

Mecanismes independents de control policial

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

Mecanismes independents de control policial

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

Autors i autors: 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 i 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.



Que aquest informe i les propostes que conté serveixin per retre homenatge a cadascuna de les persones que, malgrat la por i tots els obstacles, van decidir alçar la veu amb un missatge clar: "que se sàpiga la veritat i que no es repeteixi". A elles, així com a aquelles que no van poder, a les seves famílies, xarxes de suport i éssers estimats, gràcies.

També a totes aquelles que, de manera desinteressada, han participat en aquest projecte aportant el seu temps, coneixement, experiència i compromís per continuar construint el canvi.

Índex

Presentació	8
Pròleg	10
Capítol 1. Reptes i aprenentatges de la implementació d'un mecanisme independent de control de la policia	9
1.1. L'Oficina Independent de Conducta Policial (IOPC). Anglaterra i Gal·les.	17
1.2. El Consell Assessor Científic sobre les Implicacions Mèdiques de les Armes Menys Letals (SACMILL). Regne Unit.	26
1.3. La Unitat d'Investigacions Especials (SIU). Ontario, Canadà.	33
1.4. El Comitè Permanent de Control dels Serveis de Policia (Comitè P). Bèlgica.	43
Capítol 2. Experiències territorials en la implementació d'un mecanisme independent a l'Estat espanyol	50
2.1. La Comissió de Control i Transparència de la Policia del País Basc.	51
Capítol 3. Creació d'un organisme extern i independent de monitoratge i anàlisi de les actuacions policials: elements per al debat a l'Estat espanyol	60
3.1. Mandat, composició i funcions d'un eventual mecanisme extern i independent a l'Estat espanyol: una proposta des de la societat civil.	62
3.2. Canvis legislatius necessaris per fer realitat un organisme extern i independent de supervisió i anàlisi de les actuacions policials sota l'actual ordenament jurídic. Notes per al debat.	72
3.3. Poder judicial i mecanisme independent: elements per a l'encaix. Proposta per a una observació social i pericial de l'ús legítim de la força.	79
Capítol 4. La lluita històrica per la rendició de comptes policial. Reptes i dificultats per dimensionar el fenomen.	86
Algunes reflexions finals	94
Publicacions relacionades d'interès	102

Presentació

Anaïs Franquesa Griso

Directora d'Irídia – Centre per la Defensa dels Drets Humans

Els objectius de desenvolupament sostenible (ODS) de l'Agenda 2030 de Nacions Unides comprometen els Estats a consolidar institucions públiques més sòlides, transparents i respectuoses amb els drets humans, garantint l'accés efectiu a la justícia per a totes les persones (Objectiu 16).

La policia és, indubtablement, una de les institucions clau amb què s'ha dotat els Estats per mantenir l'ordre i fer complir la llei. Probablement és una de les que gaudeix de més poders, que inclouen l'ús de la força i la detenció de persones. Per aquest motiu, tal com es remarca en aquest informe en nombroses ocasions, la transparència i la rendició de comptes de les seves actuacions esdevenen aspectes crucials en el desenvolupament de les seves funcions. Quan es duen a terme males pràctiques 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.

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.

En aquest sentit, l'any 2022 Novact i Irídia vam realitzar un primer diagnòstic sobre transparència i rendició de comptes dels cossos policials a l'Estat espanyol, que vam presentar a seu parlamentària i vam fer arribar a responsables polítics estatals i autonòmics. La conclusió principal de l'informe va ser que els mecanismes de rendició de comptes existents no són suficients per garantir la sanció adequada de tots els casos d'abús policial, així com la reparació efectiva de les víctimes.

L'any 2024 aquestes mateixes organitzacions vam impulsar la creació d'una taula de treball integrada per persones expertes amb una gran experiència en la matèria i procedents de diferents territoris i camps de treball (acadèmic, criminològic, policial, forense, jurídic, de drets humans, etc.). A partir d'una feina articulada, es va elaborar el **Pla d'acció per la millora i modernització dels mecanismes de transparència i rendició de comptes dels cossos policials a l'Estat espanyol**, que contenia 36 propostes concretes. El primer bloc girava al voltant dels organismes externs i independents de monitoratge i anàlisi de les actuacions dels funcionaris encarregats de complir la llei.

Un any després, el 2025, un cop més amb la col·laboració d'experts de diferents disciplines i organitzacions, presentem un estudi comparat sobre diferents sistemes de control de les institucions policials que existeixen actualment a escala autonòmica (País Basc), europea (el Regne Unit i Bèlgica) i internacional (Ontario, Canadà), que presenta els avantatges i punts de millora de cadascun d'ells. D'altra banda, també proposem notes per al debat sobre com podria ser un mecanisme de control de la policia estatal o en autonomies com Catalunya o Navarra, que tenen policies pròpies i on, a diferents escales, encara no existeix un organisme d'aquesta naturalesa.

Esperem que aquesta tasca col·lectiva serveixi per avançar en el respecte als drets humans i, especialment, en l'acompliment de la prohibició de la tortura i els maltractaments, obligació absoluta a escala internacional que tots els Estats i institucions estan compromesos a garantir.



Anja Bienert

Experta internacional en policia i drets humans

D'entre tots els organismes públics, els agents de policia són els que tenen més poders: poden detenir i registrar la gent, privar les persones de la seva llibertat i emprar la força, la qual cosa pot englobar armes menys letals i armes de foc. No cal dir que una institució pública a la qual se li han atorgat uns poders com aquests requereix una vigilància mil·limètrica per determinar quin ús en fa. En conseqüència, hauria d'estar subjecta a un control extern estricte. Malgrat tot, la realitat a escala internacional dista molt d'aquesta idea.

Incomptables experts, activistes de drets humans, organitzacions de la societat civil, organismes internacionals i comissions nacionals de reforma policial han intentat establir en molts països del món un sistema que garanteixi que la policia ret comptes per les seves accions i conductes. Alguns han aconseguit avenços importants o, almenys, han tingut cert èxit. No obstant això, podem afirmar que actualment la majoria dels mecanismes de supervisió externa tenen defectes 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. Podem estructurar-la en els punts següents:

1. **Mandat dèbil o insuficient i manca de poders d'investigació:** una base jurídica confusa, el fet de dependre de la voluntat de les institucions per cooperar, que no hi hagi dret d'iniciativa pròpia, 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 hi estiguin massa vinculats (per exemple, exagents o agents que se suposa que tornaran a treballar a la policia en un futur).
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 usar 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 organismes estatals i una comunicació i resposta insuficients a l'hora de comunicar els resultats a les víctimes i a la ciutadania.
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** deguda a 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 n'expliquen la majoria: d'una banda, **existeix un rebuig general per part de la policia a ser vigilada**. D'altra banda, **el govern no té voluntat política per imposar un sistema com aquest**, de vegades per una lleialtat improcedent cap a la policia i d'altres perquè la utilitza (de manera indeguda) per als seus propis objectius polítics.

En qualsevol cas, cal entendre que aquestes actituds no presten cap servei a la societat ni als mateixos organismes policials.¹

La policia només pot treballar de manera efectiva i segura si gaudeix de la confiança de tota la població. Aquesta confiança requereix que, en primer lloc, operi complint plenament amb la llei i els drets humans, sense cap mena de discriminació ni arbitrarietat. Quan els mateixos agents no actuen d'acord amb la llei, ho fan de manera arbitrària o discriminen certs sectors de la població, la confiança que la ciutadania, o almenys certs grups, tenen en la policia en general es veu perjudicada. Fins a cert punt, un sistema de supervisió ferm que obligui qualsevol agent a respondre per aquesta mena d'actes pot ajudar a mitigar-ne els efectes. No obstant això, si un sistema com aquest falla o, directament, no existeix, es danya encara més la confiança del públic fins que és pràcticament impossible recuperar-la. Un organisme encarregat de mantenir l'ordre que rebutja (o obstrueix) un control extern incita als ciutadans a creure que es considera per sobre de la llei. Això afectarà la sensació de confiança i seguretat de la ciutadania en la institució policial com a tal, així com en qualsevol sistema de control (intern) que pugui existir.

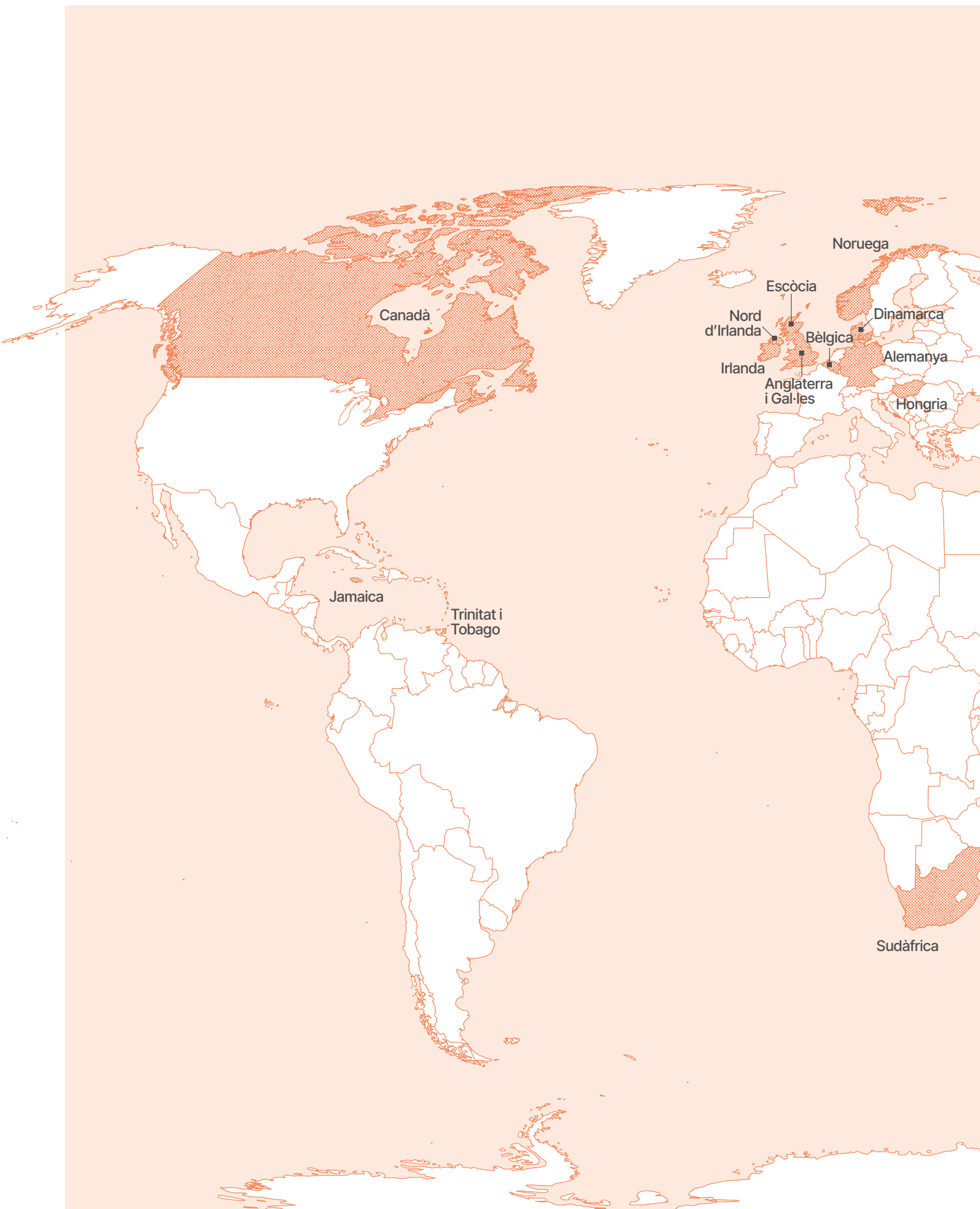
Encara més, la policia només pot treballar de manera efectiva si tots els seus membres treballen amb el mateix plantejament: salvaguardar la llei i els drets humans, així com respondre de manera apropiada qualsevol acció, conducta o actitud que no hi siguin concordes. Un organisme de manteniment de l'ordre 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**.

1 En el text original, l'autora empra el terme *law enforcement*. En aquesta traducció, però, s'ha optat per *organismes policials* per tal de mantenir la coherència terminològica amb altres obres publicades per Irídia. (N. de la t.)

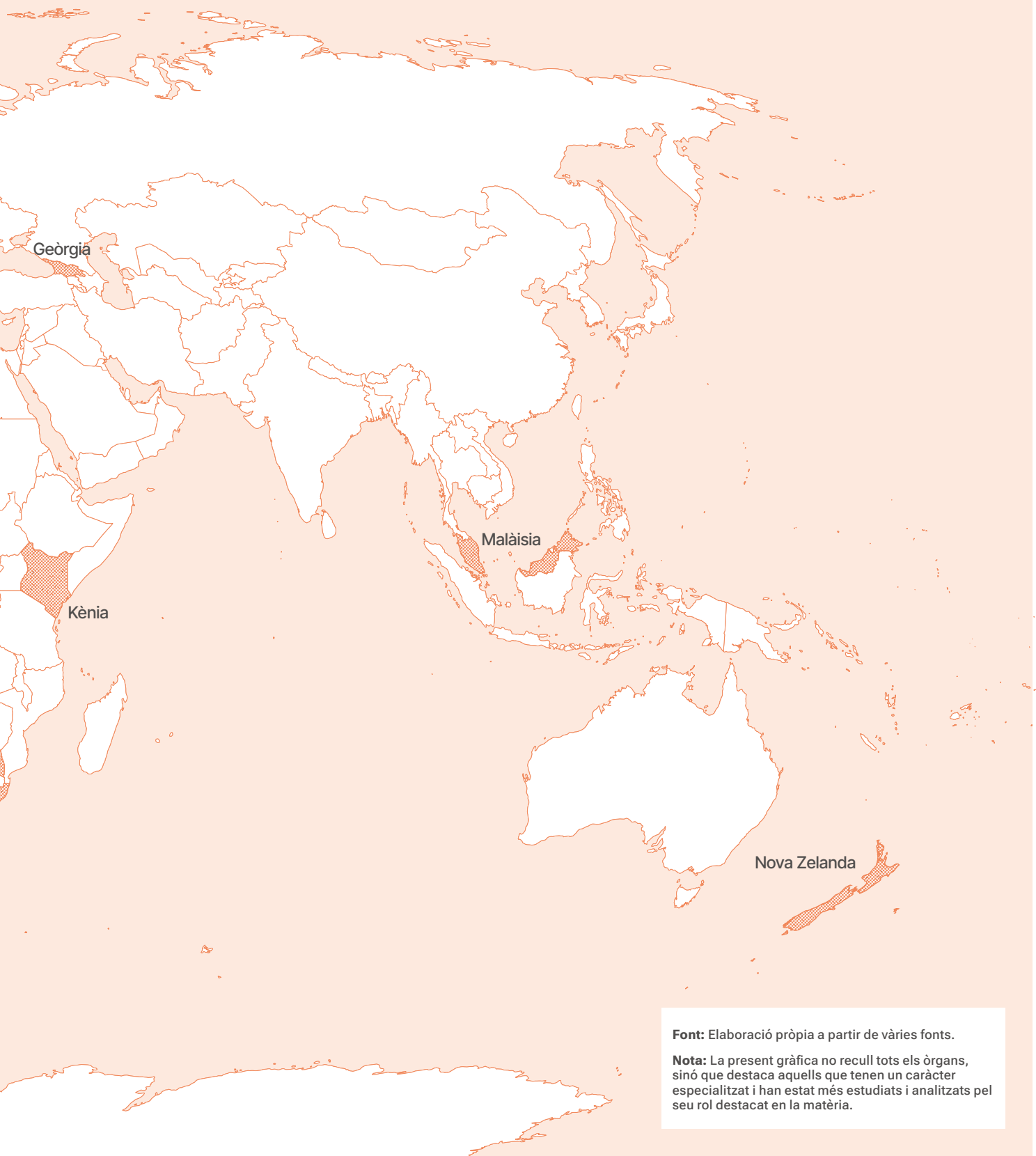
També afavoreix la percepció interna que els seus membres seran protegits de conseqüències negatives en cas de males pràctiques. És probable que la manca de disciplina, així com de control sobre allò que fan els membres i com duen a terme la seva feina, en siguin la conseqüència. Això no només suposa un perjudici immens per a la societat, sinó també per al funcionament del mateix organisme policial.

Finalment, no hauríem d'oblidar-nos d'exposar que, fins i tot si es resol la llista de punts dèbils que hem presentat al principi, **un mecanisme de supervisió policial només és un (tot i que un de molt important) dels molts elements que han de formar part d'un sistema generalitzat de supervisió**, vigilància, control i aprenentatges acumulats. És a dir, un servei de fiscalia i un poder judicial funcional i independent; un mecanisme de control intern que entengui que cal 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 autèntic i responsabilitat eficaç dels comandaments superiors que exerceixi una **política de tolerància zero respecte a les males pràctiques** dels agents mitjançant una vigilància efectiva, un control rigorós i una col·laboració eficaç amb els mecanismes de supervisió externa.





Estats i territoris que compten amb destacats òrgans especialitzats i independents d'investigació de la Policia.



Capítol 1

Reptes i aprenentatges en la implementació d'un mecanisme independent de control de la policia

El dret penal i la legislació internacional dels drets humans estableixen l'obligació d'investigar l'ús excessiu de la força per part de la policia i altres agents de l'Estat, així com les denúncies de tortura i mort sota custòdia. **Diferents convencions, pactes, estatuts internacionals i guies autoritzades, com protocols i directrius, obliguen els Estats a realitzar investigacions independents, imparcials, exhaustives, oportunes i efectives.** Aquesta normativa també exigeix sancions penals contra els agents de l'Estat que cometin delictes greus, les quals representen una expressió clara del rebuig social envers les accions criminals de l'Estat i, alhora, poden dissuadir altres autoritats de cometre accions similars. **Si els presumptes perpetradors no són lliurats a la justícia mitjançant investigacions i enjudiciaments efectius i diligents, la suposada adhesió a l'estat de dret no té cap significat real.**²

L'article 12 de la Convenció de les Nacions Unides contra la Tortura compromet als Estats a dur a terme una investigació àgil i imparcial quan existeixin motius raonables per creure que algú ha comès un acte de tortura o altres tractes cruels a qualsevol territori que pertanyi a la jurisdicció de l'Estat. Aquesta obligació d'investigar està vinculada, al seu torn, al deure de garantir l'accés a mecanismes de denúncia.

El Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) ha pres aquesta mateixa posició en interpretar el dret a una investigació adequada dels homicidis comesos per la policia d'acord amb l'article 2 (dret a la vida) del Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH). En el cas *McCann* i altres contra el Regne Unit (Sentència 18984/91), el TEDH va dictaminar que aquest dret s'estén a les lesions greus o tractes cruels greus perpetrats per agents estatals, en virtut de l'article 3 CEDH sobre la prohibició de la tortura. D'acord amb aquesta resolució, els agents de l'Estat no poden restringir el dret a la vida sense retre comptes mitjançant una investigació diligent i efectiva. I, en aquest sentit, els organismes internacionals de drets humans insisteixen que els organismes especialitzats han de ser els responsables de realitzar-la.³

² Lisitsyna, M., & Scott, I. (2021). *¿Quién vigila a la policía? El papel de los organismos independientes en las investigaciones penales contra agentes del Estado*. Open Society Justice Initiative. Disponible a: <https://www.justiceinitiative.org/publications/quien-vigila-a-la-policia-el-papel-de-los-organismos-independientes-en-las-investigaciones-penales-contra-agentes-del-estado/es>

³ *Ibíd.*

No obstant això, malgrat la claredat dels convenis internacionals i les decisions judicials, investigar l'abús per part d'agents policials suposa un gran repte i els esforços per garantir la rendició de comptes no sempre són efectius. La simple creació de mecanismes independents de control policial no és una mesura efectiva en si mateixa si no es dota aquests organismes de les capacitats tècniques, operatives, econòmiques i de personal necessàries per actuar de manera autònoma i independent, tal com s'ha descrit al pròleg d'aquesta publicació.

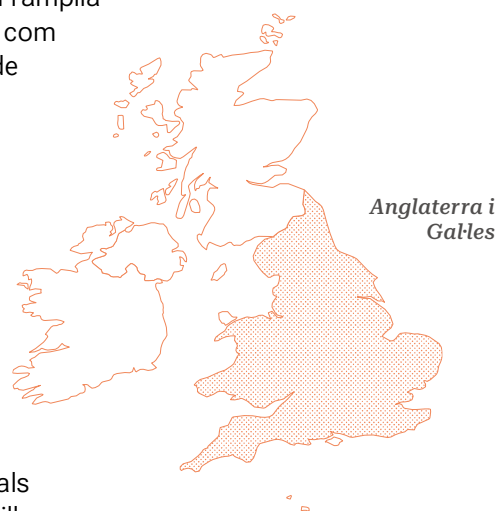
Amb el fi de recopilar les lliçons apreses durant els últims anys, aquest capítol presenta **quatre casos d'estudi** relatius a diferents organismes, que pertanyen a tres territoris (el Regne Unit, Bèlgica i l'estat d'Ontario, al Canadà). L'anàlisi presenta les **conclusions d'organitzacions de drets humans i persones expertes** en la matèria, que assenyalen els avantatges i els reptes persistents des de la perspectiva del dret internacional dels drets humans.

1.1 L'Oficina Independent de Conducta Policial (IOPC). Anglaterra i Gal·les

Matthew McEvoy i Neil Corney
Omega Research Foundation

L'Oficina Independent de Conducta Policial (IOPC, per les seves sigles en anglès) és l'organisme que s'encarrega de supervisar el sistema de denúncies policials a Anglaterra i Gal·les. Originalment fou fundada com a Comissió Independent de Denúncies contra la Policia (IPCC) per la Llei de reforma policial de 2002. En gran mesura, la pressió social va impulsar el canvi de nom i l'ampliació de competències a través de lleis posteriors, una pressió sorgida com a resposta a escàndols molt mediàtics com els disturbis de Brixton de 1981 i l'assassinat d'Stephen Lawrence el 1993.

La IOPC forma part d'un sistema més ampli de rendició de comptes policial a Anglaterra i Gal·les. El Departament d'Estàndards Professionals (PSD) de cadascun dels cossos s'encarrega de gestionar la disciplina interna. D'altra banda, els responsables de fer retre comptes als agents són comissionats de policia i investigació criminal (PCC); en alguns casos, però, els alcaldes assumeixen aquesta tasca. De la mateixa manera que la IOPC, la Inspecció de la Policia i els Serveis de Bombers i Rescat de Sa Majestat (HMICFRS) és un organisme de supervisió independent. Investiga, supervisa i informa sobre l'efectivitat i eficàcia dels cossos policials en la seva totalitat i, a més, redacta recomanacions perquè puguin millorar. Finalment, l'Escola de Policia del Regne Unit s'ocupa de promoure la professionalització de la policia i d'establir estàndards sobre diversos aspectes, entre els quals s'inclouen els procediments operacionals i la formació. Aquestes són només algunes de les figures clau que treballen en el sistema de rendició de comptes de què forma part la IOPC.



El director general (DG) és la persona que dirigeix la IOPC. És un càrrec nomenat per la Corona a partir de la recomanació del ministre de l'Interior i del primer ministre. **Segons la llei, ningú que hagi treballat prèviament a la policia pot ser nomenat director general.** Aquesta figura també presideix el Consell Unitari, que s'encarrega d'establir estratègies i ajudar-lo a complir amb les seves obligacions. Aquesta junta es compon per membres sèniors de la IOPC i sis persones designades pel ministre de l'Interior, les quals exerceixen com a directors no executius. El Comitè Parlamentari d'Assumptes Interns de la Cambra dels Comuns ha criticat la decisió de combinar les funcions del president del Consell Unitari i del director general i argumenta que "limita la capacitat de supervisar adequadament l'acció executiva de la IOPC i exigir-li la rendició de comptes oportuna".⁴

El nombre de treballadors de la IOPC s'ha mantingut relativament constant al llarg dels últims cinc anys, una xifra que equival a **uns 1.000 empleats a temps complet**. Segons les dades públiques més recents, **un 22 % de la plantilla ha treballat amb anterioritat a la policia**, sigui com a agent o com a empleat civil.⁵ Aquesta xifra és superior en el cas dels treballadors que s'encarreguen d'investigar presumptes conductes indegudes i delictes policials: un 39 % dels investigadors⁶ ha treballat per a la policia. Com **la IOPC no contracta agents de policia en actiu**, la publicació d'informació sobre el percentatge d'exagents de policia que té en plantilla podria considerar-se una bona pràctica. Aquest procediment va ser impulsat per un informe que va encarregar l'Oficina Nacional d'Auditoria, així com per la preocupació dels denunciants per la manca d'imparcialitat entre els investigadors.⁷

A escala operativa, la IOPC és independent del govern i de la policia. Malgrat tot, ha de respondre sobre l'ús que fa de fons públics davant el Ministeri de l'Interior, que s'encarrega també de distribuir la major part del finançament que rep la IOPC. La IOPC també ret comptes al Parlament a través del Ministeri de l'Interior, que presenta un informe anual de la IOPC i manté informat el Parlament sobre l'acompliment de l'organisme. **El finançament total que va obtenir el 2023/2024 va arribar a gairebé 72 milions de lliures**, amb uns costos de personal que superaven les tres quartes parts d'aquesta xifra. En termes reals, el pressupost ha estat reduït en un 19 % des de 2018/2019, fet que ha derivat en la reducció de les despeses de viatges i formació.⁸

4 Comitè Parlamentari d'Assumptes Interns de la Cambra dels Comuns. (2022). *Police Conduct and Complaints, Sixth Report of Session 2021–22* (p. 19). Disponible en anglès: <https://committees.parliament.uk/publications/9006/documents/166181/default/>.

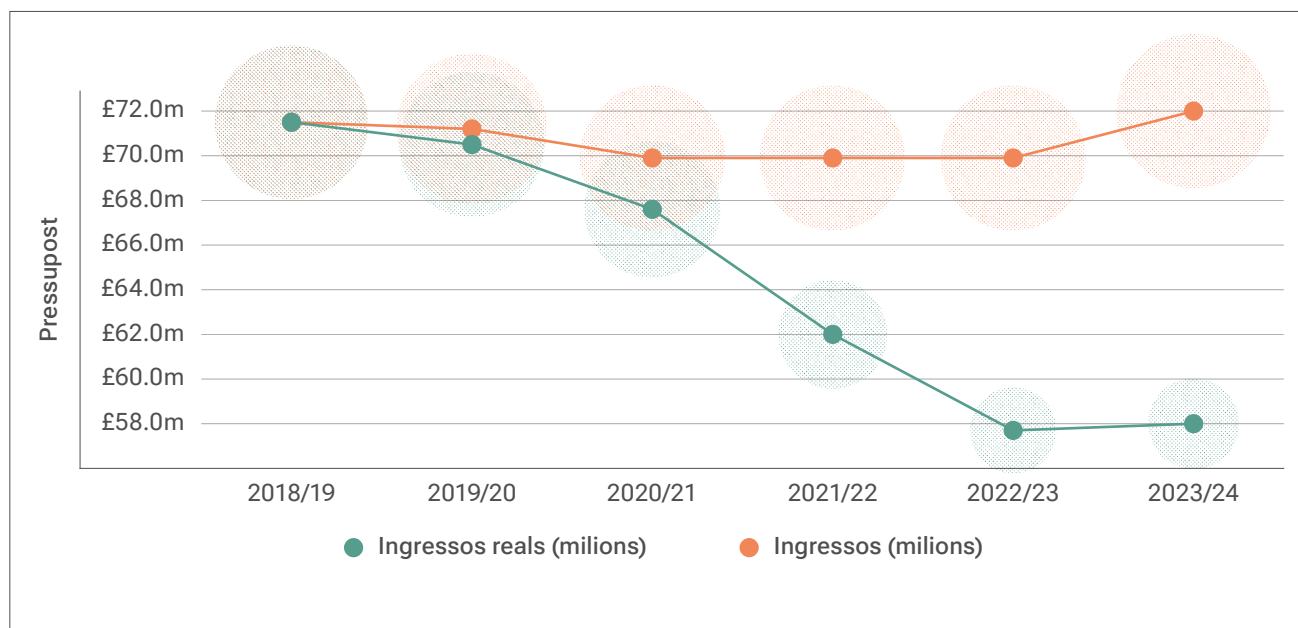
5 Oficina Independent de Conducta Policial (IOPC). (2023). *Staff diversity data 2022/23* [Arxiu Excel]. Disponible en anglès: https://www.policeconduct.gov.uk/sites/default/files/documents/IOPC_staff_diversity_tables_2022-23.xlsx.

6 Inclou investigadors en formació, investigadors, investigadors principals, investigadors sènior adjunts i investigadors sènior.

7 Institut d'Investigació de Política Criminal (ICPR), King's College London. (2008). *Appellants', Complainants' and Police Officers' Satisfaction with the Independent Police Complaints Commission* (p. 47). Disponible en anglès: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/11/ipcc.pdf>

8 IOPC. (2025). *Annual report and statement of accounts 2023/24* (p. 14–16). Disponible en anglès: <https://www.policeconduct.gov.uk/sites/default/files/documents/IOPC-annual-report-and-accounts-2023-24.pdf>. Cal remarcar que l'informe inclou una xifra més alta, del 23 %, perquè no inclou finançaments addicionals que es van rebre al llarg d'aquell any.

