenea y Sarasola Yarzabal c. España* (2018) la sentencia condenó al Estado tanto en la vertiente sustantiva como procesal.

431 Ministerio de Justicia, “La jurisprudencia del TEDH - Artículo 3: Prohibición de tortura y de los malos tratos”, 23 de mayo de 2022 (última actualización). Disponible en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/area-internacional/tribunal-europeo-derechos/jurisprudencia-tedh/asuntos-espana-sido-parte/convenio-europeo-derechos/articulo-prohibicion-tortura>

432 TEDH, Asunto *López Martínez c. España*. Demanda no 32897/16, (Estrasburgo, 9 de marzo de 2021). párr. 38.

433 Artículo 35.b de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992).



Foto: Pedro Mata

“En las circunstancias particulares del presente caso, las autoridades no llevaron a cabo una investigación efectiva, en particular al no identificar e interrogar a los policías implicados ni evaluar adecuadamente la proporcionalidad de sus acciones respecto a la demandante [...]. Esto hizo que la investigación fuera insuficiente a la vista de los requisitos procedimentales del artículo 3 del Convenio.”⁴³⁴

Con anterioridad, en 2010, el TEDH ya se había pronunciado sobre la falta de identificación de los agentes en el caso *San Argimiro Isasa c. España*:

“41. A este respecto, hace notar que la Audiencia Provincial de Madrid se basó, para confirmar el sobreseimiento dictado por el Juez de instrucción, en el hecho de que era difícil identificar a los presuntos autores de los malos tratos alegados, mientras que el demandante sostiene que no abandonó las

dependencias de la Dirección General de la Guardia Civil de Madrid durante cinco días y **los profesionales de servicio podían ser identificables simplemente pidiendo los registros relativos a este período.**

42. Suponiendo incluso que no fuera posible identificar a los agentes implicados, el Tribunal considera que la identificación habría podido ser facilitada por el visionado de la grabación de la detención, **el medio de prueba que, como resulta del expediente, fue solicitado por el demandante y fue rechazado alegando que no aportaría ninguna información suplementaria al asunto.**”⁴³⁵

Ante este contexto, **el caso de Roger Español**, ocurrido en el marco del referéndum del 1 de octubre de 2017, en Cataluña, **ha adquirido una especial relevancia, dado que se ha conseguido identificar al agente de la Policía Nacional que presuntamente disparó**

⁴³⁴ TEDH, Asunto *López Martínez c. España*. Demanda no 32897/16, (Estrasburgo, 9 de marzo de 2021). párr. 41.

⁴³⁵ TEDH, Asunto *San Argimiro Isasa c. España*. Demanda no 2507/07, (Estrasburgo, 28 de septiembre de 2010), párr. 41 – 42.

una bala de goma en su contra, hasta en tres ocasiones, según la acusación,⁴³⁶ siendo la última la que le produjo la pérdida de visión del ojo derecho y numerosas fracturas en la cara (Caso número 2. Ver Anexo 5). Su identificación fue posible gracias a la colaboración ciudadana y de los medios de comunicación, que aportaron distintos vídeos en los que se podía distinguir el agente que realizó el disparo, aunque no su número identificativo, por el hecho de que los agentes del CNP no tienen el NOP en la parte delantera del uniforme. A partir del examen de las imágenes recibidas, Irídia - Centro para la Defensa de los Derechos Humanos analizó los elementos de la uniformidad de cada uno de los agentes bocacheros, distinguiendo los elementos identificativos (guantes en las manos, rodilleras, gorra en el lateral) e identificando finalmente qué agente concreto el disparó, cuestión que ha sido confirmada indiciariamente por una pericial de los Mossos d'Esquadra.⁴³⁷

Por lo tanto, a pesar de tener individualizado al agente y el momento concreto del disparo, ni los mandos policiales ni los agentes presentes en el lugar identificaron al autor. Tampoco lo hizo el CNP. Probablemente, la rapidez con la que se actuó en este caso evidenció, de un lado, que **las horas y días siguientes a lo sucedido son claves para recabar material probatorio, a través de la recolección de testimonios presenciales o de imágenes de cámaras de seguridad de la zona**. Del otro, evidenció la absoluta falta de colaboración del CNP en la identificación del autor del disparo, a pesar de que el agente en cuestión se encontraba justo al lado de dos mandos policiales.

A la falta de identificación de los agentes que forman parte de un determinado operativo policial se suma, a menudo, la falta de trazabilidad de las armas que utilizan. Esto se hace evidente en casos como el de las balas de goma, en el que el director general de la Policía, Francisco Pardo Piqueras, admitió en abril de 2022, en el marco de la Comisión de Interior del Congreso, que de las 233.695 ba-

las de goma adquiridas por la Policía Nacional y la Guardia Civil en los últimos diez años, no disponía de los datos desagregados de uso.⁴³⁸

En ese sentido, se torna evidente que **la investigación policial interna de los hechos condiciona los resultados que, con posterioridad, se analizan en sede judicial**. Así lo reconoció la Audiencia Provincial de Bizkaia, en la sentencia por la muerte de Iñigo Cabacas, el joven de 28 años que falleció en Bilbao tras recibir el impacto de una bala de goma en la cabeza en 2012 (ver Caso número 9 del Anexo 5):

“La deficiente investigación que se llevó a cabo por la Ertzaintza desde que se tuvo noticia de que un ciudadano había sido alcanzado por una pelota de goma la noche del 5 de abril de 2012 ha determinado, a juicio de este tribunal, que nuestra convicción no pueda ser completa y que no se hayan conocido elementos esenciales para integrar adecuadamente el relato físico.”⁴³⁹

La falta de identificación de los agentes, de la trazabilidad de las armas, de la respuesta de los superiores jerárquicos en terreno o de la investigación y la depuración de responsabilidades reducen el margen de actuación de la judicatura. Además, en **los casos de violencia policial, resulta habitual que los procesos sean archivados en la fase de instrucción, imposibilitando la celebración del juicio, a pesar de la existencia de indicios sólidos de criminalidad**.

“[...] Hay unas [limitaciones] que provienen de la ausencia de una auténtica policía judicial orgánica y funcionalmente dependiente de jueces y tribunales exclusivamente; de tal modo, que el juez o tribunal tenga una capacidad absoluta de dirección de la investigación penal encomendada a estos funcionarios de policía judicial [...]. Si los juzgados instructores tuvieran esa policía judicial que no tuviese ninguna dependencia del Ministerio del Interior ayudaría a suplir estas deficiencias respecto

⁴³⁶ Así consta en el Informe de análisis de vídeo de la Unidad Central de Fotografía y Audiovisuales de los Mossos d'Esquadra UCFA-00568/2021-FOT de 20 de junio de 2022, que consta en las actuaciones judiciales, aún en fase de instrucción.

⁴³⁷ Informe de análisis de archivos audiovisuales. Unidad Central de Fotografía y Audiovisuales. UCFA-00805/2019-VID, de fecha 9 de enero de 2020, que consta en las actuaciones, aún en fase de instrucción.

⁴³⁸ Comparecencia del director general de la Policía, Francisco Pardo Piqueras, en la sesión de la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados del 26 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ddv3VMQgb00>

⁴³⁹ Audiencia Provincial de Bizkaia, Sentencia núm. 82/2018 (29 de noviembre de 2018), p. 9.

a la identificación del policía.” **Ramiro García de Dios, quien entre 1987 y 2018 ejerció en la jurisdicción penal como juez de instrucción, de tribunal y de control de garantías del CIE de Aluche (Madrid). Actualmente se encuentra jubilado.**⁴⁴⁰

La vinculación que puede llegar a ejercer el poder ejecutivo en este tipo de casos se observa cuando **el Consejo de Ministros otorga indultos a miembros de los cuerpos policiales, a pesar de haber sido condenados por delitos de tortura.** De acuerdo con una investigación del Diario Público, al menos 39 policías condenados por este delito fueron indultados en las últimas décadas por el Gobierno estatal.⁴⁴¹ Algunos, incluso hasta en dos ocasiones.⁴⁴²

Según cifras de la misma Secretaría de Estado de Seguridad entregadas al Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, en los períodos 2009-2012 y 2015-2018, **se han emitido 22 condenas contra agentes del CNP** por quejas de actos de tortura, malos tratos o denegación de garantías a las personas detenidas; si bien en la mayoría de los casos (767) fueron absueltos o sus causas fueron archivadas (487) o sobreesidas (318).⁴⁴³ A su vez, **14 agentes de la GC fueron condenados por alguno de los delitos anteriormente mencionados** en el mismo período analizado, aunque la tónica es similar a la del CNP: el mayor número fue absuelto (710) o sus causas fueron archivadas (147) o sobreesidas (755)⁴⁴⁴ (ver Anexo 2).

“La carga probatoria que pesa sobre quién acusa, se acrecienta cuando el acusado es un policía, es decir, se le exige para conde-

⁴⁴⁰ Información obtenida de la entrevista realizada a Ramiro García de Dios el 22 de julio de 2022.

⁴⁴¹ Público, “PP y PSOE indultaron a al menos 39 policías y guardias civiles condenados por torturas”, 19 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.publico.es/politica/pp-soe-indultaron-39-policias.html>

⁴⁴² Redacción, “El Gobierno indulta por segunda vez a cuatro mossos condenados por torturas”, Europa Press, 23 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20121123/5435558980/gobierno-indulta-mossos-torturas.html>

⁴⁴³ Secretaría de Estado de Seguridad, “Anexo 7 al párrafo 24. Respuestas previas de España. VII informe Periódico. Comité contra la Tortura de Naciones Unidas” (CAT/C/ESP/7), 13 de marzo de 2020. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fADR%2fESP%2f35190&Lang=en; y Secretaría de Estado de Seguridad, “Anexos al Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 19 de la Convención con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes. España” (CAT/C/ESP/6), 5 de mayo de 2014. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=961&Lang=en

⁴⁴⁴ Ibid,

nar o acusar a un policía mayor relevancia. [...] Ello se pone de relieve en las distintas exigencias y requerimientos en materia de indicios probatorios.” **Ramiro García de Dios.**⁴⁴⁵

Esta **inversión de la carga probatoria**, observada en numerosos procedimientos, contradice la jurisprudencia consolidada del TEDH, según la cual, **cuando una persona presente unas mínimas pruebas de que ha sufrido violencia por parte de funcionarios públicos, el Estado estará obligado a dar explicaciones suficientes y razonables del origen de las evidencias físicas y mentales aportadas por la víctima.**⁴⁴⁶ A ello se suma el valor que cobra el atestado policial, en el marco de un procedimiento judicial contra un agente de la autoridad. La Ley de Enjuiciamiento Criminal⁴⁴⁷ considera al atestado un objeto de prueba y otorga a las declaraciones policiales el valor de “testificales”;⁴⁴⁸ ello implica que el juez debe realizar una valoración crítica, metódica e imparcial, que requiere una justificación fundada para darles credibilidad. No obstante, se ha observado una tendencia del sistema judicial a otorgar mayor credibilidad a los agentes de policía que declaran en juicio, incluso aunque lo hagan en condición de investigados por delitos tan graves como la tortura y contra la integridad moral.

En relación con el desarrollo de una investigación efectiva y exhaustiva, el TEDH ha sido claro en señalar, en su jurisprudencia relativa al Estado español, que:

“Cuando un individuo afirma de manera argumentada haber sido sometido a malos tratos contrarios al artículo 3, de manos de la policía o de otros servicios equiparables del Estado, esta disposición, combinada con el deber general impuesto al Estado por el artículo 1 del Convenio de ‘reconocer a toda persona bajo su jurisdicción, los

⁴⁴⁵ Información obtenida de la entrevista a Ramiro García de Dios el 22 de julio de 2022.

⁴⁴⁶ Serra Perelló, L., “Directrices del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el Límite Democrático del Uso de la Violencia por parte de los Cuerpos Policiales” (Barcelona, ACCDH, 2021).

⁴⁴⁷ Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (GAZ, núm. 260, de 17 de septiembre de 1882).

⁴⁴⁸ Artículo 717 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (GAZ, núm. 260 de 17 de septiembre de 1882).

derechos y libertades definidos [...] [en el Convenio], requiere, implícitamente, que haya una investigación oficial efectiva.”⁴⁴⁹

“La investigación debe ser lo suficientemente extensa para que permita a las autoridades que están a cargo de la misma tomar en consideración no solo los actos de los agentes del Estado que han recurrido directa e ilegalmente a la fuerza, pero también al conjunto de las circunstancias circundantes. Aunque se trata de una obligación no de resultado sino de medios, cualquier deficiencia que disminuya su capacidad para determinar las circunstancias del caso o la identidad de los responsables corre el riesgo de llevar a la conclusión de que no responde a la norma de efectividad requerida [...]. La investigación debe además ser exhaustiva, lo que significa que las autoridades deben siempre de veras esforzarse a averiguar lo que ha ocurrido y que no deben basarse en conclusiones apresuradas o mal fundadas para cerrar la investigación.”⁴⁵⁰

El Caso número 1 (ver Anexo 5) es un ejemplo de la falta de práctica de diligencias, que conduce al sobreseimiento de la causa en el marco de la jurisdicción interna y, sin embargo, encuentra amparo ante la justicia del TEDH:

“El juzgado no solicita de oficio ninguna diligencia, ni las llama a declarar [a las afectadas] ni tampoco solicita que sean examinadas por un médico forense [...]. Nosotros lo que hacemos es aportar el vídeo con la denuncia y solicitamos que por parte de Policía se identifique a las personas que están en esos furgones y se las llame a declarar como investigadas [...]. Esos agentes cuando prestan declaración, dicen que no tienen nada que ver con los hechos [...]. A raíz de eso nosotros solicitamos una serie de diligencias [...] le dan traslado de nuestra petición al Ministerio Fiscal y el Ministerio Fiscal dice que ninguna de esas diligencias va a servir para nada y que lo que pide es el sobreseimiento de la causa. Y la jueza es lo que hace.” **Eric Sanz de Bre-**

449 TEDH, *Asunto Beortegui Martínez c. España*. Demanda nº 36286/14 (Estrasburgo, 31 de mayo de 2016). párr. 37.

450 EDH, *Asunto Portu Juanenea y Sarasola Yarzabal c. España*. Demanda nº 1653/13 (Estrasburgo, 13 de febrero de 2018). párr. 88.

mond, abogado del Caso López Martínez c. España, miembro de la Red Jurídica y de la Comisión Legal Sol.⁴⁵¹

3.1.1. El Ministerio Fiscal ante casos de presunta mala praxis policial

El rol del Ministerio Fiscal en el sistema penal español es de gran relevancia, en la medida en la que tiene la misión de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por ley. En el marco del procedimiento penal, el Ministerio Fiscal tiene la función de instar a la autoridad judicial a la adopción de las medidas cautelares que sean procedentes y a la práctica de las diligencias dirigidas al esclarecimiento de los hechos, así como velar por la protección procesal de las víctimas, haya o no acusación particular. De hecho, la inactividad del Ministerio Fiscal en los casos de presuntos delitos de maltrato o tortura contrasta con la actividad acusadora que tiene en otro tipo de delitos, en los que en la mayoría de ocasiones no hay acusación particular que impulse el procedimiento.

“Nuestra experiencia, lo que nos dice, es que el Ministerio Fiscal siempre se sitúa del lado de la policía [...] nosotros echamos mucho de menos su apoyo, tanto para solicitar o apoyar diligencias de investigación, como para solicitar que se deduzca testimonio por falta de número de placa y que lo manden a la Dirección General de Policía. Es decir, que ahí hay una pieza fundamental, que es el Ministerio Fiscal, a la que le recriminamos una falta de compromiso en la investigación de delitos cuando es un agente de policía el que los ha cometido. Obviamente, no [ocurre con] todos los fiscales o todas las fiscales.” **Eric Sanz de Bremond, abogado del Caso López Martínez c. España, miembro de la Red Jurídica y de la Comisión Legal Sol.**⁴⁵²

Esta percepción es compartida por otras organizaciones de derechos humanos que actúan como acusación particular o popu-

451 Información obtenida de la entrevista realizada a Eric Sanz de Bremond el 27 de junio de 2022. El Asunto *López Martínez c. España* está referenciado en el Caso Número 1 del Anexo 5.

452 Ibid.

lar en causas de violencia policial. Este es el caso de Irídia - Centro para la Defensa de los Derechos Humanos, que en los procedimientos de denuncia presentados contra funcionarios o agentes de los cuerpos de seguridad reconoce que el papel del Ministerio Fiscal es casi inexistente. En algunas ocasiones, incluso, “adopta una postura defensiva, oponiéndose a la práctica de diligencias de investigación, solicitando el sobreseimiento de las actuaciones u oponiéndose a la personación de la acusación popular”.⁴⁵³ De hecho, **Irídia asegura que, solo en tres de los sesenta litigios que tenía en curso durante el año 2020, detectó que el Ministerio Fiscal llevara a cabo una actuación proactiva** en el requerimiento de diligencias de investigación a favor de los hechos denunciados por la víctima.

