

Resumen Ejecutivo

Mecanismos Independientes de control policial

Un análisis comparativo y
varias propuestas para su
implementación efectiva
en el Estado español

Resumen Ejecutivo

Mecanismos Independientes de control policial

Un análisis comparativo y
varias propuestas para su
implementación efectiva
en el Estado español

Autores/as: Anja Bienert, Neil Corney, Jorge del Cura Antón, GEBehatokia, Matthew McEvoy, Josep Noales Tintoré, Pierre-Arnaud Perrouty, Irene Urango Montilla, Joaquín Urías Martínez y Patrick G. Watson.

Con la colaboración y asesoría de: Anja Bienert, Jorge del Cura Antón, Anaïs Franquesa Griso, Iñaki Lasagabaster Herrarte, Eduard Martínez Guaita, Youssef M. Ouled y Laura Pego.

Coordinación: Irene Urango Montilla.

Edición y traducción: Judith Gracia Castells.

Diseño de portada, maquetación e infografías: Ariadna Bertran Font.

Fotografías: Álvaro Minguito, Bru Aguiló, Luis Kav, Borja Lozano y Valentina Lazo.

Coordinación gráfica: Borja Lozano.

Impresión: Foli Verd. Cooperativa d'Arts Gràfiques.

Con el apoyo de:



Esta publicación se ha llevado a cabo con el apoyo financiero del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de Irídia y Novact y no refleja necesariamente la opinión del Ministerio.





© Bru Aguiló



¿Por qué es necesario este informe?

El presente documento cierra una serie de tres publicaciones dedicadas a la transparencia y la rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español, impulsadas de forma conjunta por Irídia y Novact. Después de la elaboración de un diagnóstico con nombre homónimo (*Transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español*, 2022) y de una propuesta de hoja de ruta en política pública para elevar los estándares internacionales en la materia (*Plan de Acción para la mejora y modernización de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español*, 2024), el presente informe, *Mecanismos independientes de control policial* (2025), presenta un **análisis comparativo entre distintos órganos independientes de investigación de la policía, presentes en diferentes países** como el Reino Unido, Bélgica y Canadá, así como a nivel autonómico, en la Comunidad Autónoma Vasca. Su finalidad es **recoger lecciones aprendidas y aterrizar una propuesta concreta sobre la implementación de una institución de esta naturaleza en el conjunto del Estado**.

Con la voluntad de avanzar en el respeto a los derechos humanos, este informe culmina una apuesta de la sociedad civil organizada por ofrecer herramientas para el debate y aportar de forma decidida a la **consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas**, que compromete a los Estados a consolidar instituciones públicas más sólidas, transparentes y respetuosas con los derechos humanos, además de garantizar el acceso efectivo a la justicia de todas las personas (Objetivo 16). A su vez, busca contribuir a la promoción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición.

La transparencia y la rendición de cuentas de las actuaciones policiales devienen aspectos cruciales en el desarrollo de sus funciones. **Cuando se vulneran los derechos humanos y no se investiga de forma exhaustiva ni se sanciona a los responsables, se genera impunidad.** Ello no solo comporta el desamparo de las víctimas, sino también un aumento de la desconfianza hacia las instituciones policiales, que deberían ser las primeras interesadas en erradicar estas conductas, así como hacia las instancias judiciales, que deberían investigarlas y condenarlas para que no vuelvan a repetirse.

El objetivo es entender qué vacíos y limitaciones persisten en el actual sistema de rendición de cuentas (formado por las divisiones de asuntos internos, las defensorías del pueblo y, sobre todo, el sistema de justicia), reconocerlos e incorporar las mejoras necesarias que permitan avanzar en la reparación y no repetición de hechos tan graves. **La creación y desarrollo de un mecanismo externo e independiente, por tanto, tiene la función de complementar este sistema integral**, con la finalidad de dotar de análisis técnicos especializados e independientes del propio cuerpo policial, entendiendo que este último es una de las partes implicadas en el proceso y,

más concretamente, la parte denunciada. Es por ello que parecería lógico que la sociedad exija imparcialidad e independencia a la hora de valorar y aportar la prueba, base esencial de todo procedimiento judicial.