Gràfic 2. Pressupost anual d'efectiu de la IOPC en termes nominals (taronja) i reals (verd).⁹



Per a la IOPC, la càrrega de treball que s'incrementa constantment i les retallades de pressupost en termes reals suposen grans reptes. El 2023/2024 la IOPC va rebre 7.058 remissions, un 11 % més que l'any anterior, fet que suposa un creixement considerable del 85 % respecte a la quantitat total que es va rebre el 2017/2018. Malgrat que el nombre de remissions no ha deixat d'augmentar d'any en any, en realitat la xifra d'investigacions independents dirigides per la IOPC ha disminuït. Els investigadors de la IOPC van encetar 287 investigacions el 2023/2024, en comparació amb les 705 que van dur a terme el 2017/2018.¹⁰

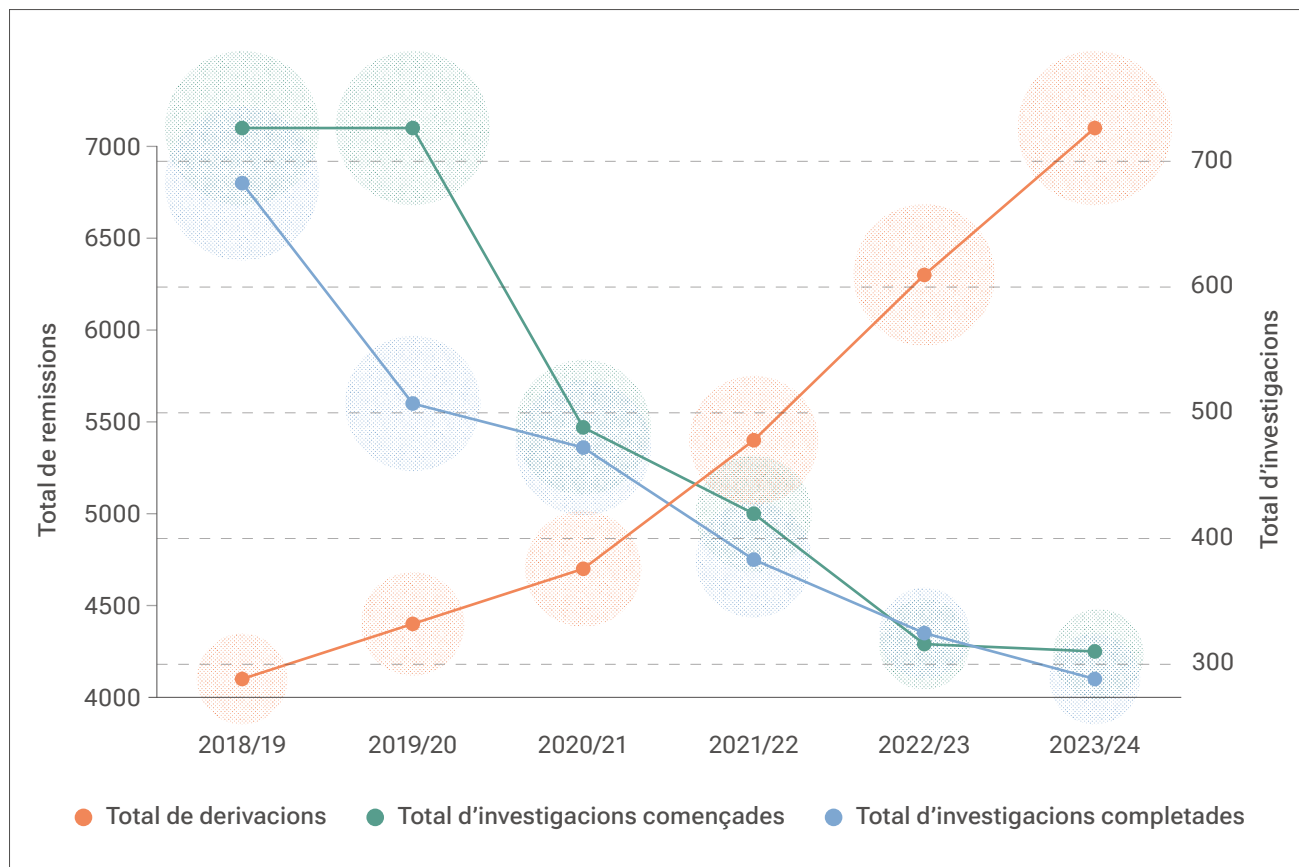
Això genera una preocupació que s'accentua encara més pel fet que, generalment, aquestes remissions en augment ja corresponen a incidents que es consideren prou greus per requerir una remissió obligatòria per part dels cosos de policia. Més concretament, **la policia i altres organismes subjectes a supervisió han de remetre les denúncies** i, tot i que no existeixi una queixa formal, **aquells casos que tinguin indicis de conducta delictiva o d'incompliment dels estàndards professionals** per part dels agents, sempre que l'incident estigui relacionat amb **casos greus d'agressió, agressió sexual o corrupció, o que sigui agreujat per conducta discriminatòria**.¹¹ La policia també ha de remetre els casos en què hagi tingut contacte directe o indirecte amb la **persona que ha mort o hagi patit una ferida greu**, sempre que aquest contacte pugui ser-ne la causa o suposada causa. Cal remarcar que **la IOPC té el poder d'ordenar al cos de policia la remissió d'un cas o que el gestioni com si hagués estat remès**, també conegut com a "**poder d'iniciativa**".¹²

⁹ Les quantitats en termes reals s'han obtingut amb la calculadora d'inflació del Banc d'Anglaterra.

¹⁰ *Ibid.*, p. 40-42.

¹¹ IOPC. (s/d). *Statutory guidance on the police complaints system*. Disponible en anglès: https://www.policeconduct.gov.uk/sites/default/files/documents/2020_statutory_guidance_english.pdf

¹² *Ibid.* [9.36].

Gràfic 3: Tendències en les remissions i investigacions principals de la IOPC (2018/2019 2023/2024)


Quan la IOPC rep una remissió, la **unitat d'avaluació** decideix si cal obrir una investigació. Pot escollir entre **tres tipus** d'investigació: investigacions locals realitzades pel mateix departament d'estàndards professionals del cos de policia (és a dir, assumptes interns), **investigacions independents** dutes a terme per la IOPC o **investigacions dirigides** en què la IOPC dirigeix i controla la investigació emprant recursos policials. La gran majoria de les investigacions són locals. **La IOPC només investiga per compte propi els incidents més greus** i prioritza les potencials vulneracions dels articles 2 i 3 del Conveni Europeu de Drets Humans (dret a la vida i prohibició total de la tortura i tractes inhumans o degradants) i els casos que estiguin relacionats amb caps de policia, violència contra dones i nenes i discriminació racial. Quant a les **investigacions dirigides**, la IOPC estableix els termes de referència de la investigació i orienta i supervisa de manera activa tot el procés. Malgrat tot, el 2023/2024 només es van completar 42 investigacions dirigides al marge de la Direcció d'Investigacions Principals (Major Investigations Directorate). Com es va trigar un any per completar-ne un 75 %, la IOPC va destacar que té un control limitat o nul sobre la seva duració.¹³

13 IOPC . (2025). *Annual Report and statement of accounts 2023/24* (p. 38).

Els investigadors de la IOPC tenen poders importants, que inclouen el poder per arrestar i el d'entrar a dependències policials per agafar qualsevol element que pugui ser rellevant per a una investigació.¹⁴ També poden exigir a un cos policial que entregui qualsevol material que pugui ajudar a la investigació. No obstant això, **un dels reptes principals que han d'afrontar els investigadors de la IOPC és aconseguir una col·laboració policial efectiva**. Els agents de policia tenen el deure de cooperar plenament quan són testimonis en una investigació, la qual cosa significa que han de participar de manera oberta i professional en qualitat de testimonis, fins i tot quan s'investiga el comportament d'un altre agent.¹⁵ D'altra banda, quan un agent de policia és sospitós poden acollir-se al dret de no declarar.

El Comitè Parlamentari d'Assumptes Interns de la Cambra dels Comuns ha identificat un problema sistemàtic significatiu relacionat amb la cooperació policial que va més enllà dels agents individuals i remarca que existeix “una clara manca d'urgència i una cultura de no cooperació per part d'alguns cossos de policia”. Han emfatitzat que **cal una nova cultura policial** “establerta i liderada des dels nivells superiors”, **que prioritzi “una resposta ràpida, oberta i sense actituds defensives** davant denúncies relacionades amb el comportament”.¹⁶ Per tal d'enfortir la capacitat investigativa de la IOPC, una avaluació encarregada pel Ministeri de l'Interior va proposar més endavant que calia que “el deure organitzatiu de transparència policial” es dissenyés de manera que permetés a la IOPC extreure conclusions de la manca de transparència dels agents i el personal durant les investigacions. Malgrat tot, el govern va descartar aquesta recomanació.¹⁷

Un cop la IOPC ha finalitzat una investigació, escriu un informe i l'envia als cossos de policia pertinents, al denunciant o, en cas de defunció, a la família del difunt i al jutge d'instrucció. En cas que cregui que s'ha comès un delicte, també l'envia a la Fiscalia de la Corona Britànica (CPS). Un cop ha rebut les observacions del cos de policia, la IOPC decideix quines mesures s'haurien d'implementar després de la investigació. Si inclou una acció disciplinària, el cos de policia és l'encarregat de dur-la a terme (per exemple, un procediment disciplinari per una falta molt greu). Quan rep l'informe de la IOPC, **la Fiscalia de la Corona Britànica decideix si es presenten càrrecs.**

14 Annex 3, paràgraf 19(4) de la Llei de reforma policial de 2002.

15 Ministeri de l'Interior, (s/d). *Conduct, efficiency and effectiveness: Statutory guidance on professional standards, performance and integrity in policing*, paràgraf 2.24. Disponible en anglès: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e3ae3efed915d09378bf705/Home_Office_Statutory_Guidance_0502.pdf.

16 Comitè Parlamentari d'Assumptes Interns de la Cambra dels Comuns. Nota 1, p. 48-49.

17 Ministeri de l'Interior. (21 de març de 2024). *Response to the Public Body Review of the Independent Office for Police Conduct*, paràgraf 38. Disponible en anglès: <https://www.gov.uk/government/publications/independent-office-for-police-conduct-public-body-review-2024/response-to-the-public-body-review-of-the-independent-office-for-police-conduct-accessible>.

Les valoracions són una altra part significativa de la càrrega de treball total de la IOPC. **Els denunciants tenen el dret de sol·licitar a l'“organisme de revisió” corresponent que avalui si el resultat de la denúncia és “raonable i proporcionat”.**¹⁸ En la majoria dels casos, aquestes valoracions són realitzades per comissionats de policia i investigació criminal seleccionats o per les oficines dels alcaldes. Malgrat tot, **la IOPC és l'organisme revisor designat en els casos més greus**, com les denúncies relacionades amb el comportament d'un funcionari sènior o els casos en què l'autoritat d'investigació original és incapaç de descartar una conducta indeguda, delictes o vulneració del dret a la vida o a la prohibició de la tortura o tractes o càstigs inhumans o degradants.¹⁹ No es pot revisar una denúncia resolta per la IOPC a través d'una investigació independent o directa. En aquests casos, l'únic recurs disponible per als denunciants insatisfets és una revisió judicial, que pot tenir un cost elevat.

Quan la IOPC duu a terme una valoració, sol considerar, entre d'altres:

- Si es van seguir línies d'investigació raonables.
- Si els resultats de les investigacions s'han fonamentat de manera lògica en la informació obtinguda.
- Si el resultat que buscava el demandant s'ha valorat degudament.²⁰

El 2023/2024 aquestes revisions van trigar, de mitjana, 119 dies laborables. Un 32 % es van acceptar com a vàlides;²¹ és a dir, la IOPC va considerar que el seu resultat no era ni raonable ni proporcionat. Aquesta xifra és només lleugerament superior al 29 % d'apel·lacions ratificades per altres organismes revisors.

En el moment d'estimar una apel·lació, **la IOPC pot ordenar que s'investigui o es torni a investigar la denúncia, extreure les seves pròpies conclusions** en lloc de realitzar una investigació, **recomanar procediments disciplinaris, derivar el cas a la Fiscalia** perquè consideri iniciar procediments penals o **oferir altres recomanacions** per resoldre la denúncia (com que l'agent demani disculpes, per exemple).²²

Existeix un **segon tipus de revisió** dut a terme per la IOPC, relacionat amb les **investigacions que fan els cossos de la policia local de les morts i lesions greus durant o posteriors a un contacte policial**. Quan el cos no troba proves de criminalitat ni indicis d'incompliment disciplinari, han d'enviar una còpia del seu informe a la IOPC perquè el pugui revisar. El 2023/2024 es van dur a terme 923 revisions, mentre que l'any anterior van arribar fins a 908. El 2022/2023, la IOPC va mostrar-se en desacord amb la decisió del cos en el 6 % dels casos. Aquesta xifra pot semblar baixa, però tenint en compte la serietat d'aquests casos, és ben significativa.

18 Govern del Regne Unit. (2002). *Police Reform Act 2002: Schedule 3, Part 1*, paràgraf 6A(4). Disponible en anglès: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/schedule/3/part/1>.

19 Govern del Regne Unit. (2020). *The Police (Complaints and Misconduct) Regulations 2020, Regulation 32*. Disponible en anglès: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/2/regulation/32/made>.

20 Fairfield, G. (s/d). *Independent Review of the Independent Office for Police Conduct* (p. 310). Disponible en anglès: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65f458f6af6a0d001190d4fc/Independent+Review+of+the+Independent+Office+for+Police+Conduct+.pdf>.

21 IOPC. (2025). *Annual Report and statement of accounts 2023/24*, p. 38-39.

22 Fairfield, G. (s/d). *Independent Review of the Independent Office for Police Conduct* (p. 310).

Més enllà de les denúncies individuals, la IOPC també aborda problemes sistemàtics mitjançant la seva funció “temàtica”, **identificant patrons i tendències que requereixen una investigació més profunda**. En el moment en què s’identifica un problema que requereix una investigació addicional, es designa com a àrea d’enfocament. Es destinen recursos addicionals per indagar en aquestes qüestions, entre les quals actualment es troben la violència contra les dones i nenes i la discriminació racial. Els resultats **d’aquestes investigacions poden incloure recomanacions relacionades amb canvis de polítiques o legislació o bé amb formació addicional** per als agents, que tenen l’objectiu de millorar les pràctiques o rendició de comptes per part de la policia.

La predecessora de la IOPC, la IPCC, es va establir, almenys en part, com a resposta a la indignació pública per l’assassinat racista d’Stephen Lawrence i a l’informe MacPherson, publicat posteriorment, que va detectar proves de racisme institucional dins la policia. Això es veu reflectit en l’obra de la IOPC, que ha abordat la discriminació racial en diversos informes, entre els quals s’inclouen la valoració temàtica de Taser l’any 2021,²³ un informe el 2022 sobre la detenció i registre²⁴ i, més recentment, l’informe publicat el novembre de 2024 per la IOPC sobre discriminació racial.²⁵ Aquest informe més recent assenyalava les millores en les pràctiques policials relacionades amb els nens com un element clau a l’hora de trencar el cercle de desconfiança entre la policia i la comunitat:²⁶

Quan els nens continuen experimentant, percebent o sent testimonis de pràctiques discriminatòries i desproporcionades, això valida i augmenta la desconfiança que els transmeten les generacions anteriors. Aquest cicle ininterromput pot reforçar actituds negatives respecte a la policia i, en conseqüència, fer més difícil el restabliment de relacions i el treball en equip.

Les **super-complaints** (queixes sistèmiques sobre errors estructurals en els cossos policials) són un altre mecanisme que té l’objectiu **d’identificar i abordar problemes sistèmics relacionats amb la policia**. Aquestes queixes sistèmiques, que apareixen per primer cop a la Llei de reforma policial de 2017, són presentades per un “organisme designat” i han d’abordar un aspecte (o una combinació d’aspectes) de l’actuació policial que estigui perjudicant de manera significativa els interessos dels ciutadans.²⁷ Hi ha tres organismes que investiguen de manera conjunta aquesta mena de queixes: la Inspecció de la Policia i els Serveis de Bombers i Rescat de Sa Majestat (HMICFRS, per les seves sigles en anglès), l’Escola de Policia del Regne Unit i la IOPC. Les investigacions són exhaustives i poden incloure les indagacions de la HMICFRS, les de la IOPC, les revisions dels estàndards policials i un compromís amb parts interessades com les víctimes, proveïdors de suport a víctimes, grups comunitaris i agents i comandaments policials. Un cop s’ha finalitzat la investigació, es publica un informe conjunt que sol integrar una sèrie de recomanacions

23 IOPC. (2021). *Review of IOPC cases involving the use of Taser 2015–2020*. Disponible en anglès: <https://www.policeconduct.gov.uk/publications/review-iopc-cases-involving-use-taser-2015-2020>.

24 IOPC. (2022). *National stop and search learning report*. Disponible en anglès: <https://www.policeconduct.gov.uk/publications/national-stop-and-search-learning-report>.

25 IOPC. (2024). *Race Discrimination report*. Disponible en anglès: <https://www.policeconduct.gov.uk/race-discrimination-report>

26 *Ibid*, p. 57.

27 Secció 29A de la Llei de reforma policial de 2002.

orientades a abordar els danys identificats, dirigides a organismes com el Ministeri de l'Interior, el Consell Nacional de Caps de Policia (NPCC), els agents de policia individuals, la IOPC o l'Escola de Policia del Regne Unit.²⁸

El Ministeri de l'Interior s'encarrega d'escollir els organismes que poden presentar una queixa sistèmica. Es basa en criteris que inclouen la competència i experiència a l'hora de representar els interessos dels ciutadans, el compromís amb la millora de la policia, una presència regional o nacional i la predisposició a col·laborar amb altres organitzacions que vulguin presentar queixes però que no es trobin entre els organismes designats.²⁹

Entre els exemples de queixes sistèmiques que hagin estat investigades n'hi ha de relacionades amb la resposta policial a l'assetjament i a l'ús dels poders de detenció i registre per part de la policia. Alguns organismes que han presentat queixes sistèmiques han expressat la seva frustració amb les recomanacions que reben, ja que consideren que no són prou radicals per abordar injustícies arrelades.³⁰ No obstant això, l'alta qualitat de les queixes sistèmiques que s'han presentat i **els grans debats en què han derivat demostren la importància d'aquest mecanisme com un punt d'accés que permeti que la societat civil organitzada i les comunitats a les quals representa puguin influenciar les reformes policials.**

En els últims anys, la IOPC ha posat cada cop més èmfasi en l'aplicació dels aprenentatges obtinguts a partir de les denúncies per millorar la pràctica policial en conjunt. Els cossos policials tenen l'obligació legal de respondre algunes recomanacions de la IOPC, exposant quines mesures s'han pres en resposta a la recomanació o justificant aquells casos en què han decidit no implementar-les.³¹ El 2023/2024, la IOPC va publicar 133 recomanacions. De totes les recomanacions de les quals va rebre resposta, un 94 % van ser acceptades.³² Malgrat que el Comitè Parlamentari d'Assumptes Interns de la Cambra dels Comuns **ha instat el govern a abordar la manca de seguiment en la supervisió de la implementació d'aquestes recomanacions,**³³ la publicació i les respostes que ha rebut el lloc web de la IOPC continuen sent una pràctica positiva.³⁴

La transparència és una característica essencial per als mecanismes independents de supervisió policial. En qualitat d'un d'aquests organismes, la IOPC ha de ser efectiva i, a més, "ser considerada efectiva". En aquest sentit, **el lloc web de la IOPC és un dels seus punts forts**, ja que proporciona actualitzacions sobre les decisions per iniciar les investigacions, sobre els càrrecs presentats per la Fiscalia, les decisions judicials, etc.

28 Veure més informació sobre les queixes sistèmiques que han estat admeses per ser investigades. Disponible en anglès: <https://www.gov.uk/government/collections/police-super-complaints>.

29 Es pot consultar la llista amb tots els criteris. Disponible en anglès: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ab5063d40f0b67d67479703/Government_Response_FINAL_VERSION.pdf.

30 Es pot consultar la resposta de la Comissió de Justícia Penal (Criminal Justice Alliance) a la publicació de l'informe de les demandes per abús policial. Disponible en anglès: <https://www.criminaljusticealliance.org/wp-content/uploads/CJA-response-to-HMICFRS-published-responses-from-APCC.pdf>.

31 Annex 3, paràgraf 28A de la Llei de reforma policial de 2002.

32 IOPC, nota 5, p. 59.

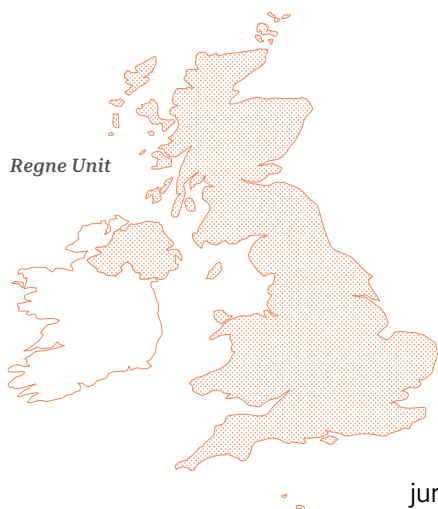
33 Comitè Parlamentari d'Assumptes Interns de la Cambra dels Comuns. Nota 1, p. 50.

34 Veure: <https://www.policeconduct.gov.uk/our-work/learning/recommendations>.

En conclusió, el cas d'Anglaterra i Gal·les demostra que es requereixen uns nivells significatius d'inversió per a la creació d'un organisme que supervisi les denúncies policials de manera independent i efectiva. **A més de ser abundant, l'assignació de recursos ha de ser estable i predictable; si no, és inevitable que sorgeixin problemes de personal i retards.** Més enllà de les consideracions financeres, **la transparència i el contacte amb les parts interessades són essencials per promoure la confiança dels ciutadans en la policia.** Això exigeix un personal dedicat i compromès que cooperi i informi els denunciants, sospitosos, grups comunitaris i el públic general. **És crucial que organismes com la IOPC comptin amb els mitjans necessaris per fer front a cultures hermètiques i actituds poc col·laboratives dins dels cossos de policia i el seu personal.**



1.2 El Consell Assessor Científic sobre les Implicacions de les Armes Menys Letals (SACMILL). El Regne Unit³⁵



Matthew McEvoy i Neil Corney
Omega Research Foundation

Les Orientacions de les Nacions Unides en matèria de drets humans sobre l'ús d'armes menys letals en el manteniment de l'ordre de 2020 estableixen que **cal dur a terme una revisió legal abans de procurar i dotar d'armes menys letals el personal de les forces de seguretat**. Aquests assaigs han de ser "duts a terme de manera independent del fabricant i de conformitat amb les normes reconegudes. Els assaigs haurien de tenir plenament en compte tant les capacitats que s'esperen de les armes com els efectes que podrien tenir, així com basar-se en proves i coneixements jurídics, tècnics, mèdics i científics que siguin imparcials".³⁶

El Consell Assessor Científic sobre les Implicacions de les Armes Menys Letals (SACMILL, per les seves sigles en anglès) orienta de manera independent els departaments i organismes del Govern del Regne Unit en els aspectes bi-òfisics, biomecànics, patològics i clínics dels sistemes d'armes menys letals. Si s'explica a grans trets el procés de selecció i avaluació en què participa SACMILL, es podrà entendre millor la composició i les funcions del consell.

■ Avaluació i selecció d'armes menys letals a Anglaterra i Gal·les / Regne Unit

La policia del Regne Unit no està obligada legalment a avaluar les armes noves. Tampoc no existeix cap procés [legal] que ho exigeixi. El requisit general per avaluar un sistema d'armes nou s'estableix al **Codi de bones pràctiques sobre l'actuació policial armada i l'ús policial d'armes menys letals de l'Escola de Policia del Regne Unit**.³⁷ Inclou qualsevol arma de foc i una gamma d'armes menys letals i municions especialitzades, però no cobreix totes les armes, equips i dispositius policials. Per exemple, l'esprai PAVA (esprai de pebre sintètic) no s'inclou en aquest codi. La policia del Regne Unit el classifica com a "equip de protecció personal" i, per tant, està subjecte a un règim d'avaluació menys rigorós.

35 El 6 d'octubre del 2025, el Ministeri de l'Interior del Regne Unit va anunciar que el SACMILL seria substituït per un nou comitè, el MILLWEC (Comitè d'Experts sobre les Implicacions Mèdiques de les Armes Menys Letals). Les competències del MILLWEC són semblants a les del SACMILL. Vegeu: <https://www.gov.uk/government/publications/medical-implications-of-less-lethal-weapons-expert-committee-framework-document/framework-document-medical-implications-of-less-lethal-weapons-expert-committee-accessible-version>

36 Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides pels Drets Humans (ACNUDH). (2021). *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden* (secció 4.2). Disponible a: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/LLW_Guidance_SP.pdf.

37 Escola de Policia del Regne Unit. (2020). *Code of Practice on Armed Policing and Police use of Less Lethal Weapons*. Disponible en anglès: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e1db414ed915d7c6a6c2945/CCS207_CCS0120853800-001_Code-of-Practice-on-Armed-Policing_web.pdf

El Codi disposa els principis bàsics relacionats amb la selecció, avaluació, aprovació, autorització, adquisició i ús policial d'armes de foc, municions especialitzades i armes menys letals:

4.2.3. Quan els caps de policia detectin la necessitat d'introduir una nova arma de foc, munició o munició especialitzada, han d'assegurar-se que el requisit operacional quedi documentat i que el sistema d'armes nou sigui avaluat adequadament, d'acord amb aquests requisits, abans de ser implantat.

També es proporcionen detalls sobre com s'hauria de dur a terme l'avaluació i el procés que cal seguir:

5.1.5. Com a part del procés d'aprovació, avaluació i valoració d'aquestes armes, hauran de considerar-se, i incloure's si escau, els punts següents: analitzar necessitats; determinar el requisit operacional; realitzar assaigs dels aspectes tècnics i mèdics per part d'una entitat independent del fabricant (que incloguin la capacitat, les limitacions, els efectes i la letalitat), i assaigs de rendiment operatiu.

Malgrat tot, no hi ha cap procediment detallat que la policia pugui seguir per garantir una consistència durant tot el procés de selecció i avaluació de noves armes i dispositius.

Tot i que **aquest codi no és legalment vinculant per als caps de policia**, cal que el “tinguin ben present”. Per exemple, si treballen fora de l'àmbit del Codi i opten per un sistema d'armes no autoritzat, en cas de denúncia o lesió se'ls pot considerar responsables a títol individual per prendre la decisió de no seguir el Codi.³⁸ També inclou una guia sobre com seleccionar, formar i autoritzar agents per a l'ús d'aquestes armes.

El responsable del Consell Nacional de Caps de Policia en matèria d'armes menys letals coordina la selecció i avaluació d'armes noves entre els organismes competents, que inclouen l'Escola de Policia (política, formació i pla d'estudis), el Laboratori de Ciència i Tecnologia de Defensa (també conegut com a DSTL, per les seves sigles en anglès, és una unitat del Ministeri de Defensa encarregada d'oferir directrius per a l'avaluació d'armes i munició) i el Ministeri de l'Interior del Govern del Regne Unit, que autoritza sistemes d'armes nous per a ús policial.



© Andy Taylor / Home Office (2024)

38 *Ibid.*, 1.2.7. Veure també la Secció 39A de la Llei de policia de 1996.

Malgrat que el procés del Regne Unit no s'ha divulgat públicament, en general se segueixen una sèrie de passos:

- Anàlisi de bretxes de capacitat i necessitats: es basen en l'avaluació estratègica de riscos i amenaces (STRA) que els cossos de policia del Regne Unit duen a terme de manera anual per identificar bretxes en les seves opcions tàctiques actuals.
- Declaració única de necessitats de l'usuari (SSUN): declaració àmplia i general d'una necessitat.
- Prova o demostració no operativa: per avaluar un concepte o la SSUN.
- Requisit operacional: descripció més detallada de la necessitat operacional que compleix el sistema proposat.
- Requisit del sistema: què necessita el sistema d'armes per satisfer les necessitats operacionals de la policia.
- Comitè d'avaluació de l'operador (OJP): grup d'operadors que analitza un sistema proposat i aporta arguments fonamentats per detectar problemes inicials i orientar una comprovació tècnica.
- Proves d'ús per a l'usuari: avaluacions formals en què participen usuaris formats i no formats per detectar problemes inicials i orientar les proves tècniques.
- Proves tècniques: avaluacions que poden ser realitzades per laboratoris governamentals o per entitats privades contractades amb aquest fi.
- Valoració del DSTL: valora i analitza els resultats de les proves, destacant-ne la necessitat de dur a terme més comprovacions quan calgui, i escriu un informe tècnic per informar el SACMILL.
- Informe mèdic del SACMILL: s'elabora un informe mèdic de riscos basat en l'informe del DSTL, amb una anàlisi més profunda que inclou la documentació proposada sobre polítiques i formació.
- Aprovació del Ministeri de l'Interior: es basa en un conjunt d'informació que inclou el certificat del SACMILL, resultats d'avaluacions, polítiques, formació, etc. El ministre de l'Interior o el ministre de Policia atorga la seva autorització formal perquè la policia pugui iniciar l'ús operatiu del dispositiu.

■ EI SACMILL

Una part crucial del procés de selecció de nous sistemes d'armes és establir un **règim de comprovacions que desenvolupi i determini completament els riscos mèdics i sanitaris de l'equip proposat**. El DSTL, que treballa conjuntament amb el SACMILL, és l'organisme principal en aquest sentit. Els resultats de les comprovacions poden implicar la necessitat de modificar les proves proposades i realitzar-ne d'addicionals, així com modificar les directrius d'ús o el pla de formació proposats per respondre les preocupacions plantejades. És possible que en totes aquestes fases calgui parlar amb el fabricant, sigui per obtenir dades tècniques més detallades sobre el sistema d'armes o per recalcar qüestions que calgui abordar mitjançant processos de fabricació o actualitzacions de programari/maquinari/microprogramari.

El SACMILL és responsable de:

- **Publicar informes independents sobre les implicacions mèdiques de l'ús de sistemes específics d'armes menys letals** quan s'utilitzen segons les instruccions operatives publicades i facilitades als usuaris.
- **Aconsellar sobre el risc de lesions de sistemes específics d'armes menys letals en el moment en què impacten a determinades zones del cos**, en un format que ajudi a prendre decisions tàctiques tant als responsables de desenvolupar polítiques com als usuaris operatius.

El SACMILL únicament assessora els departaments i organismes del Govern del Regne Unit. No proporciona assessorament científic ni tècnic a proveïdors d'equip externs, ni tampoc actua com a proveïdor ni comissionat d'investigacions originals.³⁹ **Es fan servir les seves recomanacions per fonamentar decisions relacionades amb l'equilibri entre el risc de causar danys als ciutadans i la necessitat de comptar amb una capacitat operacional efectiva.**

No hi ha gaire informació sobre el SACMILL, a excepció dels informes mèdics que publica quan s'autoritza o s'actualitza un nou sistema d'armes. El SACMILL ha elaborat informes mèdics sobre sistemes d'armes com el Taser X26, el Taser X2 i el Taser T7. Malgrat que els informes del SACMILL s'elaboren per al Govern del Regne Unit, també tenen valor per a altres parts interessades i organitzacions de la societat civil, així com per a organismes de supervisió a escala internacional. **La publicació d'aquests informes és una bona pràctica**, però el SACMILL no té una pàgina web que compleixi aquest propòsit, fet que dificulta l'accés a les dades i als informes.