“La pauta es la pasividad del Ministerio Fiscal. No recuerdo que haya intervenido nunca [en este tipo de casos] y los instructores en reglas generales son proarchivo [...]. La actitud de los juzgados y del Ministerio Fiscal es cerrar cuanto antes, no hemos tenido en nuestra experiencia posibilidad para hacer instrucciones más complejas en este tipo de casos.” **Leire Martín, abogada especializada en derecho penal del Despacho de Abogados Zuzenki.**⁴⁵⁴

“La Fiscalía no nos ha ayudado nunca en ningún momento. No solamente no nos ayudó, sino que pidió la absolución de las personas que finalmente se sentaron en el banquillo, y la actuación previa a que iniciáramos el procedimiento judicial evitó, como dice la sentencia, que los verdaderos responsables, los que dieron las órdenes, se sentaran en el banquillo.” **Jone Goizelaia, abogada del caso Iñigo Cabacas.**⁴⁵⁵

Esta posición inactiva o incluso obstructora que se observa en numerosas ocasiones por parte de la Fiscalía, implica que el peso acusatorio recaiga en la víctima y, por lo tanto,

que resulte esencial su personación como acusación particular. Esto no siempre puede ser asumido, ya sea por la falta de recursos económicos o por el desgaste que supone un procedimiento penal, que puede durar años. A su vez, la postura defensiva del Ministerio Fiscal provoca en muchos casos la revictimización de la persona afectada. Esta ve como el órgano del Estado que tiene la función de velar por el interés general adopta una postura defensiva del agente o agentes de policía que han vulnerado sus derechos como ciudadano o ciudadana, lo que provoca una sensación de desconfianza y desafección hacia la Administración de justicia (ver capítulo 4).⁴⁵⁶

“Si se forma un cuerpo de fiscales especializados y, al frente de esa Fiscalía, el fiscal de sala, que opera como el fiscal superior, es un fiscal no solo especializado, sino un fiscal con una formación intensa en materia de derechos humanos, en materia de conocimiento de tratados internacionales, de jurisprudencia de los organismos de derechos internacional humanitario, etc. Eso sería un avance muy relevante porque coadyuvaría a que el fiscal no tuviera ese papel de ausente.” **Ramiro García de Dios.**⁴⁵⁷

3.2. Las Defensorías del Pueblo

Las Defensorías del Pueblo son instituciones encargadas de supervisar la actividad de las administraciones públicas bajo su jurisdicción/competencia, y consecuentemente, se erigen como **uno de los mecanismos institucionales de fiscalización y rendición de cuentas de la actuación de las FCS**. El Defensor del Pueblo, ente con poder de supervisión de las administraciones públicas estatales, tiene atribuidas las funciones de **Mecanismo Nacional de Pre-**

⁴⁵³ Irídia, *Anàlisi dels mecanismes de control del cos de Mossos d'Esquadra* (2022).

⁴⁵⁴ Información obtenida de la entrevista realizada a Leire Martín el 29 de julio y el 1 de agosto de 2022.

⁴⁵⁵ Declaraciones realizadas en el marco del acto conmemorativo de los 10 años de la muerte de Iñigo Cabacas, celebrado en Bilbao el 9 de abril de 2022. Cuenta de Twitter de Irídia, publicado el 9 de abril de 2022. Disponible en: https://twitter.com/centre_IRIDIA/status/1512817584936300547?s=20&t=zQg5ss8U4acHYsRL_a23hA

⁴⁵⁶ Irídia, *Anàlisi dels mecanismes de control del cos de Mossos d'Esquadra* (2022).

⁴⁵⁷ Información obtenida de la entrevista realizada a Ramiro García de Dios el 22 de julio de 2022.

vención de la Tortura (MNPT)⁴⁵⁸ y de Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)⁴⁵⁹, y es miembro de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán (FIO) y de la Asociación de Ombudsmán del Mediterráneo (AOM).

Las distintas defensorías, ya sea la estatal, las autonómicas o las municipales, aunque cada una con sus propias peculiaridades, parten del mismo punto: **son instituciones con su propia regulación, son autónomas e independientes respecto del poder ejecutivo, y están sujetas a un constante diálogo con los parlamentos correspondientes** a su ámbito territorial.

458 Tras la ratificación por el Estado español del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York el 18 de diciembre de 2002, las Cortes Generales atribuyeron al Defensor del Pueblo las funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), en noviembre de 2009.

459 Las instituciones nacionales de derechos humanos son órganos cuya finalidad es proteger y promover estos derechos en un país determinado. Han de cumplir las normas establecidas por los llamados Principios de París y han de ser reconocidas por las Naciones Unidas como INDH. Los Principios de París se contienen en un documento definido en la capital francesa en octubre de 1991, fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 1992 y por su Asamblea General en 1993. Consisten en las exigencias generales de las INDH, es decir, exigencias sobre su competencia y responsabilidades, sobre su composición y garantías de independencia y de pluralismo y sobre los métodos de funcionamiento, con otros principios adicionales.

La tarea fiscalizadora de estas instituciones se materializa de distintas maneras, entre otras: atendiendo las quejas individuales presentadas por la ciudadanía o iniciando actuaciones de oficio ante la constatación de un problema generalizado respecto a una administración pública. **En sus investigaciones, esta institución puede solicitar todo tipo de información y documentos a las administraciones afectadas, que están obligadas a colaborar.** Todas las actuaciones que se llevan a cabo son después recogidas en un **informe anual presentado y sometido a debate en los parlamentos correspondientes.** Además, estas instituciones también elaboran informes monográficos sobre temas concretos, como el que publicó el Síndic de Greuges de Cataluña en enero de 2021 sobre el uso de las pistolas eléctricas entre las policías de Cataluña.⁴⁶⁰

Son abundantes los pronunciamientos de las distintas **Defensorías del Pueblo** en relación con la fiscalización de las FCS, y concretamente

460 Síndic de Greuges, Expansión, reglamentación y uso de las pistolas eléctricas entre las policías de Cataluña, (Barcelona, enero 2021). Disponible en: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/7559/Informe%20pistolas%20electricas_gener%202021_cast_ok_.pdf



Foto: Álvaro Minguito

te con el uso desproporcionado de la fuerza y la incorrecta identificación de los agentes. Como se menciona en el capítulo 2, el Defensor del Pueblo recomendó en 2013 a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior que valorase la oportunidad de elaborar un protocolo de actuación del uso de la fuerza por parte de las UIP en contexto de protesta.⁴⁶¹ Esta recomendación fue rechazada. En 2014 la misma institución recomendó a la Dirección General de Policía la elaboración de una normativa que regulase la utilización de armas de impulsión y proyección de balas de goma.⁴⁶² Esta recomendación también fue rechazada. A nivel autonómico, el **Síndic de Greuges** de Catalunya, en 2012, antes de que el uso de dichos proyectiles fuese prohibido por el Parlamento de Cataluña en 2013, solicitó la suspensión preventiva de su uso.⁴⁶³ En 2019, el mismo Síndic se pronunció sobre la desproporción de algunas de las actuaciones policiales en el marco de las protestas convocadas a raíz de la sentencia post 1-O.⁴⁶⁴ El **Ararteko** (Defensor del Pueblo del País Vasco), por su parte, en su informe anual de 2021⁴⁶⁵ indicó que, igual que en años precedentes, existen incumplimientos de la normativa relativa al uso de la fuerza y a su control interno por parte de la Ertzaintza. El **Nafarroako Arartekoa** (Defensor del Pueblo de Navarra) recomendó al Gobierno navarro en 2013 que analizara las alternativas al empleo de armas de proyección de balas de goma por parte de la Policía Foral

de Navarra, y que, en su caso, las eliminara.⁴⁶⁶ El uso de dicho armamento fue prohibido en 2016.

A pesar de ello, muchas de las recomendaciones emitidas no se materializan en cambios reales, ahondando así en las múltiples limitaciones internas y externas de este tipo de instituciones. En primer lugar, y en los casos en los que se prevé,⁴⁶⁷ las herramientas coercitivas y sancionadoras existentes para hacer cumplir el deber de colaboración de las administraciones públicas para con las Defensorías del Pueblo no son prácticamente utilizadas, más allá de que se plasme la falta de colaboración de éstas en los informes anuales de las defensorías. Además, el Defensor del Pueblo y algunas defensorías autonómicas, como el Nafarroako Arartekoa, publican en su sitio web el listado de entidades no colaboradoras. En segundo lugar, **sus resoluciones no son vinculantes, y por lo tanto no existe ninguna consecuencia ante su incumplimiento.** El hecho de que las resoluciones no sean vinculantes está estrechamente ligado a su impugnabilidad, es decir, que no puedan ser objeto de recurso. En tercer lugar, **en el caso de que las defensorías estén investigando sobre un asunto que posteriormente es judicializado, el criterio general es la inmediata suspensión de la investigación por parte de la institución, aunque este no sea siempre el criterio legalmente estable-**

461 Defensor del Pueblo, Recomendación 26/2013, de 26 de marzo, formulada a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior, sobre el protocolo del uso de la fuerza por las Unidades de Intervención Policial del Cuerpo de Nacional de Policía (12037602).

462 Defensor del Pueblo, Recomendación 157/2014, de 9 de junio, formulada a la Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, sobre la normativa de utilización de material antidisturbios (12009172).

463 Síndic de Greuges, "El Síndic solicita una moratoria en el uso de pelotas de goma", 10 de diciembre de 2012. Disponible en: <https://www.sindic.cat/Ca/page.asp?id=53&ui=3378&prevNode=235&month=11>

464 Síndic de Greuges, *Derecho de manifestación y papel de los cuerpos policiales en las movilizaciones posteriores a la sentencia 469/2019*, (Barcelona, noviembre 2019). Disponible en: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/6726/Informe%20derecho%20manifestacion%20y%20papel%20cuerpos%20policiales_cast.pdf

465 Ararteko, *Informe al Parlamento Vasco 2021*, (Vitoria-Gasteiz 2022), pp. 148-149. Disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2021>

466 Resolución del Defensor del Pueblo de Navarra (13/301/I) por la que se sugiere al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior que analice las alternativas posibles al empleo por la Policía Foral de Navarra de pelotas de goma como material antidisturbios, y que, en su caso, promueva la eliminación de este medio antidisturbios por los peligros que su uso encierra para la integridad física de las personas (30 de mayo de 2013). Disponible en: <https://www.defensornavarra.com/es/resoluciones-defensor/resoluciones/resolucion-del-defensor-del-pueblo-de-navarra-13-301-i-por-la-que-se-sugiere-al-departamento-de-presidencia-justicia-e-interior-que-analice-las-alternativas-possibles-al-empleo-por-la-policia-foral-de-navarra-de-pelotas-de-goma-como-material>

467 El apartado segundo del artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo preveía que "el funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo mediante la negativa o negligencia en el envío de los informes que éste solicite, o en facilitar su acceso a expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación, incurrirá en el delito de desobediencia. El Defensor del Pueblo dará traslado de los antecedentes precisos al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas". Sin embargo, esta prerrogativa fue derogada por la disposición derogatoria única.1 f) de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Actualmente, en caso de actitud hostil u obstaculizadora de la labor del Defensor del Pueblo por parte de alguna administración pública o persona concreta al servicio de la administración, lo único que puede hacer el Defensor del Pueblo es hacerlo público mediante un informe especial y destacarlo en sus informes anuales.

cido.⁴⁶⁸ En cuarto lugar, las Defensorías del Pueblo son instituciones poco conocidas y utilizadas por la ciudadanía, a pesar de su gran potencial reparador ante situaciones de desamparo.

A pesar de ser organismos de fiscalización de la administración imprescindibles y útiles, tienen limitaciones para investigar los casos de tortura y malos tratos: carecen de competencia para investigar en profundidad. Tampoco gozan de medios personales y materiales especializados que pudieran llevar a cabo una investigación de índole forense, incluyendo el examen del lugar de los hechos, de modo que sus investigaciones pudieran derivar en procedimientos penales o disciplinarios con consecuencias para los autores. Finalmente, sus resoluciones tienen la naturaleza de recomendación, no siendo directamente aplicables y exigibles.

3.3. Mecanismos de fiscalización policial de la sociedad civil

Aún con la existencia de ciertos mecanismos internos y externos propios de la institución —que evalúan y transforman las actuaciones irregulares— el control y la fiscalización por parte de organizaciones de derechos humanos, movimientos sociales, medios de comunicación, centros de investigación y población en general, resulta una herramienta imprescindible. Precisamente por ello, en 1998, tras catorce años de negociaciones, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó por consenso la **Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos**

468 Artículo 44 de la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges (DOGC, núm. 5536, de 30 de diciembre de 2009; BOE núm. 15, de 18 de enero de 2010): “El Síndic de Greuges puede suspender la tramitación de un procedimiento de investigación si toma conocimiento de la admisión a trámite de una demanda o un recurso o del ejercicio de cualquier otra acción ante los juzgados o los tribunales con relación a los actos que son objeto de la investigación, y debe suspender en todo caso el procedimiento si el proceso judicial queda visto para sentencia”. En cambio, el Defensor del Pueblo sí tiene la obligación de no entrar en el examen individual de “aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante las Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional”. (Art. 17.2 LO 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo).

y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos,⁴⁶⁹ más conocida como la Declaración de los defensores de los derechos humanos. En ella se reconoce que:

“Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;

b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;

c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.”⁴⁷⁰

Por su parte, el **Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas** ha aprobado varias resoluciones de especial importancia para la sociedad civil. En 2013 y 2014 aprobó las resoluciones 27/31 y 24/21 sobre el espacio de la sociedad civil, que reconocen “la importancia crucial de la participación activa de la sociedad civil, a todos los niveles, en los procesos de gobierno y en el fomento de la buena gobernanza, sobre todo mediante la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles, que es indispensable para la construcción de sociedades pacíficas, prósperas y democráticas”. En el marco de la **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa** (OSCE), también se establece que

469 Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

470 Ibid, Art. 6.

el derecho a defender los derechos humanos es un derecho reconocido universalmente. Derecho que deriva de los derechos humanos universales, que a su vez son indivisibles, interdependientes y están interrelacionados y que los Estados participantes de la OSCE se han comprometido a respetar, proteger y cumplir para toda persona en su territorio y bajo su jurisdicción.⁴⁷¹

“Desde algunas organizaciones sociales y de barrio, un grupo de personas pretendemos articular una respuesta organizada a los controles policiales permanentes dirigidos contra las personas inmigrantes. Recogiendo experiencias de compañeros/as de otras latitudes estamos organizando las Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos.” **Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos (BVODH). Madrid, 2010.**

Atendiendo a las diferentes actuaciones que se desarrollan, el control policial que parte de la sociedad civil es todo un sistema. No funciona con mecanismos aislados y formalizados. Los diferentes componentes de este sistema —personas, organizaciones, movimientos y metodologías, tácticas, acciones— están continuamente conectados y se retroalimentan. Se fomenta así una transversalidad que supone la fiscalización de toda la función policial. Este sistema contiene limitaciones y atraviesa restricciones, pero su potencialidad es imprescindible.

i. Componente de observación, monitoreo y sistematización

La actuación policial en el espacio público es de las más fiscalizadas por la sociedad civil. Supone, ciertamente, uno de los ámbitos más visibles de las FCS. Muchas de las actuaciones desplegadas en España en este sentido se inspiran en acciones puestas en práctica en países de otros continentes. Desde Chile, Sònia Lahoz, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, explica como las tareas de observación han servido para “visibilizar una serie de violaciones de derechos humanos que si

se miran aislados parecen hechos puntuales, pero **teniendo en cuenta el material de las observaciones se tiene un diagnóstico más claro de las formas que han revestido las violaciones de derechos humanos.** Esto favorece el procedimiento de acciones judiciales o la activación de actuaciones de oficio por parte de las instituciones competentes”.⁴⁷²

Madrid ha sido una de las comunidades autónomas pioneras en el desarrollo de estas iniciativas. La propuesta de las **Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos (BVODH) visibilizaba ya en 2010 los controles de identidad por perfil étnico-racial realizados por la Policía.** Acudían a los lugares en que se efectuaban, claramente visibilizadas como personas observadoras de derechos humanos, y procedían a la documentación y denuncia pública de la identificación de personas extranjeras en lugares públicos “en base a criterios racistas, xenófobos y clasistas”.⁴⁷³ Durante su andadura, lanzaron tres informes que hicieron llegar a la opinión pública y a las instituciones políticas y judiciales. En su informe de 2011-2012, denunciaban un total de 177 personas identificadas en 31 controles presenciados, así como 1.144 avisos de controles por perfil racial notificados y registrados por Twitter. En 2017, las BVODH interpusieron, junto otros 34 colectivos sociales, una denuncia al Estado Español ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas por vulneración de derechos fundamentales de libertad de expresión e información, de reunión, de asociación y a la tutela judicial efectiva.⁴⁷⁴ En octubre de 2021, el CDH informaba, después de diferentes requerimientos previos, que la comunicación se encontraba procesalmente lista para la decisión del Comité. Por el momento, no se ha recibido respuesta.

Con una metodología similar, **en 2017 entidades sociales de Cataluña lanzaron la propuesta SomDefensores. Una red de observadoras de vulneraciones de derechos en contextos de protesta.** Monitorean aquellas

⁴⁷¹ Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE. Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos. (Polonia, 2016). Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/230591.pdf>

⁴⁷² Información obtenida de la entrevista realizada a Sònia Lahoz, en 2019, por parte de Novact.