Como organizaciones de la sociedad civil con una larga trayectoria en la investigación y litigación de los casos de tortura, estudiamos dónde están los retos y proponemos cambios, contribuyendo a mejorar instituciones cruciales para el Estado de derecho y la democracia. El objetivo de esta publicación es, por tanto, facilitar herramientas y lineamientos en política pública que sirvan para el debate político, institucional y ciudadano alrededor de la necesidad de crear un órgano externo e independiente de investigación de las actuaciones policiales a partir de las experiencias existentes y de las aportaciones de voces expertas que, desde sus respectivas disciplinas, aportan conocimiento técnico en la materia. Este trabajo, por tanto, no hubiera sido posible sin su participación y dedicación a este objetivo.



Fotografía del perfil de X de @OPP_News

¿Qué **contiene** el **informe**?

La investigación parte de una premisa clara: la creación de un órgano externo e independiente de investigación de las actuaciones policiales no es una invención nueva ni irreal. Cuenta con el aval y la experiencia internacional de largo alcance y con la propia voz y análisis de organizaciones de derechos humanos y personas afectadas que, desde hace décadas, denuncian que el actual sistema de rendición de cuentas no funciona ni resulta suficiente para acabar con la impunidad de estos casos y asegurar una garantía plena e integral de derechos.

Ante este escenario, la creación de un órgano independiente de investigación de las actuaciones policiales no se plantea, por sí misma, como la solución definitiva a la impunidad, pero sí como una herramienta, avalada internacionalmente, que contribuya de forma específica en esa dirección. Para ello, es imprescindible que exista una voluntad política consecuente en hacer efectivo este mandato. La falta de financiación adecuada en relación con sus funciones, las interferencias y obstrucciones políticas y policiales en las investigaciones, la insuficiencia de recursos humanos, la denegación de acceso a archivos o instalaciones o la falta de credibilidad de la ciudadanía son algunos de los elementos que pueden invalidar la labor del mecanismo, según recoge Anja Bienert, experta en Policía y Derechos Humanos, en el prólogo de la presente edición.

Bajo ese marco, la investigación aborda la experiencia internacional, por medio del análisis comparativo del funcionamiento de estos mecanismos a nivel internacional (Ontario, Canadá) y europeo (Bélgica y el Reino Unido), entendiendo los retos persistentes en cada uno de ellos. Con dicha finalidad, reconocidas organizaciones de derechos humanos y personas expertas de los distintos territorios han liderado este análisis, con base en un conjunto de elementos comunes entre ellos.

La fundación Omega Research Foundation plantea, en relación con la **Oficina Independiente de Conducta Policial (IOPC) de Inglaterra y Gales**, las dificultades de su labor ante la falta de cooperación de los cuerpos policiales, la duración de las investigaciones o la desfinanciación progresiva, mientras que la carga de trabajo no deja de aumentar. Por el contrario, en términos de personal, destaca que menos de un tercio de la plantilla ha trabajado antes en la policía y que su director general no puede haberlo hecho nunca. No se contratan agentes en activo y, a nivel operativo, es independiente del gobierno y de la Policía. Si bien la IOPC solamente investiga por su cuenta los incidentes más graves (art. 2 y 3 CEDH), dispone de otros canales para vehicular el resto de investigaciones. Más allá de las denuncias individuales, también aborda problemas sistémicos a través de su trabajo temático, identificando patrones y tendencias que requieren una investigación más profunda, como en casos de racismo y discriminación. Estas investigaciones pueden incluir recomendaciones relacionadas con cambios de políticas o legislación, así como con formación adicional para los agentes, con el fin de mejorar las prácticas y rendición de cuentas policial.

