

Resum Executiu

Mecanismes independents de control policial

Una anàlisi comparativa
i diverses propostes per
a la seva implementació
efectiva a l'Estat espanyol

Resum Executiu

Mecanismes independents de control policial

Una anàlisi comparativa
i diverses propostes per
a la seva implementació
efectiva a l'Estat espanyol

Autors i autores: Anja Bienert, Neil Corney, Jorge del Cura Antón, GEBehatokia, Matthew McEvoy, Josep Noales Tintoré, Pierre-Arnaud Perrouy, Irene Urango Montilla, Joaquín Urías Martínez i Patrick G. Watson.

Amb la col·laboració i assessorament de: Anja Bienert, Jorge del Cura Antón, Anaïs Franquesa Griso, Iñaki Lasagabaster Herrarte, Eduard Martínez Guaita, Youssef M. Ouled i Laura Pego.

Coordinació: Irene Urango Montilla.

Edició i traducció: Judith Gracia Castells.

Disseny de portada, maquetació i infografies: Ariadna Bertran Font.

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

Coordinació gràfica: Borja Lozano.

Impressió: Foli Verd. Cooperativa d'Arts Gràfiques.

Amb el suport de:



Aquesta publicació s'ha dut a terme amb el suport financer del Ministeri de Drets Socials, Consum i Agenda 2030. El contingut d'aquest informe és responsabilitat exclusiva d'Irídia i Novact i no necessàriament reflecteix l'opinió del Ministeri.







Per què és necessari aquest informe?

Aquest document tanca una sèrie de tres publicacions dedicades a la transparència i la rendició de comptes dels cossos policials a l'Estat espanyol, impulsades de manera conjunta per Irídia i Novact. Després d'elaborar un diagnòstic amb el mateix nom (*Transparència i rendició de comptes dels cossos policials a l'Estat espanyol*, 2022) i de proposar un full de ruta en política pública per elevar els estàndards internacionals en la matèria (*Pla d'acció per la millora i modernització dels mecanismes de transparència i rendició de comptes dels cossos policials a l'Estat espanyol*, 2024), en el present informe, *Mecanismes independents de control policial* (2025), es presenta **una anàlisi comparativa entre diversos organismes independents d'investigació de la policia, presents en diferents països com el Regne Unit, Bèlgica i el Canadà, així com a escala autonòmica, en la Comunitat Autònoma Basca. La seva finalitat és recollir lliçons apreses i aterrar una proposta concreta sobre la implementació d'una institució d'aquesta naturalesa en el conjunt de l'Estat.**

Amb la voluntat d'avançar en el respecte als drets humans, aquest informe culmina amb una aposta de la societat civil organitzada per oferir eines per al debat i contribuir de manera decidida a l'**assoliment dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) de l'Agenda 2030 de Nacions Unides**, que compromet els estats a consolidar institucions

públiques més sòlides, transparents i respectuoses amb els drets humans, a més de garantir l'accés efectiu de totes les persones a la justícia (Objectiu 16). Al seu torn, cerca participar en la promoció dels drets de les víctimes a la veritat, la justícia, la reparació integral i les garanties de no repetició.

La transparència i la rendició de comptes de les actuacions policials esdevenen aspectes crucials en el desenvolupament de les seves funcions. **Quan es vulneren els drets humans i no s'investiga de manera exhaustiva ni se sanciona els responsables, es genera impunitat.** Això no només implica la desemparança de les víctimes, sinó també un augment de la desconfiança cap a les institucions policials, que haurien de ser les primeres interessades a erradicar aquestes conductes, així com cap a les instàncies judicials, que haurien d'investigar-les i condemnar-les perquè no tornin a repetir-se.

L'objectiu és entendre quins buits i limitacions persisteixen en l'actual sistema de rendició de comptes (format per les divisions d'assumptes interns, les defensories del poble i, sobretot, el sistema de justícia), reconèixer-los i incorporar les millores necessàries que permetin avançar en la reparació i no repetició de fets tan greus. **La creació i desenvolupament d'un mecanisme extern i independent, per tant, té la funció de complementar aquest sistema integral** i dotar d'anàlisis tècniques especialitzades i independents del mateix cos policial, entenent que és una de les parts implicades en el procés i, més concretament, la part denunciada. És per aquest motiu que semblaria lògic que la societat exigeixi imparcialitat i independència a l'hora de valorar i aportar la prova, base essencial de qualsevol procediment judicial.