⁴⁷³ Más información en: <https://brigadasvecinales.org/>

⁴⁷⁴ C.O.A. y Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos contra el Reino de España (28 de marzo de 2017). Disponible en: <https://www.brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2017/04/DE-NUNCIA-28-03-17-BVODH-al-Comite-DDHH-1.pdf>

actuaciones policiales que afectan el derecho de reunión y asociación, el derecho a la información y el libre ejercicio de la libertad de expresión. Todo ello en situación de movilización social. En 2019, la red investigaba 122 casos de posible violencia policial observados in situ y/o atendidos por vía telefónica en el marco de las protestas en Catalunya contra la sentencia del Tribunal Supremo sobre el 1-O. SomDefensores ha sido fundamental para la denuncia de un uso antirreglamentario de material antidisturbios en manifestaciones. No solo eso, sino que ha ejercido un papel en la difusión de experiencia técnica sobre el funcionamiento policial y sus protocolos a través de talleres y comunicaciones en redes sociales y prensa.⁴⁷⁵

La iniciativa todavía continua vigente. Se activó por última vez en Barcelona durante las protestas de febrero de 2021 por el encarcelamiento del rapero Pablo Hasel, donde se incidió en el mal uso de los proyectiles de *foam*.⁴⁷⁶

En Europa, países como Reino Unido vienen desarrollando este tipo de prácticas desde 2007. Kevin Blowe —miembro de la **red de monitoreo de la policía Netpol**— apunta que “la presencia de observadores legales independientes brinda una presencia pública creíble, separada de los manifestantes, que se enfoca en examinar a la policía y puede influir en si los agentes individuales exceden sus poderes legales o recurren al uso de la fuerza. [...] Hace que los manifestantes se sientan más seguros y ofrece acceso inmediato a conocimientos básicos sobre la ley y los derechos de protesta, [...] documentan los arrestos y toman notas que pueden cuestionar la versión policial de los hechos si alguien es procesado”.⁴⁷⁷ Asimismo, Blowe enfatiza en como este tipo de iniciativas cuentan con mayor confianza por parte de las personas manifestantes: **“A diferencia de la policía interna o los mecanismos estatales, los movimientos de protesta confían en los observadores porque son independientes, pero no neutrales: su presencia es para proteger a los ciudadanos del poder del estado.**

⁴⁷⁵ Cuenta de Twitter de Som Defensores, 20 de febrero de 2021. Disponible en: <https://twitter.com/SomDefensores/status/1363193144792276997>

⁴⁷⁶ Solé, O., “La joven que perdió un ojo por una bala de ‘foam’ se querrela contra el mosso que le disparó”, *Eldiario.es*, 16 de abril de 2021. Disponible en: https://www.eldiario.es/catalunya/joven-perdio-ojo-bala-foam-querrela-mosso-le-disparo_1_7826816.html

⁴⁷⁷ Información obtenida de la entrevista realizada a Kevin Blowe el 17 de mayo de 2022.

Supervisan a la policía, no a la manifestación. Muchos movimientos sociales y políticos tienen una razón justificada basada en la experiencia para no confiar en el Estado o promesas sobre rendición de cuentas y transparencia que se rompen repetidamente. También hemos visto ejemplos de monitoreo por parte de la OSCE (la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.), por ejemplo, que se han negado a proporcionar evidencia de irregularidades por parte de los oficiales porque se considera que esto toma partido”.

SomDefensores se ha replicado en junio de 2022 en Madrid, coincidiendo con las protestas sucedidas por la cumbre de la OTAN.⁴⁷⁸ Tras la observación se iniciaron medidas de denuncia ante el Defensor del Pueblo, la Delegación del Gobierno y el Ministerio de Interior por el incumplimiento, por parte de la Policía Nacional, de las normas vinculadas a la correcta identificación de los agentes. Las observadoras dejaron constancia de estas irregularidades a través de fotografías debidamente sistematizadas que han servido para las comunicaciones oficiales. La identificación policial es una de las salvaguardas para la prevención y rendición de cuentas ante vulneraciones de derechos, puesto que muchas denuncias son archivadas por carencia de identificación de los responsables.

Dar visibilidad a la documentación registrada sobre abuso policial o prácticas vulneradoras de derechos es un eje central de las propuestas de la sociedad civil. Así, se han desarrollado métodos de sistematización de incidentes que trabajan en la muestra y el acceso fácil de la información a través de mapas interactivos o páginas web específicas. De esta manera, se busca no solo documentar sino también difundir públicamente la recurrencia de cierta mala praxi en el ejercicio de las FCS. Así se han desarrollado SIRECOVI, un sistema de registro y comunicación para la protección de víctimas de violencia institucional creado por el Observatorio del Sistema Penal y de los Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona; Red Malla, una herramienta de visibilización y análisis de las vulneraciones de los derechos humanos en contextos de protesta

⁴⁷⁸ Grodira, F. “Miles de personas se manifiestan contra la OTAN en un centro de Madrid blindado por la Policía”, *Público*, 26 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.publico.es/sociedad/miles-personas-manifiestan-otan-centro-madrid-blindado-policia.html>



Foto: Valentina Lazo

social puesta en marcha por Defender a quien Defiende; Pareu de parar-me (Parad de parar-me), aplicación para los aparatos de telefonía móvil desarrollada por SOS Racisme Cataluña que permite que cualquier persona pueda comunicar identificaciones por perfil racial e incluso iniciar procedimientos de denuncia. A través de ella, se registran un mínimo de dos incidentes diarios en Catalunya. O, en clave europea, Civic Space Watch, una red para recopilar las tendencias nacionales y transeuropeas en el espacio cívico del European Civic Forum. Algunas de mantienen también un espacio de acompañamiento y/o denuncia para las personas afectadas.

ii. Componente de incidencia política y judicial

Las organizaciones y movimientos de la sociedad civil también desarrollan diferentes trabajos de incidencia. Sus objetivos son la presión e interpelación directa a las instituciones para la implementación de políticas públicas y movilización de recursos que respeten, protejan y garanticen el ejercicio de derechos y ahonden en la depuración de responsabilidades en caso de malas prácticas.

El litigio estratégico es una de las herramientas principales. Una manera de alzar la voz de las

afectadas, reparar y profundizar en los cambios judiciales, políticos y sociales. El objetivo aquí va más allá del caso concreto representado: incide en un impacto más duradero y amplio que fortalece las instituciones encargadas de proteger los derechos. Se activa la garantía judicial y se promueve la puesta en marcha de investigaciones judiciales más efectivas y exhaustivas. Con ello, además, se habilita la posibilidad de tener acceso a mucha más información ya no solo del caso en sí, sino también de protocolos y mecanismos internos para la defensa de derechos humanos. “Es muy difícil que [las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad] faciliten información sobre protocolos de actuación en manifestaciones, sobre uso de armas llamadas no letales o incluso sobre casos de agentes implicados en homicidios.”⁴⁷⁹

Asimismo, el componente de incidencia política y judicial incorpora un ejercicio de investigación propia que ejerce la sociedad civil a través de un trabajo colectivo liderado por medios de comunicación y organizaciones sociales. De esta manera, se construye un disparador de la opinión pública sensibilizando sobre ciertos temas que, de otra manera, no llegarían nunca a ser conocidos por la población en general.

⁴⁷⁹ Información obtenida de la entrevista realizada a Ter García el 17 de mayo de 2022.

CAPÍTULO 4

Impactos de la violencia institucional y la impunidad

La violencia institucional tiene múltiples afectaciones en las personas que la viven. En este capítulo se profundiza en sus afectaciones psicológicas y en el agravio asociado, cuando los mecanismos de control fallan y se perpetúa la impunidad, así como cuando se produce algún tipo de revictimización. Es por este motivo que es importante atribuir la causa de estas afectaciones a la propia violencia institucional. De esta forma se atribuye la responsabilidad de estos impactos a las instituciones del Estado y no a la propia persona. Este aspecto es clave para despatologizar y desculpabilizar las reacciones emocionales y psicosociales fruto de esta experiencia. En palabras de Martín Baró: “Respuestas normales ante situaciones anormales”.

4.1. Afectaciones psicológicas de la violencia institucional

Para poder entender las afectaciones psicológicas de este tipo de violencia se define el concepto de **trauma psicosocial como una experiencia que constituye una amenaza para la integridad física o psicológica de la persona**, asociada a emociones o vivencias de caos, confusión, absurdidad, horror, entre otras, que rompe una o más asunciones básicas que constituyen los referentes de seguridad del ser humano y las creencias de invulnerabilidad y el control sobre la propia vida, la confianza en los otros, la bondad, la empatía;

que **cuestiona los esquemas del yo y del yo con el mundo**, y, por lo tanto, la estructura de identidad personal. **Etimológicamente, trauma quiere decir ‘herida’**.⁴⁸⁰

A continuación, se exponen los principales impactos psicológicos de este tipo de violencia. En primer lugar, **los síntomas postraumáticos principales**, detectados en casos de violencia institucional, sobre todo en casos de violencia directa. Entre estos, se destacan las conductas evitativas, trastornos del sueño, recuerdos intrusivos de los hechos, pensamientos intrusivos de los hechos, sintomatología ansiosa y de hiperalerta, emociones intensas y en ocasiones invalidantes de rabia o tristeza, miedo, sintomatología depresiva, conductas de aislamiento y dificultades para socializarse, comunicar y compartir la experiencia. Además, si existen trastornos mentales previos, estos se pueden intensificar e incluso cronificar, o si estaban en remisión, reaparecer.⁴⁸¹

Por otro lado, es necesario poner el foco en **los impactos de las vivencias traumáticas extremas en relación a la visión del mundo, los seres humanos y uno mismo**. Más allá de la sintomatología más reactiva, es importante remarcar aquellos efectos más profundos que suponen un cambio vital. Impactos que implican un replanteamiento de características centrales de la identidad, la manera en la que se ve el mundo y la manera de vincularse

⁴⁸⁰ Baró, M., “Patología Psicosocial de la Guerra”, *Psicología Social de la Guerra: Trauma y Terapia* (UCA Editores. San Salvador, 1990). pp. 234-237.

⁴⁸¹ Iridia, *Informe sobre violencia institucional 2021*, (Barcelona, 2021), p. 18. Disponible en: <https://iridia.cat/es/Publicaciones/informe-sobre-violencia-institucional-2021/>

a los demás.⁴⁸² A continuación se exponen los principales ejes psicológicos individuales relacionados con uno mismo, uno en relación con los demás o uno en relación al mundo, que se pueden ver afectados y generar cambios como consecuencia de este tipo de experiencias. Las consecuencias pueden ser positivas (crecimiento post traumático/resiliencia) o negativas (aumento vulnerabilidad).⁴⁸³ Destacamos a continuación las presunciones inconscientes y las manifestaciones negativas:

- **Sentido de seguridad**

Presunciones inconscientes: “El mundo es algo peligroso.”

Manifestación negativa: Miedo, desconfianza, hostilidad.

- **Confianza en uno mismo**

Presunciones inconscientes: “Ya no me veo como antes, no entiendo cómo he reaccionado así.”

Manifestación negativa: Inseguridad, vergüenza ante uno mismo.

- **Sentido de plenitud**

Presunciones inconscientes: “No puedo encontrar placer en las cosas.”

Manifestación negativa: Sentimiento generalizado de pérdida (valores, proyecto vital, rutinas anteriores).

- **Sentido de responsabilidad**

Presunciones inconscientes: “¿Cómo puedo haber hecho/sentido algo tan horrible/vergonzoso?”

Manifestación negativa: Angustia, rabia, rememoraciones de la culpa (pesadillas), remordimientos.

- **Sentido de orden y predictibilidad**

Presunciones inconscientes: “Esto es absurdo, no tiene sentido, las cosas no tienen lógica.”

Manifestación negativa: Sumisión, obediencia, bloqueo, inhibición, apatía, control obsesivo.

- **Confianza en los demás**

Presunciones inconscientes: “No te puedes fiar de nadie, todo el mundo en el fondo puede ser extremadamente cruel.”

Manifestación negativa: Actitud cínica y pesimista, aislamiento y rechazo social, reducir contactos personales.

- **Sentido de un fin en la vida**

Presunciones inconscientes: “¿Qué sentido tiene luchar algo si lo puedes perder en un instante?”

Manifestación negativa: Apatía, vacío, pérdida, desencanto.

- **Sentido de comunicabilidad**

Presunciones inconscientes: “Por más que digan, nadie puede entender nada.”

Manifestación negativa: Pérdida de deseo de cohesión, dificultad para estar solo o deseo de no establecer relaciones íntimas, sensación de extrañamiento y alineación.

- **Sentido de intimidad**

Presunciones inconscientes: “¿Vale la pena relacionarse si después te abandonan, si cada cual va a la suya y en el fondo todo el mundo es egoísta?”

Manifestación negativa: Rechazo a establecer vínculos afectivos.

Por lo tanto, se constata que **la violencia institucional genera daños a nivel individual y colectivo**, con especificidades diversas según la experiencia vivida, **así como daños en la percepción, y/o en relación a los demás y en relación al mundo**. También se constata una relación directa entre el curso del proceso

482 Pérez-Sales P, Eiroa-Orosa Fj, Fernández I, Olivos P, Vergara M, Vergara S, Barbero E., *La medida del impacto psicológico de experiencias extremas. Cuestionario VIVO diseño, validación y manual de aplicación*. (Irredentos Libros : Madrid, 2013).

483 Perez Sales P., “Salud mental, violencia política y catástrofes”. En Rodríguez A. (ed). *Psiquiatría y sociedad. La salud mental frente al cambio social. Instituto Colombiano del Sistema Nervioso*, (Universidad de El Bosque, 2007).

judicial y los impactos psicosociales. En aquellos casos en los que la investigación es efectiva, se practican las diligencias oportunas y la persona afectada siente su relato validado por parte de las instituciones judiciales, aumenta la capacidad de rehacerse del daño psicológico sufrido. En cambio, **cuando se hace imposible conocer a los autores de los hechos y la investigación encuentra muchos impedimentos, el impacto psicosocial se agrava** y, en algunos casos, se cronifica; en ese caso, la sensación de desprotección e indefensión es muy alta.

4.2. Los efectos psicosociales de la impunidad y su consecuente revictimización

En palabras de Wilder Tayler,⁴⁸⁴ director jurídico de Human Rights Watch, en su definición literal, **impunidad significa ‘ausencia de castigo’**. Tayler dice que la impunidad aparece cuando ante la existencia de una violación de los derechos humanos, el sistema judicial penal, diseñado para llevar a juicio y castigar a los responsables, se encuentra ausente o no entra en funcionamiento. Por lo tanto, **cuando esto pasa, la noción misma de justicia, apoyo esencial de la convivencia democrática, se ve profundamente distorsionada y los responsables de tales violaciones, al constatar que pueden incumplir la ley impunemente, encuentran aliento para continuar cometiendo estos crímenes**. Este hecho, pues, socava la doctrina del Estado de Derecho que presume que nadie, incluyendo los funcionarios y los gobernantes, se encuentra por encima de la ley.

El término **revictimización** es un concepto técnico utilizado en el ámbito psicológico y de derechos humanos que **se refiere al sufrimiento añadido por parte de las institu-**

ciones y profesionales encargados de realizar la atención a la persona afectada a la hora de investigar el delito y realizar las diligencias necesarias para clarificar los hechos.⁴⁸⁵

Ante situaciones de violencia institucional, el procesamiento judicial es una forma de afrontar el impacto ocasionado por esta violencia y una práctica efectiva para lograr los principios del derecho a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Cuando a pesar de haber interpuesto una denuncia constatamos una carencia de investigación y/o archivos de la causa como, por ejemplo, la imposibilidad de identificar a los agentes o negligencias en la custodia de cámaras, constatamos que las personas afectadas se encuentran con obstáculos que dificultan el esclarecimiento de aquello sucedido y con la dificultad de un proceso garantista con la justicia. Además, durante el proceso, la actitud de algunos operadores jurídicos, que cuestionan el relato de las afectadas mostrando una actitud de desconfianza o sospecha hacia su veracidad, genera una fuerte sensación de indefensión, así como de no ser creída ni validada. Esto hace que en ocasiones estas personas quieran abandonar el proceso judicial.

La impunidad y las prácticas revictimizantes añaden al sufrimiento de la violencia vivida, la destrucción de creencias y valores, así como la alteración de normas y reglas de convivencia social. A largo plazo, cronifica los efectos psicosociales de las violaciones de derechos humanos, obstaculiza las formas de afrontamiento de los supervivientes e impide la evolución de los procesos de duelo y de memoria que las personas necesitan hacer para poder reparar el daño.

La carencia de reconocimiento del relato de la persona afectada genera sentimientos de culpabilidad e invisibiliza su narrativa. Si no se investigan los hechos denunciados, significa que no se creen. Este hecho genera sentimientos de humillación, miedo, desesperanza, indefensión y desconfianza en las instituciones.

484 Tayler, W., “La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas - Notas para la reflexión”, *Revista I DH*, Vol. 24, 185-213 (1996).