Por su parte, en el conjunto del **Reino Unido**, el **Consejo Asesor Científico sobre las Implicaciones Médicas de las Armas Menos Letales (SACMILL)** se dedica a publicar informes independientes sobre las implicaciones médicas del uso de armas menos letales; una buena práctica que, sin embargo, se ve empañada por la difícil accesibilidad pública a dichos informes. Además, la Policía del Reino Unido tampoco está legalmente obligada a evaluar las nuevas armas. El requisito general para evaluar un nuevo sistema de armas se establece en un código de buenas prácticas y, aunque abarca cualquier arma de fuego y una gama de armas menos letales y municiones especializadas, no cubre la totalidad de equipos y dispositivos. Destaca, también, que el SACMILL tiene un acuerdo de entendimiento con la IOPC con el fin de facilitar la evaluación continua del uso y de los incidentes que puedan ser motivo de preocupación. Esto permite transmitir información relevante entre instituciones de cara a los impactos del arma y sus consecuencias.

Respecto a la **Unidad de Investigaciones Especiales (SIU) en Ontario (Canadá)**, el investigador de la Universidad de Toronto Patrick G. Watson destaca su creación mediante una ley propia, así como algunas lecciones aprendidas. Entre ellas: **i)** la importancia de establecer un mandato claro, empezando por la definición de “lesión grave”, que entraría en su marco investigativo; **ii)** garantizar una asignación presupuestaria acorde, y **iii)** establecer medidas de autonomía política que impidan interferencias en su desempeño. Esta última como un elemento esencial de la confianza ciudadana, que en Ontario ha experimentado sus propias crisis, en la medida en la que la tendencia política ha sido posicionarse públicamente a favor de la policía. En cuanto a la elección del personal, advierte que el director de la SIU no puede haber trabajado nunca en la policía y que sus trabajadores tampoco pueden ser agentes en activo. De su análisis también se desprende

la importancia de aclarar las competencias de investigación frente a policías fuera de servicio, así como definir canales de comunicación efectivos con la ciudadanía a la hora de transmitir sus decisiones y conclusiones.

Este es precisamente uno de los puntos en los que más énfasis pone el director de la Ligue des Droits Humains de **Bélgica**, Pierre-Arnaud Perrouty, en relación con el **Comité Permanente de Control de los Servicios de Policía (Comité P)**. La multiplicidad de los organismos públicos, advierte, genera

una sensación entre la ciudadanía de falta de claridad y confusión sobre sus funciones. En ese sentido, la complejidad de los distintos actores, organismos y procedimientos, junto con la dificultad a la hora de aportar pruebas de abusos policiales, tiene como consecuencia la creencia de que



interponer una denuncia contra la policía es inútil. Esa visión, a su vez, alimenta un sentimiento de impunidad, que crea un círculo vicioso. Advierte, también, de que el departamento de investigación está formado en su mayoría por ex agentes de policía o incluso agentes que volverán a su comisaría tras finalizar un destino de cinco años y que, a pesar de los poderes de investigación otorgados al Comité, estos contrastan con su historial, ya que traslada la mayoría de las denuncias a organismos internos de supervisión. En ese sentido, asegura que el Comité se enfoca, principalmente, en producir informes generales y temáticos y solo investiga *motu proprio*

aquellos casos en los que haya indicios de un fallo estructural. En paralelo al Comité P, funcionan otros organismos de investigación, como es la UNIA, encargada de la lucha contra la discriminación y el racismo, que también es competente para investigar a la Policía.

En el caso del Estado español pueden extraerse algunas lecciones aprendidas de la experiencia de la **Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco** (capítulo 2), un territorio atravesado por un conflicto político y armado que ha configurado la naturaleza de la acción policial y su percepción ciudadana. Entre los retos persistentes de este órgano pionero en el Estado destaca su limitada capacidad de intervenir de oficio (casos de fallecimiento o lesión grave) y su impedimento a la hora de atender quejas de particulares. En el resto de casos, es el consejero de Interior quien activa la comisión en base a la “vulneración de derechos” u “otras en las que exista seria preocupación sobre el impacto en la confianza de la ciudadanía”; conceptos que, según apunta el Observatorio de Derechos Humanos de Euskal Herria (Behatokia), son de carácter subjetivo. En ese sentido, denuncian su falta de independencia por su vinculación con la estructura policial y de gobierno en la medida en la que, entre sus integrantes, la Comisión cuenta con dos representantes de los cuerpos policiales. A su vez, pese a tener la capacidad para formular recomendaciones con medidas correctoras, preventivas o de mejora, constatan que estas se repiten en distintas resoluciones, sin que exista una evaluación de su implementación. Tampoco se contempla reparación a víctimas, ni su participación en el proceso.