Com a organitzacions de la societat civil amb una llarga trajectòria en la investigació i litigació dels casos de tortura, estudiem on apareixen els reptes i proposem canvis, contribuint a millorar institucions crucials per a l'estat de dret i la democràcia. L'objectiu d'aquesta publicació és, per tant, facilitar eines i lineaments en política pública que serveixin per al debat polític, institucional i ciutadà al voltant de la necessitat de crear un organisme extern i independent d'investigació de les actuacions policials a partir de les experiències existents i de les aportacions de veus expertes que, des de les seves respectives disciplines, aporten coneixement tècnic a la matèria. Aquesta obra, per tant, no hauria estat possible sense la seva participació i dedicació a aquest objectiu.



Fotografia del perfil de X de @OPP_News

Què conté l'informe?

La investigació parteix d'una premissa clara: la creació d'un organisme extern i independent d'investigació de les actuacions policials no és una invenció nova ni irreal. Té un aval i experiència internacional de llarg abast i compta amb la veu i anàlisis d'organitzacions de drets humans i persones afectades, que des de fa dècades denuncien que el sistema actual de rendició de comptes no funciona ni resulta suficient per acabar amb la impunitat d'aquests casos i assegurar una garantia plena i integral de drets.

Amb aquest escenari, no es planteja que la creació, per si mateixa, d'un organisme independent d'investigació de les actuacions policials sigui la solució definitiva a la impunitat, però sí una eina, avalada internacionalment, que contribueixi de manera específica en aquesta direcció. Per fer-ho, és imprescindible que existeixi una voluntat política conseqüent de fer efectiu aquest mandat. La manca de finançament adequat en relació amb les seves funcions, les interferències i obstruccions polítiques i policials en les investigacions, la insuficiència de recursos humans, la denegació d'accés a arxius o instal·lacions o la manca de credibilitat de la ciutadania són alguns dels elements que poden invalidar la feina del mecanisme, segons recull Anja Bienert, experta en Policia i Drets Humans, en el pròleg d'aquesta edició.

En aquest marc, la investigació aborda l'experiència internacional per mitjà de l'anàlisi comparativa del funcionament d'aquests mecanismes a escala internacional (Ontario, Canadà) i europea (Bèlgica i el Regne Unit), entenent els reptes persistents en cadascun d'ells. Amb aquesta finalitat, reconegudes organitzacions de drets humans i persones expertes dels diferents territoris han liderat aquesta anàlisi partint d'un conjunt d'elements comuns.

La fundació Omega Research Foundation planteja, en relació amb l'**Oficina Independent de Conducta Policial (IOPC) d'Anglaterra i Gal·les**, les dificultats de la seva tasca davant la manca de cooperació dels cossos policials, la duració de les investigacions o el desfinançament progressiu, mentre la càrrega de treball no deixa d'augmentar. Per contra, en termes de personal, destaca que menys d'un terç de la plantilla havia treballat anteriorment a la policia i que el director general no pot haver-ho fet mai. No es contracten agents actius i, a escala operativa, és independent del govern i de la policia. Si bé la IOPC només investiga pel seu compte els incidents més greus (articles 2 i 3 CEDH), disposa d'altres canals per vehicular la resta d'investigacions. Més enllà de les denúncies individuals, també aborda problemes sistèmics a través de la seva tasca temàtica, identificant patrons i tendències que requereixen una investigació més profunda, com en casos de racisme i discriminació. Aquestes investigacions poden incloure recomanacions relacionades amb canvis de polítiques o legislació, així com amb formació addicional per als agents, amb el fi de millorar les pràctiques i rendició de comptes policial.

Per la seva banda, en el conjunt del **Regne Unit, el Consell Assessor Científic sobre les Implicacions Mèdiques de les Armes Menys Letals (SACMILL)** es dedica a publicar informes independents sobre les implicacions mèdiques de l'ús d'armes menys letals; una bona pràctica que, malgrat tot, es veu entelada per la difícil accessibilitat pública a aquests informes. A més, la policia del Regne Unit tampoc no està obligada legalment a avaluar les armes noves. El requisit general per avaluar un nou sistema d'armes s'estableix en un codi de bones pràctiques i, malgrat que compren qualsevol arma de foc i una gamma d'armes menys letals i municions no especialitzades, no cobreix la totalitat d'equips i dispositius. Destaca també que el SACMILL té un acord d'entesa amb la IOPC amb el fi de facilitar l'avaluació contínua de l'ús i dels incidents que puguin ser motiu de preocupació. Això permet transmetre informació rellevant entre institucions de cara als impactes d'una arma i les seves conseqüències.