485 Iridia, Informe Fent Visible l'Invisible: Impactes Psicosocials de la Violència Institucional. La Impunitat i la Revictimització a revisió (Barcelona, 2021), p. 15. Disponible en: <https://iridia.cat/publicacions/fent-visible-linvisible-informe-sobre-els-impactes-psicosocials-de-la-violencia-institucional/>

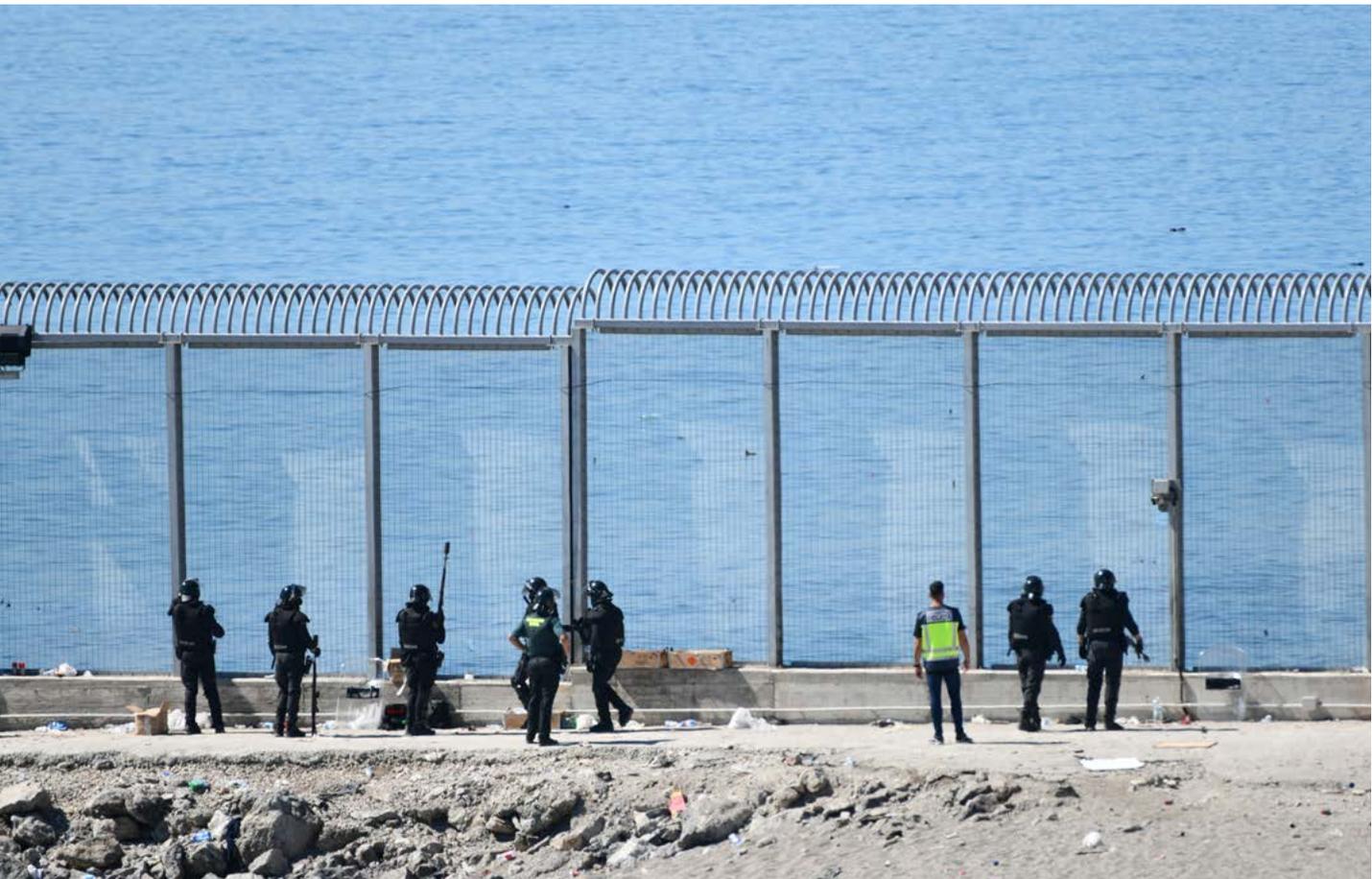


Foto: Antonio Sampere

El coste emocional de la impunidad y de las praxis revictimizantes por parte de las instituciones es elevado porque aumenta el sufrimiento social a medida que las personas encuentran frustradas sus expectativas de verdad y justicia, además del desgaste emocional que supone introducirse en los laberintos del sistema judicial. La impunidad afecta la salud mental y psicosocial de las personas afectadas. **Su confianza en la justicia y en el sistema judicial se ve comprometida y es frecuente ver rotas las creencias básicas sobre la visión del mundo y la justicia, así como la sensación de perder el control de la propia vida.** Al malestar psicosocial, se suman las repercusiones sociopolíticas del miedo a sufrir represalias.⁴⁸⁶

“Si me hubiese agredido una persona normal hubiese recurrido a la policía para denunciar y defenderme. Al ser la policía quien lo ha hecho... ¿Cómo me defiendo? Siento que no puedo defenderme, soy una hormiga contra un elefante”. **E. C., agre-**

didada en el espacio público por la policía local de Sabadell (Barcelona)⁴⁸⁷.

Inicialmente la denuncia aparece como una forma de resistencia activa y colectiva, pero la impunidad tejida para impedir la justicia convierte esta lucha en una prolongación de la violencia y, por tanto, en una reexperimentación del trauma originalmente sufrido.

“El proceso judicial es una tortura psicológica. Tres años esperando, tres años contando lo mismo, tres años en los que mi versión no se cree. Siento mucha rabia todo el día. Yo no soy así, me han convertido en esto”. **R. G., perdió un ojo por el impacto de porra extensible de un Mosso d’Esquadra en El Hospitalet de Llobregat (Barcelona)⁴⁸⁸.**

Cuando la experiencia queda sometida a un contexto de reiterada impunidad, la nega-

486 Ibid, pp. 9-13.

487 Testimonio recogido en Iridia, Informe *Fent Visible l’Invisible: Impactes Psicosocials de la Violència Institucional. La Impunitat i la Revictimització a revisió* (Barcelona, 2021).

488 Ibid.

ción u obstrucción a la justicia impide que esta ejerza la función social de reparación del daño. Esto tiene consecuencias psicológicas y políticas en la construcción de la democracia.

“Ahora se me ha hecho evidente que hay clases y clases allá. Se te desmonta completamente tu mundo y la percepción de justicia donde te puedes amparar. Hace días que le pregunto al abogado: ¿Quién juzga a los jueces? ¿Cómo puedo demostrar yo que este señor está equivocado acusándome a mí y no investigando qué han hecho los Mossos?”. **J. D., quedó inconsciente después de una agresión de Mossos d’Esquadra, sin recibir asistencia médica, durante un corte de carretera en 2018 en Lleida.**⁴⁸⁹

La impunidad refuerza la percepción social de la ilegitimidad del sistema legal, lo cual repercute en las creencias y valores que tienen las personas sobre el mundo y la sociedad en que viven y que se supone que es democrática y garantista de derechos.

“No ha sido la agresión lo que me ha hecho abrir los ojos, ya los tenía abiertos. Lo único que me ha hecho ver es que son más inhumanos de lo que pensaba. Tanto la policía, como los políticos, como las altas esferas. Y este ha sido un aprendizaje doloroso que al principio cuesta mucho de gestionar.” **J. D.**

A nivel colectivo está clara la debilitación del sistema democrático y el temor a la acción social; puesto que la ciudadanía no encuentra manera de protegerse cuando son los agentes de seguridad del Estado quienes ejercen violencia. A nivel individual se experimentan sentimientos de desesperanza, rabia y apatía ante un proceso judicial largo que genera un gran desgaste emocional, compromete la vida de la persona y de sus familiares y entorno, y no da resultados.

“Ha resultado que mi denuncia contra Mossos no ha seguido adelante y, en cambio, el fiscal me denuncia a mí [...]. De momento parece que de reparador no lo será nada

el proceso judicial. Siento indignación y lo llevo con resignación.” **J. D.**

Las personas afectadas se encuentran con una paradoja: por un lado, confían en la lucha por la justicia, y en el otro lado, no se fían de las instituciones judiciales. El miedo a denunciar, la desconfianza en el proceso judicial, la revictimización ante el cuestionamiento del relato de las personas afectadas y la rabia acumulada son aspectos de esta trama de impunidad que impregnan la vida cotidiana de muchas de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Los aspectos relatados suponen un mayor adelanto de la impunidad puesto que, al ser institucionalizada, compromete al conjunto del entramado social haciendo todavía más estrecho el acceso a la justicia y el derecho a un proceso judicial garantista.

Además, **la revictimización lleva a hablar de un daño institucionalizado cuando se genera de forma reiterada y sistemática, en cuanto que implica una carencia de reconocimiento público de la persona afectada como sujeto de pleno derecho.** Paradójicamente, resulta que quién tendría que contribuir con la reparación del daño se convierte en un agente que lo genera de nuevo. Este daño se suma a los sufridos previamente, ejerciendo un efecto que se podría denominar acumulativo, agudizando y agravando el dolor previo.⁴⁹⁰

489 Ibid.

490 Ibid, p. 15.

CONCLUSIONES

1.

En virtud del derecho internacional de los derechos humanos y de los principios internacionales del uso de la fuerza, los estados tienen la obligación de velar por que el uso de la fuerza sea el último recurso, con base en los principios de legalidad, precaución, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. **Resulta esencial que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley rindan cuentas de sus actos, incluida toda decisión de utilizar la fuerza.** El Comité de Derechos Humanos ha mostrado su preocupación en relación al Estado español por las debilidades de las investigaciones de denuncias y sanciones relacionadas con el uso de la fuerza, así como por la concesión de indultos a agentes de la policía, condenados por el delito de tortura. Este modus operandi confiere a los agentes del Estado una sensación de impunidad que favorece nuevas vulneraciones de derechos.

2.

Los diversos **mecanismos internos de rendición de cuentas policiales en el Estado español no son suficientemente independientes ni eficaces.** Asimismo, su funcionamiento no es de carácter público y **los datos sobre procedimientos disciplinarios incoados no están disponibles ni desagregados** por tipo de infracción, medidas cautelares aplicadas y número de sanciones impuestas en relación con los tipos de infracciones cometidas. La falta de transparencia y publicidad de estos datos dificulta el control público de la eficiencia y efectividad de los mecanismos internos

de control policial. Además, en el caso de las policías locales, se identifica una gran discrecionalidad de los órganos municipales (especialmente de la alcaldía) y de la jefatura del Cuerpo, que dificulta la fiscalización de unos cuerpos que tienen un contacto muy directo con la ciudadanía.

3.

Ningún cuerpo policial prevé el acceso público a sus protocolos, pautas de actuación o instrucciones internas que regulan el uso de la fuerza y las herramientas y armas policiales. Esta falta de transparencia, justificada de forma generalizada por razones de seguridad pública y nacional, dificulta una rendición de cuentas adecuada, e impide un control público de los riesgos para la salud y el ejercicio de derechos de determinadas armas. **En el caso de las policías locales,** además, es competencia de los municipios regular de forma específica el uso de la fuerza y las armas policiales mediante reglamentos y órdenes, de acuerdo con el marco estatal y autonómico. Atendiendo que hay 8.131 municipios en el Estado, **la heterogeneidad es patente,** con un gran número de policías locales que ni siquiera tienen un reglamento de régimen disciplinario específico ni regulación propia sobre el armamento, su proceso de incorporación y su normativa de uso.

4.

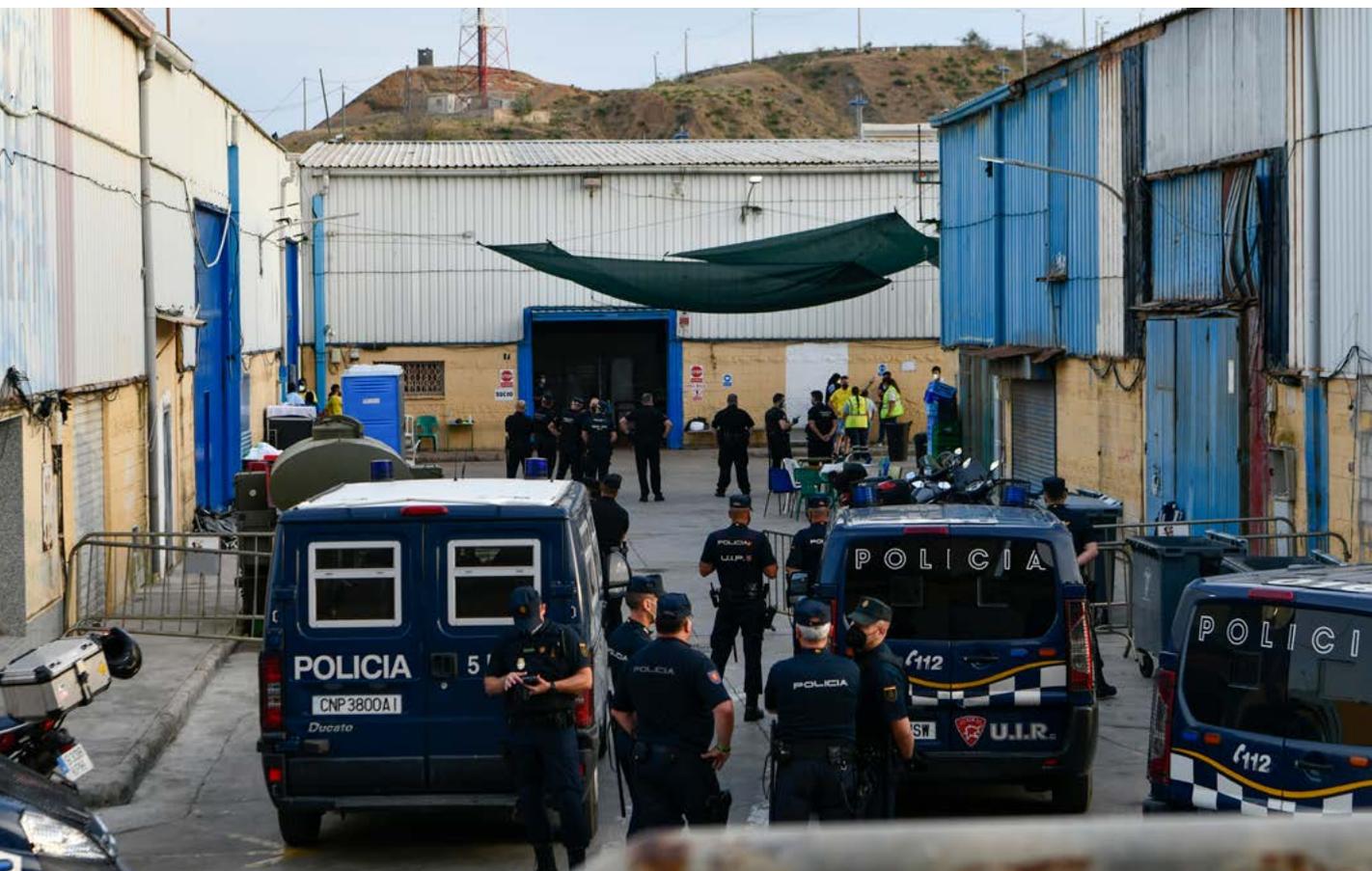
La falta de identificación clara y visible en los uniformes de los y las agentes dificulta la depuración de responsabilidades en casos de mala praxis o indiciariamente delictivos.

En la mayoría de cuerpos policiales que cuentan con dotación de agentes antidisturbios, su identificación en el uniforme y el casco no es visible desde los 360 grados, limitándose, -salvo en el cuerpo de Mossos d'Esquadra desde 2021 y la Policía Foral de Navarra - a llevar la identificación exclusivamente en la espalda. Asimismo, los mecanismos de trazabilidad de las armas menos letales, especialmente los proyectiles de energía cinética - como balas de goma o proyectiles de foam - no son lo suficientemente eficaces, ni permiten establecer con claridad qué agente los utilizó, dónde y bajo qué circunstancias, impidiendo una correcta rendición de cuentas.

5.

El Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes de Naciones Unidas **ha definido las identificaciones por perfil étnico-racial como “un problema endémico”** en el Estado español, mientras que la ECRI sostiene que “la elaboración de perfiles según la raza por las autoridades encargadas de hacer cumplir **la ley es un problema continuo”**. **La ley no define ni prohíbe de forma expresa esta práctica como una forma de discriminación policial, y tampoco establece el requerimiento de justificar la sospecha objetiva que la motivó.** En 2013, la entonces Defensora del Pueblo elevó a la Dirección General de Policía un conjunto de recomendaciones que el Cuerpo Nacional de Policía no ha implementado. Tampoco lo han hecho otros cuerpos policiales autonómicos ni locales. En general, desde las instituciones se niega la existencia de las paradas por perfil étnico-racial y no se introducen mecanismos para evitarlas, a excepción de contadas iniciativas de carácter local.

Foto: Antonio Sampere



6.

Las deficiencias en las investigaciones policiales internas de los casos de tortura y maltrato repercuten en el resultado de las investigaciones judiciales. A su vez, en este tipo de casos se identifica que **el Ministerio Fiscal es proclive a la inactividad**, no solicitando la práctica de diligencias de instrucción, oponiéndose a la práctica de las mismas o incluso solicitando de manera anticipada el archivo de las actuaciones en este tipo de casos. Asimismo, se observa una tendencia a que los procesos judiciales sean archivados en la fase de instrucción, sin agotar las posibilidades de obtener pruebas e imposibilitando la celebración del juicio, a pesar de la existencia de indicios sólidos de criminalidad. Se identifica una falta de formación de dichos operadores jurídicos en herramientas para la prueba de delitos de tortura y maltrato, como el Protocolo de Estambul.

7.

Las Defensorías del Pueblo tienen limitaciones para investigar los casos de uso indebido de la fuerza por parte de los cuerpos policiales. A pesar de ser organismos de fiscalización de la administración imprescindibles, se les reconocen mandatos muy amplios, que dificultan la disponibilidad de medios personales y materiales especializados para poder llevar a cabo una investigación de índole forense, incluyendo el examen del lugar de los hechos. Además, el criterio general es la suspensión de la investigación cuando se inicia un procedimiento judicial por los mismos hechos. Sus resoluciones tienen carácter de recomendación y no son directamente aplicables y exigibles.

8.

Además de implementar soluciones a estas disfunciones, y con el objetivo de apuntalar su efectividad, **diferentes organismos internacionales, como el CDH y el CPT, han pedido al Estado español la creación de órganos externos de denuncia y control policial independientes, con competencias para investigar, de manera efectiva, las quejas y de-**

nuncias relacionadas con el uso de la fuerza por parte de los cuerpos policiales. Esto es fruto de la constatación de que los mecanismos existentes para tratar estos casos no son suficientes para garantizar una investigación y sanción adecuadas, ni para la reparación efectiva de las víctimas.

9.

La participación activa de la sociedad civil, en todos los niveles, es indispensable para la construcción de sociedades pacíficas, prósperas y democráticas. Aún con la existencia de ciertos mecanismos internos y externos propios de la institución, **el control y la fiscalización de la actuación policial por parte de organizaciones de derechos humanos, movimientos sociales, medios de comunicación, centros de investigación y población en general, resulta una herramienta imprescindible**, que se adscribe al derecho de defender derechos humanos, reconocido internacionalmente. **El Estado, por tanto, está obligado a reconocer, garantizar y proteger el trabajo de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos.**

10.