Desde la sociedad civil, los esfuerzos por concretar una propuesta para el conjunto del Estado se han ido repitiendo en los últimos años mediante el trabajo articulado e interdisciplinar con personas y organizaciones procedentes de

distintos campos de trabajo y territorios. La propuesta, recogida de forma extensa en el apartado 3.1., es el resultado de adoptar las distintas resoluciones internacionales que instan al Estado a crear un órgano independiente de investigación de presuntos malos tratos por parte de la Policía. Entre sus consideraciones, resalta de forma clara la necesidad de promover una ley propia y un encaje administrativo completamente independiente de las estructuras policiales e influencias gubernamentales, con un mandato claro para investigar los casos más graves y sistematizar y registrar el resto de presuntas malas prácticas, con la finalidad de detectar patrones y áreas de mejora. A su vez, debe contar con un presupuesto adecuado para cumplir con dicho mandato, así como con funciones de análisis de armamento en relación con sus impactos en el derecho a la salud y ejercicio de derechos fundamentales. Es importante insistir en que, como órgano independiente especializado, debe poder elevar recomendaciones y llevar a cabo el seguimiento de las mismas, así como elaborar periciales, en el marco de una investigación penal.

La muestra de cómo funcionan distintos órganos independientes evidencia que, aunque todavía son necesarios debates de fondo, **su encaje normativo y judicial es perfectamente viable**. El ejemplo de la Comunidad Autónoma Vasca (con todos los retos que persisten) demuestra que la implementación de este tipo de mecanismos también pueden ser una realidad en el conjunto del Estado. En la exposición del ex letrado del Tribunal Constitucional Joaquín Urías (apartado 3.2.) se hace patente que algunos de los retos normativos que subyacen son la especificidad de los cuerpos policiales que quedarían sujetos al mandato del mecanismo (como mínimo, locales, autonómicos y estatales), lo cual determinaría las normas a adaptar, con el fin de evitar solapamientos y contradicciones y teniendo en cuenta las especificidades territoriales. Entre las cuestiones que destaca el también

profesor de derecho constitucional de la Universidad de Sevilla se encuentra la elaboración de un estatuto interno propio con carácter reglamentario, en el que se regulen con detalle sus métodos y procedimientos, así como la modificación de los reglamentos disciplinarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre otras medidas.

En cuanto a su encaje judicial, el magistrado de instrucción Josep Noales, miembro de Ágora Judicial, es claro en señalar que no habría riesgo de vulnerar el principio *non bis in idem*, dado que lo que se plantea es un órgano que tendría por función la de observar y analizar los aspectos técnicos relacionados con una determinada actuación policial (apartado 3.3.). Se trataría, a su consideración, de un medio de prueba indirecto y de carácter científico por el cual se pretende que el juez pueda valorar y apreciar técnicamente unos hechos que ya han sido aportados al proceso por otros medios probatorios. En ese sentido, recuerda que, en la actualidad, cuando se recibe una denuncia por uso excesivo de la fuerza, el juez instructor ya solicita, como primeras diligencias, un informe al propio cuerpo policial, incluso a unidades distintas a las del agente investigado, aunque defiende que nunca se alcanzaría las cotas de imparcialidad e independencia de un órgano como el que se propone. Según advierte, la especialidad del fenómeno requiere la especialidad del mecanismo, un argumento que dejaría impedidas a las actuales defensorías del pueblo, con mandatos muy amplios. Además de sus funciones investigativas, Noales pone en valor el carácter académico de análisis y estudio del mecanismo, que confluiría en propuestas de mejora, recomendaciones y formación.