Pel que fa a la **Unitat d'Investigacions Especials (SIU) d'Ontario (Canadà)**, l'investigador de la Universitat de Toronto Patrick G. Watson destaca la seva creació mitjançant una llei pròpia, així com algunes lliçons apreses. Entre elles: **a)** la importància d'establir un mandat clar, començant per la definició de "lesió" greu, que entraria en el seu marc investigatiu; **b)** garantir una assignació pressupostària concorde, i **c)** establir mesures d'autonomia política que impedeixin interferències en el seu exercici. Aquesta última lliçó l'entén com un element essencial de la confiança ciutadana, que a Ontario ha experimentat les seves pròpies crisis, en correspondència amb el fet que la tendència política ha estat pronunciar-se públicament a favor de la policia. Quant a l'elecció del personal, adverteix que el director de la SIU no pot haver treballat mai a la policia i que els seus treballadors tampoc no poden ser agents en actiu. De la seva anàlisi també es desprèn la importància d'aclarir les competències d'investigació respecte

a policies fora de servei, així com definir canals de comunicació efectius amb la ciutadania a l'hora de transmetre'n les decisions i conclusions.

És precisament a aquest últim punt al què més èmfasi dona el director de la Ligue des Droits Humains de **Bèlgica**, Pierre-Arnaud Perrouy, en relació amb el **Comitè Permanent de Control dels Serveis de Policia (Comitè P)**. La multiplicitat dels organismes públics, adverteix, genera una sensació entre la ciutadania de manca de claredat i confusió sobre



les seves funcions. En aquest sentit, la complexitat dels diferents organismes i procediments, juntament amb la dificultat a l'hora d'aportar proves d'abusos policials, té com a conseqüència la creença que interposar una denúncia contra la policia és inútil.

Aquesta visió, al seu torn, alimenta un sentiment d'impunitat, que crea un cercle viciós. També adverteix que el departament d'investigació està format majoritàriament per exagents de policia o fins i tot per agents que tornaran a la seva comissaria després de finalitzar un destí de cinc anys. Així mateix, indica que, malgrat els poders d'investigació atorgats al Comitè, aquests contrasten amb el seu historial, ja que trasllada la majoria de les denúncies a organismes interns de supervisió. En aquest sentit, assegura que el Comitè s'enfoca, principalment, a produir informes generals i temàtics i només investiga *motu proprio* els casos que tinguin indicis d'un error estructural. En

paral·lel al Comitè P, existeixen altres organismes d'investigació com per exemple, la UNIA, que s'encarrega de la lluita contra la discriminació i el racisme i que també té competència per investigar la policia.

En el cas de l'Estat espanyol es poden extreure algunes lliçons apreses de l'experiència de la **Comissió de Control i Transparència de la Policia del País Basc** (capítol 2), un territori travessat per un conflicte polític i armat que ha configurat la naturalesa de l'acció policial i la percepció que en té la ciutadania. Entre els reptes persistents d'aquest organisme pioner a l'Estat destaca una capacitat limitada d'intervenir d'ofici (casos de mort o lesió greu) i l'impediment a l'hora d'atendre queixes de particulars. En la resta de casos, el conseller d'Interior és qui activa la comissió partint de la "vulneració de drets" o "altres en què existeixi una preocupació important sobre l'impacte en la confiança de la ciutadania"; uns conceptes que, segons apunta l'Observatori de Drets Humans d'Euskal Herria (Behatokia), tenen un caràcter subjectiu. En aquest sentit, denuncien la manca d'independència per la seva vinculació amb l'estructura policial i de govern en la mesura que, entre els seus integrants, la Comissió compta amb dos representants dels cossos policials. Al seu torn, malgrat tenir la capacitat per formular recomanacions amb mesures correctores, preventives o de millora, es constata que es repeteixen en diferents resolucions, sense que existeixi una avaluació de la seva implementació. Tampoc no es contempla cap reparació a les víctimes, ni la seva participació durant el procés.