La impunidad y las prácticas revictimizantes añaden al sufrimiento de la violencia vivida la destrucción de creencias y valores, así como la alteración de normas y reglas de convivencia social. A largo plazo, cronifican los efectos psicosociales de las violaciones de derechos humanos, obstaculizan las formas de afrontamiento de las personas supervivientes e impiden la evolución de los procesos de duelo y de memoria que necesitan hacer para poder reparar el daño.

ANEXOS

Anexo 1

Tratados y normativa internacional en materia de transparencia y rendición de cuentas

	Tratados, códigos, protocolos, y principios Internacionales	Normativa regional europea
Códigos de conducta policial	<p>Códigos de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p> <p>Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p> <p>Código internacional de conducta para los titulares de cargos públicos de las Naciones Unidas</p> <p>Implementación del código internacional de conducta de los titulares de cargos públicos de las Naciones Unidas</p> <p>Principios de Bangalore sobre la conducta judicial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas</p> <p>Código de ética y el Código de conducta para los funcionarios encargados de la aplicación de la ley de la INTERPOL</p>	<p>Declaración de la policía del Parlamento europeo de 1979</p> <p>Código europeo de ética de la policía</p> <p>Código europeo de buena conducta administrativa</p>
Uso de la fuerza por parte de las FCS	<p>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</p> <p>Observación general núm. 36 relativa al Derecho a la Vida</p> <p>Observación general núm. 20 relativa a la prohibición de la tortura u otros malos tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Artículo 7) del PIDCP</p> <p>Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes</p> <p>Protocolo facultativo de la convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes</p> <p>Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p> <p>Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión</p>	<p>Convenio Europeo de Derechos Humanos</p> <p>Convenio de Roma de 1980 sobre la Ley Aplicable a las Obligaciones Contractuales</p> <p>Reglamento de procedimiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos</p> <p>política de prioridades del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2009</p> <p>Comité europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes</p>

Gestión de reuniones y manifestaciones	<p>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</p> <p>Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica del PIDCP</p> <p>Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden</p> <p>Informe conjunto relativo a la correcta gestión de asambleas del Relator Especial sobre la libertad de opinión y de expresión junto al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas</p>	<p>Ficha informativa sobre el uso de la fuerza en la vigilancia de manifestaciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos</p> <p>Guía sobre el Artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos</p> <p>Guía sobre la jurisprudencia del Convenio europeo de derechos humanos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: protestas masivas</p>
Cuestiones de prevención de la discriminación	<p>Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial</p> <p>Comité para la eliminación racial</p> <p>Recomendación general núm. 36 de las Naciones Unidas, relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por las agentes del orden</p>	<p>Comisión europea contra el racismo y la intolerancia del Consejo de Europa</p> <p>Directiva sobre la igualdad racial en 2021</p> <p>Plan de acción de la Unión Europea antirracismo para 2020-2025</p> <p>Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)</p>
El deber de investigar	<p>Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción</p> <p>Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias</p> <p>Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes</p> <p>Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas por parte de agentes del Estado</p> <p>Manual de investigación y documentación efectiva sobre tortura, castigos y tratamientos crueles, inhumanos o degradantes, Protocolo de Estambul</p> <p>Normas Nelson Mandela, reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos</p> <p>Normas de Bangkok, Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus comentarios</p> <p>Protocolo de Berkeley para investigaciones de código abierto de archivos digitales</p> <p>Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias: estudio de mecanismos de control de la policía</p>	

<p>Transparencia, rendición de cuentas y recursos</p>	<p>Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción</p> <p>Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas centrado en buenas prácticas para la constitución de un marco normativo en el ámbito nacional para facilitar el acceso a la información de entidades públicas</p> <p>Comisión de prevención del delito y justicia penal</p> <p>Declaración de Kyoto</p> <p>Declaración de Doha sobre la integración de la prevención del delito y la justicia penal en el marco más amplio del programa de las Naciones Unidas para abordar los problemas sociales y económicos y promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y la participación pública</p> <p>The Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services de la INTERPOL</p> <p>Principios de París relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos</p>	<p>Opinión del comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa sobre la resolución independiente y eficaz de denuncias contra la policía</p> <p>Consejo de Europa, Mecanismos de control policial en los Estados miembro del Consejo de Europa</p> <p>Recomendación núm. R (2000) 10 del Comité de Ministros a los Estados Miembro relativa a los Códigos de conducta de los funcionarios públicos</p> <p>Recomendación núm. R (81) 19 relativa al Acceso a la Información en poder de las autoridades públicas</p> <p>Recomendación Rec (2002) 2 del comité de ministros a los estados miembro relativa al acceso de documentos oficiales</p>
<p>Protección de las víctimas</p>	<p>Convención contra la tortura y otros malos tratos</p> <p>Observación general del Comité en contra de la tortura núm. 3</p> <p>Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder</p> <p>Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones</p>	<p>Directiva sobre los derechos de las víctimas de la Unión Europea</p>

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil implicados en procesos penales por quejas de actos de tortura, malos tratos o denegación de garantías a las personas detenidas, según causa penal (Período 2009-2012 y 2015-2018)

2009			
	CPN	CG	CPN + CG
Absolución	262	265	527
Archivo	188	46	234
Condena	8	7	15
En trámite	190	61	251
No condena	5	11	16
Sobreseído	87	274	361
Desconocida	0	0	0
Total	740	664	1404

2010			
	CPN	CG	CPN + CG
Absolución	275	175	450
Archivo	132	42	174
Condena	3	3	6
En trámite	220	76	296
No condena	2	3	5
Sobreseído	110	211	321
Desconocida	0	0	0
Total	742	510	1252

2011			
	CPN	CG	CPN + CG
Absolución	111	185	296
Archivo	71	18	89
Condena	6	0	6
En trámite	277	158	435
No condena	3	4	7
Sobreseído	62	151	213
Desconocida	0	0	0
Total	530	516	1046

2012			
	CPN	CG	CPN + CG
Absolución	77	21	98
Archivo	30	13	43
Condena	0	2	2
En trámite	210	70	280
No condena	0	0	0
Sobreseído	20	66	86
Desconocida	0	0	0
Total	337	172	509

No se disponen de los datos relativos a los años 2013 y 2014.

2015			
	CPN	CG	CPN + CG
Absolución	24	37	61
Archivo	37	15	52
Condena	0	0	0
En trámite	103	7	110
No condena/desconocida	0	3	3
Sobreseído	23	26	49
Total	187	88	275

2016			
	CPN	CG	CPN + CG
Absolución	12	17	29
Archivo	9	6	15
Condena	4	1	5
En trámite	43	4	47
No condena/desconocida	0	1	1
Sobreseído	10	29	39
Total	78	58	136

2017			
	CPN	CG	CPN + CG
Absolución	6	6	12
Archivo	17	5	22
Condena	0	1	1
En trámite	30	14	44
No condena/desconocida	0	0	1
Sobreseído	6	17	23
Total	59	43	102

2018			
	CPN	CG	CPN + CG
Absolución	0	4	4
Archivo	3	2	5
Condena	1	0	1
En trámite	20	28	48
No condena/desconocida	0	0	0
Sobreseído	0	7	7
Total	24	41	65

Fuente: Plan Nacional de Derechos Humanos. Secretaría de Estado de Seguridad.

Anexo 3

Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil implicados en procesos administrativos disciplinarios por quejas de actos de tortura, malos tratos o denegación de garantías a las personas detenidas (Período 2009- 2012 y 2015-2018)

2009			
Situación expediente disciplinario	CPN	CG	CPN + CG
Archivo	117	0	117
En trámite	22	6	28
No incoado	609	651	1260
No sanción	20	1	21
Sanción	10	6	16
No implicados	0	0	0
Total	778	664	1442
Suspensión provisional de funciones	CPN	CG	CPN + CG
Sí	0	0	0
No	0	0	0
Total	0	0	0

2010			
Situación expediente disciplinario	CPN	CG	CPN + CG
Archivo	86	0	86
En trámite	15	4	19
No incoado	622	508	1130
No sanción	36	0	36
Sanción	5	3	8
No implicados	0	0	0
Total	764	515	1279
Suspensión provisional de funciones	CPN	CG	CPN + CG
Sí	0	0	0
No	0	0	0
Total	0	0	0

2011			
Situación expediente disciplinario	CPN	CG	CPN + CG
Archivo	40	0	40
En trámite	18	4	22
No incoado	502	514	1016
No sanción	6	0	6
Sanción	4	0	4
No implicados	0	0	0
Total	570	518	1088
Suspensión provisional de funciones	CPN	CG	CPN + CG
Sí	0	0	0
No	0	0	0
Total	0	0	0

2012			
Situación expediente disciplinario	CPN	CG	CPN + CG
Archivo	19	0	19
En trámite	22	0	22
No incoado	334	177	511
No sanción	0	0	0
Sanción	0	0	0
No implicados	0	0	0
Total	375	177	522
Suspensión provisional de funciones	CPN	CG	CPN + CG
Sí	0	0	0
No	0	0	0
Total	0	0	0

No se disponen de los datos relativos a los años 2013 y 2014.

2015			
Situación expediente disciplinario	CPN	CG	CPN + CG
Archivo	13	0	13
En trámite	4	0	4
No incoado	226	88	314
No sanción	1	0	1
Sanción	0	0	0
Total	224	88	332
Suspensión provisional de funciones	CPN	CG	CPN + CG
Sí	0	0	0
No	244	88	332
Total	244	88	332

2016			
Situación expediente disciplinario	CPN	CG	CPN + CG
Archivo	5	0	5
En trámite	14	2	16
No incoado	75	56	131
No sanción	2	0	2
Sanción	4	0	4
Total	100	58	158
Suspensión provisional de funciones	CPN	CG	CPN + CG
Sí	1	0	1
No	99	58	157
Total	100	58	158

2017			
Situación expediente disciplinario	CPN	CG	CPN + CG
Archivo	2	0	2
En trámite	4	4	8
No incoado	80	39	119
No sanción	0	0	0
Sanción	3	0	3
Total	89	43	132
Suspensión provisional de funciones	CPN	CG	CPN + CG
Sí	0	0	0
No	89	43	132
Total	89	43	132

2018			
Situación expediente disciplinario	CPN	CG	CPN + CG
Archivo	0	0	0
En trámite	3	0	3
No incoado	33	41	74
No sanción	0	0	0
Sanción	0	0	0
Total	36	41	77
Suspensión provisional de funciones	CPN	CG	CPN + CG
Sí	0	0	0
No	36	41	77
Total	36	41	77

Fuente: Plan Nacional de Derechos Humanos. Secretaría de Estado de Seguridad.

Anexo 4

Sentencias del TEDH contra el Estado español en relación con la violación del Artículo 3 CEDH relativo a la prohibición de la tortura

Condenas por el Art. 3 CEDH	
Vertiente sustantiva	Vertiente procesal
	López Martínez c. España (2021)
	González Etayo v. España (2021)
Portu Juanenea y Sarasola Yarzabal c. España (2018)	Portu Juanenea y Sarasola Yarzabal c. España (2018)
Iribarren Pinillos c. España (2009)	Beortegui Martínez c. España (2016)
	Arratibel Garciandia contra España (2015)
	Etxebarria Caballero c. España (2014)
	Ataun Rojo c. España (2014)
	Otamendi Eguiguren c. España (2012)
	B. S. c. España (2012)
	Beristain Ukar c. España (2011)
	San Argimiro Isasa c. España (2010)
	Martínez Sala y otros c. España (2004)

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Justicia

Anexo 5

Casos representativos seleccionados

Los **once casos** que se presentan a continuación ejemplifican algunas de las principales carencias identificadas a lo largo de toda la investigación relativas a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los distintos cuerpos policiales del Estado español. Sus relatos se han referenciado a lo largo del presente informe y aquí puede encontrarse una mayor descripción de los hechos denunciados. Todos los casos han sido anonimizados, a excepción de aquellos que han trascendido públicamente o por los cuales las personas afectadas han dado su consen-

timiento para hacer pública su identidad. A su vez, como criterio de selección, se ha priorizado el acceso a la información disponible por parte de las organizaciones que han participado de la elaboración del documento, bien sea porque son parte del proceso judicial en curso, porque han participado en alguna de sus etapas como terceras partes, o porque han podido conseguir la información por fuentes periodísticas o judiciales.

Caso número 1

Lugar y fecha de los hechos: Madrid, 29 de septiembre de 2012.

Cuerpo policial: Cuerpo Nacional de Policía.

Afectación: Brecha en la cabeza que precisó sutura con grapa, traumatismo craneal y policonusiones, de acuerdo con el informe emitido por el servicio de urgencias del hospital que atendió a la persona afectada.

Carencias identificadas de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas:

- Falta de identificación de los agentes policiales.
- Omisión de los superiores jerárquicos en terreno.
- Falta de una investigación interna por parte del CNP.
- Falta de una investigación judicial exhaustiva y eficaz.

Hechos denunciados: El 29 de septiembre de 2012, la persona afectada participó, junto a dos amigas, en una manifestación multitudinaria en Madrid bajo el lema *Rodea el Congreso*. El objetivo principal del acto era mostrar el desacuerdo social con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado por parte del Gobierno. Una vez finalizada la manifestación, y en vista de la escalada de violencia entre la Policía y algunos manifestantes, las tres mujeres se refugiaron en un bar situado junto al Congreso. Posteriormente, los agentes de

policía entraron en el establecimiento, desalojando por la fuerza a algunas de las personas que se encontraban allí, entre ellas la persona afectada. A continuación, abandonaron el lugar sin efectuar detención alguna ni identificar a las personas desalojadas. Según describió la persona afectada, fueron expulsadas del bar a la fuerza por la policía, golpeadas, empujadas y humilladas. Sufrió heridas en la cabeza con un bastón policial, cuya normativa internacio-

nal prohíbe golpear de arriba abajo y en zonas vitales del cuerpo.¹

Procedimiento judicial: El 18 de octubre de 2012, la persona afectada presentó una denuncia ante el juez decano de Madrid, lo que condujo a la apertura de un proceso penal contra los policías. Su denuncia se unió a otra presentada por una amiga y se acompañó de un informe emitido por el servicio de urgencias del hospital. Además, la denuncia incluía el nombre e identificación de tres testigos, hacía referencia a la grabación de un vídeo sobre los hechos objeto del procedimiento, realizado por la cadena de televisión La Sexta, e indicaba la matrícula del vehículo policial (IU70) estacionado frente al bar. El 16 de abril de 2013 se inició un procedimiento penal. El juzgado calificó los cargos como juicio de faltas, si bien, previa solicitud de la acusación particular, se recalificó la infracción imputada como delito de lesiones.

Las diligencias previas acordadas en el marco del procedimiento penal, a petición del juzgado de instrucción, dieron como resultado: **i)** la elaboración de un informe de la Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana de 20 de diciembre de 2012 sobre la intervención policial del 29 de septiembre de 2012 en la calle Lope de Vega; **ii)** la elaboración de un informe de la UIP sobre la identificación de los policías que ocupaban el furgón IU70; **iii)** el visionado del vídeo mencionado; **iv)** la práctica de declaraciones, en calidad de imputados, de tres policías. Con posterioridad, se solicitaron nuevas diligencias de investigación, entre otras, citar a declarar en calidad de imputado al superior jerárquico de los tres policías imputados. No obstante, el ministerio fiscal solicitó al juez de instrucción el sobreseimiento provisional de la causa por considerar que no existían pruebas suficientes. El juzgado de instrucción, por su parte, acordó el sobreseimiento de las actuaciones mediante auto de 3 de febrero de 2014, considerando que no quedaba acreditado que “las lesiones objetivadas en las denunciadas sean consecuencia de una acción dolosa o negligente de los denunciados”.

La demandante interpuso un recurso de reforma contra dicho auto, que fue desestimado, indicando que “las diligencias que se han practicado son suficientes, sin que sea necesaria la práctica de otras nuevas, pues no modifica el resultado de las conclusiones recogidas”.

Dicha decisión fue recurrida, insistiendo en la necesidad de que se ordenase la aportación de pruebas adicionales; sin embargo, la Audiencia Provincial de Madrid confirmó el auto de sobreseimiento. La demandante recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional, que inadmitió el recurso por falta manifiesta de vulneración de un derecho fundamental.

Con posterioridad, se solicitó la reapertura del procedimiento tras haber tenido conocimiento de la existencia de otro proceso penal abierto por los hechos que tuvieron lugar quince minutos después de los que ella había denunciado, en los que estaba implicado el mismo furgón. Se denegó dicha petición. El 30 de mayo de 2016, la demandante presentó una demanda ante el TEDH, que en marzo de 2021 dictó sentencia condenatoria contra el Estado español, por violación del Artículo 3 CEDH, en su vertiente procesal.²

¹ Vídeo de los hechos denunciados. Publicado por la Comisión Legal Sol. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qYW52b1fgBA>

² TEDH, *Asunto López Martínez C. España. Demanda n° 32897/16*, (Estrasburgo, 9 de marzo de 2021). Disponible en: <https://rightsinternationalspain.org/wp-content/uploads/2022/04/CASE-OF-LOPEZ-MARTINEZ-v.-SPAIN-Spanish-Translation-by-the-Spanish-Ministry-of-Justice.pdf>

Caso número 2

Lugar y fecha de los hechos: Barcelona, 1 de octubre de 2017.

Cuerpo policial: Cuerpo Nacional de Policía.

Afectación: Pérdida de la visión del ojo derecho y múltiples fracturas en la estructura ósea de la cara.

Carencias identificadas de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas:

- Falta de control de los superiores jerárquicos en terreno.
- Falta de trazabilidad en el uso de las armas.
- Falta de una investigación interna por parte del CNP.