Si bien los aportes conceptuales y normativos que se recogen en estas páginas ofrecen elementos claves para el debate en la materia, es cierto que todavía **queda pendiente profundizar en aspectos esenciales, como lo es la reparación**

a las personas afectadas por las vulneraciones de derechos perpetradas por los cuerpos policiales. El ejemplo de la SIU, en Ontario, refleja los retos persistentes, en la medida en la que el acceso a los servicios de apoyo a la víctima queda supeditado a la acreditación judicial del delito. Sin delito, no hay víctima y, por tanto, tampoco acceso a la reparación. Dadas las dificultades de investigación que se identifican en la actualidad, sería interesante ver cómo el mecanismo (y su aplicación del principio de centralidad de la víctima) podría jugar un rol clave en la determinación de responsabilidad institucional en la victimización, más allá de las responsabilidades penales que pudieran, o no, desprenderse. Otro factor importante en este debate es el del reconocimiento y la indagación de la justicia restaurativa como una alternativa más en la solución y reparación de este tipo de casos, que pone el foco en el daño causado y no en el delito.

Por último, desde las organizaciones de derechos humanos hay una **conciencia clara del rol imprescindible que debe seguir jugando la ciudadanía en la exigencia de rendición de cuentas institucional**. La creación de un mecanismo no puede, en ningún caso, sustituir la capacidad crítica y constructiva de la sociedad civil en sus múltiples formas organizativas. No obstante, es hora de que desde las instituciones se asuma la responsabilidad de reconocer, atender y dar respuesta a estos casos. Cada una, desde sus espacios e historias propias, seguirá empujando para que los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de graves vulneraciones de derechos humanos sean una realidad en todos los territorios del Estado.

Algunas reflexiones finales

Incontables expertos, activistas de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y comisiones nacionales sobre reforma policial han intentado establecer un sistema que garantice que la policía rinda cuentas por sus acciones y conductas en muchos países del mundo. Aunque varios han logrado avances importantes, o al menos han tenido éxito hasta cierto punto, no resulta exagerado afirmar que actualmente en la mayoría de mecanismos de supervisión externa persisten retos considerables. La lista de problemas que impiden que estos mecanismos sean eficaces a la hora de hacer rendir cuentas a la policía es larga y varía mucho según el país. De acuerdo con la experta en policía y derechos humanos, Anja Bienert, principalmente encontramos los siguientes puntos:

- 1. Mandato débil o insuficiente y falta de poderes de investigación:** una base jurídica confusa, depender de la voluntad de las instituciones para cooperar, que no haya posibilidad de actuar de oficio, etc.
- 2. Falta de independencia y estar sujetos a interferencias políticas:** a menudo, mediante procesos de nombramiento politizados, teniendo la misma línea ejecutiva que la policía o dependiendo de la colaboración policial para llevar a cabo investigaciones o de recursos que estén demasiado vinculados con la policía (p. ej. ex agentes o agentes que se supone que volverán a trabajar en la policía más adelante).

- 3. Falta de financiación y de recursos humanos,** teniendo en cuenta el tamaño de un país y la magnitud de sus problemas. Con el tiempo, las decisiones presupuestarias se suelen usar de forma política para limitar *de facto* la capacidad del mecanismo de llevar a cabo su trabajo.
- 4. Falta de transparencia:** con unos procedimientos de investigación difusos, una división poco clara de las responsabilidades de otras instituciones u órganos estatales y una comunicación y respuesta insuficientes a la hora de comunicar los resultados a las víctimas y al público.
- 5. Falta de peso y credibilidad** en cuanto a las conclusiones y recomendaciones dirigidas a la policía u otras autoridades o instituciones competentes.
- 6. Obstrucción deliberada por parte de la policía.**
- 7. Falta de confianza por parte de la ciudadanía** debido a una capacidad de respuesta, casos exitosos o transparencia limitados.