Des de la societat civil, en els últims anys s'han anat repetint esforços per concretar una proposta per al conjunt de l'Estat mitjançant la tasca articulada i interdisciplinària amb persones i organitzacions procedents de diferents camps de treball i territoris. La proposta, recollida de manera més

extensa a l'apartat 3.1, és el resultat d'adoptar les diferents resolucions internacionals que insten l'estat a crear un organisme independent d'investigació de presumptes maltractaments per part de la policia. Entre les seves consideracions, ressalta de manera clara la necessitat de promoure una llei pròpia i un encaix administratiu completament independent de les estructures policials i influències governamentals, amb un mandat clar per investigar els casos més greus i sistematitzar i registrar la resta de presumptes males pràctiques, amb la finalitat de detectar patrons i àrees de millora. Al seu torn, ha de comptar amb un pressupost adequat per complir amb aquest mandat, així com amb funcions d'anàlisi d'armament en relació amb els seus impactes en el dret a la salut i exercici de drets fonamentals. És important insistir que, com a organisme independent especialitzat, ha de poder elevar recomanacions i dur-ne a terme el seguiment, així com elaborar pericials, en el marc d'una investigació penal.

Malgrat que encara són necessaris debats de fons, quan es mostra com funcionen diferents organismes independents s'evidencia que **el seu encaix normatiu i judicial és perfectament viable**. L'exemple de la Comunitat Autònoma Basca (amb tots els reptes que persisteixen) demostra que la implementació d'aquest tipus de mecanismes també pot fer-se realitat en el conjunt de l'Estat. A l'exposició de l'exlletrat del Tribunal Constitucional Joaquín Urías (apartat 3.2.) es fa palès que alguns dels reptes normatius subjacents són l'especificitat dels cossos policials que quedarien subjectes al mandat del mecanisme (com a mínim, locals, autonòmics i estatals), la qual cosa determinaria les normes a adaptar, amb la finalitat d'evitar superposicions i contradiccions i tenint en compte les especificitats territorials. Entre les qüestions que destaca Urías, també professor de Dret Constitucional de la Universitat de Sevilla, es troba l'elaboració d'un estatut intern propi amb caràcter reglamentari, en el qual es

regulin amb detall els seus mètodes i procediments, així com la modificació dels reglaments disciplinaris de les Forces i Cossos de Seguretat, entre altres mesures.

Quant al seu encaix judicial, el magistrat d'instrucció Josep Noales, membre d'Àgora Judicial, és clar i assenjala que no hi hauria risc de vulnerar el principi *ne bis in idem*, ja que es planteja un organisme que tindria per funció la d'observar i analitzar els aspectes tècnics relacionats amb una determinada actuació policial (apartat 3.3). Es tractaria, a parer seu, d'un mitjà de prova indirecte i de caràcter científic pel qual es pretén que el jutge pugui valorar i apreciar tècnicament uns fets que ja han estat aportats al procés per altres mitjans probatoris. En aquest sentit, recorda que actualment, quan es rep una denúncia per ús excessiu de la força, el jutge instructor ja sol·licita com a primera diligència un informe al mateix cos policial, fins i tot a unitats diferents de les de l'agent investigat. No obstant això, defensa que mai no assolirà les quotes d'imparcialitat i independència d'un organisme com el que es proposa. Segons adverteix, l'especialitat del fenomen requereix l'especialitat del mecanisme, un argument que deixaria impedides les actuals defensories del poble, amb mandats molt amplis. A més de les seves funcions investigatives, Noales realça el caràcter acadèmic d'anàlisi i estudi del mecanisme, que confluiria en propostes de millora, recomanacions i formació.

Si bé les aportacions conceptuals i normatives que es recullen en aquestes pàgines ofereixen elements claus per al debat en la matèria, és cert que encara **queda pendent aprofundir en aspectes essencials com la reparació a les persones afectades** per les vulneracions de drets perpetrades pels cossos policials. L'exemple de la SIU, a Ontario, reflecteix els reptes persistents, en la mesura que l'accés als serveis de suport a la víctima queda supeditat a l'acreditació judicial del delict.

Sense delictes, no hi ha víctima i, per tant, tampoc accés a la reparació. Ateses les dificultats d'investigació que s'identifiquen en l'actualitat, seria interessant veure com el mecanisme (i l'aplicació que fes del principi de centralitat de la víctima) podria representar un paper clau a l'hora de determinar la responsabilitat institucional en la victimització, més enllà de les responsabilitats penals que poguessin, o no, desprendre-se'n. Un altre factor important en aquest debat és el de reconeixement i indagació de la justícia restaurativa com una alternativa més en la resolució i reparació d'aquest tipus de casos, que se centra en el dany causat i no en el delictes.