Hechos denunciados: el 1 de octubre de 2017, centenares de personas se congregaron alrededor de la Escuela Ramon Llull de Barcelona, uno de los centros de votación del referéndum convocado por la Generalitat de Cataluña para esa fecha. En el marco de la actuación policial para impedir su celebración, ordenada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, varias unidades de las Unidades de Intervención Policial del Cuerpo Nacional de Policía se habían desplazado a ese colegio, en el que hicieron uso de la fuerza para acceder al interior e incautar las urnas y papeletas. Posteriormente, cuando uno de los grupos policiales se retiraba del Colegio, varias personas realizaron una sentada pacífica en protesta por la actuación policial, impidiendo el paso de las furgonetas policiales en la calle Sardeña. Pasados unos minutos, el mando policial a cargo de los agentes inició una carga policial para provocar la retirada de las personas que se encontraban sentadas con las manos en alto. Inició la carga haciendo uso de los bastones policiales de arriba abajo contra las personas que estaban sentadas en el suelo y, pocos segundos después, ordenó que se hiciera uso de las escopetas de balas de goma. Uno de los agentes disparó en varias ocasiones hacia R. E., hasta que, en el tercer disparo, realizado a 14,12 metros de distancia —distancia no permitida por la circular que regula el uso de estas armas, de 3 de septiembre de 2013—, el proyectil le impactó en la cara, provocándole la pérdida de la visión del ojo y varias fracturas. En el lugar había distintos superiores

jerárquicos que ordenaron, autorizaron o no impidieron, pudiendo hacerlo, el uso de las balas de goma.

Procedimiento judicial: el procedimiento judicial se inició por denuncia de la Generalitat de Cataluña el mismo día 1 de octubre, denuncia que fue incoada por el juzgado de instrucción número 7 de Barcelona que estaba de guardia ese día. Todas las intervenciones del Cuerpo Nacional de Policía en los distintos colegios de Barcelona (27) fueron investigadas en el marco de las mismas diligencias previas, si bien se incoaron piezas separadas para facilitar la gestión de la investigación. Durante el proceso judicial se han llevado a cabo multitud de diligencias de prueba, como petición de información al CNP, declaración de agentes de policía en condición de investigados (más de cincuenta), periciales de fotografía y vídeo, declaraciones testificales, etc.

En fecha 1 de octubre de 2020, la acusación particular y algunas acusaciones populares personadas en la causa solicitaron que los hechos derivados de la carga policial que tuvo lugar en la calle Sardeña fueran separadas de la causa principal y convertidas en un procedimiento ordinario, puesto que la pérdida de un órgano principal ocasionada a R. E. podría ser constitutiva de un delito más grave, con una pena aparejada de más de nueve años de prisión. La petición fue inicialmente rechazada por el juez instructor y recurrida por las acusaciones. En fecha 7 de junio de 2021, la Au-

diencia Provincial estimó el recurso y ordenó la incoación de sumario, así como la práctica de la diligencia de instrucción solicitada por la acusación particular, consistente en la ampliación del Informe pericial de la Unidad de Fotografía y Vídeo de los Mossos d'Esquadra para determinar si el agente bocachero en cuestión disparó hasta en tres ocasiones en dirección a R. E., la ubicación de los mandos policiales en el curso de los disparos y si una vez lesionado R. E., los agentes siguieron disparando en dirección a las personas que le estaban socorriendo y pidiendo ayuda a los agentes.

Una vez incoado sumario y con anterioridad a recibir el resultado del Informe pericial mencionado, el juez de instrucción dictó auto de procesamiento, en fecha 9 de junio de 2022, contra el mando policial que inició la carga policial y autorizó el uso de las balas de goma,

contra el bocachero que presuntamente lesionó a R. E. y contra otros dos agentes que hicieron uso de la fuerza y presuntamente lesionaron a otras personas. El auto de procesamiento ha sido recurrido por las acusaciones, y a fecha de cierre de la edición del presente informe, no ha habido resolución al respecto. Sin embargo, en fecha 21 de julio de 2022 se dio traslado a las partes del informe de la Unidad de Fotografía y Video de los Mossos d'Esquadra que confirma que el agente bocachero disparó en dirección a R. E. hasta en tres ocasiones, siendo la del disparo lesivo la tercera, y que sus superiores jerárquicos se encontraban en el lugar de los hechos, así como los disparos posteriores por parte de la línea policial hacia las personas que estaban socorriendo a R. E.

Caso número 3

Lugar y fecha de los hechos: Barcelona, 29 de mayo de 2013.

Cuerpo policial: Cuerpo Nacional de Policía.

Afectación: Discriminación racista. Bofetada.

Carencias identificadas de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas:

- Falta de control de las paradas policiales de identificación por perfil étnico-racial.
- Falta de una investigación judicial exhaustiva y eficaz.
- Falta de una investigación interna por parte del CNP.

Hechos denunciados:¹ Z. Muhammad es un joven paquistaní con permiso de residencia a largo plazo, que le permite vivir y trabajar en el Estado español por tiempo indefinido. El 29 de mayo de 2013 se encontraba paseando con un amigo en una concurrida calle de Barcelona, de regreso a casa, cuando una patrulla de la Policía Nacional detuvo su coche junto a ellos. Uno de los agentes bajó la ventanilla del coche y pidió

sus documentos (Número de Identificación de Extranjeros - NIE). Ambos los presentaron de inmediato. Después de entregar su documento, Z. Muhammad preguntó al agente que le había solicitado los documentos por las razones del control de identidad, ya que alrededor había numerosa población blanca, y nadie más había sido requerido para identificación. En concreto, Z. Muhammad denunció que la conversación fue la siguiente:

Agente 1: “No le voy a pedir la identificación a un alemán.”

¹ Open Society Justice Initiative, *Zeshan Muhammad v. Spain Application. Application to the European Court of Human Rights* (8 de mayo de 2017). Disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/a1a8a4c7-8aed-4624-bf59-a32e359c48d8/echr-zeshan-muhammad-v-Spain-20170508.pdf>

Z. Muhammad: “¿Es por mi apariencia y el color de mi piel?”

Agente 1: “Sí, porque eres negro y punto.”

Inmediatamente después de que el Agente 1 admitiera que el motivo de la detención fue el color de piel de Z. Muhammad, este, respetuosamente —según consta en la denuncia—, le dijo al oficial que no era necesario abusar de su autoridad. En ese momento, el Agente 1 salió del automóvil y frente a una docena de personas en las inmediaciones, abofeteó a Z. Muhammad y lo empujó dentro del automóvil mientras decía que lo arrestaban “por listo”.

Una vez en el coche, y de camino a la comisaría de la Policía Nacional en el puerto de Barcelona, donde fue trasladado, el Agente 1 lo amenazó con posibles consecuencias negativas a la hora de renovar su permiso de residencia y continuó insultándolo con expresiones marcadamente racistas, como “mono”. En la comisaría un tercer policía se refirió a él como “cerdo”. Después de aproximadamente una hora y media, fue liberado y los mismos dos policías que lo habían detenido lo llevaron a una parada de autobús.

Procedimiento judicial:² La misma tarde del 29 de mayo, Z. Muhammad y su amigo quisieron interponer una denuncia ante los Mossos d’Esquadra por la conducta de los agentes de la Policía Nacional que los habían identificado. No obstante, manifestó que los Mossos le dijeron que ellos no recibían denuncias contra policías y que debía dirigirse a los tribunales, a pesar de tener la obligación de recoger la denuncia de la persona afectada y ponerla en conocimiento de la autoridad judicial. Al día siguiente logró interponer la denuncia en el juzgado de instrucción de Barcelona. El procedimiento penal previo al juicio se relacionó con la detención ilegal, pero no incluyó la identificación discriminatoria, dado que en el Estado español esta acción no es un delito. El juez de instrucción, finalmente, archivó el procedimiento penal y la sala de apelación confirmó su decisión.

Apoyado por SOS Racisme Catalunya, en de abril de 2014, presentó una demanda administrativa por daños y perjuicios contra el Ministerio del Interior, quien desestimó la demanda.

Ignorando las evidencias presentadas por Z. Muhammad, la resolución del Ministerio concluyó que su reclamo fue sustentado únicamente en su testimonio, el cual difería de las autoridades policiales. En su demanda, solicitó a las autoridades un reconocimiento de que la identificación por perfil étnico-racial que enfrentó fue discriminatoria. También solicitó una reparación en forma de compensación por daños morales, y una disculpa pública para restaurar su dignidad.

En enero de 2015, inició un procedimiento contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, contra la desestimación del Ministerio. Durante el juicio, el juez rechazó la solicitud del abogado de Z. Muhammad de citar e interrogar a los oficiales de policía. En septiembre del mismo año, la Audiencia Nacional desestimó la demanda y concluyó que Z. Muhammad no había fundamentado su demanda, basándose en la existencia de versiones contradictorias de los hechos. En octubre, presentó una solicitud de revisión de la decisión judicial por nulidad ante el Tribunal Supremo, que también fue desestimada en mayo de 2016. En noviembre de ese mismo año, el Tribunal Constitucional inadmitió a trámite el caso por considerarlo “no relevante”, a pesar de que en el recurso se alegaba que las identificaciones por perfil étnico-racial violan la Constitución y las normas internacionales vinculantes para el Estado español. Finalmente, en mayo de 2017 el caso fue elevado al TEDH, donde en el momento de cierre de este informe se está a la espera de sentencia.

La demanda presentada ante el TEDH, con el apoyo de la Open Society Justice Initiative, argumenta que la interceptación de Muhammad por la policía fue discriminatoria por razón de raza, color u origen étnico (Protocolo 12 CEDH); se violó el derecho a su vida privada en el marco de un procedimiento que lo humilló en público y contribuyó a fomentar estereotipos por grupo étnico (Artículo 8 CEDH), al tiempo que el procedimiento judicial descrito supuso una violación de su derecho a un proceso justo, al considerar que fue imparcial y no se garantizó que su causa fuera oída de manera equitativa (Artículo 6.1 CEDH).³

³ Open Society Justice Initiative, “Zeshan Muhammad v. España”, sin fecha. Disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/litigation/zeshan-muhammad-v-espana/es>

² Ibid.

Caso número 4

Lugar y fecha de los hechos: Melilla, 2 de marzo de 2022.

Cuerpo policial: Guardia Civil y Policía Nacional.

Afectación: 20 personas tuvieron que ser hospitalizadas por heridas y contusiones. Asimismo, la Asociación Marroquí de Derechos Humanos (AMDH), en la ciudad de Nador, denunció que 31 personas migrantes, heridas, fueron trasladadas al hospital Hassani de la ciudad, tres de ellas, en estado grave.¹

Carencias identificadas de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas:

- Falta de identificación de los agentes policiales.
- Omisión de los superiores jerárquicos en terreno.
- Falta de una investigación interna por parte de la Guardia Civil.
- Falta de control del procedimiento de retorno en frontera.

¹ Open Society Justice Initiative, “Zeshan Muhammad v. España”, sin fecha. Disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/litigation/zeshan-muhammad-v-espana/es>

Hechos denunciados: El 2 de marzo de 2022, alrededor de las 09.30 h de la mañana, cerca de quinientas personas lograron cruzar el vallado fronterizo que separa Marruecos y Melilla. Según imágenes difundidas por medios de comunicación, puede analizarse algunas de las actuaciones policiales que se llevaron a cabo, entre las cuales destacan tres momentos. El primero² se corresponde con el descenso de una de las personas a través del vallado. Desde el inicio se observa a un grupo de agentes de Guardia Civil esperando abajo, algunos de los cuales incumplen la normativa vigente en materia de identificación. Una vez en el suelo, y a pesar de que la persona levanta los brazos —símbolo universal de rendimiento—, los agentes hacen un uso desproporcionado del bastón policial, golpeando de arriba abajo, incluso cuando la persona ya se encontraba completamente reducida e inmovilizada. Asimismo, uno de los agentes le profiere tres patadas.

² Varo, L.J., “Unas 2.500 personas intentan acceder a Melilla en un salto a la valla”, *El País*, 2 de marzo de 2022. Disponible en: <https://el-pais.com/espana/2022-03-02/unas-2000-personas-intentan-acceder-a-melilla-en-un-salto-masivo-a-la-valla.html>

De igual forma, en un segundo vídeo³ se observa a varios agentes policiales de Guardia Civil y Policía Nacional sin identificar correctamente, llevando a cabo retornos en la frontera sin que la persona hubiese tenido opción de acreditar su situación de vulnerabilidad y solicitar asilo, en caso de que se correspondiera. En concreto, se observa cómo agentes de la Guardia Civil trasladan a una de las personas inmovilizadas hacia una de las puertas de la valla y la devuelven sin un procedimiento que garantice sus derechos básicos, tales como asistencia médica y jurídica o a traducción. En las imágenes también se aprecia que algunas de ellas presentan heridas cuando son retornadas a Marruecos.

Por último, un tercer vídeo,⁴ en este caso publicado en la cuenta de Twitter de la entidad Solidary Wheels, refleja una actuación de agentes de la Guardia Civil en la que golpean

³ Cuenta de Twitter de RTVE Melilla, publicado el 3 de marzo de 2022. Disponible en: <https://twitter.com/RTVEMelilla/status/1499475809987350534?s=20&t=pIFlOzIFxoR3H7hvJU8AjA>

⁴ Cuenta de Twitter de RTVE Melilla, vídeo publicado el 3 de marzo de 2022. Disponible en: <https://twitter.com/RTVEMelilla/status/1499475879998726146?s=20&t=pnbgkt10jV1WrNoG2jKJSw>

en las piernas a una persona que habría cruzado el vallado, pese a que ésta ya se encontraba en el suelo.

Procedimiento en curso: Desde la sociedad civil organizada se hizo llegar una queja al Defensor del Pueblo y se solicitó su intervención para incoar una investigación por los hechos denunciados, a fin de establecer quién dio las órdenes de estas actuaciones y quiénes participaron de ellas. Se solicitó, también, que si en el marco de la investigación abierta se observaban hechos que pudieran revestir indicios de delito, los mismos fueran trasladados, junto con la prueba obrante, a la Fiscalía, y que el resultado de la investigación fuera

entregado a las unidades de asuntos internos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil a efectos de sumar la investigación realizada a los eventuales procedimientos internos de evaluación y sanción que pudieran haberse abierto.

A fecha de cierre del presente informe, la única información conocida es que el Defensor del Pueblo ha pedido información a la Secretaría de Estado de Seguridad sobre la actuación de los agentes del caso.

Caso número 5

Lugar y fecha de los hechos: Melilla, 24 de junio de 2022.

Cuerpo policial: Guardia Civil.

Afectación: Decenas de personas heridas y retornadas en frontera. Al menos cuarenta personas fallecidas¹ en el lado de la valla donde actuaban las FCS marroquíes, según han denunciado organizaciones de derechos humanos en terreno.

Carencias identificadas de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas:

- Falta de identificación de los agentes policiales.
- Omisión de los superiores jerárquicos en terreno.
- Falta de control del procedimiento de retorno en frontera.

1 Caminando Fronteras, *Monitoreo Derecho a la Vida 2022: Masacre frontera Nador-Melilla 24J (2022)*. Disponible en: <https://caminandofronteras.org/wp-content/uploads/2022/07/CaminandoFronteras-MasacreMelilla24J.pdf>

Hechos denunciados: El 24 de junio de 2022, un amplio grupo de personas migrantes de países de África sud sahariana intentaron atravesar el vallado fronterizo en las inmediaciones del Paso Fronterizo de Barrio Chino, Melilla. En ese intento intervino un operativo policial coordinado entre las FSCE españolas y la Gendarmería marroquí, cuya actuación coordinada no garantizó la seguridad e integridad física de las personas migrantes, al ejercer una violencia excesiva y desproporcionada. En el marco de dicha actuación se hizo uso de

material antidisturbios por parte de las FCS españolas,² como botes de humo, gases lacrimógenos y, varios testigos, afirmaron también que se lanzaron balas de goma. Por su parte, se observó el lanzamiento de piedras por parte

2 Saiz-Pardo, M. "Interior autoriza el uso masivo material antidisturbios en las vallas limitado tras la tragedia del Tarajal", *La voz de Galicia*, 5 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/espana/2022/07/04/interior-autoriza-uso-masivo-material-antidisturbios-vallas-tras-tragedia-tarajal/00031656954258403206835.htm>

de la Gendarmería marroquí,³ que actuó en territorio español, haciendo uso de la fuerza.⁴ A pesar del uso de este material antidisturbios, las causas de la muerte de al menos cuarenta personas siguen sin ser esclarecidas.

En los videos publicados a través de redes sociales por fotoperiodistas y organizaciones de derechos humanos en terreno, puede observarse como miembros de la Gendarmería marroquí son autorizados para entrar en territorio español,⁵ y la Guardia Civil les transfiere la custodia de algunas personas para devolverlas a Marruecos. Ello evidenciaría el ejercicio de la jurisdicción del Estado español sobre estas personas, algunas de ellas heridas. No obstante, las FCS rechazaron en frontera a las personas de forma inmediata⁶ sin prestar especial atención a la categoría de personas especialmente vulnerables, obligación señalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 172/2020.

Las devoluciones sumarias se produjeron a las 11.00 horas, cuando los cuerpos de las víctimas ya yacían abandonados en el lado de la valla desde hacía varias horas.⁷ No obstante, las autoridades españolas acordaron la devolución de los supervivientes y su entrega a las autoridades. De lo anterior se desprende que las autoridades españolas conocían la situación de violencia y trato degradante que se estaba dispensando a las personas migrantes en Marruecos⁸ y, haciendo caso omiso de su obligación de protección, acordaron la devolución.