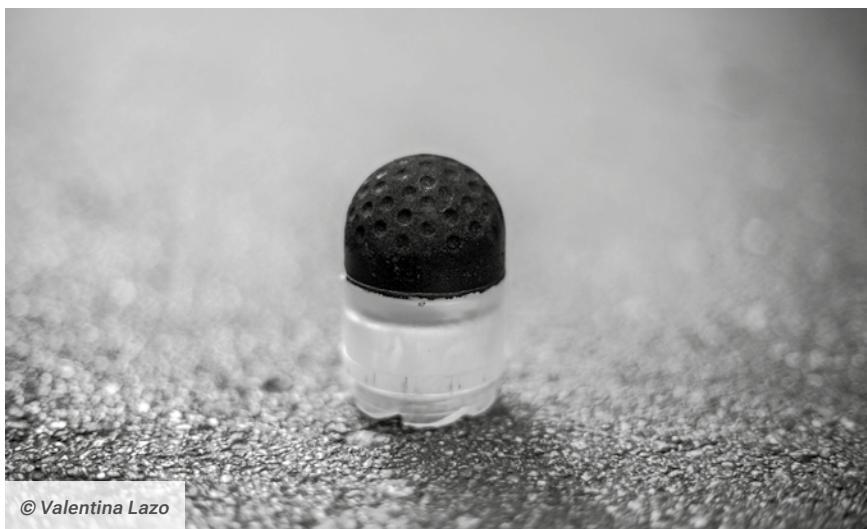
Los diferentes artículos de esta publicación ilustran muchos de estos problemas, pero lo más importante es que hay dos causas fundamentales subyacentes que explican la mayoría de ellos: por un lado, **existe un rechazo general por parte de la policía a ser vigilada**. Por otro, **el gobierno carece de voluntad política para imponer un sistema como este**, a veces por una lealtad inapropiada hacia la policía y otras porque la utiliza (indebidamente) para sus propios fines políticos. En cualquier caso, es importante entender que estas actitudes no prestan ningún servicio a la sociedad ni a los propios organismos policiales.