Finalment, des de les organitzacions de drets humans hi ha una **coincidència clara del rol imprescindible que ha de continuar jugant la ciutadania en l'exigència de rendició de comptes institucional**. La creació d'un mecanisme no pot, en cap cas, substituir la capacitat crítica i constructiva de la societat civil en les seves múltiples maneres organitzatives. Malgrat tot, és hora que des de les institucions s'assumeixi la responsabilitat de reconèixer, atendre i donar resposta a aquests casos. Cadascuna, des dels seus espais i històries pròpies, continuarà empenyent perquè els drets a la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició de vulneracions greus de drets humans siguin una realitat a tots els territoris de l'Estat.

Algunes reflexions finals

Incomptables experts, activistes de drets humans, organitzacions de la societat civil, organismes internacionals i comissions nacionals sobre reforma policial han intentat establir un sistema que garanteixi que la policia ret comptes per les seves accions i conductes en molts països del món. Tot i que alguns han aconseguit avenços importants, o almenys han tingut èxit fins a cert punt, no és exagerat afirmar que actualment en la majoria dels mecanismes de supervisió externa persisteixen reptes considerables. La llista de problemes que impedeixen que aquests mecanismes siguin eficaços a l'hora de fer retre comptes a la policia és llarga i varia molt segons el país. D'acord amb l'experta en policia i drets humans, Anja Bienert, hi trobem principalment els punts següents:

1. **Mandat dèbil o insuficient i manca de poders d'investigació:** una base jurídica confosa, dependre de la voluntat de les institucions per cooperar, que no hi hagi possibilitat d'actuar d'ofici, etc.
2. **Manca d'independència i estar subjectes a interferències polítiques:** sovint, mitjançant processos de nomenament polititzats, tenint la mateixa línia executiva que la policia o depenent de la col·laboració policial per dur a terme investigacions o de recursos que estiguin massa vinculats amb la policia (per exemple, exagents o agents que suposadament tornaran a treballar a la policia més endavant).

3. **Manca de finançament i de recursos humans**, tenint en compte la mida d'un país i la magnitud dels seus problemes. Amb el temps, les decisions pressupostàries se solen utilitzar de manera política per limitar *de facto* la capacitat del mecanisme de dur a terme la seva feina.
4. **Manca de transparència**: amb uns procediments d'investigació difusos, una divisió poc clara de les responsabilitats d'altres institucions o òrgans estatals i una comunicació i resposta insuficients a l'hora de comunicar els resultats a les víctimes i al públic.
5. **Manca de pes i credibilitat** quant a les conclusions i recomanacions dirigides a la policia o altres autoritats o institucions competents.
6. **Obstrucció deliberada per part de la policia.**
7. **Manca de confiança per part de la ciutadania** causada per una capacitat de resposta, casos d'èxit o transparència limitats.

Els diferents articles d'aquesta publicació il·lustren molts d'aquests problemes, però el més important és que hi ha dues causes fonamentals subjacents que expliquen la majoria dels casos: d'una banda, que **existeixi un rebuig general per part de la policia a ser vigilada**. D'altra banda, que **el govern no tingui la voluntat política per imposar un sistema com aquest**, de vegades per una lleialtat no apropiada cap a la policia i d'altres perquè la utilitza (de manera indeguda) per als seus propis fins polítics. En qualsevol cas, és important entendre que aquestes actituds no presten cap servei a la societat ni als mateixos organismes policials.