3 Cuenta de Twitter de Javier Bernardo, fotoperiodista del Diario Público. Información publicada el 25 de junio de 2022. Disponible en: <https://twitter.com/JaviBernardoP/status/1540660634836209664/photo/4>

4 Ibid.

5 Cuenta de Twitter del Diario Público, vídeo publicado el 26 de junio de 2022. Disponible en: https://twitter.com/publico_es/status/1541106766842167296?s=21&t=1G9CECiknRBicBUOnvb83A

6 Sánchez, G., "Los supervivientes del salto de Melilla denuncian que la Guardia Civil los golpeó y devolvió a Marruecos a personas heridas", *Eldiario.es*, 4 de julio del 2022. Disponible en:

https://www.eldiario.es/desalambre/supervivientes-salto-melilla-denuncian-guardia-civil-golpeo-devolvio-marruecos-personas-heridas_1_9143817.html; y Cuenta de Twitter de Irídia, información publicada el 25 de junio de 2022. Disponible en: https://twitter.com/centre_IRIDIA/status/1540670453764591619

7 Cuenta de Twitter de la organización AMDH Nador, vídeo publicado el 25 de junio de 2022. Disponible en: <https://twitter.com/NadorAmdh/status/1540589250143461377>

8 Cuenta de Twitter de la organización AMDH Nador, vídeo publicado el 25 de junio de 2022. Disponible en: <https://twitter.com/NadorAmdh/status/1540488680283971586>

Procedimiento en curso: El Defensor del Pueblo inició una investigación y solicitó información al Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad) y al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Dirección General de Atención Humanitaria) en relación con el caso. Por su parte, la Fiscalía General del Estado ha abierto una investigación por los mismos hechos. Sin embargo, tardó más de una semana en personarse en el lugar de los hechos para tomar declaración a las personas supervivientes, así como para recopilar pruebas.

Se desconoce si los mecanismos internos de la Guardia Civil han abierto una investigación interna y qué diligencias de conservación de prueba se han realizado. En todo caso, según han declarado dos diputados adscritos a la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados (Jon Iñarritu y María Dantas) en la zona de los hechos quedaban restos de material antidisturbios, así como restos de sangre, más de una semana después de los hechos. Tampoco se ha podido establecer si se ha realizado una inspección ocular y recopilación de prueba por parte del Servicio de Asuntos Internos de la Guardia Civil.

En el momento de cerrar este informe se está llevando a cabo una investigación por parte del Ministerio Fiscal, así como por parte del Defensor del Pueblo. Las organizaciones de derechos humanos también están investigando los hechos, por lo que es muy complejo, en el momento de publicación de este informe, extraer conclusiones acerca de las causas de la muerte de al menos cuarenta personas.

Caso número 6

Lugar y fecha de los hechos: Playa del Tarajal, Ceuta, 6 de febrero de 2014.

Cuerpo policial: Guardia Civil.

Afectación: Catorce personas fallecidas en el mar y una desaparecida.

Carencias identificadas de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas:

- Falta de control de los superiores jerárquicos en terreno.
- Falta de trazabilidad de las armas policiales empleadas.
- Falta de una investigación interna por parte de la Guardia Civil.
- Falta de control del procedimiento de retorno en frontera.
- Falta de una investigación judicial exhaustiva y eficaz.

Hechos denunciados: El 6 de febrero de 2014 al menos catorce personas murieron ahogadas, y una desapareció, según documentó la Coordinadora de Barrios, una de las organizaciones que ejerció la acusación popular en el procedimiento penal. Otras veintitrés fueron devueltas a las autoridades marroquíes desde la misma playa de El Tarajal (Ceuta) sin tramitarse ningún procedimiento formal, según la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). De acuerdo con CEAR, “mientras estas personas se encontraban en el agua, agentes de la Guardia Civil intentaron evitar que alcanzasen tierra firme mediante el uso excesivo de la fuerza y de material antidisturbios, como pelotas de goma, salvas detonadoras, y botes de humo, como reconocieron posteriormente las autoridades españolas que testificaron sobre el caso Tarajal”.¹

Procedimiento judicial: Por estos hechos se abrió un procedimiento penal ante el juzgado de instrucción 6 de Ceuta, en que se imputó a los 16 agentes de la Guardia Civil que intervinieron. Sin embargo, este procedimiento fue archivado hasta en dos ocasiones, volviendo a reabrirse en agosto de 2018. En esa ocasión, la Audiencia Provincial de Cádiz ordenó

reabrir el caso considerando que “si bien es cierto que la protección de la frontera se activa frente a intentos de entrada ilegal, no puede dar pábulo a sobreentender, ni remotamente, que las fronteras o espacios entre las mismas son zonas de excepción en relación a los derechos humanos”. También que los guardias civiles “podían haber auxiliado a los migrantes y se abstuvieron sin causa que justifique su omisión”.²

No obstante, el 30 de octubre de 2019, el caso Tarajal fue archivado por tercera vez. El motivo alegado fue la falta de personación de acusación particular, pese a que las familias de seis víctimas solicitaron personarse en la causa y se rechazó tal petición en dos ocasiones. Esta decisión fue confirmada por la Audiencia Provincial de Cádiz, en junio de 2020. En agosto de 2020 todas las organizaciones personadas en la causa como acusación popular se unificaron y presentaron un recurso de casación ante el Tribunal Supremo.²⁴ El 2 de junio de 2022, el Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación contra el sobreseimiento de la causa, lo cual ha cerrado el caso sin que exista ningún tipo de depuración de responsabilidades por lo ocurrido.

¹ CEAR, Caso Tarajal: 15 muertes y siete años de impunidad, 5 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.cear.es/caso-tarajal/>

² Ibid.

Caso número 7

Lugar y fecha de los hechos: Barcelona, 13 de noviembre de 2020.

Cuerpo policial: Agentes del Área Regional de Recursos Operativos de los Mossos d'Esquadra.

Afectación: Equimosis y erosiones de distinta intensidad en la cara, cervicales, brazos y muñecas, traumatismo en la boca con fracturas en distintas piezas dentales, así como trastorno de estrés postraumático.

Carencias identificadas de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas:

- Falta de control de los superiores jerárquicos en terreno.

Hechos denunciados: El día 13 de noviembre de 2020, sobre las 22.30 horas, la persona denunciante se encontraba con dos amigos más en el barrio de Ciutat Vella de Barcelona volviendo hacia su casa. Por el camino se encontraron con una patrulla policial que les dijo de forma respetuosa que debían volver a casa, dado el toque de queda acordado por el Gobierno en el marco de la declaración del estado de alarma. Poco después, en una plaza que estaba de camino, las tres personas vieron a un grupo de diez personas jóvenes hablando y bebiendo cerveza y siguieron cruzando la plaza. Una persona les ofreció venderles una lata de cerveza, a lo que accedieron dándole cinco euros. Justo en ese momento, apareció en la plaza una patrulla de seis agentes de la ARRO de los Mossos d'Esquadra, con lo que el individuo se marchó con los cinco euros sin darles la lata de cerveza. Las tres personas fueron tras él, recriminándole que se hubiera marchado con el dinero. En ese momento, el resto de jóvenes que estaban en la plaza se levantaron y fueron en la misma dirección, mezclándose con la persona denunciante y los dos amigos. La patrulla los siguió, indicándoles que se pararan, a lo que al final los jóvenes accedieron. Los agentes colocaron a todos los jóvenes en fila en la pared, pidiéndoles la identificación. Desde ese instante, el mando a cargo mostró una actitud agresiva, gritando a los jóvenes, que fueron enseñando su documentación. Los tres amigos les explicaron que ya les había parado otra patrulla y que les habían dejado irse a casa. La persona denunciante, además, le explicó que un hombre se había escapado con cinco euros que eran suyos, recriminán-

dole al agente que a él no lo hubieran parado. El caporal se colocó a menos de un metro de distancia de su cara, rompiendo la distancia de seguridad, y en un tono elevado, prepotente y nervioso, le dijo: “Escúchame. Yo no soy adivino ¿Tú eres adivino!? ¿Tú sabes lo que está pasando en la calle de atrás?!”. El Sr. I, ante esta actuación, le preguntó también “¿Y tú eres adivino?”.

Acto seguido, el caporal le golpeó fuertemente en la cara, cogió por el cuello, le estampó contra la persiana que tenía justo detrás, lo separó de los jóvenes, le propinó una patada, tirándole al suelo, junto con expresiones amenazantes y otros comentarios y acciones vejatorios, incluyendo el uso del bastón extensible. Otros agentes se acercaron, observando lo que sucedía sin impedirlo y participando en los hechos. Finalmente, se lo llevaron detenido a la Comisaría. Posteriormente, ya en dependencias policiales, redactaron una minuta policial faltando a la verdad, narrando hechos falsos y librándola a la Unidad Regional de Instrucción de Atestados. Como consecuencia de esta minuta policial, se incoó un procedimiento penal contra I.

Procedimiento judicial: inicialmente se incoó procedimiento penal en contra de I. por dos delitos leves de lesiones y un delito de atentado contra la autoridad. Al día siguiente, varios medios de comunicación se hicieron eco de la agresión sufrida por I. porque se filtró un vídeo grabado por una vecina donde se podía ver la actuación policial. A partir de los hechos, la División de Asuntos Internos de los Mossos d'Es-

quadra inició una investigación sobre lo ocurrido. Según información aparecida en medios de comunicación, al agente se le impuso una medida cautelar apartando a los agentes de su puesto de trabajo; se desconoce el alcance de la medida. El procedimiento penal contra I. se archivó, por considerar que los hechos narrados contra los agentes no se correspondían con la realidad, abriéndose juicio oral contra cuatro de los agentes y contra la Generalitat de Cataluña como responsable civil subsidia-

ria. Los delitos por los que la acusación popular acusa a los agentes son delitos contra la integridad moral, delito de lesiones, delito de detención ilegal y delito de falsedad documental en concurso con un delito de denuncia falsa. Al cierre del presente informe no se conoce el contenido del escrito de conclusiones de la acusación particular y del Ministerio Fiscal.

Caso número 8

Lugar y fecha de los hechos: Barcelona, 18 de octubre de 2019.

Cuerpo policial: Mossos d'Esquadra.

Afectación: Traumatismo craneoencefálico y fractura de la mandíbula por bala de foam. Requirió el ingreso en la UCI y la víctima sufre secuelas permanentes como pérdida del 85 % del oído afectado y un diagnóstico de epilepsia crónica.

Carencias identificadas de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas:

- Falta de control de los superiores jerárquicos en terreno.
- Falta de una investigación interna por parte del cuerpo de Mossos d'Esquadra y por la División de Asuntos Internos.
- Falta de trazabilidad de los lanzadores de foam.
- Imprecisión del rango de localización GPS de las furgonetas policiales.
- Falta de investigación eficaz en el marco del proceso administrativo.

Hechos denunciados: La persona afectada subía la calle Jardinetes de Gràcia en dirección norte alrededor de las 23 horas del día 18 de octubre de 2019, día de múltiples concentraciones y manifestaciones en Cataluña. En ese punto no había ninguna concentración ni masificación de gente; la que quedaba caminaba tranquila hacia la parte norte de la ciudad, alejándose del centro. Ya se había restablecido el tráfico en la Avenida Diagonal —previamente cortado por la manifestación— y en las calles adyacentes.

De repente, sin que se estuviera produciendo ningún altercado ni situación destacable, tres furgonetas del cuerpo de los Mossos d'Esquadra se acercaron a gran velocidad y se para-

ron momentáneamente en el cruce de la calle Córcega con avenida Diagonal y el Paseo de Gracia. Las furgonetas estuvieron paradas solo unos segundos, durante los cuales se dispararon dos proyectiles de foam contra las personas que subían hacia la calle Gran de Gracia, seguidos de dos proyectiles más cuando ya estaban en movimiento subiendo por la calzada lateral de Jardinetes de Gràcia, disparando hacia las personas que estaban en esa acera. Uno de los proyectiles impactó directamente en la cabeza de la persona afectada, causándole las lesiones reseñadas.

Las furgonetas continuaron la marcha, subiendo por el lateral de la calle, parando de nuevo más arriba y disparando contra la gente que

se dispersaba. Después volvieron a subir a las furgonetas y se fueron. Ninguno de los agentes ayudó a la persona afectada ni avisaron a ninguna ambulancia para poder asistirle.

Los hechos tuvieron eco mediático, llegando a tener conocimiento de ello el entonces presidente de la Generalitat y la consejera de Salud.

Procedimiento administrativo: por decisión de la persona afectada no se inició ningún procedimiento penal, optando por la vía administrativa de reclamación patrimonial. Esta se presentó el 16 de octubre de 2020, aportando numerosa documentación acreditativa de los hechos y proponiendo la declaración de varios testigos, incluida la persona perjudicada.

Solicitada información a la BRIMO sobre los hechos por parte de la instructora del procedimiento, la respuesta fue que no se podía aportar información sobre la actuación de la BRIMO en aquél punto concreto. Afirmando que “el cuerpo de Mossos d’Esquadra no cuenta con los recursos de geolocalización necesarios que permitan el rastreo preciso de

todos los movimientos de todas las furgonetas de la BRIMO que se produjeron en esa fecha y, por lo tanto, no se dispone de la trazabilidad detallada de todos los desplazamientos que se efectuaron por diferentes puntos de la ciudad que permitiera aportar la información concreta y detallada, como es habitual. Por todo ello, no se puede descartar o afirmar que el día de los hechos, en el punto concreto que se indica por parte de la reclamante existiera, una actuación mínima de efectivos de la BRIMO para evitar que se generara un nuevo foco de desorden público que agravara aún más la situación de desórdenes públicos que se produjeron en toda la ciudad”.

No se han practicado otras diligencias por parte de instructora del procedimiento, que en fecha 3 de diciembre de 2021 acordó la apertura del trámite de audiencia. Actualmente, hechas las alegaciones correspondientes, se está a la espera que se acuerden las diligencias reclamadas por la persona afectada o que se continúen los trámites para realizar una propuesta de resolución.

Caso número 9

Lugar y fecha de los hechos: Bilbao, 5 de abril de 2012.

Cuerpo policial: Ertzaintza.

Afectación: Muerte por traumatismo craneoencefálico, tras recibir el impacto de una bala de goma en la cabeza.

Carencias identificadas de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas:

- Falta de identificación de los agentes policiales.
- Falta de trazabilidad de las balas de goma.
- Falta de control de los superiores jerárquicos en terreno.
- Falta de una investigación interna por parte de la Ertzaintza.

Hechos denunciados: Iñigo Cabacas era un joven de 28 años que, el 5 de abril de 2012, se encontraba en el callejón María Díaz de Haro de Bilbao, una zona con numerosos bares a la que acudió para celebrar la victoria del Athletic Club de Bilbao contra el Schalke 04, tras un partido que se disputó el mismo día en el estadio de San Mamés. Tras recibir varias llamadas que advertían de una pelea en la zona, la policía decidió hacer una intervención con material antidisturbios, como balas de goma, a pesar de tratarse de una calle estrecha y de no haber supuesto habilitante para usarlas. Una de las balas de goma impactó en la cabeza de Iñigo y lo hirió de gravedad. Falleció cuatro días después en el hospital.

Procedimiento judicial: En la sentencia del caso penal, publicada por la Audiencia Provincial de Bizkaia el 29 de noviembre de 2018, quedó determinado que la carga policial en la que murió Iñigo “no estaba justificada de acuerdo con la normativa y protocolos de actuación en situaciones de orden público”, al tiempo que “fue inadecuada, de acuerdo con esa misma normativa, por las características del callejón, con reducidas dimensiones y con una sola vía de salida al fondo del callejón, lo que unido a la presencia en el lugar de una aglomeración de personas, dio lugar a una situación de atrapamiento y provocó situaciones de pánico, poniendo en riesgo la integridad física de los allí congregados”.¹

También destaca de la sentencia, el reconocimiento de que “la deficiente investigación que se llevó a cabo por la Ertzaintza”² condicionó la posterior investigación judicial. El Tribunal absolvió a cinco de los agentes imputados, al considerar que fue imposible determinar su implicación directa con el fallecimiento de Iñigo, fruto de una falta de trazabilidad de las armas. Sin embargo, condenó al máximo mando en terreno por no haber detenido la carga en la que murió Iñigo. En concreto, la Audiencia lo condenó a dos años de cárcel y cuatro de inhabilitación por homicidio imprudente, si bien con posterioridad le fue suspendida la pena de

prisión.³ El caso se cerró, finalmente, en enero de 2021, cuando el Tribunal Supremo ratificó el fallo de la Audiencia Provincial de Bizkaia. La abogada del caso, Jone Goirizelaia, anunció en el décimo aniversario de los hechos, en abril de 2022, que el caso será elevado ante el TEDH. En su intervención en el acto, señaló, también, la ausencia y respaldo de la Fiscalía en este caso que, según denunció, llegó a pedir la absolución de todos los encausados.⁴

La muerte de Iñigo Cabacas se cerró, además, sin que hubiera sanciones disciplinarias. Una vez la sentencia quedó en firme con el pronunciamiento del Tribunal Supremo y, por tanto, cuando se pueden hacer efectivas las medidas disciplinarias que correspondan, el actual consejero de Seguridad de la Comunidad Autónoma Vasca, Josu Erkoreka, compareció ante el Parlamento para explicar que, de los seis ertzaintzas encausados, cinco ya no pertenecían a la Ertzaintza, por lo que no se les podía aplicar el código disciplinario. El sexto, un agente de base, lo único que hizo, según el consejero, fue seguir las órdenes de disparar, razón por la cual consideró que no podía ser sancionado.⁵

¹ Audiencia Provincial de Bizkaia, Sentencia núm. 82/2018, 29 de noviembre de 2018, p. 7.

² Audiencia Provincial de Bizkaia, Sentencia núm. 82/2018, 29 de noviembre de 2018, p. 9.