El SACMILL no dona suport les armes menys letals ni tampoc les aprova. Els seus certificats són meres recomanacions i no tenen fonament jurídic. El SACMILL treballa per donar suport als processos de comprovacions de sistemes d'armes nous, segons el Codi de bones pràctiques sobre l'actuació

39 Consell Assessor Científic sobre les Implicacions de les Armes Menys Letals (SACMILL). (2015). *New appointments in the SACMILL — Info Pack TEMPLATE-U*. Disponible en anglès: <https://studylib.net/doc/9688449/sacmill-reappointments---info-pack-template-u>.

policia armada i l'ús policia d'armes menys letals.⁴⁰ No obstant això, **si el Ministeri de l'Interior o algun cap de policia escull actuar en contra d'un informe mèdic del SACMILL, aquest fet podria considerar-se rellevant en investigacions posteriors** sobre morts o lesions greus derivades de l'ús policia d'armes menys letals incloses en un informe mèdic del SACMILL. En aquest cas, es podria cridar a declarar el president del consell.

El ministre de Personal de Defensa, Benestar i Veterans és la persona encarregada de nomenar els membres del SACMILL, els noms dels quals no es publiquen per motius de seguretat. El seu objectiu és integrar membres de diferents disciplines, des de la medicina a altres àmbits. El president actual és el professor Jason Payne-James. L'anunci per a la selecció de membres es publica a través del Ministeri de Defensa, però el SACMILL pot integrar persones amb experiència o coneixements específics al consell de manera temporal. Tots els nomenaments i reeleccions han estat duts a terme d'acord amb el Codi de governança sobre nomenaments públics.⁴¹ Els membres reben una remuneració diària de 380 lliures. A més, es reemborsen les despeses raonables de viatges i dietes a les persones que assisteixen a les reunions. La majoria tenen lloc al Ministeri de Defensa, a Londres, i s'hi exigeix l'assistència dels membres entre tres i cinc dies l'any. Els membres exerceixen les seves funcions durant tres anys, però també poden ser reelegits i treballar fins a un màxim de deu anys. Cal que siguin ciutadans del Regne Unit i estan obligats a signar la Llei de secrets oficials i passar per un control de seguretat.⁴²

El SACMILL va rellevar l'antic Subcomitè del Consell Assessor Científic del Ministeri de Defensa sobre les Implicacions Mèdiques de les Armes menys Letals (DOMILL) el 2012.

■ Marc normatiu i pressupost

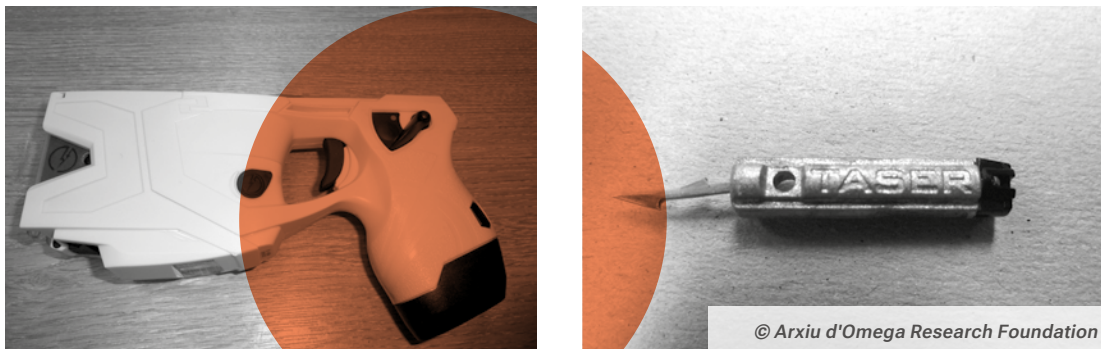
El SACMILL és un **organisme públic assessor no departamental finançat pel Ministeri de Defensa**.⁴³ **No compta amb una llei pròpia ni s'inclou en cap llei policia**. Les seves funcions són dutes a terme pel president i els membres. El president informa els ministres a través del Surgeon General ([cirurgia general](#)), que és el director executiu del consell i el vincle principal entre el president i els ministeris del govern. El procediment de valoració d'organismes públics del Govern del Regne Unit pot modificar les seves funcions o recomanar la dissolució del consell. D'altra banda, **el SACMILL no està subjecte a cap supervisió pública**.

40 Escola de Policia del Regne Unit. (2020). *Code of practice on armed policing and police use of less lethal weapons*. Disponible en anglès: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e1db464ed915d7c7c39788c/CCS207_CCS0120853800-001_Code-of-Practice-on-Armed-Policing_Print_17_.pdf.

41 Veure: <https://www.gov.uk/government/publications/public-appointments/scientific-advisory-committee-on-the-medical-implications-of-less-lethal-weapons-sacmill>.

42 SACMILL. (2015). *New appointments in the SACMILL – Info Pack TEMPLATE-U*. Disponible en anglès: <https://studylib.net/doc/9688449/sacmill-reappointments---info-pack-template-u>

43 Veure: <https://www.gov.uk/government/organisations/science-advisory-committee-on-the-medical-implications-of-less-lethal-weapons/about>



© Arxiu d'Omega Research Foundation

D'acord amb el procediment de valoració d'organismes públics del Govern del Regne Unit, es preveu que el SACMILL sigui avaluat el 2024/2025.⁴⁴ Aquesta avaluació pot comportar canvis en les responsabilitats del SACMILL, en el ministeri patrocinador, en el sistema de governança o en la seva composició. La valoració no és pública i no existeix cap convocatòria formal per presentar propostes sobre la feina, rol i funcions del SACMILL.

Com a organisme públic assessor no departamental, **el SACMILL no compta amb personal propi ni genera despeses per compte propi**. El seu pressupost és gestionat per la Surgeon General's office (Oficina del Sirurgià General del Ministeri de Defensa).⁴⁵ Si el SACMILL necessita més finançament per a qualsevol activitat, cal que el pressupost sigui aprovat pel Ministeri de Defensa o pel ministeri pertinent, com el Ministeri de l'Interior. Per exemple, el Ministeri de l'Interior va abonar una llicència d'armes de foc pel 2024/2025, que va habilitar els membres del SACMILL per a l'ús de l'arma Taser 10.

■ El paper del SACMILL a l'hora d'avaluar l'ús d'armes menys letals

El SACMILL recalca significativament el seguiment de l'ús dels sistemes d'armes un cop autoritzats i desplegats de manera operacional, amb la finalitat d'identificar tipus de lesions que no s'havien previst o considerat en un primer moment. És el cas de l'informe en què es valorava el dispositiu Taser X2. El SACMILL va efectuar la recomanació següent: "En cas que s'autoritzi el sistema Taser X2 perquè pugui ser utilitzat al Regne Unit, cal que es dugui a terme un procés d'avaluació rigorós per possibilitar que el SACMILL i altres parts interessades puguin entendre i donar resposta a qualsevol fenomen o esdeveniment imprevist".⁴⁶

El SACMILL té un acord 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 (com lesions, avaries o efectes inesperats) i els aprenentatges relacionats amb les causes de mort o lesions greus derivades de l'ús d'armes menys letals que el SACMILL hagi examinat, a fi que actualitzi els seus informes mèdics en cas que sigui necessari.

44 Govern del Regne Unit. (13 de maig de 2024). *List of public bodies for review in 2024/25*. Disponible en anglès: <https://www.gov.uk/government/publications/list-of-public-bodies-for-review-in-202425/list-of-public-bodies-for-review-in-202425>.

45 SACMILL. (2016). *Annual report for the year 2015/2016*. Disponible en anglès: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a81822a40f0b62302697b0b/SACMILL_Annual_Report_2016.pdf.

46 SACMILL. (s/d). *Medical statement on the TASER X2 system* (p. 15). Disponible en anglès: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74a88fe5274a5294069221/Medical_Statement_on_the_TASER_X2_system.pdf.

El SACMILL també obté, a través del Laboratori de Ciència i Tecnologia de Defensa, dades millorades sobre l'ús de la força en l'ús operatiu de nous sistemes d'armes quan són autoritzats i utilitzats per primer cop en operacions. Per exemple, els primers 10.000 usos de l'arma Taser X2 van ser documentats minuciosament per tal d'analitzar problemes operatius, d'efectivitat, etc.

■ Conclusió

El SACMILL és un exemple de bona pràctica en la selecció i avaluació d'armes menys letals a escala mundial. **Atès que no existeix cap normativa internacional ni regional que regularitzi aquests processos, el SACMILL empra proves i anàlisis basades en evidències, alienes al fabricant, per elaborar un informe mèdic exhaustiu** que destaquí riscos mèdics específics, qüestions que puguin ser preocupants i contribueixin als procediments posteriors a l'autorització per obtenir dades. No obstant això, **hauria de tenir més autoritat per tal de cobrir la necessitat de valorar altres armes menys letals que actualment estan classificades com a equip de protecció personal.**

El procés del Regne Unit **hauria d'estar plasmat en la legislació** per garantir que totes les armes policials, munició, municions especialitzades, equip de protecció personal i altres dispositius que puguin tenir un impacte en la salut de les persones estiguin subjectes a un procés d'avaluació legal i de seguretat mèdica. **Aquest procés hauria de ser completament detallat i posar-se a disposició de la ciutadania, amb informes obligatoris i un deure de transparència imposat a la policia.**

Així mateix, hauria de ser obligatori que es pogués consultar públicament les propostes dels nous sistemes d'armes, abans i durant els processos d'avaluació, per contribuir al debat públic i obtenir, o bé el consentiment/aprovació dels ciutadans, o bé el rebuig públic, de qualsevol opció tàctica menys letal que es proposi.

Caldria valorar els drets de la infància en les avaluacions d'impacte, que examinin els riscos i els impactes que pot tenir qualsevol sistema d'armes nou, específicament en els drets dels nens, segons el Comitè dels Drets de l'Infant (CRC, per les seves sigles en anglès). Caldria que es dugués a terme juntament amb una **avaluació d'impacte en matèria d'igualtat** (avaluació d'impacte social o comunitari), **que analitza l'impacte sobre qualsevol grup vulnerable** (per motiu de raça, gènere, edat, estat de salut, etc.).

Hi ha una necessitat urgent d'estàndards tècnics, de fabricació i de seguretat, aprovats a escala internacional, en relació amb les armes menys letals i l'equipament policial. Això ajudaria a protegir els agents de policia que emprin aquest equipament, així com als ciutadans contra els quals es pot utilitzar. Hauria de sumar-se als esforços internacionals per regular la fabricació i el comerç de l'equipament de la policia mitjançant un **tractat internacional contra el comerç d'armes de tortura, que sigui legalment vinculant.**

1.3 La Unitat d'Investigacions Especials (SIU). Ontario, Canadà

Dr. Patrick G. Watson

Professor

*Centre d'Estudis Sociolegals i de Criminologia
Universitat de Toronto*

La Unitat d'Investigacions Especials (SIU, per les seves sigles en anglès) és un organisme civil de supervisió policial que s'encarrega de dur a terme investigacions de **delictes comesos per agents de policia municipals o provincials que estiguin relacionats amb lesions greus, morts, trets d'armes de foc contra persones o acusacions d'agressió sexual** que hagin passat a la província canadenca d'Ontario. La unitat es va fundar el 1990, després dels assassinats mediàtics de dos homes negres a mans d'uns agents de policia de Toronto.⁴⁷ Ontario va ser la primera província a crear un organisme civil que s'encarregués d'investigar delictes relacionats amb la conducta policial. Actualment, **totes les províncies tenen el seu propi organisme de supervisió independent o contracten el d'una província veïna.**



El 2019, el Govern d'Ontario va aprovar la Llei de seguretat comunitària i de policia i, de manera independent, la Llei de la Unitat d'Investigacions Especials.⁴⁸ Va ser el primer cop en gairebé trenta anys que es produïen canvis importants en la policia i la seva governança. Es va ampliar el mandat de la SIU per incloure la investigació de qualsevol incident en què un agent de policia disparés una arma de foc contra persones. A més, **va separar legislativament la SIU de la Llei de policia, una mesura per millorar la percepció pública de la independència de la SIU**, tant del govern provincial com de la policia.

A la pràctica, **la SIU opera com un organisme públic autònom**. Té la seu a la ciutat de Mississauga, situada a 25 km al nord-oest de les oficines del govern provincial, al centre de Toronto. La Llei de la SIU també va atorgar certa autonomia al seu director. Malgrat tot, la SIU no és un organisme autònom legislativament, sinó que **és una unitat del Ministeri del Fiscal General (MAG)**, la qual cosa afecta el procés de nomenament del director de la SIU, que exposem a continuació.

47 Malgrat que aquesta versió de l'origen de la SIU es considera vàlida, als anys setanta i vuitanta la policia de Toronto i voltants va cometre diversos assassinats de persones negres, la qual cosa va generar tensió entre la ciutadania i la policia. Pressionat per activistes i l'opinió pública, el 1988 el Govern d'Ontario va llançar una investigació sobre les relacions racials i la policia que recomanava crear un organisme de supervisió policial independent (Lewis, 1989).

48 Al Canadà, la responsabilitat policial es reparteix entre el govern federal i els governs provincials. El govern federal legisla el Codi Penal i la Carta de drets i llibertats del Canadà, que en última instància regulen l'activitat policial. D'altra banda, les províncies dicten les lleis processals que regeixen la policia.

■ Personal de la SIU

La SIU compta amb una plantilla de gairebé 100 persones. La dirigeix un director elegit pel tinent-governador d'Ontario,⁴⁹ sota la recomanació del fiscal general de la província.

El 2017 un informe del govern provincial va recomanar canviar l'estatus de la SIU perquè passés de ser una unitat del MAG a convertir-se en un organisme independent.^{50, 51} Aquesta recomanació es va basar en uns acords de governança. Específicament, els directors d'aquesta unitat del govern provincial no estan subjectes a l'escrutini parlamentari, a diferència dels directors de l'organisme, que són supervisats per comitès parlamentaris. La Llei de la SIU de 2019 no va adoptar aquesta recomanació, però sí que va garantir un mandat de cinc anys al director de la SIU, amb l'opció de renovar per un període addicional de cinc anys. **Antics directors de la SIU han explicat que van ser testimonis d'interferències polítiques mentre eren al càrrec.**⁵² El defensor del poble André Marin (antic director de la SIU) va publicar dos informes en els quals va parlar sobre les tensions entre polítics i el director de la SIU.⁵³

La SIU ha tingut 13 directors, tots homes i advocats. A més, tots llevat d'un van exercir de fiscals de l'Estat (advocats fiscals) abans del seu nomenament.^{54, 55} **Tant la Llei de policia d'Ontario com la Llei de la SIU tenen una única regla quant al nomenament del director: no pot haver treballat mai com a agent de policia.**⁵⁶

Segons el seu informe anual més recent,⁵⁷ **la SIU disposa de quatre equips d'investigació.** Cada un contracta quatre investigadors principals a temps complet i entre set i vuit investigadors regionals de guàrdia. A més, té dos equips de genètica forense, cadascun d'ells format per sis investigadors. **No es permet que els investigadors siguin agents de policia en actiu, malgrat**

49 El tinent-governador exerceix principalment un paper simbòlic; és el cap de govern designat.

50 El 2015, el Govern d'Ontario va encarregar el jutge Michael Tulloch que dugués a terme una avaluació dels tres organismes de supervisió policial de la província, com a resposta per les manifestacions públiques contra detencions arbitràries realitzades per agents de policia de Toronto a barris racialitzats (conegudes oficialment com a "controls de carrer" i, informalment, com a "carding"), així com contra els assassinats de diversos homes negres en els quals la policia va estar involucrada. El més recent va ser el d'Andrew Loku, el 5 de juliol de 2015. En aquell moment, el jutge Tulloch va ser nomenat membre de la Cort d'Apel·lació d'Ontario i més endavant, el 2022, en va ser designat president. És el primer home negre que ocupa un càrrec a la Cort d'Apel·lació d'Ontario.

51 Tulloch, T. H. (2017). *Report of the Independent Police Oversight Review*. Toronto, ON: The Queen's Printer for Ontario.

52 Marin, A. (2008). *Oversight Unseen: Investigation into the Special Investigation Unit's Operational Effectiveness and Credibility*. Toronto, ON: Ombudsman Ontario.

Marin, A. (2011). *Oversight Undermined: Investigation in the Ministry of the Attorney General's Implementation of Recommendations Concerning Reforms of the Special Investigations Unit*. Toronto, ON: Ombudsman Ontario.

Scott, I. (2013). *Reforming the Ontario Special Investigations Unit*. *Criminal Law Quarterly*, 60(2), 190-206.

53 Marin, A. (2008). *Oversight Unseen: Investigation into the Special Investigation Unit's Operational Effectiveness and Credibility*. Toronto, ON: Ombudsman Ontario.

Marin, A. (2011). *Oversight Undermined: Investigation in the Ministry of the Attorney General's Implementation of Recommendations Concerning Reforms of the Special Investigations Unit*. Toronto, ON: Ombudsman Ontario.

54 Tulloch, T. H. (2017). *Report of the Independent Police Oversight Review*. Toronto, ON: The Queen's Printer for Ontario. p. 72.

55 Hi ha hagut dues dones que han exercit el càrrec de directora en funcions.

56 La Llei de la SIU permet que el fiscal estableixi els seus propis requisits addicionals per al lloc de director.

57 Unitat d'Investigacions Especials (SIU). (2024). *Annual report 2023–2024*. Disponible en anglès: https://www.siu.on.ca/pdfs/siu_annual_report_2023-24_final.pdf.

que els exagents o agents de policia retirats sí que poden treballar com a investigadors per a la SIU. La SIU constata que deu dels setze investigadors principals no han treballat com a agents de policia abans d'incorporar-se a la SIU.⁵⁸ Aquells que ho hagin fet **no poden participar en investigacions relacionades amb altres agents empleats pel mateix cos policial per al qual van treballar.**

A més de la plantilla d'investigadors, la SIU té advocats interns, treballadors d'enllaç comunitari, personal d'operacions comercials i una **unitat d'atenció a persones afectades que actua d'enllaç amb els denunciants** (persones que van resultar ferides o els familiars que els sobreviuen).

■ Mandat i funcions

La Secció 15 de la Llei de la SIU obliga a realitzar investigacions relacionades amb quatre tipus diferents d'incidents:

1. **Lesions greus** derivades d'algun assumpte relacionat amb la policia.
2. **Morts** derivades d'algun assumpte relacionat amb la policia.
3. **Descàrregues d'armes de foc** contra persones per part d'agents de policia, sense causar-los cap ferida.
4. **Acusacions d'agressió sexual** contra agents de policia.

D'acord amb la Llei de policia de 1990 i la Llei de la SIU de 2019, **els organismes policials estaven i estan obligats a informar la SIU** de qualsevol mort, lesió greu o acusació d'agressió sexual tan bon punt en tinguin coneixement. **La SIU també té el poder d'investigar els informes policials de manera independent i el seu web inclou un enllaç per a persones que vulguin presentar una acusació contra agents de policia.** La SIU també ha llançat investigacions en resposta a la cobertura dels mitjans de comunicació. Per exemple, el 2018 va començar a investigar diversos agents de Thunder Bay després que es publicà un informe per part de la comissió provincial de denúncies policials.⁵⁹

La Llei estipula que les investigacions han de referir-se a **incidents en què un "agent"** (en anglès, "official") **estigui de servei o fora de servei, però sempre realitzant algun tipus d'activitat policial.** La jurisprudència canadenca tendeix a considerar que un agent de policia està de servei sempre que la ciutadania pugui percebre de manera raonable que està exercint les seves funcions policials (veure [Recuadre 1](#)).

58 Veure : https://www.siu.on.ca/en/org_chart.php.

59 McNeilly, G. (2018). *Broken Trust: Indigenous People and the Thunder Bay Police Service*. Toronto, ON: Office of the Independent Police Review Directorate.

La Llei de la SIU de 2019 també limita les investigacions d'acusacions d'agressió sexual a aquelles que suposadament hagin passat mentre l'agent estava de servei o a aquelles en què els equips o poders policials hagin estat rellevants. Abans del 2019, la SIU investigava totes les acusacions d'agressió sexual, independentment de l'estat de servei de l'agent investigat. Un cop més, això es veu dificultat per la jurisprudència canadenca. En principi, la SIU podria invocar el seu mandat per investigar acusacions relacionades amb incidents fora de servei si el denunciant indiqués la manera en què l'estat de servei de l'agent va influir en l'acusació.

Un altre element important és que, **històricament, el terme “lesió greu” ha provocat discòrdia entre la SIU i els caps de policia**, ja que l'esmena inicial de la Llei de policia de 1990 no n'oferia cap definició. Els organismes policials van retardar o es van negar repetidament a informar d'incidents amb lesions que la SIU investigaria posteriorment. S'ha demostrat que aquests retards van perjudicar el desenvolupament d'algunes investigacions.⁶⁰

En línies generals, la Llei de la SIU de 2019 va adoptar la “**definició Osler**” per al terme “lesió greu”, redactada i anomenada així en honor al primer director de la SIU, John Osler. Actualment, els organismes policials estan obligats per llei a informar de qualsevol interacció amb la policia que derivi en l'**hospitalització d'una persona, en una fractura cranial, d'una extremitat o vèrtebra, en cremades en una part considerable del cos, en la pèrdua d'alguna part del cos o en d'altres “lesions estipulades”**.

Informes del director de la SIU amb data de 2017 assenyalen que actualment els organismes policials comuniquen de manera rutinària nombrosos incidents que probablement queden exclosos del coneixement públic del mandat de la SIU. En són un exemple típic els informes sobre morts per sobredosi a ambulàncies després que els paramèdics hagin sol·licitat suport policial. En molts casos, la mort es produeix abans que els agents de policia hagin arribat al lloc dels fets. No obstant això, la SIU està obligada a investigar aquesta mena de morts, principalment per determinar si els agents de policia van ser negligents (és a dir, si van trigar massa a respondre la trucada de suport). També s'investiguen de manera rutinària les lesions accidentals (ensopegades i caigudes) de les persones que hagin estat perseguides per la policia, però que no hagin estat ferides directament per un agent.

Això suggereix que els organismes policials estan complint amb l'obligació legal d'informar la SIU de totes les lesions, malgrat que de vegades els organismes policials no compleixin del tot aquesta obligació (veure [Recuadre 1](#)).

60 Marin, A. (2008). *Oversight Unseen: Investigation into the Special Investigation Unit's Operational Effectiveness and Credibility*. Toronto, ON: Ombudsman Ontario.

L'informe de Tulloch de 2017 va emfatitzar no només el paper d'investigació de la SIU, sinó també la seva funció de generar confiança entre els ciutadans. El jutge Tulloch va detectar que la SIU operava amb massa secretisme i que compartia poca informació amb la ciutadania. Al seu entendre, això va contribuir a una percepció pública que la SIU estava massa alineada amb la policia i que no actuava a favor de l'interès públic.

En conseqüència, aquell any la SIU va començar a publicar informes del director i a pujar-los a internet. **Els informes del director proporcionen detalls sobre els casos**, entre els quals s'inclouen l'edat i gènere del denunciador, la data i ubicació del (suposat) incident, les lesions patides, les armes emprades, les proves obtingudes, la xifra d'agents investigats i de testimonis civils, la legislació que s'ha tingut en compte, la narrativa de l'incident i una anàlisi legal.

La política de divulgació pública contempla dues excepcions. La SIU no publica els informes del director **quan decideix imputar un agent de policia⁶¹ ni en els casos d'acusacions d'agressió sexual**, excepte si el denunciador ho sol·licita expressament. D'entre més de 1.500 informes de la SIU analitzats en un conjunt de dades recopilat per l'autor, s'han identificat cinc informes relatius a acusacions d'agressió sexual.⁶²

L'Estat vs. Theriault (2020), estudi de cas.

El 28 de desembre de 2016 Michael Theriault, agent del Cos de Policia de Toronto (TPS), estava fumant al costat del seu germà Christian en un garatge annex a la casa dels seus pares, a la ciutat d'Oshawa, 60 km a l'est de Toronto. Els germans van declarar que van sentir enrenou fora del garatge i van sortir a investigar. Van trobar-se amb Dafonte Miller, un adolescent negre, i dos amics. Tots tres estaven remenant els vehicles de la família Theriault. Els germans van perseguir Miller, el van atrapar i el van colpejar brutalment amb un tub de metall. Ateses les lesions que li van infligir, un dels ulls de Miller va haver de ser extirpat quirúrgicament.

Els Theriault van trucar a la policia i els van respondre uns agents del Servei Regional de Policia de Durham (DRPS). Tot i les lesions de Miller, cap dels agents de la DRPS ni de la TPS no va informar l'incident a la SIU, ja que van creure que es tractava d'un incident fora de servei (Nasser, 2021). Finalment, l'advocat de Miller va comunicar l'incident a la SIU quatre mesos després. La SIU va obrir una investigació i va acusar els dos germans.

Michael va ser condemnat per agressió el 26 de juny de 2020. Christian va ser absolt. Dos anys després de ser condemnat, Michael va dimitir de la TPS. Va ser suspès amb gaudi de sou entre la condemna i la dimissió.

El cas Theriault va fer palesos diversos problemes del sistema d'informes de la SIU. Malgrat que Michael no es trobava de servei en el moment de l'atac, es va determinar que havia emprat els seus poders policials arrestant Miller i informant als operadors del 911 que ell era agent de policia. Tampoc no va quedar clar quin organisme hauria d'haver informat la SIU de l'incident: la DRPS, qui va donar resposta, o la TPS, en qualitat d'ocupador. Arran d'aquest incident, tant la TPS com la DRPS van actualitzar les seves polítiques de notificació a la SIU*.

61 En els casos d'acusació, l'expedient probatori és enviat a l'Oficina del fiscal de l'Estat i publicat durant el procés judicial.

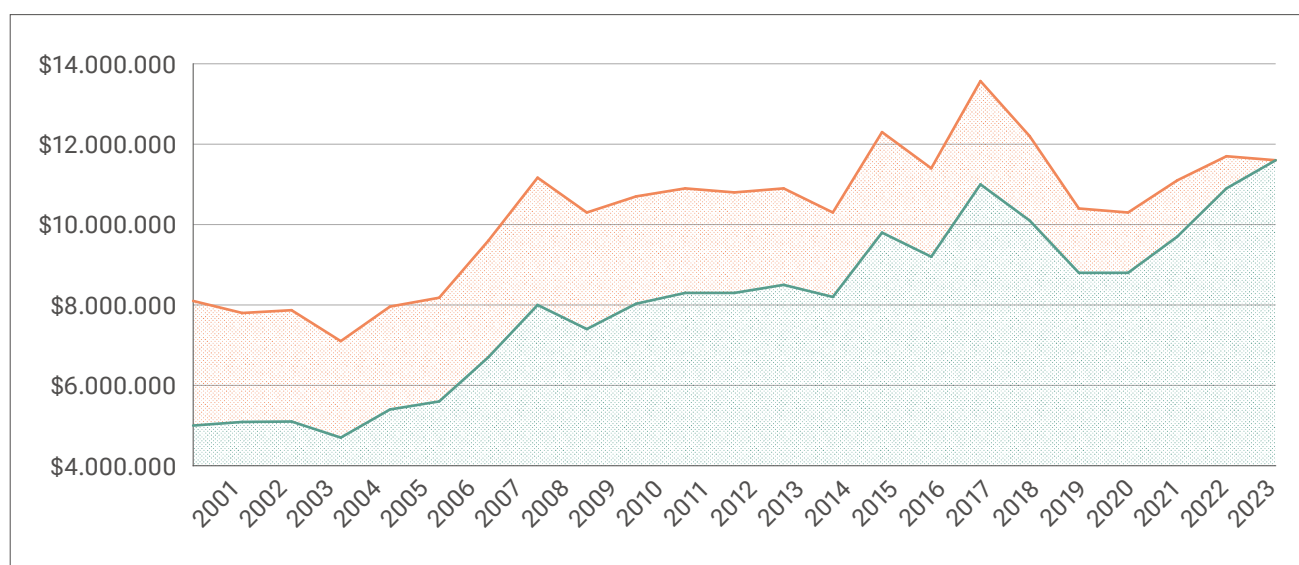
* McLaughlin, A. (11 de setembre de 2017). 'There will be no exceptions': Durham police draft new SIU reporting protocol after Dafonte Miller case. *CBC News Toronto*. Recuperat el 14 de maig de 2025. Disponible en anglès: <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/durham-police-new-siu-protocol-1.4283838>.

62 Per a un comentari crític, veure: McNabb, D., & Puddister, K. (2024). *To Serve and Protect? An Empirical Study of Police-Involved Sexual Assault*. *Women & Criminal Justice*, 34(2), 149-170.

■ Pressupost anual

La SIU ha publicat en el seu web informes anuals que daten des de 2001. Aquests informes contenen dos temes clau que han de tenir-se en compte a l'hora de valorar el pressupost anual: la despesa anual i la càrrega de treball (representada en aquest informe pels casos tancats). El pressupost de la SIU va créixer de manera constant entre 2001 i 2018. El 2019 hi va haver un descens significatiu de les seves despeses just després de les eleccions provincials de 2018, en les quals el Partit Conservador Progressista va reemplaçar el govern del Partit Liberal. Poc després de ser elegit, el nou govern va notificar la SIU que es reduiria el seu pressupost.⁶³

Gràfic 4: Despeses anuals de la SIU en dòlars reals (blau) i dòlars ajustats (taronja)⁶⁴



Cal tenir en compte la despesa de la SIU en funció de les exigències a les quals s'enfronta. La demanda d'investigació ha augmentat des de 2001, amb **càrregues de treball superiors als 300 casos anuals des de 2017**, una xifra que ja se superava amb freqüència els deu anys anteriors al 2017.