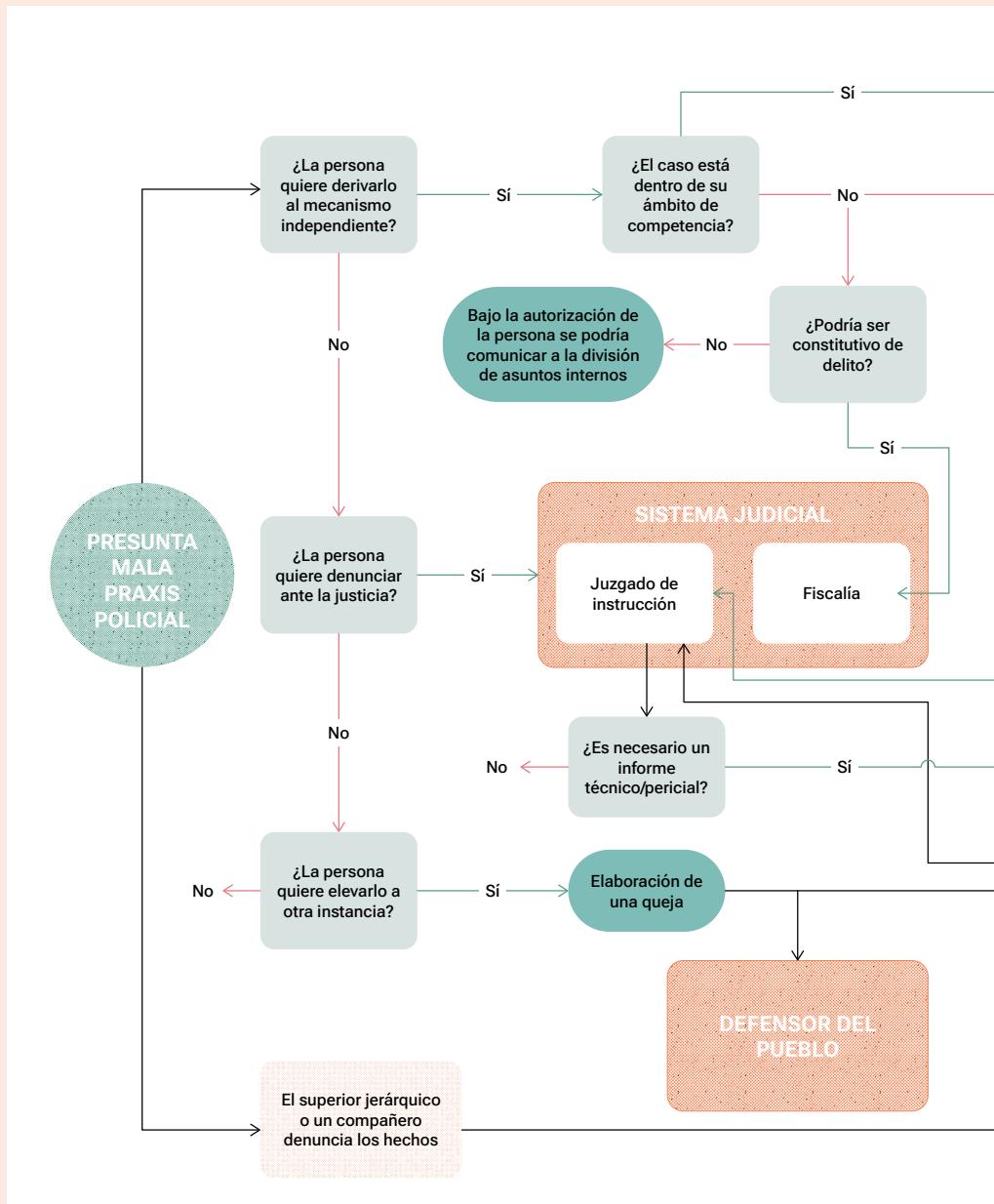
La policía solamente puede operar de forma efectiva y segura si goza de la confianza de toda la población. La confianza requiere que, en primer lugar, la policía opere cumpliendo plenamente con la ley y los derechos humanos, sin absolutamente ningún tipo de discriminación ni arbitrariedad. Cuando los propios agentes de policía no actúan conforme a la ley, lo hacen de forma arbitraria o discriminan a ciertos sectores de la población, esto tiene un gran impacto en la confianza que la ciudadanía, o al menos ciertos grupos, tienen en la policía en general. Hasta cierto punto, puede mitigarse con un sistema de supervisión firme que obligue a cualquier agente a responder por este tipo de actos. Sin embargo, si un sistema como este falla o, directamente, no existe, el daño en la confianza de la gente es incluso mayor y prácticamente imposible de reparar.

Un organismo de mantenimiento del orden que rechaza la necesidad de estar sujeto a un control y vigilancia externos va en contra de sus propios intereses. Despoja a la policía de una **perspectiva externa esencial para que un organismo de formación policial mejore de forma constante el servicio que se supone que debe prestar a la población.** También favorece la percepción interna de que sus miembros serán protegidos de consecuencias negativas en caso de malas prácticas.