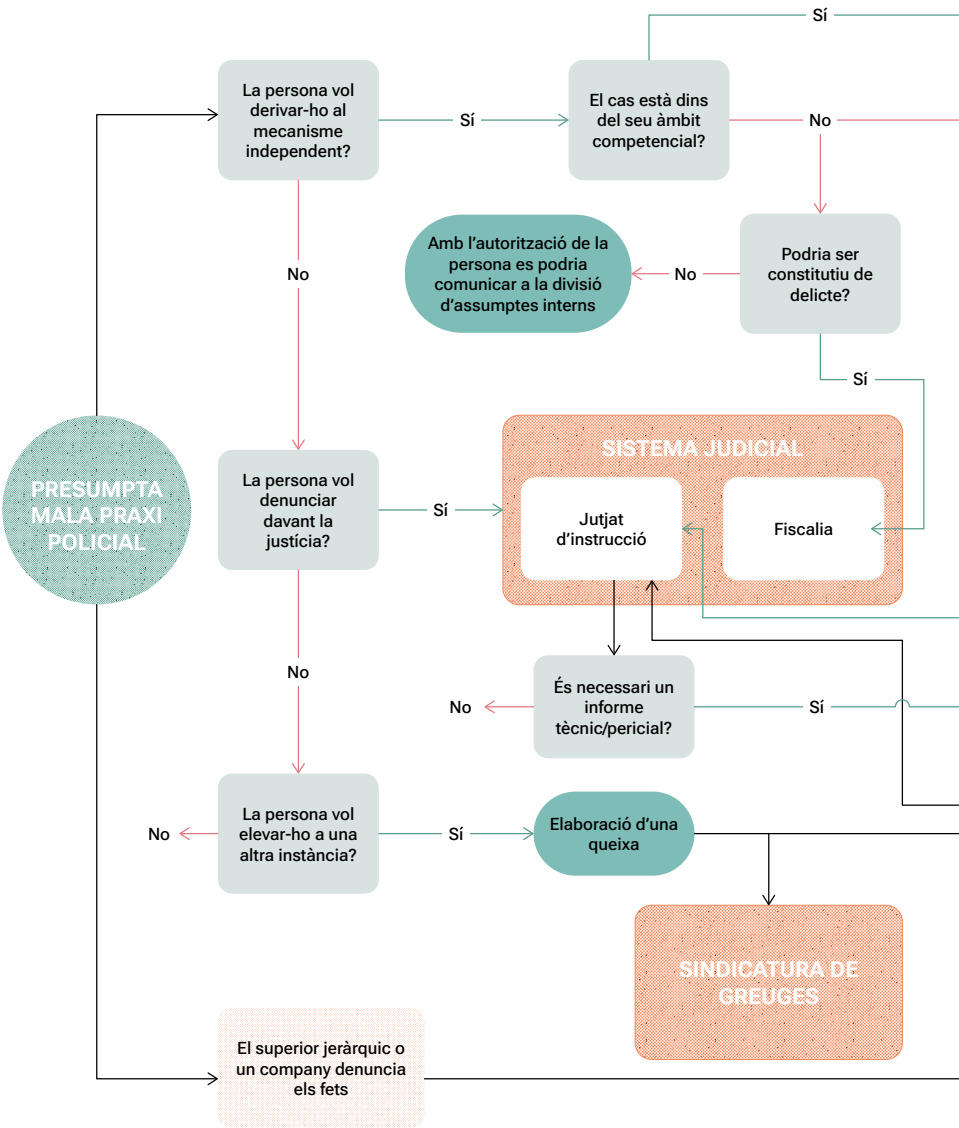
La policia només pot operar de manera efectiva i segura si compta amb la confiança de tota la població. La confiança requereix que, en primer lloc, la policia operi complint plenament amb la llei i els drets humans, sense absolutament cap mena de discriminació ni arbitrarietat. Quan els mateixos agents de policia no actuen conforme a la llei, ho fan de manera arbitrària o discriminen certs sectors de la població, té un gran impacte en la confiança que la ciutadania, o almenys certs grups, té en la policia en general. Fins a cert punt, es pot mitigar amb un sistema de supervisió ferm que obligui qualsevol agent a respondre per aquesta mena d'actes. No obstant això, si un sistema com aquest falla o, directament, no existeix, el dany en la confiança de la gent fins i tot és major i pràcticament impossible de reparar.

Un organisme de manteniment de l'ordre que rebutja la necessitat d'estar subjecte a un control i vigilància externs va en contra dels seus propis interessos. Desposseeix la policia d'una **perspectiva externa essencial perquè un organisme de formació policial millori de manera constant el servei que se suposa que ha de prestar a la població.** També afavoreix la percepció interna que els seus membres seran protegits de conseqüències negatives en cas de males pràctiques.