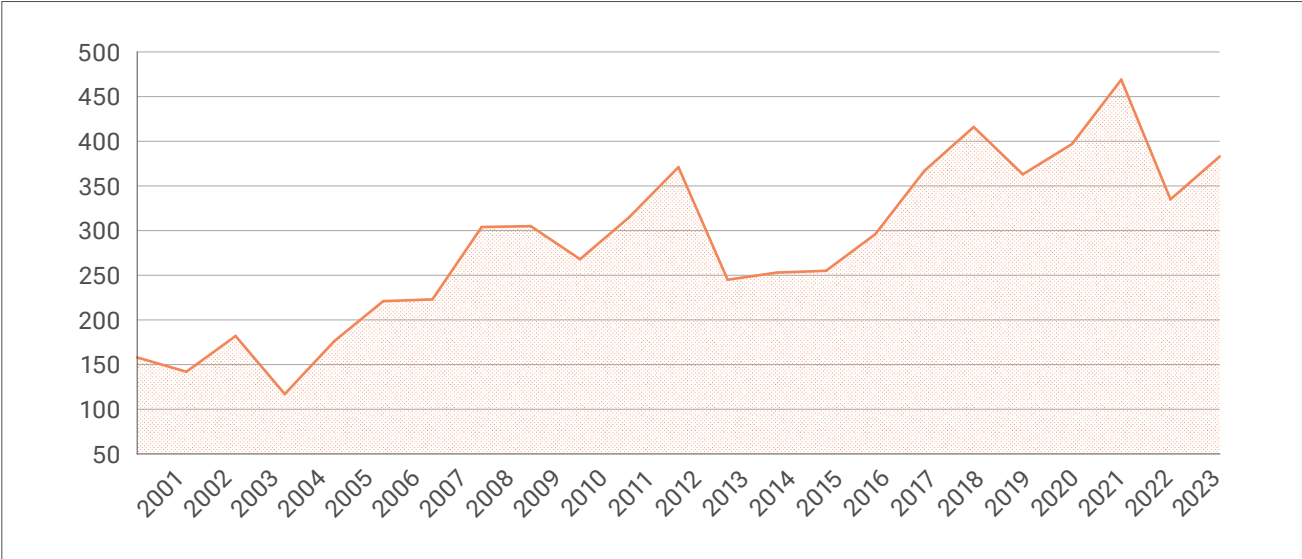
El 2020 la Llei de la SIU va establir l'obligació d'investigar tots els trets d'armes de foc contra una persona per part d'agents de policia. Això va donar lloc a set investigacions addicionals tancades l'exercici fiscal 2020/2021 i a 33 investigacions addicionals tancades l'exercici fiscal 2021/2022. El 2020/2021 la SIU va completar 390 investigacions i 430 el 2021/2022. Els 33 casos de trets d'armes de foc contra una persona investigats el 2021/2022 representen el 82,5 % dels casos addicionals d'aquest any. Malgrat que hi va haver un descens en el nombre de casos tancats de la SIU el 2022/2023 i 2023/2024, cada any les investigacions per trets d'armes de foc contra una persona encara són el quart tipus d'investigació més comú des de 2021/2022.

⁶³ Gillis, W. (5 d'abril de 2018). Cop Watchdog Agency Fears 'Severe' Financial Cuts. *The Toronto Star*. Recuperat el 14 de maig de 2025. Disponible en anglès: https://www.thestar.com/news/gta/cop-watchdog-agency-fears-severe-financial-cuts/article_56f63d0b-0b00-530a-9f6e-e24bc3e1d107.html.

⁶⁴ Les despeses ajustades van ser calculades en dòlars de 2024 mitjançant la calculadora d'inflació del Banc del Canadà (<https://www.bankofcanada.ca/rates/related/inflation-calculator/>).

Quan comparem aquestes dues xifres, **resulta evident que hi ha hagut un augment de la càrrega de treball i un descens del finançament**. Si fem servir 2001 com a referència, la càrrega de treball ha augmentat gairebé un 300 %, arribant al seu pic el 2021. En dòlars ajustats a 2024, el pressupost ha augmentat en menys del 150 % en el mateix període de temps.

Gràfic 5: Casos tancats per la SIU



Existeixen diferències d'enfocament quan contrastem el funcionament de la SIU amb el d'organismes similars d'altres províncies. Ontario és la província del Canadà amb més població, amb un total de 16 milions de residents.⁶⁵ La Unitat d'Investigacions Independents de la Colúmbia Britànica, una província amb poc menys de sis milions de residents,⁶⁶ va tenir un pressupost de 12.480.484⁶⁷ dòlars en 2023/2024. La província del Quebec compta amb poc més de nou milions de residents⁶⁸ i el pressupost que va rebre l'Oficina d'Investigacions Independents va ser de 8.743.000 dòlars.⁶⁹ La taula següent mostra la despesa anual en supervisió policial per persona en aquestes províncies.

Província	Població	Pressupost de supervisió	Pressupost per persona
Ontario	≈ 16.000.000	11.647.361 \$	0,73 \$ / persona
Colúmbia Britànica	≈ 6.000.000	12.480.484 \$	2,08 \$ / persona
Quebec	≈ 9.000.000	8.743.000 \$	0,97 \$ / persona

65 Statistics Canada. (2025). *Population estimates, quarterly* (Table 17-10-0009-01). Disponible en anglès: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1710000901>.

66 Statistics Canada. (2025). *Population estimates, quarterly* (Table 17-10-0009-01). Disponible en anglès: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1710000901>.

67 Oficina d'Investigacions Independents de la Colúmbia Britànica (IIOBC). (2024). *2023–2024 Annual Report*. Disponible en anglès: <https://iiobc.ca/app/uploads/sites/472/2024/07/IIO-2023-2024-Annual-Report.pdf>.

68 Statistics Canada. (2025). *Population estimates, quarterly* (Table 17-10-0009-01). Disponible en anglès: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1710000901>.

69 Oficina d'Investigacions Independents de Quebec (BEI). (2024). *Rapport annuel de gestion 2023-2024*. Disponible en francès: https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/Contenu/Document/RAG/RAG_BEI_2023-2024-WEB.pdf.

■ Decisions de la SIU

Una de les polèmiques públiques més grans a què s'enfronta la SIU és la percepció d'un biaix favorable a la policia.⁷⁰ Sol estar associada a l'índex d'imputacions de la SIU, que s'ha mantingut en o per sota del 3 % durant la major part de la història de la unitat. L'informe Tulloch, publicat el 2017, va identificar aquesta percepció pública i va recomanar més transparència.

La SIU va respondre l'informe Tulloch publicant informes del director sobre totes les investigacions que no van concloure en una imputació, a excepció de les investigacions d'agressió sexual mencionades anteriorment.

Quan la SIU presenta càrrecs, s'envia una notificació mitjançant una nota de premsa. Hi consta el nom de l'agent i els càrrecs de què se l'acusa, però en aquest moment no es fan públics més detalls, especialment per evitar posar en risc el cas abans que se celebri el judici. **La majoria dels casos acaben en absolució (30 %) o amb la retirada dels càrrecs per part de la Fiscalia abans del judici (27 %),⁷¹ la qual cosa impedeix una rendició de comptes pública de l'incident.**⁷²

A més d'aquesta divulgació pública, la SIU comunica les decisions directament a l'organisme policial ocupador de l'agent investigat i manté el contacte amb el denunciant mitjançant un programa de persones afectades (APP). **En alguns casos, la SIU organitza una reunió amb les persones afectades abans que es faci pública la decisió.**

■ Compensacions a les víctimes

A més de la seva funció d'investigació, la SIU també dona suport a les víctimes o familiars de víctimes a través de l'APP. Els coordinadors d'aquest programa estan formats per actuar com a **enllaç entre l'equip d'investigació i la persona afectada**. Poden oferir una varietat de serveis especialitzats, entre els quals s'inclouen **respostes davant una crisi, primers auxilis psicològics i derivacions a serveis i especialistes addicionals**. També estan disponibles per **realitzar notificacions de defuncions**, una funció important tenint en compte el caràcter especialment traumàtic de les circumstàncies en què ha mort un ésser estimat.

Al Canadà, les víctimes de delictes poden demanar compensacions de diferents maneres. Els tribunals tenen el poder d'obligar els delinqüents a pagar una compensació a les víctimes com a part de la sentència, uns drets que van ser consolidats el 2015 mitjançant una llei federal del Parlament. A Ontario, la Carta de drets de les víctimes va ser aprovada el 1990 i el govern provincial

70 Kwon, J., & Wortley, S. (2022). Policing the Police: Public Perceptions of Civilian Oversight in Canada. *Race and Justice*, 12(4), 644-668.

71 Puddister, K., & McNabb, D. (2021). When Police Break the Law: The Investigation, Prosecution and Sentencing of Ontario Police Officers. *Canadian Journal of Law and Society*, 36(3), 394.

72 En alguns casos, la Fiscalia pot escollir retirar els càrrecs després d'una investigació preliminar, una fase prèvia al judici en la qual s'avaluen les proves per determinar si existeix un cas amb indicis suficients (*prima facie*) per procedir a judici. En aquests casos, es posarà a disposició del públic un informe complet amb totes les proves obtingudes durant la investigació.

ofereix serveis de suport a les víctimes. Les víctimes també poden reclamar danys civils a agents de policia, organismes policials, caps de policia i agents de policia a títol individual.

Un factor que pot suposar un entrebanc per a les víctimes de violència policial és el fet que, malgrat que la SIU ofereix serveis a les víctimes mitjançant l'APP, és poc probable que compleixin els requisits necessaris per entrar a programes provincials de suport a les víctimes de delictes. **Els agents rarament són acusats ni condemnats. Per tant, no es consideraria que s'hagués dut a terme cap delictes que permetés les víctimes de violència policial accedir als serveis provincials de suport.**

■ Denúncies contra la policia

La SIU és un dels tres organismes de supervisió policial a Ontario. Accepta denúncies dels ciutadans i ha iniciat investigacions de manera independent basant-se en la informació obtinguda sense comptar amb les remissions per part dels organismes policials. No obstant això, les denúncies ciutadanes han de complir els mandats de la SIU. La unitat no té facultats legals per investigar acusacions en casos en què no hi hagi cap lesió greu, mort, tret amb armes de foc o acusació d'agressió sexual.

Se solen remetre les denúncies per conducta policial a l'agència de queixes de la policia (LECA), l'antiga oficina de la direcció independent de revisió policial (OIPRD). La LECA rep, filtra i investiga les denúncies. Si es corrobora una denúncia per conducta policial, remet el cas a l'arbitratge policial d'Ontario i a la comissió d'adjudicacions (OPAAC), la qual dirigeix una audiència quasi-judicial. Aquestes audiències solen ser presidides per agents de policia sèniors retirats; l'organisme policial actua com a fiscal/demandant i l'agent com a acusat. Tant l'organisme com l'agent solen ser representats per un advocat.

El 2024 Ontario va presentar la Inspecció de Policia (IoP). Mentre es consolida el seu mandat, l'organisme investiga denúncies sobre polítiques policials i problemes sistèmics. També té la facultat de supervisar la formació dels cossos policials i supervisa les juntes d'organismes policials.



Fotografia del perfil d'X d'@OPP_News

■ Observacions

Tot i que fa temps es va considerar l'“estàndard d'or” en la supervisió policial al Canadà, la SIU ha fet front a reptes importants al llarg de les últimes dues dècades. La càrrega de treball està augmentant, mentre que els pressupostos s'han vist limitats. El nivell de personal de la SIU no ha respost l'augment de la demanda dels serveis, amb un increment del 60 % de la plantilla d'investigació des de 2001, mentre que les investigacions han augmentat més del 300 %.

Ontario ha experimentat les seves pròpies crisis de confiança en la policia, no només per la proximitat amb els Estats Units, sinó també en reacció a la conducta controvertida i les acusacions d'ús excessiu de la força a escala nacional. Recentment també s'han viscut algunes crisis de confiança al Quebec, Colúmbia Britànica, Alberta, Manitoba i Nova Escòcia.

La resposta dels polítics d'Ontario ha estat expressar públicament un biaix favorable a la policia,⁷³ insistir en un discurs de duresa contra la delinqüència (Spratt, 2024) i desvirtuar les institucions de justícia penal.⁷⁴ Això inclou la contínua manca de finançament d'un servei públic bàsic que afavoreix la confiança i la rendició de comptes.

Per a les jurisdiccions que busquen com introduir o adaptar un organisme civil de supervisió policial, algunes de les lliçons de la SIU poden resultar molt útils. Inclouen, tot i que no de manera exclusiva, les idees següents:

1. Garantir una **definició clara d'allò que constitueix un incident que entri dins del mandat de l'organisme de supervisió** i que inclogui el moment exacte en què cal activar aquest mandat. És especialment important informar els organismes policials els punts següents:
 - a. *Quina mena d'incidents exigeixen una investigació (és a dir, una definició clara d'allò que es considera "lesió greu").*
 - b. *En quins casos es demanda rendició de comptes a un agent de policia conforme al mandat de l'organisme de supervisió.*
2. **Comunicar-se de manera efectiva amb la ciutadania**, la qual cosa inclou el fet de compartir proves i d'explicar la manera en què es van tenir en compte en les decisions finals.
3. **Garantir l'autonomia política** i establir tallafocs forts per evitar la interferència política.
4. **Definir i explicar els requisits necessaris per exercir el càrrec de director.**
5. **Garantir un suport pressupostari adequat** i ajustar els pressupostos en funció de la demanda de casos.

73 Wright, A. (18 de julio de 2018). Doug Ford has Shelved his own Conservative Values in Stalling Police Oversight Reforms. *CBC News*. Recuperat el 18 de maig de 2025. Disponible en anglès: <https://www.cbc.ca/news/opinion/police-oversight-ontario-1.4740936>.

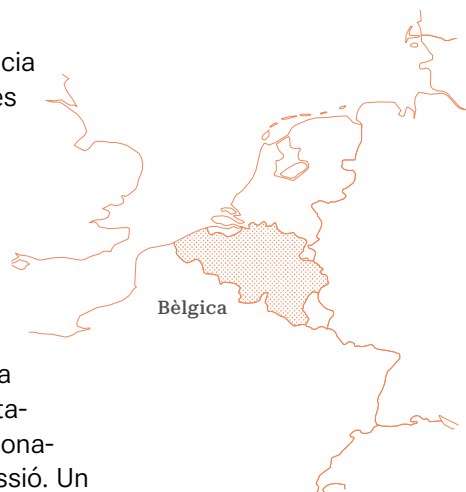
74 Stone, L., & Gray, J. (30 d'abril de 2025). Ontario Premier Doug Ford Suggests U.S.-Style Elected Judges, Calls Judicial Independence a 'Joke'. *The Globe and Mail*. Recuperat el 18 de maig de 2025. Disponible en anglès: <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-doug-ford-ontario-judges-comments/>.

1.4 El Comitè Permanent de Control dels Serveis de Policia (Comitè P). Bèlgica

Pierre-Arnaud Perrouty

Director de la Ligue des Droits Humains

Més enllà de garantir un ordre pacífic, el paper principal de la policia d'una societat democràtica és protegir els drets i llibertats de les persones. A Bèlgica ho podem veure reflectit en el primer article de la Llei de 1992,⁷⁵ que regula el cos de policia: "Els organismes policials garanteixen el respecte i contribueixen a la protecció dels drets i llibertats individuals, així com al desenvolupament democràtic de la societat".



Per aconseguir aquest objectiu, en les democràcies s'atorga un poder extraordinari al cos de policia: un monopoli de violència legítima. Això significa que, en determinades circumstàncies establertes per llei (majoritàriament en casos de necessitat i proporcionalitat), la policia té permès emprar la força per complir la seva missió. Un poder tan notable com aquest comporta una gran responsabilitat. En conseqüència, el cos de policia necessita ser controlat de manera estricta per evitar casos d'abusos. La legitimitat del cos de policia i la confiança que hi tenen els ciutadans no depèn només d'un marc legal adequat, sinó també de la manera en què la policia aplica aquestes normes en les seves operacions. La rendició de comptes és crucial i precisament per això es necessiten mecanismes de supervisió que garanteixin que les pràctiques policials compleixen la llei.

El sistema de mecanismes de control policial belga pot semblar satisfactori, però en realitat no aconsegueix brindar protecció ni solucions adequades a les víctimes. **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 àmpliament compartida que interposar una denúncia contra la policia és inútil.** Aquesta visió, al seu torn, alimenta una **sensació d'impunitat entre els agents de policia**, i crea, d'aquesta manera, un cercle viciós. A continuació, es descriuen els mecanismes principals en vigor i se suggereixen alguns canvis importants que cal implementar per millorar l'eficiència del control policial a Bèlgica.⁷⁶

⁷⁵ Llei del 5 d'agost de 1992 sobre les funcions de la policia.

⁷⁶ Aquest article es basa en un informe del *Police Watch* (l'observatori de la violència policial de la Lliga Francesa de Drets Humans): Police Watch & LDH. (2022). *Violences policières : Pour des mécanismes de plainte accessibles, efficaces et indépendants*. Disponible en francès: https://policewatch.be/files/Rapport%20Police%20Watch%20LDH%202022_FR.pdf

■ Mecanismes de control del cos de policia

Als anys vuitanta i noranta va haver-hi dos fets dramàtics: una sèrie de robatoris amb víctimes mortals i el segrest i assassinat de diversos infants, respectivament. Aquests esdeveniments van fer palesos errors greus i la rivalitat entre els organismes de policia de Bèlgica. Aquestes troballes van tenir com a resultat una investigació parlamentària. Es van extreure unes conclusions que van dur a la creació de dos organismes policials independents entre si: la policia federal i la policia local, composta per unes 180 zones, majoritàriament corresponents al territori municipal. També es va crear un organisme de supervisió extern i independent, el Comitè Permanent de Control dels Serveis de Policia (Comitè P). **El Comitè P va ser creat per una llei específica de 1991⁷⁷** juntament amb el Comitè I, responsable de supervisar les activitats d'intel·ligència, i la Unitat de Coordinació d'Anàlisi d'Amenaces. Els objectius principals d'aquesta llei eren reiterar l'obligació dels cossos policials de respectar la Constitució i els drets fonamentals, per millorar així l'eficiència dels organismes policials i aconseguir una millor coordinació entre ells.

A part del Comitè P, a Bèlgica hi ha molts més mecanismes de control: organismes de control interns pel que fa a la policia local, la Inspecció General de la Policia (l'AIG, un organisme intern policial), mecanismes disciplinaris, òrgans judicials (fiscals, jutges d'instrucció, procediments civils i penals), altres organismes públics com l'Institut Federal per a la Protecció i Promoció dels Drets Humans, Unia (institució pública que lluita contra la discriminació i el racisme), Myria (organisme públic de migració i drets humans) i el delegat general dels drets de l'infant, entre d'altres. **Aquests organismes coexisteixen, es reuneixen de manera regular i col·laboren fins a cert punt.** N'és un exemple el protocol de cooperació entre Unia i el Comitè P. **El Comitè està obligat per llei a informar Unia sobre els problemes relacionats amb el racisme, però tots dos organismes continuen sent competents per investigar el racisme en els cossos de policia.**

La multiplicació dels organismes públics genera una sensació de manca de claredat i confusió sobre les seves funcions entre els ciutadans. A més, també s'ha d'afegir el rol de les organitzacions no governamentals (ONG), activistes i mitjans de comunicació, ja que tots exerceixen una funció de control (en paraules del Tribunal Europeu de Drets Humans, tenen el paper de supervisors). Tot això contribueix que els cossos de policia tinguin una sensació àmpliament compartida de vigilància estricta. No obstant això, la realitat demostra un nivell important d'immunitat, especialment en delictes greus, però també en delictes més seriosos i fins i tot en casos greus de mala conducta.

77 Llei orgànica del 19 de juliol de 1991 sobre el control policial i dels serveis d'intel·ligència i la Unitat de Coordinació d'Anàlisi d'Amenaces.

■ El cas d'estudi del Comitè P

El Comitè P es presenta com un “organisme extern responsable, sota la supervisió del Parlament Federal, de supervisar tant el funcionament general de la policia, els organismes d'inspecció i de seguiment com les pràctiques policials de tots els agents que ostenten poder policial”. **El dirigeixen cinc membres plens, designats pel Parlament per un període renovable de sis anys.** Té un **pressupost anual d'uns 12 milions d'euros, una plantilla de 70 persones** i un departament d'investigació. **Qualsevol persona pot presentar-hi una denúncia de manera gratuïta a través del formulari en línia** corresponent.

D'altra banda, **el Comitè ostenta molts poders d'investigació.** Més concretament, pot reunir informació, dur a terme investigacions en el terreny, entrevistar agents de policia, demanar accés a documents interns, accedir a qualsevol dependència policial, analitzar denúncies individuals, identificar trets estructurals i emetre recomanacions.

Aquests poders d'investigació contrasten amb l'historial del Comitè. **En la pràctica, trasllada la majoria de les denúncies a organismes interns de supervisió de la policia local, partint de la premissa que el problema es deu a una mala conducta individual d'un o diversos agents de policia.** En aquests casos, no té cap obligació legal de fer el seguiment de la denúncia, excepte si el demandant presenta una petició degudament fonamentada. Si és així, el Comitè haurà de revisar la investigació que hagi dut a terme la policia. En les seves pròpies paraules, el Comitè P “no té la funció de repressió ni poders punitius, no compleix la funció de mediació ni està concebut per solucionar problemes individuals entre els denunciants i els organismes policials”. En comptes d'això, **el Comitè P se centra principalment a produir informes generals i temàtics. Per tant, només investiga els casos que tinguin indicis d'errors estructurals.**

■ Crítiques principals al Comitè P i als mecanismes de control

Al llarg dels anys, el Comitè P ha rebut crítiques negatives per manca d'independència, imparcialitat i transparència, així com per la manera en què tracta les víctimes.

Respecte a la seva independència, el problema principal radica en el fet que **el departament d'investigació està format principalment per exagents de policia o fins i tot per agents que tornaran a la seva comissaria quan finalitzin una destinació de cinc anys**. Aquesta situació pot crear conflictes d'interessos. En un informe de 2021 amb observacions concloents sobre el cas de Bèlgica,⁷⁸ el Comitè de les Nacions Unides contra la Tortura (CAT) va expressar la seva preocupació sobre el predomini del maltractament i l'ús excessiu de la força per part de la policia. Més concretament, el Comitè va destacar "la ineficàcia de les investigacions realitzades per organismes de supervisió, en concret el Servei d'Investigacions del Comitè Permanent de Control dels Serveis de Policia (Comitè P), que està compost per membres estatutaris i per membres de la policia en comissió de servei. S'encarrega de les investigacions, però també de detectar errors de la policia i ajudar-la a posar-hi remei, la qual cosa pot crear un conflicte d'interessos que podria menyscar-ne la imparcialitat".

El CAT va instar Bèlgica a "adoptar mesures urgents per examinar de manera independent i transparent [...], amb vista a establir les polítiques preventives necessàries i reforçar els mecanismes de supervisió interns i externs". També **va apressar Bèlgica a assegurar-se que "no existeix cap relació pràctica, institucional o jeràrquica entre els investigadors i els presumptes autors"**. Malgrat tot, encara no s'han implementat aquestes valuoses recomanacions.

La manca de transparència del Comitè P és un altre motiu de preocupació. **Si bé publica informes anuals** (tot i que alguns cops vagi amb retard) **i informes específics o temàtics, la informació disponible continua sent limitada**, malgrat alguns avenços. No obstant això, si tenim en compte l'abast dels seus poders d'investigació, el Comitè P podria millorar molt a l'hora d'explicar com funciona i què poden esperar les víctimes quan presentin una denúncia. Resulta especialment evident quan el comparem amb altres organismes de supervisió, com l'Oficina Independent de Conducta Policial (IOPC). Encara més, en un informe de *Police Watch* basat en testimonis de víctimes **es va descobrir que el Comitè P no ofereix pràcticament cap informació sobre les conseqüències ni el seguiment de la denúncia**.⁷⁹ Una de les respostes típiques que el Comitè dona a les víctimes és que "les investigacions han derivat en una sèrie de conclusions i recomanacions" i que "la policia va informar que tindria en consideració la recomanació de cara al futur". Es tracta, indubtablement, d'una resposta massa vaga i insuficient en termes d'informació i transparència. Sovint les víctimes que presenten una denúncia esperen obtenir una compensació que consisteixi a reconèixer el problema i garantir que no tornarà a passar el mateix a altres persones. Si el

78 Comitè contra la Tortura. (2021). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Bélgica (CAT/C/BEL/CO/4)*. Disponible a: <https://docs.un.org/es/CAT/C/BEL/CO/4>.

79 Police Watch & LDH. (2022). *Violences policières : Pour des mécanismes de plainte accessibles, efficaces et indépendants* (p. 15 18). Disponible en français: https://policewatch.be/files/Rapport%20Police%20Watch%20LDH%202022_FR.pdf

que volen és una compensació econòmica, saben que cal que es dirigeixen al sistema judicial.

Aquestes troballes relacionades amb la transparència condueixen a una última crítica: per començar, tot aquest procés no va ser dissenyat pensant en les víctimes. El mateix Comitè P insisteix que “no compleix la funció de mediació ni es va concebre per solucionar problemes individuals entre els denunciants i els organismes policials”. Això és clau per entendre el motiu pel qual tantes **víctimes senten que presentar una denúncia no té cap sentit**. Segons un informe de *Police Watch* publicat el 2022, només el 29 % de les víctimes va presentar una denúncia. La seva conclusió va ser que el procediment era massa complex i que hi havia marge de millora en la manera en què se les atén i en què es registren les denúncies.

En termes més generals, la complexitat d'un sistema de denúncies i la co-existència de diferents vies té com a resultat una impunitat *de facto* i el descoratjament de les víctimes que presenten una denúncia. Hi ha diferents factors que condueixen a aquesta impunitat, entre els quals s'inclouen els següents: moltes víctimes no denuncien per culpa de la complexitat o manca de confiança en el sistema; moltes denúncies es consideren no admissibles o no prou greus per a iniciar una investigació; moltes denúncies es descarten per càrrecs insuficients; moltes altres són desestimades pels organismes de control o pels jutges per manca de proves. A més, si un denunciante aconsegueix obrir-se camí a través de tot això, és molt probable que la sanció que s'imposi als agents de policia sigui menys severa que per a la resta de ciutadans. A la pràctica, això dificulta enormement que les denúncies puguin prosperar.



■ Àrees de millora

En un informe molt interessant sobre **sistemes de denúncies**⁸⁰ publicat el 2021 per l'Organització Internacional per a les Migracions (OMI) es fa referència a una llista de cinc **criteris definits pel Tribunal Europeu de Drets Humans per avaluar la qualitat** d'aquests sistemes:

1. **Independència:** no ha d'existir cap relació institucional ni jeràrquica entre els investigadors i els agents de policia subjectes a la denúncia.
2. **Adequació:** la capacitat per a reunir proves rellevants.
3. **Rapidesa:** la investigació ha de dur-se a terme de manera puntual, amb un calendari que cal complir.
4. **Supervisió pública:** la claredat i transparència del sistema de denúncies per totes les parts implicades.
5. **Participació de la víctima:** el denunciant hauria de ser degudament integrat en totes les fases del procés.

En general, els sistemes de denúncies belgues no compleixen aquests criteris. És difícil establir prioritats en termes de millora, ja que qualsevol fase del procediment pot influir en el desenvolupament global del procés, però podem mencionar com a mínim tres àrees en les quals s'han de prendre mesures urgents per poder avançar: independència, accessibilitat i transparència.

En primer lloc, **cal consolidar la independència del Comitè**. El seu departament d'investigació hauria d'estar obert a una gran varietat de perfils i hauria de deixar de dependre principalment dels agents de policia. Hi ha diversos perfils que podrien aportar un coneixement incalculable al Comitè, entre els quals s'inclouen advocats, jutges, doctors, psicòlegs, treballadors socials, etc. En segon lloc, el Comitè hauria de ser l'únic organisme responsable de gestionar les denúncies, ja que s'ha demostrat que els controls interns són menys efectius. La Inspecció General de Policia (AIG) i els organismes interns de supervisió en l'àmbit de les zones policials hauria de dedicar-se al control intern i deixar d'atendre denúncies individuals.

D'altra banda, **seria convenient millorar l'accés de les víctimes al Comitè P**. Una opció podria ser celebrar les reunions a localment i no únicament en una oficina centralitzada a Brussel·les. També es podria contemplar un mecanisme de "punt d'accés únic" que derivi les víctimes a l'organisme corresponent. A més, podria ser interessant estudiar la possibilitat que el Comitè exerceixi una funció de mediació.

Finalment, **cal un esforç molt gran per garantir la transparència, que hauria d'incloure una millor comunicació amb les víctimes i una explicació clara de les conseqüències de la denúncia**. El Comitè hauria de treballar també en el seu web per **oferir estadístiques globals i dades generals**.

80 Organització Internacional per a les Migracions. (2023). *Toolbox WP3*. Disponible en anglès: <https://belgium.iom.int/sites/g/files/tmzbd11286/files/documents/2023-06/toolbox-wp3-en.pdf>

■ Conclusió: molts organismes, pocs resultats

Tot i que a Bèlgica existeixen molts mecanismes de control sobre el cos de policia, la visió global és confosa. La majoria de les víctimes no presenten una denúncia perquè no confien en el sistema o perquè, en cas que estiguin disposades a fer-ho, tenen problemes per comprendre i tirar endavant en aquesta “jungla de procediments”. Una situació així provoca confusió entre les víctimes i explica el motiu pel qual gairebé no hi ha persones que denuncien. Alimenta la sensació d’impunitat i contribueix a debilitar la confiança dels ciutadans en els cossos policials, ja que en aquesta mena de casos la rendició de comptes és essencial. **També nodreix un discurs polític que afirma que “si no hi ha denúncies, no hi ha cap problema”, una idea que s’allunya molt de la realitat.**

Un altre comitè de les Nacions Unides, el Comitè per a l’Eliminació de la Discriminació Racial (CERD), va publicar el 2021 unes observacions concloents sobre el cas de Bèlgica i va recomanar “dur a terme un estudi exhaustiu per racionalitzar i reforçar els procediments i els mecanismes de control dels serveis de policia”.⁸¹ Fa molt temps que organitzacions internacionals i ONG manifesten la seva inquietud respecte a aquest tema. **És hora que les autoritats policials i els partits polítics reconeguin el problema, la qual cosa marcaria un primer pas cap a l’inici d’un debat públic** que valori quina és la millor manera d’estructurar i simplificar els diferents mecanismes de control que existeixen, tot inspirant-se en recomanacions internacionals i en l’experiència d’altres estats.