³ Redacción, “El ertzaina condenado por el caso Cabacas no entrará en prisión”, *Gara*, 21 de abril de 2021. Disponible en: https://www.naiz.eus/en/hemeroteca/gara/editions/2021-04-21/hemeroteca_articulos/el-ertzaina-condenado-por-el-caso-cabacas-no-entrara-en-prision

⁴ Cuenta de Twitter de Irídia, publicado el 9 de abril de 2022. Disponible en: https://twitter.com/centre_IRIDIA/status/1512817584936300547?s=20&t=zQg5ss8U4acHYsRL_a23hA

⁵ Iriondo, I., “La muerte de Iñigo Cabacas se cierra además sin que haya tampoco sanciones disciplinarias”, *Naiz*, 15 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.naiz.eus/en/info/noticia/20211215/la-muerte-de-inigo-cabacas-se-cierra-ademas-sin-sanciones-disciplinarias>

Caso número 11

Lugar y fecha de los hechos: Sabadell, 5 de mayo de 2021

Cuerpo policial: Policía Local de Sabadell

Afectación: Policontusiones, dolor con limitación de abducción en el hombro izquierdo, hematoma en la pierna izquierda, hinchazón en la mano izquierda, hematoma en dedo de la mano izquierda y hematoma en región mandibular derecha. La lesión en el brazo y mano izquierdos y la limitación de su movilidad le supuso varios días de baja laboral y la necesidad de un tratamiento de rehabilitación, de acuerdo con los informes médicos que lo acreditan. El parte médico también recoge que, además de las lesiones físicas, la persona sufrió un trastorno por estrés postraumático, con sintomatología ansiosa y depresiva, con dificultades para dormir, así como miedo a salir sola a la calle, bajo un estado de hiperalerta.

Carencias identificadas de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas:

- Falta de una investigación interna

Hechos denunciados: El 5 de mayo de 2021, la persona afectada salió a pasear a la perra de su pareja en un solar situado justo enfrente de casa. En un momento determinado, la perra se le escapó y, al no conseguir atraparla, subió a su domicilio para coger un trozo de queso y la pelota con la que juega habitualmente, con el fin de atraerla. Al volver a bajar apareció un vehículo de la Policía Local de Sabadell, del que bajó un agente que se dirigió a ella preguntándole de quién era el perro y cómo se llamaba. Ella respondió que era de su pareja y que ésta ya estaba en camino. El agente empezó a acosar a la perra y a gritar que la cogiera. Ella logró ponerle la correa, pero la perra estaba asustada y tiró fuerte de ella, obligándola a dar unos pasos hacia la acera. De repente, sintió un tirón en la espalda y, a continuación, una serie de empujones fuertes contra la pared del edificio, momento en que el agente le quitó de forma violenta la perra de las manos, mientras le hacía comentarios como: “este perro está muerto de hambre y me lo quedo yo” e “irás a dormir en el calabozo por chulita”. Toda esta situación fue contemplada por varios vecinos y paseantes que se concentraban en el solar a esa hora de la tarde.

Posteriormente, llegaron otros coches patrulla. Uno de los agentes le gritó a escasos centímetros de la cara: “dame el puto móvil” y, a continuación, la tiró al suelo, lo que le

provocó un dolor muy fuerte y una sensación de ahogo producida por el peso de los agentes que estaban encima de ella, mientras le ponían las esposas. Además de ponérsele encima, le aguantaron la cara con fuerza contra el suelo, con el cuello torcido. A pesar que la persona manifestaba que le estaban haciendo daño, los agentes continuaron, la detuvieron y la condujeron al vehículo policial. Posteriormente, la condujeron al hospital. A lo largo del trayecto, los agentes hicieron comentarios de carácter racista y vejatorio, como, por ejemplo, que la llevaban al hospital de San Félix “porque era gratis” o “Ah, eres boliviana, nos vamos a contagiar de sarna”.

La visita médica transcurrió con las esposas puestas, a pesar de que la persona afectada denunció que sentía mucho dolor y notaba que se le hinchaban las manos. Luego la condujeron a la comisaría de Policía Local y, una vez allí, en lugar de entrarla de inmediato, la dejaron encerrada en el coche un buen rato. Una vez dentro de la comisaría le quitaron las esposas y la sometieron a un registro con desnudo integral, sin que en ningún momento le dieran una explicación del por qué se procedía a hacerle un procedimiento de estas características —injustificado y humillante— y sin hacerlo constar en ninguna parte. La persona afectada fue dejada en libertad, una vez realizada su declaración con la asistencia del abogado de

oficio, designado a tal efecto. No obstante, los agentes intervinientes tramitaron una denuncia en su contra por resistencia y desobediencia a agentes de la autoridad.

Procedimiento judicial: Tres días después de los hechos, el 8 de mayo de 2021, la persona afectada interpuso denuncia manuscrita ante

el juzgado de Guardia de Sabadell contra los agentes actuantes por los hechos; denuncia que dio lugar a la incoación de un procedimiento de diligencias previas que se encuentra todavía en fase de instrucción.

Anexo 6

Fuentes de investigación cualitativas

El proceso de investigación ha contado con la realización de tres grupos focales y de 28 entrevistas semi-estructuradas, las cuales se relacionan a continuación:

Grupos Focales			
	Fecha	Nombre y apellidos	Perfil
Grupo 1. Personas expertas internacionales en materia de mecanismos externos e independientes de supervisión policial	28 de junio de 2022	Hamish Campbell	Independent Commission of Investigations (INDECOM), Jamaica
		Peter Vedel Kessing	Danish Institute for Human Rights in Denmark
		David West	Independent Police Complaints Authority (PCA) en Trinidad y Tobago
		Sean Tait	African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF)
		Thomas Probert	The Institute for International and Comparative Law in Africa – University of Pretoria and Centre of Governance and Human Rights – University of Cambridge
		Helena Solà	Organización Mundial contra la Tortura
Grupo 2. Representantes de Cuerpos Policiales	14 de junio de 2022	*	Representante del cuerpo de Mossos d'Esquadra
		*	Representante de la Ertzaintza
		*	Representante de la Policía Foral de Navarra
		David Martín	Inspector de la Policía Local de Fuenlabrada y consultor experto del Consejo de Europa
Grupo 3. Representantes de la sociedad civil	21 de junio de 2022	Laura Medina	Som Defensores
		Ter García	Periodista de El Salto
		Sergio García	Grupo de Estudios sobre la Historia de la Prisión y las Instituciones Punitivas (GEHPIP) / Coautor de “Metropolice”
		Larissa Saud	SOS Coordinadora y miembro del Área de comunicación de SOS Racisme Cataluña
		María Corral Bermejo	Stop Represión Granada

Entrevistas semi-estructuradas			
Nombre y apellidos	Perfil	Fecha	Vía / Lugar
Kevin Blowe	Coordinador de campañas de NETPOL	17 de mayo de 2022	Correo electrónico
Anaïs Franquesa	Codirectora de Irídia y una de las fundadoras de Som Defensoras	17 de mayo de 2022	Barcelona
Ter García	Periodista de El Salto	17 de mayo de 2022	Correo electrónico
Giada Negri	Coordinadora de investigación e incidencia política de European Civic Forum	25 de mayo de 2022	Telefónica
Larissa Saud	Coordinadora y miembro del Área de comunicación de SOS Racisme Catalunya	31 de mayo de 2022	Telefónica
Graham Smith	Consultor de derechos humanos del Consejo de Europa, especializado en combatir la impunidad de los malos tratos.	13 de junio de 2022	Online
Jaume Saura	Adjunto de la Síndica de Greuges de Catalunya	16 de junio de 2022	Barcelona
*	Miembros del Gabinete del Defensor del Pueblo	27 de junio de 2022	Madrid
Eric Sanz de Bremond	Abogado del Caso López Martínez c. España, miembro de la Red Jurídica y de la Comisión Legal Sol	27 de junio de 2022	Madrid / Online
Gustavo S.B.	Persona afectada. Denunció una agresión física y verbal por parte de agentes de Mossos d'Esquadra vestidos de paisano.	29 de junio de 2022	Barcelona
Sònia Andolz	Directora General de Administración de Seguridad de la Generalitat de Catalunya	6 de julio de 2022	Barcelona
Masha Lisitsyna	Co-autora del informe Who polices the police?. Open Society Foundation	6 de julio de 2022	Online
Julen Arzuaga	Abogado creador del Observatorio de Derechos Humanos de Euskal Herria. Actual diputado de la coalición EH Bildu en el Parlamento Vasco.	7 de julio de 2022	Bilbao
Nicola Tanno	Perdió un ojo por el impacto de una bala de goma. Miembro de la Asociación Stop Balas de Goma	7 de julio de 2022	Barcelona
Albert Fages	Coordinador de la Oficina por la No Discriminación del Ayuntamiento de Barcelona	8 de julio de 2022	Telefónica
Pascual Cortés	Autor del informe "Policía bajo la Lupa", publicado por Amnistía Internacional	11 de julio de 2022	Barcelona
*	Representante de la Ertzaintza	18 de julio de 2022	Cuestionario por escrito
Youssef Ouled	Periodista e investigador del área de antidiscriminación de Rights International Spain	20 de julio de 2022	

Daniel Canales	Investigador de Amnistía Internacional	20 de julio de 2022	Madrid
Beatriz Villahizán	SOS Racismo Nafarroa	20 de julio de 2022	Online
Pau Pérez	Doctor en psiquiatría y director clínico del Centro Sir[a]	20 de julio de 2022	Madrid
Verónica Molina	Abogada de SOS Racismo Madrid	20 de julio de 2022	Madrid
Ignacio González	Jueces por la Democracia	20 de julio de 2022	Madrid
*	Fiscal	21 de julio de 2022	Online
Ramiro García de Dios	Entre 1987 y 2018 ejerció en la jurisdicción penal como juez de instrucción, de tribunal y de control de garantías del CIE de Aluche (Madrid). Actualmente se encuentra jubilado.	22 de julio de 2022	Telefónica
Sergio García	Miembro del Grupo de Estudios sobre la Historia de la Prisión y las Instituciones Punitivas (GE-HPIP) / Coautor de "Metropolice".	27 de julio de 2022	Correo electrónico
Leire Martín	Abogada de Zuzenki	29 de julio y 1 de agosto de 2022	Online
*	Representante de la Secretaría de Estado de Seguridad	5 de agosto de 2022	Online

*Estas personas han solicitado mantener su anonimato.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUDH. *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden*. Naciones Unidas, 2020.

ACNUDH. *Manual de capacitación para la fiscalización de los Derechos Humanos*. Naciones Unidas, 2001.

Aluna Acompañamiento Psicosocial. *Claves hacia un acompañamiento psicosocial. Cuaderno principal*. 2015. Disponible en: https://docs.wixstatic.com/ugd/536db9_4b1749e680c5415c-8b32818a75f6effc.pdf

Alston, P. *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias: Estudio de mecanismos de control de la policía (A/HRC/14/24/Add.8)*. Naciones Unidas, 2010.

Amnistía Internacional. *Policías bajo la lupa: Cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la Policía en las Américas*. 2021.

Amnistía Internacional. *ESPAÑA: informe al Comité contra la Tortura. 62º Período de sesiones, lista de cuestiones previa a la presentación del séptimo informe*. Londres: 2017.

Amnistía Internacional. *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. 2016.

Amnistía Internacional. *El control de la policía*. 2015.

Amnistía Internacional. *ESPAÑA: el derecho a protestar, amenazado*. Reino Unido: 2014. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/eur41/001/2014/es/>

Ararteko. *Informe al Parlamento Vasco 2021*. Vitoria-Gasteiz: 2022.

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. *Ethnic profiling in Europe: a matter of great concern. Resolution 2364*. 2021.

Baró, M. *Psicología Social de la Guerra: Trauma y Terapia*. San Salvador: UCA Editores, 1990.

Cabrera, M. L. "Efectos de la impunidad en el sentido de justicia". *Revista Psicología Política* núm. 23. 2001.

Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia. *Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión)*. Consejo de Europa, 27 de febrero de 2018.

Comité contra la Tortura. *Séptimo informe periódico que España debía presentar en 2019 en virtud del artículo 19 de la Convención (CAT/C/ESP/7)*. 13 de marzo de 2020.

Comité de Derechos Humanos. *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos sobre el examen periódico universal: recopilación sobre España. 35º período de sesiones*. Naciones Unidas: 20 al 31 de enero de 2020.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. *Informe del grupo de trabajo de expertos sobre los afrodescendientes acerca de su misión a España (A/HRC/39/69/Add.2)*. Naciones Unidas, 14 de agosto de 2018.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. *Informe del Grupo de trabajo sobre el examen periódico universal: España (A/HRC/44/7)*. Naciones Unidas, 18 de marzo de 2020.

Consejo de Derechos Humanos. *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de manifestación y asociación y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre la gestión adecuada de las manifestaciones (A/HRC/31/66)*. Naciones Unidas, 4 de febrero de 2016.

Danish Institute for Human Rights. *Police Oversight Mechanism*. 2018.

Defender a Quien Defiende. *Protección de derechos durante el estado de alarma*. 2020.

Defensor del Pueblo. *Informe anual 2013 y debates en las Cortes Generales*. Madrid: 2014.

Defensor del Pueblo. *Informe anual 2021 y debates en las Cortes Generales*. Madrid: 2022.

Dirección General de Coordinación de las Policías Locales del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña. *Informe de las policías locales 2020*. 2021.

FRA. *Guía para prevenir la elaboración ilícita de perfiles en la actualidad y en el futuro*. Luxemburgo: 2019.

Gobierno Vasco. Memoria. *Viceconsejería de Seguridad*. 2021.

Íridia. *Anàlisi dels mecanismes de control del cos de Mossos d'Esquadra*. Barcelona: 2022.

Íridia. *Informe fent visible l'invisible: impactes psicosocials de la violència institucional. la impunitat i la revictimització a revisió*. Barcelona: 2021. Disponible en: <https://iridia.cat/publicacions/fent-visible-linvisible-informe-sobre-els-impactes-psicosocials-de-la-violencia-institucional/>

Íridia. *Informe sobre violencia institucional 2021*. Barcelona: 2021. Disponible en: <https://iridia.cat/publicacions/informe-sobre-violencia-institucional-2021/>

Íridia y Novact. *Stop balas de goma. Informe sobre el empleo e impactos de las balas de goma en el Estado español desde un enfoque de derechos humanos (2000-2020)*. Barcelona: 2021.

Íridia y Novact. *Vulneraciones de derechos humanos en las deportaciones*. Barcelona: 2020.

Mamadou, Ouled et al. *Crisis Sanitaria Covid-19. Racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España*. RIS y Equipo de Implementación del Decenio Afrodescendiente en España, 2020.

Oficio de la Dirección General de Policía. *Expediente núm. 001-019340, sobre expedientes disciplinarios instruidos como consecuencia de no portar el número identificativo*. 15 de enero de 2018.

Oficio de la Dirección General de Policía. *Expediente núm. 001-054852, sobre la circular empleo de material antidisturbios*. 30 de marzo de 2021.

Open Society Justice Initiative. *Who polices the Police? The Role of Independent Agencies in Criminal Investigations of State Agents*. 2021.

OSCE. *Guidebook on Democratic Policing*. 2008.

OSCE. *Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos*. 2016.

Pastor, S. *Los derechos humanos en la función policial: recetas para mejorar la formación y la rendición de cuentas en los cuerpos policiales*. Revista Debate Jurídico, Núm. 6. RIS: sin fecha.

Pérez-Sales, P., Eiroa-Orosa, F., Fernández, I., Olivos, P., Vergara, M., Vergara, S., Barbero E. *La medida del impacto psicológico de experiencias extremas. Cuestionario VIVO diseño, validación y manual de aplicación* Madrid: Irredentos Libros, 2013.

Pérez-Sales, P. “Salud mental, violencia política y catástrofes”, en Rodríguez A. (ed). *Psiquiatría y sociedad. La salud mental frente al cambio social*. Instituto Colombiano del Sistema Nervioso. Universidad de El Bosque, 2007.

RIS. *Communication. In accordance with Rule 9.2 of the Rules of the Committee of Ministers regarding the supervision of the execution of judgements and of terms of friendly settlements. López Martínez vs. Spain (Application n° 32897/16)*. 25 de julio de 2022.

RIS y Plataforma para la Gestión Policial de la Diversidad. *Third party intervention in the case of Muhammad v Spain. Standards and best practices to combat ethnic profiling in policing Application no. 34085/17 European Court of Human Rights*. 9 de abril de 2018.

Secretaría de Estado de Seguridad. *Anexo 7 al párrafo 24. Respuestas previas de España. VII informe periódico. Comité contra la Tortura de Naciones Unidas. CAT/C/ESP/7*. 13 de marzo de 2020.

Secretaría de Estado de Seguridad. *Anexos al Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 19 de la Convención con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes. España CAT/C/ESP/6*. 5 de mayo de 2014.

Serra, L. *Directrices del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el límite democrático del uso de la violencia por parte de los cuerpos policiales*. Barcelona: ACDDH, 2021.

Síndic de Greuges. *Derecho de manifestación y papel de los cuerpos policiales en las movilizaciones posteriores a la sentencia 469/2019*. Barcelona: 2019.

SOS Racisme Catalunya y Plataforma de entidades Parad de Pararme. *La apariencia no es motivo. Identificaciones policiales por perfil étnico en Cataluña*. Informe 2018. 2018.

SOS Racismo Navarra. *Informe Anual sobre el racismo en Navarra*. Iruñea: 2021.

Taylor, W. “La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas. Notas para la reflexión.” *Revista I I D H*, Vol. 24. (1996):185-213.

UNODC. *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*. 2011.

UNODC. *Policía, Integridad y Responsabilidad de la Policía: Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal*. 2010.