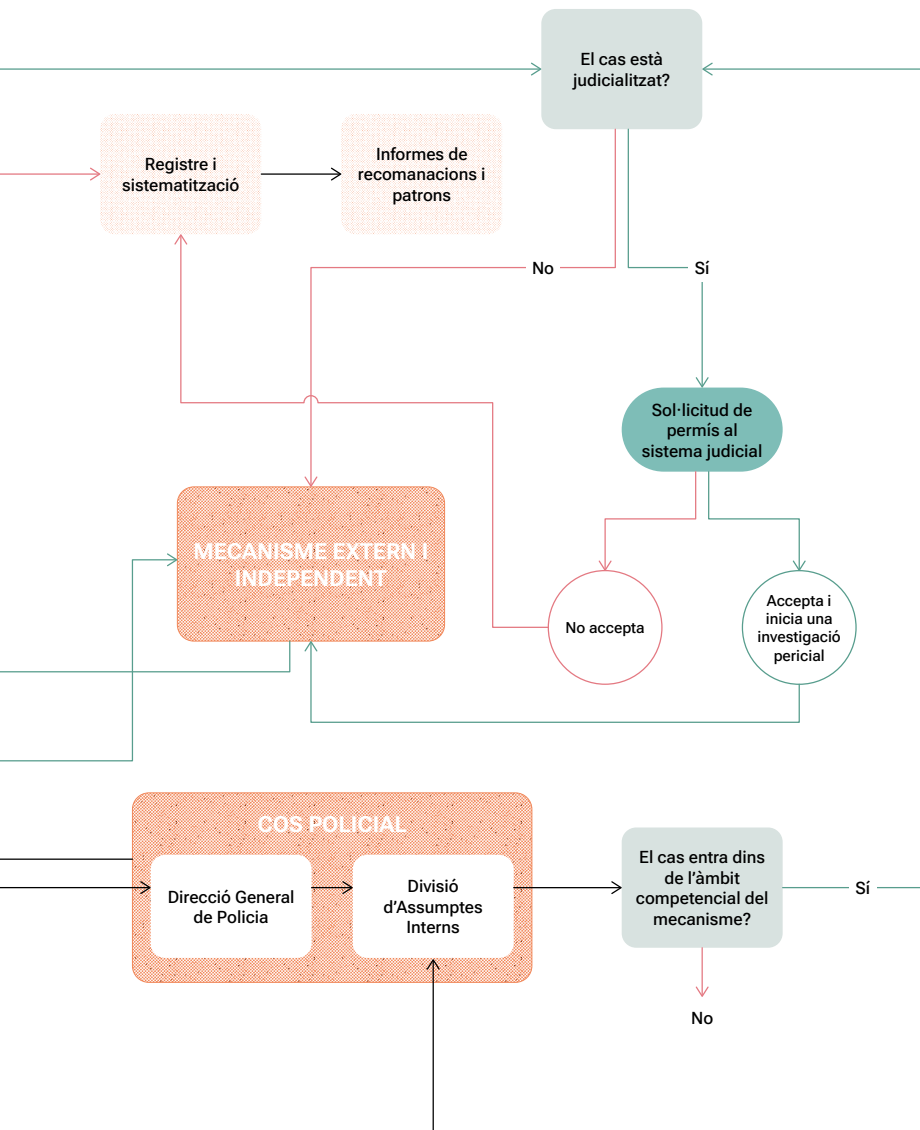
Finalment, fins i tot si es resol la llista de punts dèbils anteriorment mencionada, **un mecanisme de supervisió policial és només un (tot i que un de molt important) de tots d'elements que han de formar part d'un sistema integral de supervisió,** vigilància, control i d'aprenentatges acumulats. És a dir, una fiscalia i un poder judicial funcional i independent, unes divisions d'assumptes interns que entenguin la necessitat de mantenir un organisme disciplinat i respectuós

amb la llei, que estigui llest per aprendre dels seus errors i identificar necessitats de millora, així com un lideratge i una responsabilitat eficaç dels comandaments superiors, mitjançant una **política de tolerància zero respecte a les males pràctiques** dels agents de policia i una vigilància efectiva, un control rigorós i una col·laboració eficaç amb els mecanismes de supervisió externa.





Proposta per a la integració d'un mecanisme extern i independent al sistema integral de rendició de comptes policial de l'Estat espanyol



Publicacions relacionades d'interès

Transparència i rendició de comptes dels cossos policials a l'Estat Espanyol



Pla d'Acció per la millora i modernització dels mecanismes de transparència i rendició de comptes dels cossos policials a l'Estat espanyol

PLA D'ACCIÓ

Per la millora i modernització dels
mecanismes de transparència i rendició
de comptes dels cossos policials a
l'Estat espanyol





Informe complet