“Si no hi ha cap mena de supervisió externa, la policia és essencialment supervisada per si mateixa. Les víctimes solen mostrar-se reticents, fins i tot a l’hora de denunciar un abús directament a la policia, per por a represàlies o senzillament perquè no creuen que doni peu a una investigació seriosa. Especialment en els casos d’execucions extrajudicials intencionades, els procediments de denúncies i vies d’investigació purament interns faciliten a la policia la feina de cobrir una infracció, afirmar que les execucions eren justificades, ometre les remissions de casos a la via penal o imposar només mesures disciplinàries lleus per a delictes greus. Cal remarcar que la supervisió externa també té un paper clau a l’hora de reforçar la confiança de la comunitat en els organismes policials i, per tant, pot millorar la col·laboració entre el públic i la policia a l’hora de fer front als delictes”.

Alston, P. (2010).
Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions.
Study on police oversight mechanisms (A/HRC/14/24/Add.8).
 Consell de Drets Humans de les Nacions Unides.

⁸¹ Comitè per a l’Eliminació de la Discriminació Racial. (2021). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 20.º a 22.º combinados de Bélgica (CERD/C/BEL/CO/20-22)*. Disponible a: <https://docs.un.org/es/CERD/C/BEL/CO/20-22>

Capítol 2

Experiències territorials en la implementació d'un mecanisme independent a l'Estat espanyol

La creació d'organismes externs i independents que tinguin com a missió investigar vulneracions greus de drets humans en mans de la policia ja és una realitat en alguns territoris de l'Estat, que compten amb competències delegades en matèria de seguretat. Concretament, des del 2021 la Comunitat Autònoma Basca disposa de la **Comissió de Control i Transparència de la Policia del País Basc**, creada en el marc del Decret Legislatiu 1/2020, de 22 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de policia del País Basc (articles 17 al 21). Així mateix, la Llei foral 23/2018, de 19 de novembre, de les Polícies de Navarra, estableix a l'article 7 la creació del **Comitè de Bones Pràctiques i Transparència de les Polícies de Navarra**, reconegut com un "mecanisme extern de control i supervisió en matèria d'Ètica i Deontologia Policial".⁸² Malgrat que s'havia de constituir en un període d'un any des de l'entrada en vigor de la llei (2018), fins a la data de publicació d'aquest informe no es coneix si s'ha posat en funcionament de manera efectiva.



Actualment **Catalunya**, juntament amb **Canàries**, són els únics territoris amb cossos de policia autonòmica propis (els Mossos d'Esquadra i el Cos General de la Policia Canària) que, encara avui, no compten ni preveuen cap entitat d'aquesta naturalesa. En el cas de Catalunya, es va rebutjar la seva aprovació el desembre de 2022, en el marc de la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial del Parlament de Catalunya. Durant el debat previ a la votació, diverses persones expertes i organitzacions de drets humans van presentar els seus suggeriments i suport a aquest tipus d'institucions, que van ser desestimats per majoria parlamentària, malgrat l'experiència i recomanacions internacionals que n'avalen la seva creació.⁸³

⁸² Boletín Oficial de Navarra. (20 de novembre de 2018). *Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra*, Art. 7. Boletín Oficial de Navarra, núm. 224. Disponible a: <https://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=50796#Ar.7https://iridia.cat/recomanacions-conclusions-cemp/>

⁸³ Iridia. (2022). *Recomanacions per a l'Informe de Conclusions de la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial del Parlament de Catalunya*. Disponible a: <https://iridia.cat/wp-content/uploads/2022/11/Recomanacions-informe-conclusions-CEMP.pdf>

2.1 La Comissió de Control i Transparència de la Policia del País Basc

Observatori de Drets Humans d'Euskal Herria
Euskal Herriko Giza Eskubideen Behatokia GEBehatokia

La societat basca ha demandat constantment la transparència i la vigilància de les institucions que presten serveis de seguretat. **L'acció policial i la percepció ciutadana de seguretat han estat travessades per un conflicte de naturalesa política que ha configurat aquest servei públic i la visió que en té la ciutadania.** En les últimes dècades s'han registrat vulneracions de drets humans molt greus perpetrades per organismes oficials, les quals encara continuen sent investigades, necessitades de reconeixement i reparació, fet que, al seu torn, ha configurat una reacció social molt reivindicativa i exigent.

Entre aquestes posicions crítiques amb el model policial es va emmarcar, per exemple, el debat sobre la creació d'un mecanisme basc per a la prevenció de la tortura en la implementació del Protocol Facultatiu de la Convenció de Nacions Unides Contra la Tortura. Posteriorment, han sorgit plataformes i dinàmiques populars concretes arran de fets de violència policial greus. Es tracta de plataformes sense gairebé recursos ni voluntat de continuïtat, més enllà de denunciar el cas concret i donar suport a les víctimes i familiars. Podríem dir que totes han mantingut un fil conductor comú: una **exigència de canvis en el model policial que admeti mètodes més proporcionats i menys violents i lesius**, així com, per descomptat, **una governança de la policia amb més transparència i adopció de responsabilitats**.

Totes aquestes demandes han cristal·litzat en la posada en marxa de mecanismes interns i externs de control i monitoratge, tot i que amb una efectivitat desigual. Podem avançar que **el control i la transparència sobre les actuacions policials és una tasca pendent de la realitat basca i un reclam insistent de la societat civil**, que reivindica el seu espai. A continuació es presenta un balanç de la situació actual i l'efectivitat d'un dels organismes pioners a l'Estat atès el seu caràcter únic en tot el territori: la Comissió de Control i Transparència de la Policia del País Basc (CCTPPV).^{84 85}

Comunitat
Autònoma Basca



84 La creació d'aquest organisme de control està estretament relacionada amb la mort del jove Iñigo Cabacas l'abril de 2012, causada per l'impacte d'una bala de goma durant una intervenció de l'Ertzaintza a Bilbao. La investigació judicial posterior no va poder identificar l'autor del tret i la sentència va establir de manera clara que la manca d'investigació interna i custòdia de proves van condicionar el resultat de la resolució.

85 Veure el web oficial: <https://www.euskadi.eus/comision-de-control-y-transparencia-de-la-policia-del-pais-vasco/web01-s2segur/es/>

■ Funcions i composició

Aquesta Comissió, que es recull en la Secció 2a de la Llei de policia del País Basc,⁸⁶ és un organisme col·legiat “amb autonomia funcional respecte de la institució policial i del departament del Govern basc competent en matèria de seguretat, amb la finalitat de **reforçar la legitimitat i confiança de la ciutadania en la neutralitat i objectivitat dels controls sobre l'activitat policial**” (art. 17.1. La negreta és nostra).

D'aquesta manera, ha d'analitzar “qualsevol conducta o pràctica **al si de l'Ertzaintza o Policia local**, respectivament, sobre la qual s'hagin rebut queixes per vulneració de drets o altres en què existeixi una preocupació considerable sobre l'impacte en la confiança de la ciutadania” (art. 17.2.a). En vista dels estudis que s'han realitzat, podrà “**recomanar bones pràctiques; identificar patrons de conducta o pràctiques recurrents** que no concordin amb el Codi deontològic policial o vulnerin drets, així com proposar mesures correctores o preventives” (art. 17.2.c. La negreta és nostra).

Respecte a la composició, segons l'article 18 **està integrada per la persona que ostenti la presidència** (elegida per la Comissió en ple) i **cinc vocals, nomenats per proposta del Consell de Seguretat Pública d'Euskadi**, atès el principi de presència paritària de dones i homes entre persones de prestigi reconegut, solvència i experiència en àrees com la seguretat pública, el dret, la sociologia, la medicina, la psicologia i l'ètica. **Una tercera part hauran de ser persones amb una antiguitat mínima de 15 anys al cos** i una altra tercera part persones amb prestigi acadèmic en la matèria (dret, sociologia, medicina, psicologia i ètica). **El seu nomenament és per cinc anys**, que compten des de la publicació de la seva designació per al càrrec. “Només podrà renovar-se aquest nomenament dos cops, per períodes de la mateixa duració” (art. 18.2).

Respecte al règim econòmic per a la seva actuació, la llei estableix que en els pressupostos de la comunitat autònoma es contindrà una partida específica suficient perquè la Comissió pugui fer la seva feina. En compliment d'aquest precepte, la partida es conté en el pressupost del Gabinet del Conseller. D'aquesta manera, **en els últims pressupostos la seva assignació ascendia a 22.000 euros. Les persones integrants no reben cap retribució**, sent les dietes les despeses d'aquesta dotació.

Més enllà d'aquests preceptes, no existeix cap altra especificitat normativa sobre el funcionament de la Comissió. Les sis persones que la integren han d'encarregar-se de les tasques administratives, de planificar la investigació, d'extreure'n les conclusions, d'elaborar les recomanacions, etc.

⁸⁶ Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco (art. 17.1.). Boletín Oficial del Estado, núm. 220 (15 d'agost de 2020). Disponible a: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-9740>.

■ Sobre les investigacions de la Comissió

Una qüestió controvertida és la seva **capacitat d'intervenció**, segons l'article 19, **per sol·licitud del titular del departament del Govern basc competent en seguretat, de l'autoritat municipal o de l'Ararteko** (Defensor del Poble del País Basc), en relació amb les queixes sobre vulneració de drets o que generen "preocupació en la confiança de la ciutadania". En aquest sentit, la **intervenció d'ofici amb caràcter preceptiu de la Comissió es restringeix a casos en què "s'hagués produït la defunció o lesions greus d'una persona"**, una intervenció que, al seu torn, també **té restringit atendre queixes de particulars**. En aquests casos específics de defunció o lesions greus, "l'Ertzaintza o el Cos de Policia local tindran l'obligació de comunicar immediatament aquesta circumstància a la Comissió" (art. 17.2.b. La negreta és nostra).

Quan un cas sigui admès, "els o les **responsables policials** hauran de **facilitar a la comissió l'accés a les instal·lacions policials, així com a les dades, documents, bases de dades, gravacions de vídeo i àudio de la comissaria i la consecució de tota mena d'arxius policials**. Tots els treballadors i treballadores de la policia estan obligats a col·laborar en la investigació presentant-se a les citacions i proporcionant les dades i informació que siguin necessàries. En aquest sentit, tota **l'estructura o edifici** de la policia tindrà **accés il·limitat** en qualsevol moment i sense notificació prèvia" (art. 19.3. La negreta és nostra).

"Si els fets analitzats per la comissió són d'una investigació penal en curs, ho farà saber a l'autoritat judicial competent amb la finalitat de no interferir en la investigació penal, ni en la reserva de les seves actuacions. En aquest cas, el personal investigat a les diligències penals no té l'obligació de col·laborar amb la comissió i, si aquesta precisa l'accés a documentació administrativa relacionada amb el cas o la realització d'inspeccions *in situ*, la comissió haurà d'obtenir l'aprovació prèvia de l'autoritat judicial actuant" (art. 19.4. La negreta és nostra).

Un cop finalitzat l'estudi, **la comissió té capacitat per formular recomanacions amb mesures correctores, preventives o de millora**. Cal remarcar que **no es contempla cap reparació a les víctimes, ni la seva participació durant el procés**. La normativa tampoc no estableix procediments sancionadors ni disciplinaris contra els agents implicats. Si en qualsevol moment la Comissió aprecia **l'existència d'un possible il·lícit penal o administratiu, cal que ho faci saber a les autoritats competents**.

■ Anàlisi de l'activitat de la Comissió

Aquesta anàlisi se suporta sobre els expedients incoats, les decisions adoptades i les recomanacions que ha cursat al Departament de Seguretat del Govern Basc, totes accessibles al seu lloc web:⁸⁷

Any	Expedients publicats	Admesos	Inadmesos	Acords	Oberts
2021	5		5		
2022	2 (+ informe de mesures)	1	1		
2023	2 (expedient + informe)	2			
2024	4	2	2	4	2
2025				2	2
TOTAL	13	5	8	6	4

— Casos admesos

Quant als cinc casos admesos i resolts, la casuística és:

(Expedient 1/2022): detenció de dues persones per part d'una unitat policial de l'Ertzaintza el mes de juny de 2021, al barri de San Francisco de Bilbao. Aquestes persones van denunciar els fets per un presumpte delictes contra la integritat moral. El cas de San Francisco és el més significatiu de la Comissió. Va proposar mesures correctores contundents que van ser recollides pel Govern basc, segons un document enviat per aquest organisme per respondre a la Comissió.

(Expedient 3/2023): l'Ajuntament de Vitòria-Gasteiz va demanar a la Comissió que intervingués a causa d'una actuació de la Policia local en data de març de 2023. Segons s'afirmava, durant els fets un menor que circulava en patinet va resultar lesionat després de discutir amb els agents locals. La Comissió va recomanar promoure d'ofici una investigació interna, establir protocols per l'elaboració dels atestats en els casos en què es recorregués a emprar la força durant una intervenció policial, així com estudiar l'ús d'accions processals dirigides a possibilitar el seguiment de les actuacions policials per part de l'Administració, quan la resolució de l'expedient disciplinari en depengui de la conclusió.

⁸⁷ Es pot consultar tota l'activitat de la Comissió i els seus expedients a: <https://www.euskadi.eus/comision-de-control-y-transparencia-de-la-policia-del-pais-vasco/web01-s2segur/es/>

(Expedient 4/2023): el juny de 2023 agents del col·lectiu Ertzaines en lluita (Ertzain Asindikalen Elkartea) van tallar una carretera i el tramvia davant el Parlament en el marc d'una protesta. Davant aquesta situació, es va denunciar que els *ertzaines* a càrrec de la seguretat no van actuar i, ben al contrari, van aplaudir certs comportaments fent abraçades als seus companys. La Comissió va recomanar (malgrat el reconeixement de la mala praxi per part dels *ertzaines* que havien de controlar el trànsit) reforçar la formació sobre el Codi deontològic.

(Expedient 1/2024): actuació policial durant els carnavals de Tolosa que va acabar amb ferits greus; entre ells, un jove que va patir la mutilació d'un ull per bala d'escuma. La Comissió va emetre recomanacions amb la finalitat de revisar la regulació de l'ús i control de l'armament, la munició i altres elements antidisturbis, així com d'establir pautes d'ús del projectil SIR-X. No va incorporar cap recomanació de sancions, malgrat el reconeixement de males pràctiques en l'ús d'aquests projectils.

(Expedient 8/2024): l'agost de 2024 a Errenteria-Irun una persona detinguda va morir, després d'haver provocat un accident. Aquesta persona va perdre el coneixement mentre restava emmanillat contra el terra. La Comissió va concloure que no s'advertien "elements que permetin inferir l'existència d'irregularitats operatives o desviacions dels estàndards procedimentals per part de l'actuació policial", per la qual cosa no es va proposar cap mesura correctora.

— Casos inadmesos

A partir de l'anàlisi dels expedients, es compten un total de vuit casos inadmesos perquè la sol·licitud d'obertura de l'expedient havia estat feta per una persona particular o col·lectiu, la qual cosa és incompatible amb l'article 19 de la llei.

Cal indicar que, en quatre d'aquests vuit casos, la CCTPPV no va apreciar indicis d'actituds violentes per part de la policia, si bé és cert que existeixen quatre expedients més en els quals sí que n'hi va haver i la Comissió no va actuar perquè no comptava amb l'impuls de l'autoritat competent (municipal o Govern basc) i ni es va considerar prou greu per actuar d'ofici.

— Acords

L'emissió d'acords per part de la CCTPPV no respon un patró clar. Podria semblar que l'acord té la intenció de substituir l'expedient. No obstant això, el 2024 van conviure tots dos termes: l'expedient 8/2024, per exemple, és un acord. Entre els acords de 2024 i 2025 s'observa una petició d'informació, una negativa a la investigació i quatre obertures d'estudi. Els anys 2021, 2022 i 2023 no s'empra aquesta terminologia i s'opta per "expedients" o "informe d'expedient". En qualsevol cas, la mescla de terminologia i l'ús indistint del terme mateix en dificulta el seguiment i el control.

Hi ha un cas d'especial rellevància en què va morir un jove amb brots psicòtics a Astigarraga després d'una detenció en què es va fer ús de violència. La CCTPPV va emprar l'acord per desestimar irregularitats en el cas, ja que "mor a l'ambulància durant el trasllat", per la qual cosa s'estima que no li competeix i, per tant, que no procedeix d'ofici. D'altra banda, sí que requereix al Departament futura informació per si hi hagués novetats.

— Casos oberts

Actualment existeixen quatre casos oberts sobre els quals la Comissió no s'ha pronunciat. Alguns d'aquests casos són els que han tingut més repercussió social. Quant a la durada, actualment algun d'ells es prolonga per més de 16 mesos d'antiguitat, ja que el fet d'estar sotmesos a un procediment judicial o investigació interna endarrereix qualsevol recomanació de la Comissió.

■ Recomanacions realitzades per la CCTPPV

En els cinc casos en què s'ha emès un informe de recomanacions, es pot concloure que la Comissió destaca els elements principals següents:

1. Referència habitual a reforçar la formació sobre el Codi deontològic.
2. Petició de revisió de protocols relacionats amb la pràctica de detencions.
3. Millora dels protocols per l'elaboració d'atestats en cas de detenció amb violència.
4. Necessitat de promoure d'ofici investigacions internes en casos d'actuacions contràries al Codi deontològic i tenir coneixement actiu sobre el recorregut judicial de les actuacions policials.

Cal recalcar que només existeix una referència al fet d'incloure com a falta disciplinària la desatenció de les obligacions del Codi deontològic i que existeix un únic cas en què la Comissió demana informació concreta sobre els agents.

Quant als ferits per projectils (un sol cas resolt), les recomanacions se centren a revisar l'ús i control de l'armament, però no citen recomanacions d'actuació per a agents que han pogut ocasionar ferits.



© Valentina Lazo

Tal com s'ha dit, les recomanacions de la Comissió van dirigides majoritàriament a reforçar la formació i els protocols. No obstant això, si bé hi ha un cert interès indagatori pels fets, no s'estableixen responsabilitats concretes ni incompliment de protocols o del Codi deontològic.

■ Vinculació dels casos atesos per la CCTPPV i la Prefectura d'Assumptes Interns

Segons la informació que va presentar el Departament per sol·licitud de grups parlamentaris (expedient 13/10/05/03/00409), entre 2020 i 2025 es van obrir 61 investigacions internes per abusos policials i es van incoar 13 expedients disciplinaris. Hi ha una altra informació remesa a l'expedient 13/10/07/02/00133, en què s'indica que "la xifra d'expedients disciplinaris oberts a l'Ertzaintza per falta greu i molt greu ha estat de 35 l'any 2022, 28 l'any 2023 i 15 l'any 2024 (fins al 26 de juny)", sense cap mena d'especificació sobre el tipus d'expedient disciplinari.

Això deixa un gran marge per a l'activitat de la Comissió, que hauria d'haver estat al corrent d'aquests casos per requeriment de les autoritats, en cas que el criteri de gravetat per actuar d'ofici no es produeixi. Recordem que el criteri d'atribució d'un cas per part del conseller a la Comissió és l'existència d'una "vulneració de drets" o "altres en les quals existeixi una preocupació important sobre l'impacte en la confiança de la ciutadania". El desconeixement (o ocultació institucional) de la conducta lesiva i, per tant, la inexistència de "preocupació" o "impacte en la confiança" social, evita la intervenció de la Comissió. Un impediment essencial en la transparència i desenvolupament de **la feina de la CCTPPV, que queda a l'arbitri del criteri de les autoritats que tenen la legitimitat de sol·licitar la intervenció** i, al seu torn, d'ocultat el cas.

■ Conclusions

- Si bé es reconeix l'"autonomia funcional" de la CCTPPV, la creació per la mateixa llei de policia, la inclusió de dos funcionaris policials en la seva composició, així com la supeditació a la sol·licitud d'intervenció emesa pel conseller de Seguretat en la major part dels supòsits, fan que sigui **totalment dependent de l'estructura policial i del govern**. La proposta dels seus membres recau, de la mateixa manera, en el Departament de Seguretat. **Mentre no s'adoptin mecanismes que n'assegurin la independència en la constitució i capacitat d'actuar, no se'n pot invocar l'autonomia.**
- No hi ha cap relació entre les investigacions de la CCTPPV per un ús presumptament indegut de la força o abús policial i la fotografia final de l'actuació de la Prefectura d'Assumptes Interns en expedients disciplinaris. Malgrat que els papers són diferents (el de la CCTPPV és el control i emissió de recomanacions, mentre que el de la **Prefectura d'Assumptes Interns** és la imposició de sancions), **no s'aprecia una coordinació**, ni tan sols una mera coherència, en les actuacions.
- Els expedients que la CCTPPV inadmet per manca de legitimitat de la persona reclamant són una mostra de la **confusió sobre els sistemes de control, queixa o investigació interna de la policia basca**, ja que accedeixen a l'organisme que no és idoni per satisfer l'expectativa ciutadana de veure's emparada.

- Mentre que la iniciativa del conseller per sol·licitar una investigació es basa en la “vulneració de drets” o “altres en les quals existia una preocupació important sobre l'impacte en la confiança de la ciutadania”, el fet per incoar un expedient per part de la Comissió avalua el dany causat: “mort o lesions greus”. **A més de dues vares de mesura, el primer terme és subjectiu i peca d'un barem o categorització imparcial i concreció suficient.** S'observa que la Comissió ha demostrat certa voluntat expansiva o interpretació províctima en l'assumpció de casos, però la manca d'una habilitació més precisa n'afecta la legitimitat de la intervenció.
- **La dilació en el temps de resposta**, endarrerint la fi de l'expedient, resta efectivitat i autoritat a la CCTPPV. En alguns casos, per la mateixa dinàmica de treball, en altres perquè el cas es troba *sub iudice*. Però en d'altres, es deu a la manca de resposta del Departament a les peticions de la Comissió, fet que resulta encara més intolerable.
- En línia amb això, la potestat del conseller d'aparcar un cas greu de violència policial “que impacta en la confiança de la ciutadania” en l'actuació futura de la CCTPPV suposa alliberar el seu titular de la pressió mediàtica i social, posterga una dació de comptes immediata i **frustra l'obligació d'assumpció de responsabilitats polítiques.**
- Com s'extreu dels expedients, el relat dels fets que estableix la CCTPPV no és sempre satisfactori quant a la profunditat i exposició de les troballes, més enllà de les dades disposades pel Departament. **En realitat no té capacitat d'investigació independent ni, per tant, de realitzar un relat independent i detallat dels fets.**
- El Govern basc va mantenir interacció pública amb la CCTPPV en un sol cas, precisament per respondre al primer expedient i informe de recomanacions emès per aquest organisme en estudi. En aquell moment va comunicar que assumia les indicacions emeses i va anunciar l'adopció de mecanismes correctors. Malgrat tot, la CCTPPV no realitza cap seguiment de les correccions que va assegurar que emprendria, ni n'avalua l'efectivitat en els casos posteriors.
- **La reiteració de recomanacions** (més formació, revisió de protocols, etc.) **sense avaluar-ne la implementació** acaba resultant buida i ineficaç.
- La desconexió entre **els mecanismes de monitoratge intern** (Ekinbide — sistema de queixes ciutadanes—, JAI —Prefectura d'Assumptes Interns— i CCTPPV) es justifica dient que tenen missions i atribucions diferents, però **no es complementen com un sistema integral.** No hi ha cap examen de compatibilitat entre els expedients de la Comissió amb la imposició de sancions disciplinàries. Tampoc no n'hi ha cap que analitzi si caldria o es podrien extreure recomanacions o mesures correctores de la investigació per millorar el servei.

- **No es coneix cap interacció d'aquests mecanismes interns amb els externs** (societat civil i Ararteko), que en la pràctica actuen com a veritables departaments estancs. Dotar-los de més medis, rellevància i projecció pública comportaria, sense cap mena de dubte, una millora en les eines de transparència.

Altres aportacions més generals que podrien suposar, a més, beneficis en la correcció i desenvolupament d'aquests mecanismes, són les següents:

- Implementació de la figura de la víctima d'infracció administrativa i donar contingut a aquest estatus, segons l'article 31 de la Llei 1/2023 de 16 de març, de la potestat sancionadora de les Administracions Públiques Basques. Segons aquest article, "s'estableix la figura de víctima de la infracció" dins d'un expedient administratiu disciplinari. "La persona instructora haurà d'identificar qualsevol persona que pugui tenir qualsevol mena d'interès individual o col·lectiu atesa la seva condició de persona afectada, a qui s'haurà de traslladar tota la informació relativa al procediment per poder personar-se i al·legar els interessos que consideri oportuns".
- En relació amb aquesta llei de la potestat sancionadora de les Administracions Públiques Basques, la **delimitació del principi de veracitat de l'agent de l'autoritat** en la frase següent de l'article 37.7: "En qualsevol cas, l'organisme instructor adoptarà les mesures necessàries per aconseguir el respecte absolut als principis de contradicció i igualtat de les persones interessades en el procediment. Amb aquesta finalitat, els informes i declaracions dels agents de l'autoritat hauran de ser motivats i coherents (és a dir, lògics, raonables i basats en l'experiència comuna del comportament humà) i admetran la prova en contra".
- Reforma de la llei de l'Ararteko per, entre d'altres, atorgar mesures per fer-ne efectives les iniciatives de monitoratge, així com dotar d'obligatorietat les seves sol·licituds d'informació perquè siguin ateses.
- **Revisió en conjunt dels mecanismes de control i transparència, evitant-ne la superposició i duplicitat. Reforçament de la independència i neutralitat, també econòmica.**
- **Promoció d'un debat ampli i participatiu sobre el model policial** i les necessitats actuals d'aquest servei públic, que permeti involucrar-hi, de manera real i amb continguts, la societat civil organitzada.

"Un sistema de queixes independent i eficaç és essencial per garantir i mantenir la confiança i credibilitat públiques en la policia i, alhora, serveix com a protecció fonamental contra el maltractament i la mala conducta. Un organisme independent de queixes contra la policia (IPCB, per les seves sigles en anglès) hauria de constituir una part central d'aquest sistema".

Consell d'Europa. (12 de març de 2009).
Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human Rights.

Capítol 3

Creació d'un organisme extern i independent de monitoratge i anàlisi de les actuacions policials: elements per al debat a l'Estat espanyol

Al llarg dels últims anys, diferents organismes internacionals —entre els quals s'inclou el Comitè de Drets Humans de Nacions Unides (2025), el Comitè contra la Tortura (2023), el Comitè Europeu per la Prevenció de la Tortura (2007)⁸⁸ i el comissari de Drets Humans del Consell d'Europa (2023)⁸⁹— han recomanat a l'Estat espanyol, en repetides ocasions i mitjançant afirmacions explícites, la creació d'un mecanisme extern i independent d'investigació efectiva de queixes i/o denúncies de maltractaments i/o tortura per part de funcionaris encarregats de fer complir la llei.

Recentment, i més concretament el juliol de 2025, el Comitè de Drets Humans de Nacions Unides va tornar a insistir-hi en la seva publicació *Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico de España*:

"25. Recordant les anteriors observacions finals [CCPR/C/ESP/CO/6, paràgraf. 14], el Comitè insta l'estat part que continuï els seus esforços per:

[...]

(e) Establir un mecanisme independent amb competències per investigar totes les denúncies de tortura i maltractaments per part de les forces i cossos de seguretat, oferint-li prou recursos perquè pugui recollir i publicar dades coherents i desglossades sobre aquestes denúncies".⁹⁰

D'una manera més directa, Nils Muižnieks, qui en aquell moment també era comissari de drets humans del Consell d'Europa, va escriure una carta l'any 2017 dirigida al ministre de l'Interior d'aquell moment, Juan Ignacio Zoido. Hi va instar l'Estat a garantir el desenvolupament d'"investigacions ràpides, independents i efectives de totes les denúncies de mala conducta policial", amb la finalitat d'assegurar els processos de rendició de comptes pertinents de totes elles i preservar la confiança de la ciutadania en els cossos i forces de Seguretat (FCS). Muižnieks va mencionar de manera explícita els fets de violència policial registrats en el marc de la celebració del referèndum de l'1 d'octubre de 2017 a Catalunya.

88 Comitè Europeu per la Prevenció de la Tortura (CPT). (2007). *Report to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 July to 1 August 2003*. Consell d'Europa. Disponible en anglès: <https://rm.coe.int/1680697e8c>.

89 Mijatović, D. (2023). *Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Report following her visit to Spain from 21 to 25 November 2022*. Consell d'Europa. 111. Disponible en anglès: <https://rm.coe.int/report-on-spain-following-the-visit-from-21-to-25-november-2022-by-dun/1680aaeb17>.

90 Comitè de Drets Humans. (2025). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España (CCPR/C/ESP/CO/7)*. Nacions Unides. Disponible a: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FESP%2FCO%2F7&Lang=es.

En aquella comunicació, el Comissari va recordar a l'Estat la recomanació que ja li havia elevat el 2013 relativa a la creació d'un mecanisme independent, després de constatar que "els mecanismes existents no eren suficients per garantir la sanció adequada de tots els casos d'abús policial, així com la reparació efectiva de les víctimes d'aquests abusos".⁹¹ Muižnieks va posar a disposició del Govern d'aquell moment les orientacions del Consell d'Europa en aquesta matèria, així com exemples d'altres estats membres que ja havien fet els primers passos en aquest àmbit. "En aquesta ocasió, l'insto un cop més que examini aquesta possibilitat", concloïa en la seva carta.

El seu antecessor, Thomas Hammarberg, ja havia promogut aquesta mena d'organismes el 2009, mitjançant l'emissió d'una opció pública sobre la resolució independent i eficaç de queixes contra la policia. Hi va defensar que "l'existència d'un sistema independent i eficaç de denúncies contra la policia és fonamental per al bon funcionament d'un servei de policia democràtic i responsable".⁹²

Per la seva banda, el 2010, el Relator Especial de Nacions Unides sobre execucions extrajudicials sumàries o arbitràries, Philip Alston, va aprofundir en la necessitat d'aquests organismes mitjançant un informe específic sobre la matèria, en el qual va analitzar els obstacles que impediien una supervisió externa eficaç i va proposar directrius als governs per a la creació i funcionament de mecanismes independents efectius. Alston va ser clar i va assenyalar que "si no hi ha cap mena de supervisió externa, la policia essencialment se supervisa a ella mateixa" i que aquesta mena d'institucions també tenen "un paper clau a l'hora de reforçar la confiança de la comunitat en els organismes policials" i, en conseqüència, a l'hora d'"incrementar l'eficàcia del cos de policia quan s'ha de fer front als delictes".⁹³

Finalment, organitzacions importants de la societat civil, com ara Amnistia Internacional o l'Open Society Justice Initiative, han avançat també en l'estudi i anàlisi d'aquest tipus d'organismes, amb la finalitat d'establir elements clau i lliçons apreses per a la seva implementació.⁹⁴

91 Muižnieks, N. (4 d'octubre de 2017). *Carta a las autoridades españolas sobre el uso desproporcionado de la fuerza* [Comunicació personal]. Consell d'Europa. Disponible en anglès: <https://rm.coe.int/letter-to-the-spanish-authorities-concerning-disproportionate-use-of-f/168075ae1a>.