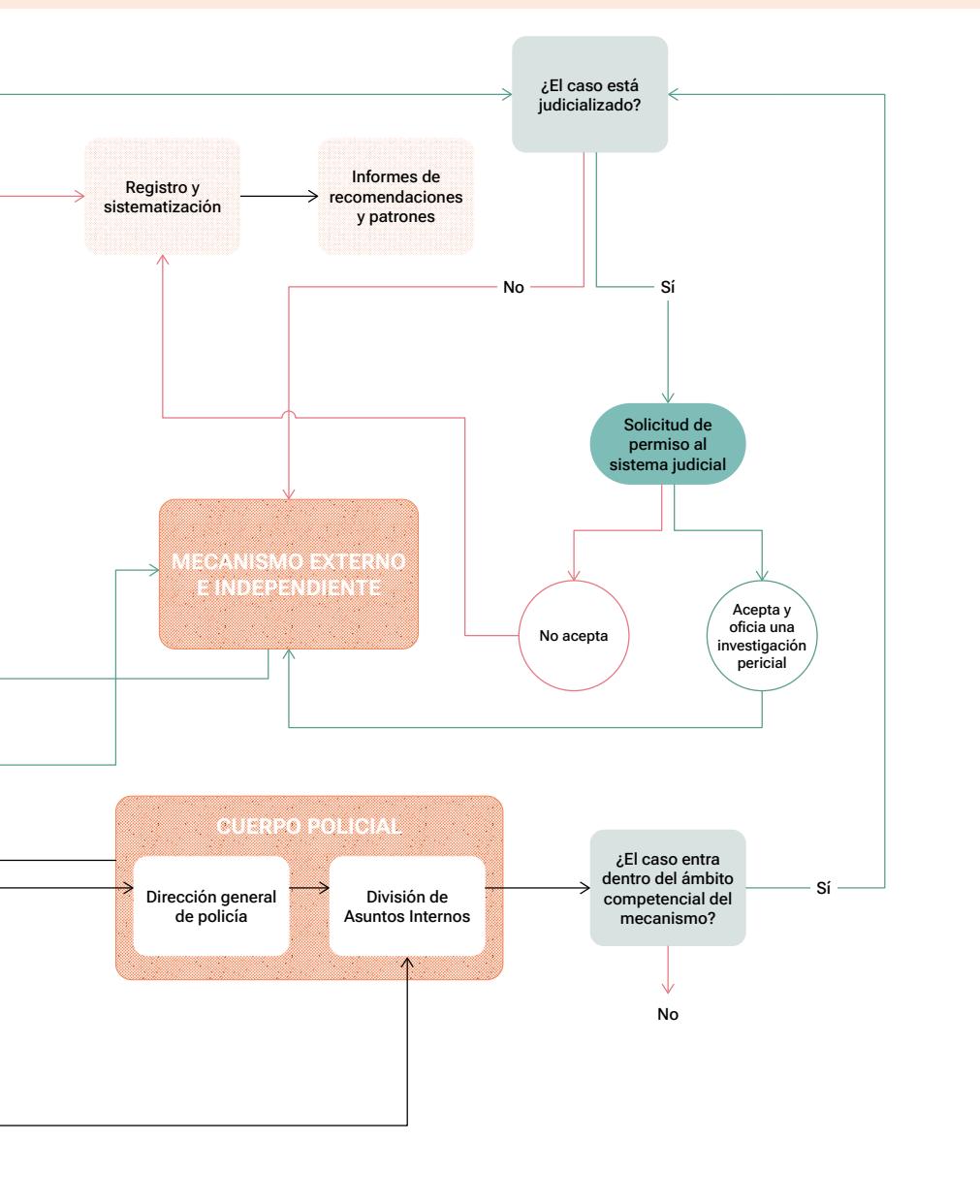
Por último, incluso si se resuelve la lista de puntos débiles anteriormente mencionada, **un mecanismo de supervisión policial es solamente uno (aunque uno muy importante) de los muchos elementos que deben formar parte de un sistema integral de supervisión**, vigilancia, control y de aprendizajes acumulados. Esto es, una fiscalía y un poder judicial funcional e independiente, unas divisiones de asuntos internos que entiendan la necesidad de mantener un organismo disciplinado y respetuoso de la ley, que esté listo para

aprender de sus errores e identificar necesidades de mejora, así como un liderazgo y una responsabilidad eficaz de los mandos superiores, mediante una **política de tolerancia cero respecto a las malas prácticas** de los agentes de policía y una vigilancia efectiva, un control riguroso y una colaboración eficaz con los mecanismos de supervisión externa.





Propuesta para la integración de un mecanismo independiente en el sistema integral de rendición de cuentas policiales del Estado Español



Publicaciones relacionadas de interés

Transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado Español



**Plan de Acción para la mejora y
modernización de los mecanismos de
transparencia y rendición de cuentas de
los cuerpos policiales en el Estado Español**

PLAN DE ACCIÓN

Para la Mejora y Modernización de
los Mecanismos de Transparencia y
Rendición de Cuentas de los Cuerpos
Policiales en el Estado español





© Álvaro Minguito

Iridia_

NOVACT

Informe completo