92 Comissari de Drets Humans del Consell d'Europa. (2009). *Opinión del Comisario de Derechos Humanos sobre la resolución independiente y eficaz de denuncias contra la policía*. Consell d'Europa. Disponible a: <https://rm.coe.int/opinion-del-comisario-de-derechos-humanos-sobre-la-resolucion-independ/16806da7f2>.

93 Alston, P. (2010). *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston. Addendum. Study on police oversight mechanisms (A/HRC/14/24/Add.8)*. Consell de Drets Humans de les Nacions Unides. Disponible en anglès: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/14/24/Add.8.

94 Amnistia Internacional. (2015). *El control de la policía*. Disponible a: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_el_control_de_la_policia_sp.pdf?x89410; Amnistia Internacional. (2021). *Policías bajo la lupa: cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía en las Américas*. Disponible a: <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/10/AMR0148102021SPANISH.pdf>; Lisitsyna, M., & Scott, I. (2021). *¿Quién vigila a la policía? El papel de los organismos independientes en las investigaciones penales contra agentes del Estado*. Open Society Justice Initiative. Disponible a: <https://www.justiceinitiative.org/publications/quien-vigila-a-la-policia-el-papel-de-los-organismos-independientes-en-las-investigaciones-penales-contra-agentes-del-estado/es>.

Partint de tot aquest recorregut i de l'experiència internacional, aquest capítol aborda els elements clau del debat per a la implementació d'una institució d'aquesta naturalesa a l'Estat espanyol, que faci efectiva la investigació de greus vulneracions de drets humans per part de les FCS. El primer apartat recull una proposta concreta per al seu desenvolupament en el marc estatal i territorial (quan existeixin competències delegades en seguretat), el segon se centra en els aspectes normatius i legislatius per a la seva creació i el tercer s'enfoca en la cabuda en el sistema judicial actual.

3.1 Mandat, composició i funcions d'un eventual mecanisme extern i independent a l'Estat espanyol: una proposta des de la societat civil

Irídia – Centre per la Defensa dels Drets Humans

En termes de democratització de l'Administració Pública, el fet d'establir mecanismes de transparència i rendició de comptes es percep, a escala internacional, com una qüestió crucial. Els organismes internacionals coincideixen en el fet que, per garantir una rendició de comptes efectiva, cal un **sistema integral de diversos actors que exerceixin un contrapès i reforç mutus**. Aquest sistema comprèn estructures internes de rendició de comptes dins el mateix organisme policial (divisions d'assumptes interns); de rendició de comptes davant els poders de l'Estat, especialment el poder judicial; de rendició de comptes pública davant el conjunt de la ciutadania, i de rendició de comptes davant mecanismes de supervisió externa.

La creació d'aquesta mena d'organismes no és, per tant, una invenció nova o aleatòria de les organitzacions de drets humans, sinó que respon una necessitat manifestada del conjunt de la societat davant una institució, la policial, a la qual l'Estat ha delegat competències sancionadores i d'ús legítim de la força, que comprometen ni més ni menys que l'exercici i gaudi de drets fonamentals. Fem referència, a més, a l'**obligació dels estats de prohibir de manera absoluta la tortura** o qualsevol tracte cruel, inhumà i/o degradant, **entenent que la investigació d'aquestes denúncies** —i de la seva sanció quan correspongui— **és una part essencial d'aquest compromís vinculant**, adquirit en diferents tractats internacionals.

En aquest sentit, no pot obviar-se que l'Estat espanyol ha estat condemnat fins a 13 cops pel Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) per vulnerar l'article 3 del Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH): dues en el seu vessant processal —per no investigar denúncies de tortura— i dues en el seu vessant substantiu —per haver comès un delictes de tortures i/o maltractaments.⁹⁵

95 En el cas *Portu Juanenea i Sarasola Yarzabal contra Espanya* (2018) la sentència va condemnar l'Estat, tant en el vessant substantiu com en el processal. Veure Annex 4 a Irídia, Novact & RIS. (2022). *Transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español* (p. 132). Disponible a: <https://iridia.cat/wp-content/uploads/2022/10/Transparencia-y-mecanismos-de-control-de-los-cuerpos-policiales-en-el-Estado-espanol-INFORME.pdf>

Sota aquest marc, i amb el fi d'articular una proposta transversal i col·lectiva que recollís l'experiència i recomanacions internacionals, l'abril de 2024 es va constituir amb l'impuls d'Irídia i Novact una **taula de treball integrada per 18 persones, amb una gran experiència en la matèria**, procedents de diferents territoris de l'Estat i camps de treball diversos (acadèmic, criminològic, policial, forense, jurídic, de drets humans, etc.).⁹⁶ Aquesta taula,⁹⁷ que també va comptar amb el suport i participació d'Amnistia Internacional i Omega Research Foundation, es va establir com un espai de trobada i articulació que va donar lloc a diverses sessions, les quals van cloure amb l'elaboració del **Pla d'acció per la millora i modernització dels mecanismes de transparència i rendició de comptes dels cossos policials a l'Estat espanyol**.⁹⁸ Aquest document es configura com un full de ruta en matèria de política pública, amb 36 recomanacions concretes dividides en tres blocs temàtics, la finalitat de les quals és elevar els estàndards internacionals en la matèria.



El primer d'aquests blocs està dedicat a definir una **proposta inicial** per la creació d'un mecanisme d'aquesta naturalesa que, si bé mereix precisar i aterrar aspectes tècnics més concrets, apunta a un horitzó compartit d'elements clau que han de configurar l'essència d'aquest organisme. Aquesta és, per tant, una primera aproximació que ja ha estat traslladada als parlaments del País Basc, Navarra i Catalunya, així com a les seves respectives direccions generals de policia, a més de diversos grups parlamentaris del Congrés dels Diputats.

Quan es parla d'un mecanisme extern i independent d'investigació i monitoratge, es fa referència a una **oficina especialitzada amb la missió de supervisar el funcionament de les institucions policials i els actes dels seus membres**. Alguns dels punts clau que cal tenir en compte a l'hora de crear un mecanisme d'aquesta naturalesa són: el marc legal, la missió i les seves funcions, la selecció del personal, l'accessibilitat, el pressupost assignat, els recursos tècnics disponibles, la transparència i rendició de comptes i la participació de les víctimes i la societat civil, entre d'altres. El desenvolupament d'alguns dels punts que es recullen a continuació és, en essència, una **transposició del treball col·lectiu fet a la taula d'expertes** creada per a l'ocasió l'any 2024.

96 @centre_IRIDIA. (11 d'abril de 2024). *Esta mañana hemos estado, junto a @novact__, en el Círculo de Bellas Artes de Madrid. Creando la Mesa de Expertos y Expertas sobre Transparencia y Rendición de Cuentas de los Cuerpos Policiales, que elaborará un Plan de Acción dirigido al Gobierno* [tuit]. https://x.com/centre_IRIDIA/status/1778368889455357979

97 Van formar part d'aquest procés (per ordre alfabètic): María Nieves Arrese Iriondo, Anja Bienert, Daniel Canales Anzola, Jorge del Cura Antón, Aina Estarellas Roca, Cristina Fernández Bessa, Rocío Fraga Sáenz, Anaïs Franquesa Griso, Iñaki Lasagabaster Herrarte, Sara López Martín, David Martín Abánades, Ignacio Fernández Soto, Matthew McEvoy, Benito Morentín Campillo, Youssef M. Ouled, Laura Pego Otero, Pau Pérez Sales i Amadeu Recasens Brunet. Amb el suport tècnic i coordinació dels equips d'Irídia – Centre per la Defensa dels Drets Humans (Siham Jéssica Korriche i Irene Urango Montill) i de Novact (Serlinda Vigara Mas).

98 Diversos autors. (2024). *Pla d'acció per la millora i modernització dels mecanismes de transparència i rendició de comptes dels cossos policials a l'Estat espanyol*. Irídia; Novact. Disponible a: https://iridia.cat/wp-content/uploads/2024/06/pla-accio-A5_CAT_digital.pdf

■ Marc legal i assignació pressupostària

Amb el fi de garantir la sostenibilitat i el compliment de la seva missió, Amnistia Internacional ha estat clara en manifestar que **l'establiment d'aquests mecanismes ha de fer-se per llei**. Si la decisió dels elements constitutius d'aquest organisme es deixa en mans del nivell administratiu, es corre el risc que quedi sotmès a canvis i pressions polítiques, així com a ingerències indegudes de les autoritats executives o d'interessos particulars, que a la llarga en comprometan la independència i imparcialitat.⁹⁹



© Álvaro Minguito

L'Open Society Justice Initiative (OSJI) ha pres aquesta mateixa posició i insisteix en la necessitat que **es diferenciï de la legislació que regula les mateixes Forces i Cossos de Seguretat (FCS)**. L'OSJI assegura que tenir legislacions separades ajuda a garantir-ne la independència, permet esclarir-ne millor la missió i definir-ne els poders i, alhora, en facilita la reforma en cas que el mandat quedi establert sota un marc massa estret o ampli.¹⁰⁰

L'OSJI també destaca que un altre avantatge de la definició per llei és que, sovint, la seva aprovació té associada una partida pressupostària, necessària per a la seva implemen-

tació. En aquest sentit, és clau destacar que si no es dota el mecanisme de recursos econòmics o si són molt limitats pot ser una manera de disminuir les seves capacitats. En conseqüència, resulta fonamental que **el seu pressupost quedi definit en una línia pròpia de finançament i que es doti l'organisme amb els recursos econòmics necessaris** perquè no tingui limitacions.¹⁰¹ A més, per a més garantia, es promou que el pressupost sigui assignat pel poder legislatiu i es faci públic.¹⁰²

Seguint aquesta lògica, es considera clau que en el cas de l'Estat espanyol es promulgui una **lleï pròpia**, que atorgui al mecanisme **autonomia reglamentària, organitzativa, funcional i pressupostària respecte a la institució policial i al Ministeri de l'Interior**, amb la finalitat de reforçar la legitimitat i la confiança de la ciutadania en la neutralitat i objectivitat dels controls sobre l'activitat de les FCS. En aquesta línia, l'organisme constituït hauria de **retre comptes davant el Congrés dels Diputats**, tenir capacitat de comunicar sobre els temes que consideri d'interès, més enllà de la presentació de l'informe anual, i estar dotat de fons suficients per donar resposta de manera adequada al seu mandat, així com a totes les funcions reconegudes per llei.¹⁰³

99 Amnistia Internacional. (2015). *El control de la policia* (p. 15).

100 Open Society Justice Initiative. (2021). *Who Polices the Police? The role of Independent Agencies in Criminal Investigations of State agents* (p. 15-17). Nova York: Open Society Foundation. Disponible en anglès: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/22a98f2b-d122-4d23-9c4b-0158099d9692/osji-who-polices-the-police-20210507.pdf>

101 *Ibid.*

102 Amnistia Internacional. (2015). *El control de la policia*.

103 Per aprofundir en el debat sobre la reglamentació normativa del mecanisme, es pot consultar l'apartat 3.2 d'aquest informe.

■ Composició i elecció dels membres

Un altre dels reptes que existeixen és la configuració del personal que integra aquesta mena de mecanismes, en la mesura que, si bé s'advoca per una independència total dels cossos policials en aquest tipus d'investigacions, al seu torn són els mateixos cossos policials qui, en cada Estat, disposen majoritàriament dels recursos i coneixements tècnics per dur a terme investigacions criminalístiques a través de les respectives policies judicials. Això suposa un repte important en termes de formació de personal i desvinculació del cos. La selecció de personal, per tant, ha de ser transparent i basar-se en les aptituds, competències i integritat moral i els procediments de separació del càrrec han de ser ben clars.¹⁰⁴

En aquest sentit, s'estima que el mecanisme de nova creació **ha de comptar amb personal especialitzat en drets humans, medicina forense, investigació de delictes, funció policial, estàndards internacionals** sobre l'ús de la força i totes aquelles disciplines necessàries per desenvolupar la seva tasca amb rigor i independència.

Per a més imparcialitat, es considera que l'òrgan de govern hauria d'estar format per una **junta directiva col·legiada**, els integrants de la qual serien escollits pel Congrés dels Diputats mitjançant un procés rigorós, que garanteixi el màxim grau d'independència respecte de la influència de l'Executiu i de la policia. El procediment d'elecció hauria de dur-se a terme mitjançant un anunci públic de presentació de candidatures i la creació d'un comitè de selecció multidisciplinari, amb la participació de la societat civil i les institucions més rellevants de l'estat, que faci una primera llista de candidats perquè **el Congrés pugui dur a terme l'elecció oportuna** per majoria qualificada. Tot el procediment hauria de ser públic, transparent i basat en els mèrits i aptituds. El president o presidenta hauria de ser escollit, amb posterioritat, per les persones que integressin la junta directiva, amb un mandat de cinc anys.

104 Amnistia Internacional. (2015). *El control de la policia*.

■ Mandat i accés a la informació

En relació amb el mandat, les diferents experiències internacionals demostren que la delimitació clara a escala legal és un element essencial per garantir la qualitat en les investigacions i evitar una sobrecàrrega. Per aquest motiu, es recomana limitar-ne l'actuació investigativa als casos que es considerin més greus. En el context de l'Estat espanyol, això hauria de traduir-se en una capacitat, una independència i una discrecionalitat suficients per **estudiar d'ofici** qualsevol conducta o pràctica en què, per part del personal funcionari encarregat de fer complir la llei, s'hagi produït (o se sospiti que s'hagi produït) un **resultat amb mort, lesions, tortura, atac a la integritat física o moral, agressió sexual, discriminació, ús excessiu de la força** o altres circumstàncies que el mateix mecanisme consideri d'interès.

En aquesta línia, el mecanisme **podria rebre queixes i denúncies individuals**, les quals haurien de tramitar-se de manera facultativa, tal com s'estableix en el seu mandat i reglament. Per garantir-ne l'efectivitat, el mecanisme hauria de ser **d'accés directe i fàcil**, tramitar la denúncia en un termini raonable i comptar amb les organitzacions de la societat civil per fer arribar la seva tasca al conjunt de la societat. D'igual manera, s'hauria d'**establir el principi de centralitat de la víctima** com a element rector, entenent que la investigació que es dugui a terme també forma part del seu procés de reparació.

En els casos en què així ho considerés, **podria remetre la denúncia a les respectives divisions d'assumptes interns i dur a terme una supervisió** d'aquesta investigació. Els casos que no entressin dins del seu àmbit competencial i que no haguessin estat judicialitzats quedarien registrats i podrien donar-se a conèixer al Defensor del Poble o de la institució que correspongués, quan la situació així ho mereixés.

Per tal de garantir una investigació diligent i eficaç **seria imprescindible assegurar-ne l'accés a tota la informació necessària**. Amb aquesta finalitat, hauria d'establir-se per llei l'obligació a les Administracions i al personal funcionari encarregat de fer complir la llei d'obtenir tota la informació necessària sobre el cas i remetre-la al mecanisme de manera immediata i sense dilació, així com qualsevol que fos sol·licitada per part del mecanisme. També se li hauria de facilitar l'accés a instal·lacions, documents, bases de dades i gravacions de vídeo i àudio necessàries, així com a tota mena d'arxius. **Tot el personal funcionari encarregat de fer complir la llei estaria obligat a col·laborar en la investigació**, presentant-se a les citacions i proporcionant les dades i informació que siguin necessàries, sense perjudici del seu dret a defensa, en el cas que hi hagi un procés penal en contra seu. L'incompliment d'aquest deure hauria de ser objecte de **sanció per desobediència**, sigui en l'ordre administratiu o penal, en funció de la seva gravetat.

■ Funcions i complementarietat amb el poder judicial

Quan el mecanisme valori que l'anàlisi d'un cas podria ser constitutiva de delicte o investigació penal, hauria de fer-ho saber a l'autoritat judicial. En els casos en què aquesta autoritat així ho aprovés, el mecanisme podria dur a terme una **anàlisi tècnica independent, com a pericial, amb el fi d'aportar una visió experta independent de la policial**. Davant la manca de col·laboració per proporcionar informació autoritzada judicialment, podria sol·licitar a aquesta autoritat que requerís a l'administració competent que la facilités, amb les previsions oportunes, i als efectes assenyalats en el paràgraf anterior relatiu a la desobediència. Si el mecanisme precisés l'accés a documentació administrativa relacionada amb el cas o la realització d'inspeccions *in situ*, el mecanisme podria sol·licitar autorització judicial prèvia.¹⁰⁵

Al seu torn, entre les funcions assignades per mandat, es considera clau que el mecanisme pogués dur a terme un **estudi continu de la jurisprudència dels tribunals en aquesta matèria**, entre els quals s'inclouen el TEDH i el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE). Igualment, hauria de poder **identificar bones pràctiques i propostes de millora** en relació amb la investigació judicial d'un cas que compti amb sentència ferma, així com elevar conclusions i recomanacions en relació amb l'exhaustivitat i eficàcia de les investigacions en els casos que n'estableixi el mandat. En el marc d'un sistema integral de rendició de comptes, aquesta anàlisi permetria avançar en la complementarietat i consecució plena dels estàndards internacionals de lluita contra la impunitat.

Entre les seves funcions, el mecanisme hauria de poder **revisar i avaluar el contingut dels protocols i procediments policials actuals**, amb el fi de pronunciar-se sobre la seva alineació amb els estàndards internacionals de drets humans i les recomanacions del fabricant d'una arma o eina, quan sigui el cas. En aquest sentit, podria emetre recomanacions sobre el seu ús i conveniència i presentar propostes de millora a les administracions competents. Per aconseguir aquest fi, les administracions competents en matèria policial estarien obligades a facilitar tots els textos requerits.¹⁰⁶

De la mateixa manera, és fonamental que un organisme d'aquesta naturalesa no es limiti a tramitar únicament casos individuals, sinó que li serveixin de punt de partida per **analitzar polítiques i patrons**, així com el rol i responsabilitat dels comandaments i institucions policials en conjunt, amb vista a identificar àrees de millora més àmplies. Amb aquesta finalitat, el mecanisme hauria de tenir la **capacitat de sistematitzar els casos recollits**, recomanar bones pràctiques i identificar patrons de conducta o actuacions recurrents que no s'adeqüin al codi deontològic o puguin vulnerar drets.

També hauria de tenir un rol d'**anàlisi en l'elaboració dels protocols** d'ús de la força, així com dels informes elaborats per les respectives divisions d'assumptes interns, l'avaluació dels operatius policials i de les mesures adoptades per evitar l'ús de la força. A més, hauria de poder **proposar mesures correctores o preventives**, dirigides a les autoritats competents en cada cas.

¹⁰⁵ Per a més informació sobre l'encaix amb el poder judicial, es pot consultar l'apartat 3.3 d'aquest informe.

¹⁰⁶ Per consultar referències en aquesta matèria, es pot consultar l'apartat 1.2 d'aquest informe.

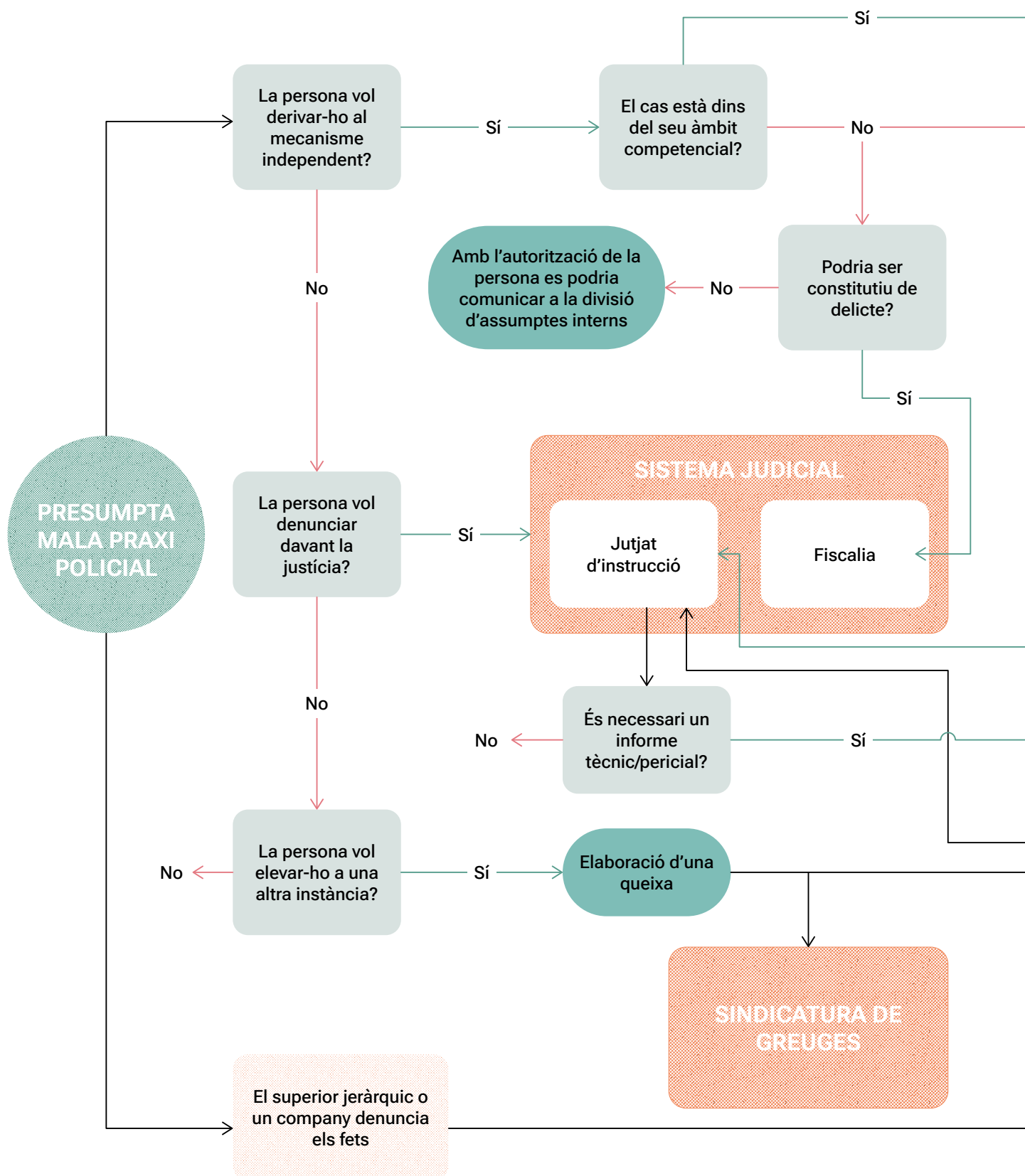
En termes de transparència i rendició de comptes, es consideraria oportú que el mecanisme elaborés un **informe de seguiment** anual en què s'especifiqués quantes i quines mesures s'han implementat, així com la manera en què s'ha dut a terme. Aquest informe seria presentat davant el Congrés dels Diputats amb la finalitat de verificar, davant el poder legislatiu, el compliment del Govern i altres institucions dels compromisos adquirits en el mandat del mecanisme.

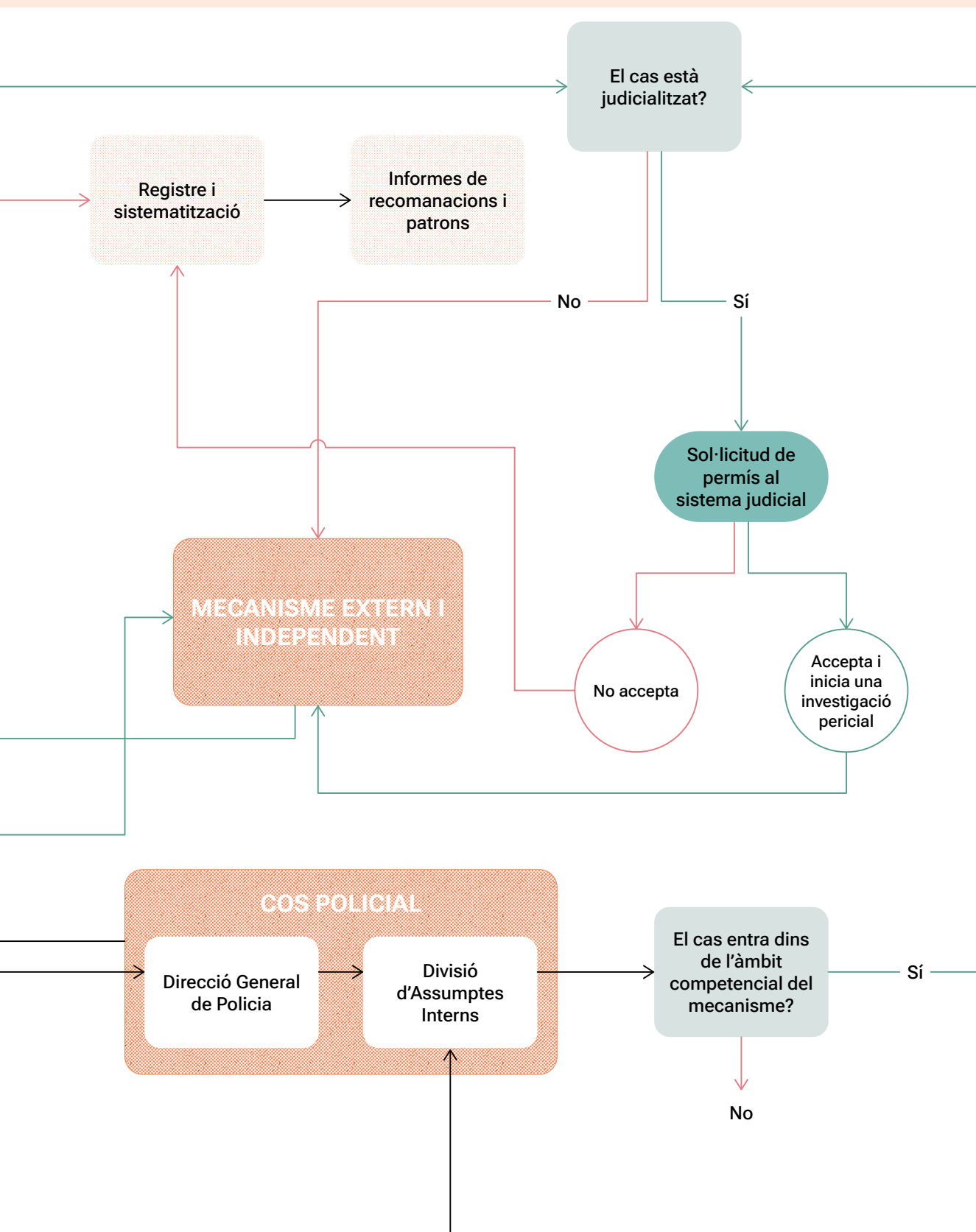
Al seu torn, el mecanisme podria dur a terme **reunions multilaterals amb les diferents administracions competents**, amb el fi de treballar la implementació i posada en pràctica de les mesures proposades. S'hauria d'establir per llei l'obligació de respondre per part de les institucions mencionades als informes i resolucions del mecanisme, havent de justificar-ne el compliment o incompliment. El mecanisme ha de tenir la potestat de **recomanacions i resolucions** més enllà de l'informe anual.

Aquests són alguns dels punts que, des de la societat civil, es consideren clau en termes de garantir una confiança plena en un organisme que intervingui en el sistema actual de rendició de comptes per enfortir-ne la independència i treball tècnic. Enfrontar-se a una situació de violència institucional representa una experiència potencialment traumàtica que genera impactes específics sobre el projecte de vida de les persones. Sovint la recerca de justícia no només aspira al reconeixement i reparació del cas individual, sinó també simbolitza una oportunitat de transformació social i cultural, contribuint a la memòria col·lectiva i a la prevenció de la repetició d'aquests fets.



Proposta per a la integració d'un mecanisme independent en el sistema integral de rendició de comptes policial de l'Estat espanyol





3.2 Canvis legislatius necessaris per fer realitat un organisme extern i independent de supervisió i anàlisi de les actuacions policials sota l'actual ordenament jurídic. Notes per al debat

Joaquín Urías

*Professor de Dret Constitucional
de la Universitat de Sevilla
Exlletrat del Tribunal Constitucional*

La creació del mecanisme extern, públic i independent de supervisió i anàlisi de les actuacions del personal funcionari encarregat de fer complir la llei (d'ara endavant, *el mecanisme*) ha de dur-se a terme a través d'una llei. Aquesta nota breu aborda algunes de les qüestions normatives imprescindibles que han de tenir-se en compte a l'hora de legislar en aquest sentit.

■ Estatut jurídic del mecanisme

La primera qüestió que haurà de resoldre la llei de creació del mecanisme és el seu **emmarcament administratiu**. Es tracta d'una qüestió íntimament unida a la manera de gestionar i a la força vinculant que se li vulgui concedir.

Per a la regulació del Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura, previst al Protocol Facultatiu de la Convenció contra la Tortura i Altres Tractes o Penes Cruels, Inhumanes o Degradants establert a Nova York el 18 de desembre de 2002, es va optar per una solució que no sembla la més convenient. En aquesta ocasió, es va decidir reformar la Llei orgànica del Defensor del Poble a través de la Llei orgànica 1/2009, de 3 de novembre. Posteriorment, d'acord amb la Resolució de 25 de gener de 2012 de les Mises del Congrés dels Diputats i el Senat, es va modificar en el mateix sentit el Reglament d'organització i funcionament del Defensor del Poble (de 23 d'abril de 1983) i es van atribuir les seves funcions a aquesta institució.

El Defensor del Poble, com a alt comissionat, és un organisme delegat de les Corts Generals i, en aquest sentit, hi manté una estreta connexió. No obstant això, l'acumulació de competències en una institució existent resta singularitat i, en conseqüència, força normativa i transformadora al mecanisme, per la qual cosa sembla més adequat **que tingui un caràcter propi i independent**.

Cal avançar políticament en la definició de la naturalesa administrativa del mecanisme. Hi ha diverses alternatives, però gairebé totes resulten insuficients per un motiu o un altre. En rigor no es tracta d'un consell estatal perquè, més enllà de la participació d'entitats socials en la definició i seguiment de les polítiques públiques relacionades amb els cossos de seguretat, es busca un òrgan administratiu amb capacitat d'investigació. Tampoc no es tracta, estrictament, d'un observatori estatal, en la mesura que les seves funcions van més enllà de l'elaboració d'estudis i propostes. A més, l'administració té un paper de lideratge i control en aquestes dues figures, fet que resta independència al

mecanisme. **Així doncs, convé optar genèricament per la figura de l'autoritat administrativa independent** de les regulades en els articles 109 i següents de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del Règim Jurídic del Sector Públic.

Una autoritat administrativa independent d'àmbit estatal és una *entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, pressupost propi i independència funcional plena*. Té caràcter d'òrgan administratiu vinculat a l'Administració General de l'Estat i està subjecta al dret administratiu tant en l'exercici de les seves competències com en el seu règim patrimonial i de contractació. **Sol estar vinculada a un ministeri, la qual cosa no implica necessàriament un menyscabament de la seva autonomia**: l'adscripció ministerial opera a efectes pressupostaris i de personal. No obstant això, **la llei de creació pot establir una elecció i gestió totalment autònomes, de manera que el ministeri en qüestió no tingui competències respecte a la presa de decisions i el funcionament intern**. El model a seguir pot ser el de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades o el Consell de la Transparència o l'Autoritat Independent per a la Igualtat de Tracte i No-discriminació. Aquesta opció permet que el mecanisme **informi amb periodicitat el Congrés dels Diputats** i que aquest pugui fins i tot requerir la seva presència. Alhora, mitjançant aquesta fórmula, el mecanisme pot ser competent per assessorar les Corts Generals i compa-
rèixer-hi de manera autònoma.

Per evitar dilacions en la constitució i altres problemes que s'han detectat amb autoritats similars anteriors, la llei de creació ha d'establir clarament el procediment de nomenament (d'inspiració parlamentària i en què el govern tingui únicament un paper formal) i els terminis en els quals ha de dur-se a terme. A més ha de preveure, entre d'altres, el ministeri al qual es vincula (que no ha de ser el de l'Interior), el règim de personal (que no ha de poder rebre instruccions del ministeri en qüestió) i el càlcul de la seva dotació financera constituïda essencialment per les partides específiques que es deuen preveure a aquest efecte en els pressupostos generals de l'Estat, concretant el mandat genèric de sostenibilitat financera previst en la LO 2/2012.

La llei també ha de remetre's a un estatut intern propi del mecanisme, amb caràcter reglamentari, en què se'n regulin amb detall els mètodes i procediments.



© Wikipedia



© Wikipedia

■ Àmbit subjectiu d'aplicació

Pel que fa a l'objecte del treball del mecanisme, els instruments internacionals es refereixen al "personal funcionari encarregat de fer complir la llei". Per a l'aprovació estatal d'un mecanisme **cal especificar els cossos que n'estan subjectes, la qual cosa determina també les normes que han de ser adaptades.**

En el dret espanyol vigent no existeix cap categoria formal que al·ludeixi a totes les categories professionals que eventualment són susceptibles de vulnerar els drets que el mecanisme vol protegir. **La denominació "agent de l'autoritat" és excessivament àmplia.**

D'aquesta manera, la categoria jurídica més similar és la de **Forces i Cossos de Seguretat**. D'acord amb la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat, es consideren així les policies locals, policies autonòmiques i, en l'àmbit estatal, la Policia Nacional i la Guàrdia Civil (article 9). **Així, el mecanisme ha de poder exercir les seves funcions com a mínim sobre els cossos policials estatals, autonòmics i locals.** Malgrat tot, cal una decisió política respecte a la competència sobre les policies locals i autonòmiques, que poden quedar o no quedar subjectes a les recomanacions i investigacions del mecanisme. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que molts estatuts d'autonomia han assumit competències tant per la creació eventual de cossos o departaments policials autonòmics com, sobretot, per la coordinació de les policies locals. **La solució que implantada s'aplicaria a totes les comunitats autònomes.**

Alhora, es planteja la qüestió de si el mecanisme ha de ser d'aplicació a altres cossos estatals com el **Servei de Vigilància Duanera, els agents forestals, la policia portuària, la policia militar o els funcionaris de presons.** Tots estan sotmesos a normes específiques. En cas positiu, la regulació del mecanisme hauria d'incidir-hi.

La categoria més clarament assimilable és el Servei de Vigilància Duanera. Es tracta d'un departament del Ministeri d'Hisenda creat pel Reial decret 319/1982, de 12 de febrer. Aquesta norma li concedeix les facultats i atribucions previstes en les lleis vigents per als funcionaris encarregats de la investigació i descobriment d'infraccions (ampliades per la Llei 66/1997), a part d'autoritzar-les per a l'ús d'armes. La Llei orgànica 12/95 atorga al servei la condició de col·laborador de les "Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat". L'article 3 de la Llei 31/2010, de 27 de juliol, el qualifica de "servei de seguretat". Una de les qüestions que més s'han debatut és si pot actuar com a policia judicial. Hi ha un acord no jurisdiccional de juliol de 2004 de la sala penal del Tribunal Suprem, en què s'afirma que les actuacions executades pel Servei de Vigilància Duanera en l'àmbit de determinats delictes (contraban, negociacions prohibides a funcionaris públics, blanqueig de capitals i d'altres) són processalment vàlides (en el mateix sentit, la doctrina de la Fiscalia General de l'Estat a propòsit de la Consulta 2/1999, d'1 de febrer, sobre el Servei de Vigilància Duanera com a policia judicial). Més endavant, en algunes lleis s'ha acceptat de manera explícita que compleixen funcions de policia judicial, notablement en la Llei 25/2007, de 18 d'octubre, de conservació de dades relatives a les comunicacions electròniques i a les xarxes públiques de comunicacions. D'aquesta manera, els

funcionaris de vigilància duanera poden realitzar investigacions, detencions i fins i tot localització de reus, per la qual cosa amb caràcter general s'han d'entendre inclosos en l'àmbit d'actuació del mecanisme.

De la mateixa manera, la Llei 4/2024, de 8 de novembre, bàsica d'agents forestals i mediambientals, atribueix directament a aquest cos funcions de policia judicial (article 4). La llei els permet dur armes per defensar-se, malgrat que estableix que en cas d'agressió o amenaça han de sol·licitar auxili a les forces i cossos de seguretat.

Les policies portuàries, per la seva banda, depenen de les autoritats portuàries, no tenen la consideració de policia judicial i fins i tot s'ha discutit el seu dret a dur defenses extensibles, així que els seus agents es poden veure difícilment afectats per l'aplicació del mecanisme.

La policia militar funciona exclusivament en l'àmbit castrense, malgrat que dins d'aquest mateix àmbit pot exercir funcions d'ordre públic i procedir a detencions. No obstant això, d'acord amb la legislació actual, en aquest camp és la Guàrdia Civil qui assumeix aquestes competències.

Pel que fa als funcionaris de presons —figura regulada en la Llei i el Reglament general penitenciaris—, la seva submissió envers el mecanisme és indiscutible. D'una banda, no duen a terme tasques de policia judicial i, per tant, no procedeixen a identificacions, detencions i actuacions similars. A més, tampoc no exerceixen funcions d'auxili a l'ordre públic, de manera que no els serien d'aplicació les mesures acordades pel mecanisme en aquestes àrees, que són el nucli de la seva activitat de control. D'altra banda, la seva inclusió podria produir superposicions amb l'àmbit d'actuació del mecanisme estatal de prevenció de la tortura. Addicionalment, la submissió d'aquests funcionaris civils de l'Estat als estudis i recomanacions del mecanisme plantejaria la necessitat de justificar que no es fes el mateix amb altres categories similars, com els educadors de pisos tutelats, el personal a càrrec de centres de menors i fins i tot de determinats hospitals psiquiàtrics, entre d'altres, que poden gestionar la vida de persones privades judicialment de llibertat. Tot això diluiria les funcions essencials del mecanisme, que segons els documents internacionals se centren en primera instància en el personal encarregat de fer complir la llei.

En definitiva, l'objecte dels estudis i recomanacions del mecanisme han de ser les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, tal com apareix definit a la LO 2/1986 (incloent-hi o no els cossos locals i autonòmics), a més dels membres del Servei de Vigilància Duanera. Eventualment pot afegir-se una referència als membres d'altres cossos quan acompleixin funcions de policia judicial o col·laborin en el manteniment de l'ordre públic.

■ Rang de la llei

En principi, la creació del mecanisme no afecta el règim bàsic o el desenvolupament dels drets i les llibertats públiques, per la qual cosa, d'acord amb l'article 81 CE, no necessitaria el rang de llei orgànica.

No obstant això, si es determina que les decisions i recomanacions del mecanisme siguin d'aplicació a les policies locals i autonòmiques, cal valorar diverses qüestions relacionades amb el repartiment constitucional de competències.

De fet, l'Estat central ha dictat disposicions sobre matèria policial d'aplicació a tot el territori espanyol amb suport directe a l'article 149.1.29a CE, utilitzant la competència "manteniment de la seguretat pública", que és exclusiva de l'Estat. En aquest sentit, l'article 104 CE permet que una llei estatal determini les funcions i principis bàsics d'actuació de les Forces i Cossos de Seguretat, si bé estableix que ha de tractar-se d'una llei orgànica.

Per fer-ho, **una possible opció legislativa seria la de redactar la llei de creació del mecanisme formalment com una modificació de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat**. L'avantatge d'aquesta opció seria que el mecanisme quedaria integrat al règim bàsic de les Forces i Cossos de Seguretat, la qual cosa en reforça enormement el caràcter vinculant.

Alternativament, i sense perjudici de la necessitat d'introduir determinades modificacions en la citada llei, **es pot optar per una llei independent**. Malgrat tot, si es pretén que pugui aplicar-se a l'àmbit autonòmic i local, ha de tenir també el caràcter d'orgànica i dictar-se a l'empara de l'article 104 CE. Aquesta opció desvincula el mecanisme del règim bàsic de la policia, la qual cosa en facilita la modificació però, alhora, en simplificaria l'abolició en qualsevol moment.

Al mateix temps, la llei de creació ha de ser curosa en el manteniment de les competències pròpies de les comunitats autònomes, en especial les que estan vinculades a la creació de les policies autonòmiques, així com l'autonomia funcional en matèria d'organització policial de les comunitats autònomes i corporacions locals i, eventualment, els òrgans centrals de l'administració pública.

També s'han d'incloure mecanismes de coordinació amb organismes similars que existeixin en l'àmbit autonòmic. Si n'existeixen, no quedarien en cap cas supeditats jeràrquicament al mecanisme estatal, per la qual cosa **cal establir mecanismes que evitin superposicions i contradiccions tant en la investigació com en les recomanacions**.

■ Elecció dels membres

Els membres del mecanisme seran **nomenats pel Govern mitjançant Reial decret, a instàncies del Congrés dels Diputats per majoria qualificada** entre persones proposades per institucions estatals i institucions de la societat civil. D'aquesta manera, hi haurà una fase prèvia de selecció de candidatures, sobre les quals votarà el Congrés dels Diputats. **Aquest procediment ha d'aparèixer concretat a la llei de creació.**

Els termes generals de l'elecció pel Congrés poden regular-se en la llei de creació. No obstant això, pel que fa als detalls del procediment, en principi caldria remetre's a allò que es disposi al **Reglament del Congrés dels Diputats**, producte de l'autonomia de la càmera. Caldria, per tant, introduir una modificació d'aquest reglament per determinar el procediment d'elecció i votació dels membres del mecanisme, que ha de trametre's de manera separada i requereix la majoria absoluta dels diputats que integren el Congrés. Mentre no es produeixi aquesta modificació, el president del Congrés també pot dictar provisionalment resolucions interpretatives per al desenvolupament i l'execució de les disposicions previstes en la llei de creació del mecanisme. En conseqüència, l'execució de llei no quedaria suspesa.

■ Deure de col·laboració

En principi, la proposta inclou un deure de col·laboració per part dels seus destinataris i de la resta d'administracions públiques que es concreta a les obligacions d'obtenir informació, facilitar-la al mecanisme, permetre'n l'accés dels representants a instal·lacions i gravacions i presentar-se a les citacions.

Aquesta panòpia d'obligacions requereix la modificació de diverses normatives sectorials essencialment quant a la sanció de la desobediència o refús a col·laborar.

Respecte a l'accés a instal·lacions i gravacions, cal dir que la llei ha de restringir tal accés exclusivament als efectes d'investigar denúncies o elaborar recomanacions relacionades amb les seves funcions. Han d'introduir-se garanties respecte a allò que estableix la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals.

L'incompliment de les obligacions de col·laboració —no obtenir adequadament les dades relatives a les denúncies que se'ls comuniquin, negar l'accés als membres del mecanisme o bé per la mera desobediència a comparèixer o similar— ha de ser sancionat com a falta greu o molt greu. Quant a les sancions, res obsta que la llei de creació del mecanisme no inclogui el seu propi règim sancionador. No obstant això, actualment, les infraccions que poden cometre les Forces i Cossos de Seguretat en l'exercici de les seves funcions estan previstes en normes específiques. Per aquest motiu, **en termes de coherència, seria convenient la modificació dels reglaments disciplinaris de les Forces i Cossos de Seguretat.**

En concret, en l'àmbit estatal es tracta de:

- Llei orgànica 4/2010, de 20 de maig, del Règim disciplinari del Cos Nacional de Policia.
- Llei orgànica 12/2007, de 22 d'octubre, del Règim disciplinari de la Guàrdia Civil.

En totes dues normes s'inclouen llistats d'infraccions, a les quals s'haurien d'afegir les que prevegi la nova llei.

La possibilitat de modificar els reglaments disciplinaris de les diferents policies autonòmiques mitjançant la llei estatal és una qüestió molt més delicada, ja que és matèria relacionada amb la seva "organització" i, per tant, competència pròpia de les comunitats autònomes. En aquest sentit, la llei ha de limitar-se a assenyalar la necessitat que els diferents parlaments i governs autonòmics dictin la normativa essencial per dotar virtualitat a les disposicions de la llei de creació del mecanisme.

Això pot afectar algunes normatives, com ara les següents:

- Decret 170/1994, de 3 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de Règim disciplinari dels Cossos de Policia del País Basc.
- Llei foral 23/2018, de 19 de novembre, de les Polícies de Navarra, article 7.
- Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa al règim disciplinari de les policies locals, també apareix amb freqüència regulat a normes autonòmiques com ara:

- Llei 6/2023, de 7 de juliol, de Polícies locals d'Andalusia.
- Decret 179/2015, de 4 d'agost (Generalitat de Catalunya), pel qual s'aprova el Reglament del procediment del règim disciplinari aplicable als cossos de Policia local de Catalunya.

Serà, doncs, d'aplicació la mateixa regla d'establir un mandat genèric d'adaptació de les normes procedimentals a les noves competències del mecanisme.

L'opció de perseguir penalment l'incompliment del deure de col·laboració amb el mecanisme de supervisió i anàlisi de les actuacions policials implicaria modificar a la llei de creació la LO 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal.

En principi, el mecanisme no tindrà capacitat sancionadora. Malgrat tot, pot investigar les denúncies que rebí, així com altres assumptes, i remetre-ho als organismes disciplinaris corresponents. D'aquesta manera, cal preveure un sistema d'al·legacions i establir que les disposicions i actes que dicti el mecanisme en l'exercici de les seves potestats administratives posaran fi a la via administrativa i seran recurribles en via contenciosa administrativa.

3.3 Poder judicial i mecanisme independent: elements per a la inserció. Proposta per a una observació social i pericial de l'ús legítim de la força

Josep Noales i Tintoré

Magistrat d'instrucció

President del Tribunal d'Instància de Badalona

Membre d'Àgora Judicial

Crida molt l'atenció que la policia, denominada legalment com a Forces i Cossos de Seguretat, no tingui àmpliament regulat l'ús de la força. No és el moment ni el lloc per repassar la legislació respecte a això, però des del punt de vista intern es podria fer perfectament en un parell de minuts. La desolació normativa és immensa, ja que **més enllà d'instruccions sobre l'ús concret de les armes** (letals, de conducció d'energia, bastons policials, etc.) **tot comença i acaba amb el consagrat article 5.2.c de la Llei de Forces i Cossos de Seguretat** (no "de l'Estat", com la gent sol postillar) **i els seus principis de "congruència, oportunitat i proporcionalitat", conceptes jurídics indeterminats que no han obtingut un desenvolupament reglamentari estatal** i que, en el cas de Catalunya, són reiterats per la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra (article 11.3.c) o per la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les Polícies locals de Catalunya (article 10.2.c) amb el mateix èxit. Aquests principis, en la pràctica, són aplicats a allò que denomino **"infradret"**. És a dir, **normes que no transcendeixen a l'opinió pública, "ordres de servei" que no assoleixen la categoria de norma jurídica perquè ni es publiquen ni la ciutadania en té coneixement concret**, així com tampoc cap possibilitat d'assolir-ne.

Indubtablement, l'àmbit internacional és on s'han dedicat més esforços, derivats fonamentalment de la Declaració Universal dels Drets Humans (1948), el Conveni Europeu de Drets Humans del Consell d'Europa (1950), el Codi de Conducta per a Funcionaris Encarregats de Fer Complir la Llei (1979), els Principis Bàsics sobre l'Ús de la Força i d'Armes de Foc per als Funcionaris Encarregats de Fer Complir la Llei (1990), la Convenció de les Nacions Unides contra la Tortura (1984) o el Reglament 2019/125 del Parlament Europeu i del Consell contra la Tortura (2019).

Certament, com a magistrat d'instrucció m'he enfrontat en diverses ocasions al supòsit de fet concret; és a dir, una valoració judicial sobre l'ús excessiu de la força en una determinada actuació. Sempre parteix d'una premissa immutable: **la motivació judicial principal en l'ús de la força serà la necessitat d'aplicació, és a dir que sigui racionalment imprescindible**. En qualsevol cas, de manera lògica i considerat aquest fenomen com a fet concret, la resposta judicial sempre serà necessària i possible; amb més o menys encert, però sempre existirà. Al seu torn, la impressió que he constatat al llarg dels anys és que, efectivament, existeix un interès real i sincer per part de la mateixa policia de complir correctament amb el servei públic que se li encomana. És per això que la crítica genèrica i abstracta, sense més ni més, no és en cap cas acceptable.

■ L'ús legítim de la força com a vertader fenomen social

Des d'aquest punt de vista, l'ús de la força per part de l'estat és un fet o fenomen socialment admès a totes les societats modernes, acceptat i reconegut com a necessari. Sens dubte, podríem dir que, juntament amb el territori i una població determinada, és un dels trets més característics de l'existència d'un estat, consubstancial a ell mateix i a la seva pròpia permanència. Es configura com una facultat o dret que correspon únicament a l'estat; la facultat d'emprar mitjans col·lectius i exercir la força física sobre els ciutadans com a mitjà necessari per fer complir les lleis que n'emanen. **Sorgeix així, des del punt de vista subjectiu, el concepte de la legitimitat en l'ús de la força, entès com allò que "és concorde amb la llei o la justícia".**

Al seu torn, la facultat o dret esdevindria deure, de manera que per a un funcionari encarregat de fer complir la llei és predicable el deure d'emprar la força en les situacions en què no pugui aconseguir-se, de cap altra manera, el resultat previst.

En l'àmbit de la ciència política o de la filosofia política, per explicar la cessió de la societat de l'ús de la força s'ha recorregut amb freqüència al concepte de "contracte social" (Rousseau, Hobbes i Locke), que suposaria, en el que aquí interessa, un contracte pel qual la ciutadania cedeix a l'estat el seu dret primari a l'ús de la força per a la defensa dels seus drets, amb una sèrie de condicions i supòsits.

Filosòficament, es podria dubtar de l'existència d'un veritable "contracte", entès com un acord lliure de voluntats. Segons la meua opinió, les societats es van veure exposades a aquest fenomen no tant per l'interès de la mateixa societat com per l'interès d'aquells que exercien legítimament la força. En qualsevol cas, fos una voluntat lliure de les societats o bé coaccionada o condicionada per la seva necessitat, en el que aquí interessa la pregunta que immediatament sorgeix és si, en les democràcies modernes, la societat ha de participar i atendre de manera contínua a l'ús de la força per part de la policia o si, al contrari, es tracta d'una cessió plena d'un interès que ja no incumbeix a la ciutadania, sinó només al mateix estat. Per a mi la resposta és clara: **la societat pot i ha de participar de manera contínua en el disseny i configuració de l'ús de la força per part de l'estat i sotmetre-la a un escrutini constant, ja que només aleshores es podrà predicar la nota de legitimitat plena en la seva actuació.**

Si es compartís aquesta premissa, s'hauria de veure de quina manera i a través de quins mecanismes o organismes, més enllà dels purament legislatius, pot donar-se una participació de la societat com aquesta en la configuració de l'ús legítim de la força.

■ L'observatori de l'ús legítim de la força

Ja hem avançat anteriorment que, en general, a la majoria dels estats, i a l'Estat espanyol en particular, l'atenció, cura i dedicació al fenomen social de l'ús legítim de la força és gairebé inexistent. Tal com hem assenyalat, les normes internacionals que hem citat anteriorment i, en concret, les que emanen de les Nacions Unides i el seu Comitè de Drets Humans, són les que recomanen als estats membres amb rigorosa actualitat (juliol de 2025) que disposin d'un mecanisme de control extern de la policia. Cal dir que aquest mandat de les Nacions Unides és àmpliament ignorat pels diferents països membres, de manera que en el cas d'Europa se n'ha substituït l'existència per la figura del defensor del poble (*ombudsman*). En el marc de la Unió Europea, països com el Regne Unit, Bèlgica, Dinamarca i Hongria han seguit aquestes indicacions.

Així, doncs, **a escala estatal, la recomanació de les Nacions Unides és àmpliament ignorada. A Espanya no existeix cap organisme similar i es deixa la fiscalització primària dels seus actes en mans de les mateixes policies i del Defensor del Poble, segons les previsions de la seva llei orgànica i del reglament de la seva organització i funcionament.** No sembla que aquest últim mecanisme sigui eficaç, ja que **l'especialitat del fenomen requereix, sens dubte, l'especialització del mecanisme.** Les comunitats autònomes són les que han pres la iniciativa en aquesta matèria i, amb més o menys èxit, els seus parlaments i les seves comissions legislatives han abordat dialècticament la seva necessitat.



En qualsevol cas, opino que establir un mecanisme extern de control no és suficient, ja que no suposaria per si mateix una vertadera participació activa de la societat en la cessió de l'ús de la força, només en la seva fiscalització. Encara més, estrictament, **ja existeix un mecanisme extern de control i se li diu jurisdicció. Però per què no fem un pas més enllà?** Per què no "ajudar", no només controlar?

Novament, si la resposta és positiva —és a dir, incumbeix a la societat per ser la força "de la seva original titularitat"—, ara s'haurà d'abordar com contestar aquestes preguntes.

■ Proposta pel que fa a la Comunitat Autònoma de Catalunya

Com a magistrat que serveix a Catalunya i com a ciutadà que hi ha nascut, formularé la meua proposta des d'aquesta perspectiva, per bé que els raonaments són perfectament aplicables a la resta de l'Estat. En aquest sentit, la passada legislatura, i en seu de comissió d'estudi, el Parlament de Catalunya va iniciar treballs legislatius per a la definició d'un nou model de policia. Dins d'aquesta comissió, jo mateix vaig comparèixer com a ponent a fi d'exposar la valoració judicial de l'ús de la força i la necessitat de la creació d'un organisme extern i independent de la policia que analitzés l'ús legítim de la força que emprava. El vaig denominar **"observatori" sobre l'ús legítim de la força**.

Cal dir des d'ara mateix que, a parer meu, el concepte de "mecanisme de control" pot ser contraproduent per entendre's com un mecanisme oposat i penalitzador de la tasca de la policia. Això no és el que es pretén. Segons entenc jo, la denominació correcta seria la d'"observatori" de l'ús de la força. Si, tal com mantinc, l'ús de la força no és més que un fenomen social existent en tots els països i inherent a la mera existència de la vida en comunitat, la societat no pot deixar d'"observar-lo", ja que aquest verb transitiu admet tant l'accepció d'examinar atentament com la de protegir i complir allò que es mana i ordena.

Superada la dificultat en la denominació, en una hipotètica creació de l'organisme cal considerar un segon aspecte: **la seva dependència**, perquè és inqüestionable que **pot determinar-ne fonamentalment l'èxit o fracàs**. Hi ha dues possibilitats: la primera, la seva **dependència política**, per la qual cosa podria emmarcar-se perfectament com a un organisme dependent del Parlament autonòmic o, si escau, de les Corts Generals, amb les conseqüents reformes legislatives prèvies que això suposaria. Opino que aquesta possibilitat hauria de descartar-se, ja que no és en absolut impensable que, de manera indirecta, els diferents partits polítics intentin fer un ús partidista d'aquest organisme com a mitjà per atacar el partit polític que en cada moment ostenti la direcció del Govern o, si s'escau, la Conselleria de l'Interior. Aquest ús partidista, o la mera possibilitat, entelaria la futura tasca de l'organisme i la seva credibilitat.

La segona —a parer meu, la més encertada— seria la **dependència acadèmica**; és a dir, que aquest organisme comptés amb una empara, cobertura i "protecció" **d'un centre acadèmic de coneixement i de caràcter públic**. En el cas català, s'integraria en l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya (ISPC). Tal dependència dotaria aquest organisme d'un caràcter científic i acadèmic, ja que en diversos dels seus aprenentatges l'ISPC té el caràcter de centre universitari per conveni amb la Universitat de Barcelona. Inserir d'aquesta manera com a organisme autònom del Departament de l'Interior, **l'observatori no es percebria com a aliè, sinó propi; no com a oposat, sinó a favor, i no com una dificultat, sinó com una ajuda**.

Certament, podria també defensar-se que aquest depengués orgànicament del Departament de Justícia. No obstant això, en aquest cas no li seria predicable la nota científica en la seva tasca. Novament, podria ser percebut com a aliè i, si escau, netament fiscalitzador.

Si continuem amb la seva nota de credibilitat, vindria donada, sens dubte, **per la composició** que, necessàriament, **ha de ser plural i àmpliament representativa de la societat**. Així, doncs, es proposa que aquest organisme es compongui per **12 membres**:

- **Dos membres que pertanyin al poder judicial:** El primer, un magistrat per la via d'una comissió de serveis concedida pel Consell General del Poder Judicial. A aquest magistrat li correspondria la presidència de l'observatori. El segon seria un representant del Ministeri Fiscal, designat pel Consell Fiscal.
- **Dos membres que pertanyin a les Forces i Cossos de Seguretat**, experts o pèrits en ús de la força.
- **Vuit membres més:** un que pertanyi a una ONG especialitzada en la matèria, un membre de l'advocacia, dos sociòlegs, dos antropòlegs i dos psicòlegs, tots designats pels col·legis corresponents.

Pel que fa a les seves funcions, es distingeixen tres grans grups que haurien de quedar a càrrec de **tres seccions diferents**:

- **La secció de formació, divulgació i documentació:** tindria tant una funció *ad intra* com una *ad extra*, o sigui, formació contínua i específica en l'ús de la força policial dirigida tant als membres de les Forces i Cossos de Seguretat com als jutges, magistrats i fiscals encarregats de la valoració judicial de l'ús de la força. En aquest sentit, no és infreqüent que l'òrgan judicial no només desconegui la normativa concreta sobre l'ús de la força, sinó també els aspectes tècnics. Finalment, la secció s'encarregaria d'una funció de compilació de la doctrina en la matèria, com ho serien les publicacions especialitzades, resolucions judicials, treballs o conclusions de cursos i congressos.
- **La secció de proposta normativa:** la seva funció seria fer una anàlisi comparada de les diferents legislacions en la matèria i fer una proposta normativa tan bon punt es detecti l'encert d'alguna d'aquestes legislacions o, si escau, els defectes o omissions de la regulació actual per a la seva actualització constant. Participaria igualment en fòrums especialitzats, tant estatals com internacionals.
- **La secció pericial i de fiscalització:** estaria integrada per pèrits en l'ús de la força i tindria com a missió la realització d'informes *ad hoc* de caràcter pericial d'ofici, a petició del ple de l'observatori o de qualsevol dels organismes públics amb competència en la matèria que així ho sol·liciti. El primer podria ser perfectament el mateix Ministeri Fiscal. La Circular 2/2022, de 20 de desembre, de la Fiscalia General de l'Estat, sobre l'activitat extraprocedimental del Ministeri Fiscal en l'àmbit de la investigació penal, en el seu punt 5.12 (amb cita de la STS 980/2016, d'11 de gener de 2017) conclou que, en aplicació analògica de l'article 456 de la LEcrim, res obsta o impedeix que l'informe pericial sigui elaborat a instàncies del Ministeri Fiscal amb la finalitat de resoldre la procedència de l'obertura d'un procediment penal amb la presentació de querella.

En qualsevol cas, seria en l'àmbit del procediment judicial on l'informe pericial generalment tindria una virtualitat major. En conseqüència, valorat segons les regles de la sana crítica (article 348 de la LEC), **tindria la funció d'aportar, sigui al jutge instructor d'ofici o a petició de part, sigui a l'òrgan d'enjudiciament, els aspectes tècnics que orbiten sobre una determinada actuació policial.** Així ho disposa l'article 456 de la LEcrim, en el qual s'assenyala que el jutge podrà acordar "l'informe pericial quan fossin necessaris o convenients coneixements científics o artístics per conèixer o apreciar algun fet o circumstància important en el sumari". Designats de tal manera, per definició, tindrien accés a tota la causa judicial superant amb això les dificultats insalvables de protecció de dades per qualsevol altre "mecanisme o òrgan de control" al qual no s'atribuís la funció pericial.

La tècnica pericial s'erigeix en ciència i instrument al servei de l'Administració de Justícia i, més concretament, al servei del jutge. Alhora, aquesta tècnica es constitueix com un element integrant de la justícia material protegida constitucionalment i de la qual el justiciable és el destinatari. Així, doncs, es tracta d'un **mitjà de prova indirecte i de caràcter científic pel qual es pretén que el jutge, que desconeix certs camps del saber humà, pugui valorar i apreciar tècnicament uns fets que ja han estat aportats al procés per altres mitjans probatoris.** Aquesta suposaria la veritable prova pericial, que és la que es constitueix i desenvolupa en el marc d'un procés judicial, a diferència de la perícia extrajudicial o documentada, que en té la gènesi fora i que s'incorpora a posteriori, essent de validesa radicalment diferent, ja que aquesta última no es troba sotmesa a les regles de contradicció que regeixen la primera.

El fet que la perícia emanés del denominat observatori no suposaria cap obstacle, perquè cal recordar l'evolució produïda en la singularitat de la figura del pèrit, conceptuat en les mateixes lleis de procediment com a persona individual, mentre que **en l'actualitat gran part de les perícies que es realitzen són de caràcter col·legiat, en forma de dictàmens elaborats per unitats i serveis.**

Arribats a aquest punt, entenc que la capacitat científica del pèrit únicament pot sorgir de l'àmbit universitari i, en general, per la innovació i especialització relatives d'aquests estudis, els seus alumnes han estat els mateixos agents de policia, els quals han obtingut la consideració de pèrits en ús de la força. En qualsevol cas, res no obstarà en el futur que es prediqui aquesta consideració a altres professionals del dret o de les ciències socials que hagin realitzat aquests estudis. Malgrat tot, en definitiva, només podrà ser admesa com a veritable prova pericial sota el rigor dels coneixements científics predicables del pèrit.

Finalment, no sembla convenient atorgar una potestat sancionadora o disciplinària, atès que ja existeixen mecanismes interns amb aquesta capacitat punitiva, si bé en qualsevol cas aquests informes sí que podrien servir de base o podrien ser requerits a qualsevol d'aquests procediments disciplinaris.

Per tancar la proposta, em sembla interessant enllaçar-la amb un fet objectiu. Són diversos els pronunciaments del Tribunal Europeu de Drets Humans per manca d'investigació interna de fets denunciats relatius a l'ús excessiu o indegut de la força (violació dels articles 2 i 3 del Conveni). En el cas d'Espanya, ha estat condemnada en més de 80 ocasions, representant l'1 % de les sentències dictades pel Tribunal. Això pot deure's a múltiples factors, que seria interessant analitzar en alguna altra ocasió. Sens dubte, però, un en podria ser la dificultat en la investigació, que es veuria atenuada per l'existència de l'observatori i les seves conclusions pericials.

Cal recordar que actualment quan es rep una denúncia, per exemple, per un ús excessiu de la força, **el jutge instructor es veurà "obligat", com a primeres diligències, a sol·licitar un informe al mateix cos policial**, la responsabilitat del qual es pretén. Certament, es pot recórrer a unitats diferents o fins i tot als seus serveis interns. Si bé podrien arribar a confeccionar un dictamen o, si es vol, una perícia, al meu entendre **mai no arribaria a les quotes d'imparcialitat subjectiva predicables d'un organisme com el que es proposa**. En qualsevol cas, no **es tractaria** tant d'una qualitat d'investigació millor, que efectivament s'aconseguiria, com **d'una facilitat més gran de proporcionar a l'òrgan instructor una visió tècnica i científica d'una determinada actuació policial**, de la qual poder extreure'n un judici apriorístic sobre la seva correcció i la seva eventual oposició als drets dels ciutadans.

"[...] en una societat democràtica, el control de l'estat sobre la policia ha de ser complementat pels mitjans necessaris perquè la policia pugui respondre dels seus actes davant de la ciutadania, formada pels ciutadans i els seus representants. La rendició de comptes policial davant el públic és una condició indispensable a l'hora de fer realitat una relació recíproca entre la policia i el públic. Existeixen diversos mitjans per fer-la efectiva, sigui de manera directa o a través d'organismes que representin el públic. No obstant això, la claredat i la transparència de la policia són generalment necessàries perquè la rendició de comptes o el control resultin efectius [...]".

Comitè de Ministres del Consell d'Europa. (2001). *Commentary of the Committee of Ministers to member states on Article 59 of the European Code of Police Ethics* (adoptat el 19 de setembre de 2001).

Capítol 4

La lluita històrica per la rendició de comptes policial. Reptes i dificultats per dimensionar el fenomen

Jorge del Cura

Centre de Documentació contra la Tortura (CDDT)
Premi Nacional de Drets Humans 2019 de l'Associació Pro
Drets Humans d'Andalusia (APDHA)

Després que finalitzés l'anomenada Transició Democràtica i a principis dels anys vuitanta del segle passat, la societat espanyola, organitzada i no organitzada, va voler creure (malgrat la persistència de les denúncies) que la tortura i els maltractaments havien deixat de ser una realitat. Les institucions policials i judicials, els responsables polítics de gairebé tots els colors i la majoria dels mitjans de comunicació van crear i alimentar aquest mantra: la tortura era una cosa del passat.

Però la realitat era obstinada. Abans de la mort del dictador Francisco Franco i durant els primers anys de la Transició, diverses organitzacions com Amnistia Internacional¹⁰⁷ o l'Associació Pro Drets Humans d'Espanya (APDHE)¹⁰⁸ van denunciar la pràctica de la tortura a l'Estat espanyol de manera pública o davant dels tribunals de justícia. No obstant això, els denunciants de tortura eren sotmesos amb molta freqüència a processos de criminalització, sancions (amb detencions o multes) i/o desqualificacions.

Després dels escàndols per les nombroses denúncies de tortura i maltractaments realitzades a diferents punts de l'Estat¹⁰⁹ i el ressorgiment del terrorisme

¹⁰⁷ Amnistia Internacional. (1975). *Report of an Amnesty International Mission to Spain*. Disponible en anglès: <https://www.amnesty.org/es/documents/eur41/001/1975/en/>.

El 1979 i 1980, Amnistia Internacional va persistir a denunciar les tortures a l'Estat espanyol. Per exemple:

El País. (3 de desembre de 1980). *Amnistia Internacional denuncia que se sigue torturando a los detenidos en las comisarías españolas*. Disponible a: https://elpais.com/diario/1980/12/03/espaa/344646001_850215.html.

La tortura a Espanya també ha estat una preocupació reiterada d'Amnistia Internacional en èpoques més recents. Veure els informes:

Amnistia Internacional. (2007). *España: Sal en la herida: La impunidad efectiva de agentes de policía en casos de tortura y otros malos tratos*. Disponible a: <https://www.amnesty.org/es/documents/eur41/006/2007/es/>.

Amnistia Internacional. (2004). *España. Acabar con la doble injusticia. Víctimas de tortura y malos tratos sin reparación*. Disponible a: https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/doc?q=%3A*&start=745&rows=1&sort=fecha%20desc&fq=norm&fv=*&fo=and&fq=msstored_mfc_descriptores&fv=Impunidad&fo=and.

¹⁰⁸ Veure, per exemple, les ressenyes de premsa sobre l'informe de l'APDHE de 1982:

Diario 16. (10 de desembre de 1982). *En España se sigue torturando*.

El País. (10 de desembre de 1982). *Persiste la tortura y las dificultades para la asistencia al detenido, según la Asociación Pro Derechos Humanos*.

¹⁰⁹ Entre ells s'inclouen les denúncies contra la desaparició i tortures de Santiago Corella, "El Nani", el cas "Castan", els assassinats de Coroto, els casos "Almería", Tomás Linaza, Juana Goikoetxea —1981—, Joaquín Olano —1982—, els germans Olarra —1983— i Ildefonso Salazar —1984—, entre molts altres.

d'estat mitjançant els Grups Antiterroristes d'Alliberament (GAL),¹¹⁰ el juliol de 1985 es va constituir a Madrid l'**Associació contra la Tortura (ACT)**.¹¹¹ El seu objectiu era denunciar davant els tribunals i l'opinió pública tots els casos de què l'associació tingués coneixement.

Si bé la xifra de denúncies i peticions d'ajuda que van arribar a l'ACT i a altres organitzacions de la societat civil va augmentar constantment durant els anys següents, tota aquesta informació no permetia obtenir una visió panoràmica de la pràctica de la tortura en el conjunt de l'Estat. Per aquest motiu, amb la intenció de mostrar a la societat espanyola i internacional una fotografia, encara que sigui molt borrosa, d'allò que passava als centres de privació de llibertat, **l'ACT va publicar un primer informe-memòria sobre la situació de la tortura el 1990, en el qual es van recollir totes les denúncies i al·legacions de què es tenia coneixement contrastat**. En aquest cas, no només es van incloure les denúncies en què l'associació havia intervingut directament, sinó que també es van registrar totes les que havien estat investigades per altres col·lectius de defensa dels drets humans, les que constaven en sentències i resolucions judicials i les que disposaven d'investigacions periodístiques sòlides. A aquest informe, li van seguir d'altres de caràcter anual, fins al corresponent a l'any 1998, publicat a finals de 1999.¹¹²

Aquesta tasca va implicar una coordinació important amb altres col·lectius de defensa dels drets humans, l'experiència i trajectòria dels quals s'enfocava en determinades realitats territorials o sectorials, com Torturaren Taldea¹¹³ (TAT, per a Euskal Herria) o la Coordinadora de Solidaritat amb les Persones Preses¹¹⁴ (CSPP, centrada en la situació a les presons espanyoles i de la qual formava part l'ACT, juntament amb una altra vintena de col·lectius), l'Associació Pro Drets Humans d'Andalusia (APDHA, a Andalusia) i l'Associació de seguiment i suport a presos i preses d'Aragó (ASAPA), entre d'altres.

Malgrat tot, aquesta tasca pionera en el conjunt de l'Estat es va veure truncada el febrer de 2000 amb l'entrada en vigor de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de Dades de Caràcter Personal. Poc després de la seva promulgació, el 2 de març, la Unitat Central de la Policia Judicial de la Direcció General de la Policia va presentar una demanda contra l'ACT davant l'Agència Espanyola de Protecció de Dades (AEPD). L'AEPD va decidir iniciar un expedient sancionador a causa de la publicació d'informes d'entre 1996 i 1998 al web de l'ACT, que incloïen el nom o número professional de funcionaris implicats a les investigacions judicials per tortures i/o maltractaments i la seva situació processal. Amb data de 8 de març de 2000, va procedir al tancament cautelar de la pàgina web de l'ACT. Sis mesos després, el 8 de setembre, l'Agència va

110 Els GAL van mantenir l'activitat terrorista entre octubre de 1983 (segrest de Lasa i Zabala i intent de segrest de Larretxea Goñi) i juliol de 1987 (assassinat de Juan Carlos García Goena). Durant aquest període de temps van perpetrar un total de 43 atemptats, en els quals van assassinar 27 persones i ferir-ne desenes més.

111 L'ACT va publicar els primers informes sobre tortura a tot l'Estat, sense distinció de la motivació de la violència exercida. Els informes cobreixen des de l'any 1985 fins al 1998.

112 Els informes de l'ACT no estan disponibles des de la clausura de la seva pàgina web per ordre judicial. Corresponen als anys 1990-1998 i recullen un total de 1.925 denúncies i al·legacions de tortura i/o maltractaments.

113 Torturaren Aurkako Taldea va publicar informes, limitats a Euskal Herria, entre els anys 1989 i 2011. El web d'aquesta associació no està disponible des de la seva desaparició.

114 La CSPP va publicar informes entre els anys 1994 i 2004. Estava formada per una vintena de col·lectius de tot l'Estat, que van fer públics informes anuals en aquest període.

imposar dues multes a l'associació, per un import d'entre 10 i 50 milions de pessetes (60.100 i 300.500, respectivament) i el tancament definitiu de la web.

Després d'aquestes sancions, l'ACT va anar disminuint la seva activitat i presència pública i es va veure limitada a la presentació dels recursos corresponents contra la sanció. Aquesta va ser, finalment, confirmada per l'Audiència Nacional el 2003¹¹⁵ i ratificada pel Tribunal Suprem el 2008,¹¹⁶ en una sentència dictada per l'actual ministra de Defensa del Govern espanyol, Margarita Robles Fernández.

En paral·lel a aquest procés, el 2002 es va posar en marxa el projecte d'un **Centre de Documentació Contra la Tortura** a Madrid amb l'objectiu de continuar analitzant la situació, tenint en compte les limitacions i restriccions que imposava la llei orgànica de protecció de dades, entre d'altres. La seva posada en servei va coincidir amb la publicació de l'informe del Relator Especial de Nacions Unides sobre la Tortura d'aquell moment, Theo van Boven,¹¹⁷ relatiu a l'Estat espanyol, en el qual recollia nombroses al·legacions de tortura i maltractaments en relació, principalment, amb la lluita antiterrorista i la situació a les presons. L'informe va ser ratificat poc després, després de la visita que el Relator va efectuar a l'Estat espanyol l'octubre de 2003.

El desembre de 2002 també es va aprovar el Protocol Facultatiu de la Convenció de Nacions Unides contra la Tortura. Arran de la seva aprovació, es va iniciar una sèrie de contactes entre diverses organitzacions de defensa dels drets humans preocupades per la situació de la tortura (ACT, OSPDH, CSPP, TAT, APDHA, ALA, Esculca, GEBehatokia, AMCT i ACAT, entre d'altres). En conseqüència, el novembre de 2004 es va constituir la Coordinadora per a la Prevenció de la Tortura, denominada posteriorment **Coordinadora per a la Prevenció i Denúncia de la Tortura (CPDT)**. **Va arribar a comptar amb més de 40 col·lectius de tot l'Estat.**¹¹⁸ La creació de la CPDT va respondre un doble objectiu: **a)** facilitar la implementació del Protocol per part de l'Estat espanyol, i **b)** promoure la creació d'un mecanisme nacional de prevenció de la tortura realment independent,¹¹⁹ previst al Protocol Facultatiu, que publicués informes anuals que poguessin retre compte de la situació, pràctica i abast de la tortura en el conjunt de l'Estat.

Els informes de la CPDT van cobrir des del 2004 al 2017, però exceptuant-ne el primer, es van limitar a recollir les noves al·legacions i denúncies de tortura corresponents a l'any analitzat, la qual cosa deixava sense atendre l'històric

115 Audiència Nacional, sala contenciosa administrativa. (28 de febrer de 2003). *Sentència 3984/2003*. Ponent: Manuel Fernández-Lomana García. Disponible a: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b0ca469e8c21261a/20061120>.

116 Tribunal Suprem, sala contenciosa administrativa. (26 de juny de 2008). *Sentència 3164/2008*. Ponent: Margarita Robles Fernández. Disponible a: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/a554a910f66f5420/20080710>.

117 Van Boven, T. (2004). *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la tortura y la detención. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Theo van Boven. Visita a España* (E/CN.4/2004/56/Add.2). Comissió de Drets Humans de Nacions Unides. Disponible a: <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/cdhonu/2004/es/131163>.

118 La CPDT va cessar les seves activitats l'any 2019 i el seu web, on es publicaven aquests informes, va tancar el 2022 per decisió pròpia dels col·lectius que la integraven.

119 A l'Estat espanyol, el Defensor del Poble va ser designat com a Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura mitjançant "disposició final única" de la Llei orgànica 1/2009, de 3 de novembre.

de casos i la seva evolució, tal com havia intentat l'ACT.¹²⁰ Si bé moltes altres entitats ha continuat fent públics informes importants sobre la pràctica de la tortura en determinats territoris (Euskal Herria,¹²¹ Andalusia i Catalunya),¹²² institucions¹²³ (presons i centres d'internament d'estrangers) o casos concrets. Des del cessament d'activitats de la CPDT el 2019, no s'ha tornat a publicar cap informe des de la societat civil que reculli la situació de tortura i maltractaments en el conjunt de l'Estat.

Tota aquesta feina desenvolupada per diferents organitzacions de la societat civil al llarg d'aquests anys també va quedar reflectida en els informes reiterats del Comitè per a la Prevenció de la Tortura del Consell d'Europa,¹²⁴ del Comitè contra la Tortura¹²⁵ i del Comitè de Drets Humans de les Nacions Unides,¹²⁶ així com en informes de diversos relators especials, amb qui es van entrevistar membres de les organitzacions de drets humans, en les seves visites periòdiques o *ad hoc* a l'Estat o quan aquestes organitzacions acudien a Ginebra a les sessions d'organismes internacionals de drets humans.

A això se sumen les dotze condemnes del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) per no investigar denúncies de tortura, juntament amb dues més per la comissió d'un delictes de tortura i/o maltractaments,¹²⁷ a més de diverses resolucions del Tribunal Constitucional¹²⁸ que emparen denunciants de tortura i maltractaments. No obstant això, i malgrat la negativa oficial, hi ha un nombre important de sentències dels tribunals espanyols que condemnen funcionaris públics per tortura, delictes contra la integritat moral, lesions, etc.

120 En els 14 informes publicats per la CPDT es van recollir al·legacions de 9.085 persones que van denunciar haver estat agredides en el moment o durant la seva privació de llibertat. En aquests informes es feia constar que no es recollien la totalitat d'al·legacions conegudes, sinó únicament les que s'havien pogut contrastar, excloent-ne les que no havien superat aquest examen previ (assumint que algunes podien ser al·legacions de maltractament real) i els casos en què les víctimes havien sol·licitat que no es publicuessin.

121 Les Gestores Pro Aministia van publicar informes entre els anys 1984 i 1986, però limitats a la situació de la tortura a Euskal Herria. Van ser il·legalitzades l'any 2001, per sentència de l'Audiència Nacional.

122 Per exemple, l'Associació Pro Drets Humans d'Andalusia (APDHA) o Iridia – Centre per la Defensa dels Drets Humans (2015), a Catalunya.

123 Com ara la CSPP, ASAPA o la Campanya pel tancament dels CIE.

124 El primer informe del Comitè Europeu per a la Prevenció de la Tortura i de les Penes o Tractes Inhumans o Degradants (CPT) sobre Espanya correspon a la visita que es va fer a l'Estat l'abril de 1991. Va ser publicat el març de 1996. L'últim informe publicat correspon a la visita del Comitè a Catalunya, el novembre de 2024, i va ser publicat el juliol de 2025. Poden consultar-se els informes del CPT a: <https://www.coe.int/en/web/cpt/spain>.

125 El primer dictamen del CAT en relació amb l'Estat espanyol té data de 22 de maig de 1998 i correspon al cas d'Encarnación Blanco, detinguda el 1992.

Comitè contra la Tortura. (1998). *Dictamen sobre la comunicació No. 59/1996 (Espanya)* (CAT/C/20/D/59/1996). Disponible a: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=v5pW9LKF6SPuORc0%2fFMwFjdQqBsD%2fMiXDJbRAUp9SjGGWVFPshSfIAwblFJ9%2fCLH9QK%2fL%2fJhKNuBgZsyX%2bAksmu8i1YyewbDkHAqs1UvgQ%3d>.

126 Veure informe del Comitè de Drets Humans amb data de 8 d'agost de 2019 relatiu a Gorka Lupiáñez, detingut el 2007.

Comitè de Drets Humans. (2019). *Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2657/2015 (CCPR/C/125/D/2657/2015)*. Disponible a: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=r4MVO%2Bby3KT52PaF%2FuUEJCtgOiBqdG1DrHF86HamnC%2FXLzFj7%2B9Kx18Wpa6AW16dFd46i1tUrCQQtPN2I9jsCVKayxU0zPm8CDOhSH8axMo%3D>.

127 En el cas *Portu Juanenea i Sarasola Yarzabal contra Espanya* (2018) la sentència va condemnar l'Estat tant en el vessant substantiu com el processal. Veure Annex 4 a: Iridia, Novact & RIS. (2022). *Transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español* (p. 132). Disponible a: <https://iridia.cat/wp-content/uploads/2022/10/Transparencia-y-mecanismos-de-control-de-los-cuerpos-policiales-en-el-Estado-espanol-INFORME.pdf>.

128 Entre 2021 i 2024, el Tribunal Constitucional ha emparat 11 persones que havien denunciat tortures o maltractaments i ordenat que es reobris i reprengués la investigació de la denúncia. Veure: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/default.aspx>.

Malgrat tots aquests esforços, cinquanta anys després de la mort del dictador encara no tenim dades reals sobre l'extensió de la tortura a l'Estat espanyol, tant en la transició del franquisme a la democràcia com fins avui en dia. Juntament amb la negativa constitucional, sistèmica i generalitzada d'aquesta realitat també existeixen dificultats tècniques i metodològiques importants a l'hora de dimensionar el fenomen, ja que tampoc no es coneix cap registre oficial de casos per part de l'Estat. Malgrat la recopilació de dades per part de diferents institucions, existeix una discrecionalitat evident en els criteris per incorporar un cas a les estadístiques, que tampoc ofereixen dades desagregades per any, cos policial, context en què es va produir, recorregut judicial (per via penal i administrativa), sancions, accions de reparació, etc.

El Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura (MNPT), que depèn del Defensor del Poble, va expressar en l'últim informe relatiu a l'any 2024 les dificultats existents en la "documentació i publicitat de la investigació judicial sobre presumptes maltractaments en privació de llibertat".¹²⁹

En aquesta publicació va recollir que:

- a. Les dades aportades per la Fiscalia General de l'Estat estan incompletes.¹³⁰
- b. En el cas de la Secretaria de l'Estat de Justícia, la informació remesa no respon fidelment als paràmetres sol·licitats.¹³¹
- c. Les dades de les diferents institucions estatals no coincideixen.¹³²
- d. No existeix uniformitat ni claredat en els criteris que utilitzen les diferents institucions per incloure un cas en els seus informes, la qual cosa dificulta i fa gairebé impossible dimensionar aquesta realitat.

129 Defensor del Poble. (2025). *Informe Anual 2024 del Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura* (p. 132). Disponible a: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2025/05/Informe_2024_MNP.pdf.

130 L'informe afirma que "únicament es va rebre resposta de 23 de les 59 fiscalies territorials (que correspon aproximadament a un 39 %), a conseqüència de les dificultats per obtenir les dades sol·licitades en un termini raonable". *Ibid.* p. 112 i següents.

131 "La informació continguda al Sistema de Registres Administratius de Suport a l'Administració de Justícia (SIRAJ) no inclou dades sobre la condició d'autoritat o funcionari públic de determinats delictes genèrics si no estan tipificats específicament al Codi Penal, si bé aquest any s'ha inclòs l'aggravació de l'article 177 bis. 5". *Ibid.* p. 112 i següents.

132 La Fiscalia General de l'Estat va informar el MNPT que entre l'1 de setembre de 2023 i el 31 d'agost de 2024 van ser condemnats: 15 funcionaris per delictes de tortura (article 174) i lesions (article 147) —sense distinció de condemnats per cadascun d'ells—; 29 condemnats per delictes contra la integritat moral (article 175); 1 condemnat per no impedir tortures (article 176) i 10 condemnats més per altres delictes. En total, 55 condemnats. No obstant això, segons les dades facilitades pel SIRAJ, durant el mateix període, els condemnats van ser: 5 per tortures i lesions (articles 174 i 147) —en contraposició amb els 15 de la FGE—; 18 per delictes contra la integritat moral —en contraposició amb els 29 de la FGE—; 3 per no impedir tortures —en contraposició amb el de la FGE—, i 8 condemnats per altres delictes. En total, 55 condemnats segons la Fiscalia, en contraposició amb els 34 condemnats segons el SIRAJ. Si a aquest escenari sumem les dades que publica el CGPJ de manera anual sobre persones condemnades per tortura, la discrepància seria encara major. Passa el mateix amb les dades proporcionades per altres institucions, com el Ministeri de l'Interior, o les que facilita l'Estat a organismes internacionals.

A aquesta disparitat de xifres i criteris se suma també el Consell General del Poder Judicial (CGPJ). Segons el seu web, entre els anys 2013 i 2022, a l'Estat espanyol havien estat condemnades per tortura un total de 585 persones,¹³³ dades que, evidentment, superen amb escreix les d'institucions com la Fiscalia o la Secretaria d'Estat, així com les d'organitzacions de la societat civil. Però el dubte més gros que generen les dades del CGPJ és que en delictes com el de lesions no s'especifica si les persones són funcionaris públics o no.¹³⁴

Aquesta absència de rigor als registres evidencia una manca d'assumpció de responsabilitats institucionals en relació amb aquests casos, en la mesura que **el desconeixement (i negació) d'aquesta realitat impedeix dimensionar el fenomen i, en conseqüència, introduir polítiques públiques efectives** per restituir els drets de les víctimes a la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició. És el moment de posar remei a aquesta manca de dades i, sobretot, a la pràctica de la tortura, els maltractaments i la vulneració de drets humans per part de funcionaris encarregats de fer complir la llei.

Malgrat tot, aquests últims anys s'han dut a terme dues iniciatives institucionals que suposen importants excepcions: una a la Comunitat Autònoma Basca (CAV) i l'altra a la Comunitat Foral de Navarra. L'Institut Basc de Criminologia va publicar el 2017 i 2022-2023, respectivament, dos informes sobre la tortura a totes dues comunitats autònomes, en els quals va documentar més de 5.000 casos entre 1960 i 2014 (4.113 a la CAV entre 1960 i 2014^{135, 136} i 1.068 a Navarra entre 1960 i 2015).¹³⁷

Amb la finalitat d'analitzar les denúncies, es van constituir comissions de valoració a tots dos territoris, l'objectiu de les quals era **efectuar un estudi científic** que aproximés la realitat objectiva del fenomen de la tortura, recuperant els registres històrics i elaborant un cens al llarg del període establert, **a més de proposar les mesures de reconeixement, reparació i prevenció oportunes**, tenint en compte les conclusions que sorgissin de l'estudi. Quant a la metodologia que es va emprar, va destacar la realització de centenars de pericials forenses, d'acord amb els **criteris del Protocol d'Istanbul de les Nacions Unides**.

133 Veure Consell General del Poder Judicial. (s/d). *Condenados: explotación estadística del Registro Central de Penados*. Disponible a: <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Condenados--explotacion-estadistica-del-Registro-Central-de-Penados-/>.

134 El 2021, l'Associació Lliure d'Advocats i Advocades es dirigeix al CGPJ per intentar esclarir aquesta situació. En la resposta del CGPJ, de 24 de juny de 2021, es feia constar mitjançant correu electrònic que "són dades que provenen de l'explotació estadística realitzada per l'Institut Nacional d'Estadística del Registre Central de Condemnats (condemnes fermes) del Ministeri de Justícia [...], limitant-se aquest Consell únicament a redifondre les dades oficials d'interès per a l'Administració de Justícia publicades al web de l'INE".

135 Etxeberria, F., Martín Beristain, C., & Pego, L. (2017). *Resumen ejecutivo del Proyecto de investigación de la tortura y malos tratos en el País Vasco entre 1960-2014*. Institut Basc de Criminologia. Disponible a: https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10773/RESUMEN_EJECUTIVO_-_Investigacion_tortura-malos_tratos_18-12-2017.pdf.

136 És important fer constar que després de la publicació d'aquests informes s'ha continuat recopilant informació sobre casos de tortura que no hi constaven i que algunes persones van ser objecte de tortura en més d'una ocasió.

137 Pego, L. (Coord.). (2023). *Investigación sobre la tortura y otros malos tratos en Navarra desde 1979 a la actualidad (Fase II)*. Institut Basc de Criminologia. Disponible a: https://www.ehu.eus/documents/1736829/1923443/Informe+Navarra+Tortura+II_2023+.pdf/c7fa0ec2-eaf3-683a-1faa-1c545c7aaf84?t=1707040777868.

Malgrat la importància inqüestionable d'aquestes experiències, el seu abast continua limitant-se als casos de tortura i violència per motivació política, excloent-se'n les situacions de tortura, maltractament i altres vulneracions de drets humans que no s'ajustin a aquest context (com, per exemple, en frontera o per perfilació racial), per la qual cosa tampoc no reflecteix la realitat completa de la pràctica de la tortura i els maltractaments en aquests territoris.

Per poder posar remei a la dimensió de la tortura i les vulneracions de drets per part de funcionaris públics encarregats de fer complir la llei **cal, en primer lloc, reconèixer l'existència del problema i el seu abast real**. Sense aquesta reflexió, no és possible dur a terme una política pública efectiva de defensa i promoció dels drets humans.

La creació i implementació d'un mecanisme independent com el que es planteja en aquest informe constitueix un pas imprescindible en el reconeixement d'aquesta realitat i l'assumpció de responsabilitat institucional en la reparació i no repetició de delictes tan atroços com aquests. A menys que es conegui l'abast real (o almenys aproximat) d'aquestes pràctiques (tant quantitativament com qualitativament, així com les circumstàncies en què aquestes vulneracions es produeixen), no serà possible implementar polítiques institucionals i mesures eficaces per superar-les.

Un mecanisme extern i independent facilitaria la confiança ciutadana en un òrgan institucional per la recollida i anàlisi de denúncies (també fora de l'àmbit penitenciari). En coordinació amb altres administracions, **la seva creació aportaria una anàlisi tècnica, especialitzada i rigorosa de les circumstàncies que faciliten i/o promouen aquesta mena de pràctiques**, ajudaria a posar-hi límits i a elevar recomanacions de millora.

Són molts els reptes i les dificultats que això comportaria, però **no podem (ni devem) caure en l'error que l'existència d'un mecanisme d'aquesta naturalesa menyscabi la importància de la feina que realitza la societat civil** en el monitoratge i denúncia dels casos de tortura i altres vulneracions de drets. **La tasca de la societat civil, de les organitzacions socials i de defensa dels drets humans sempre serà imprescindible**, així com la de les persones que, després de patir aquesta mena d'agressions, decideixen alçar la veu i denunciar-les. Si algun dia s'arriba a implementar un mecanisme com el que es proposa, la societat civil en general serà sempre el principal (o fins i tot l'únic) garant que aquest mecanisme actuï realment amb independència.

aquí se TORTURA

MANIFESTACION

bajo el lema
«AQUI SE TORTURA»

MIÉRCOLES, 12 DICIEMBRE,
20 HORAS en ANTON MARTIN

(Antón Martín, c/ Atocha, Pza. Benavente, c/ Carretas hasta fachada lateral D.S.E.)

CONVOCAN: Comisión Permanente contra la Tortura
APOYAN: Acción Ecologista Social, Asamblea de los Verdes de Madrid, AFFAP, Comisión Anti-OTAN, Comisión Pro Libertad de Expresión, Comité de Solidaridad con los Pueblos, CNT, Coordinadora de Barrios para Seguimiento Jóvenes y Menores, Grupo de Abogados Jóvenes de Madrid, JCR, LCR, Movimiento Objetores de Conciencia, MC, Onda Verde, PC m-l, PST, Radio Cam, Sección Española de la Asociación Internacional contra la Tortura

© Arxiu Jorge del Cura

CONVOCA
 Comisión Permanente contra la Tortura

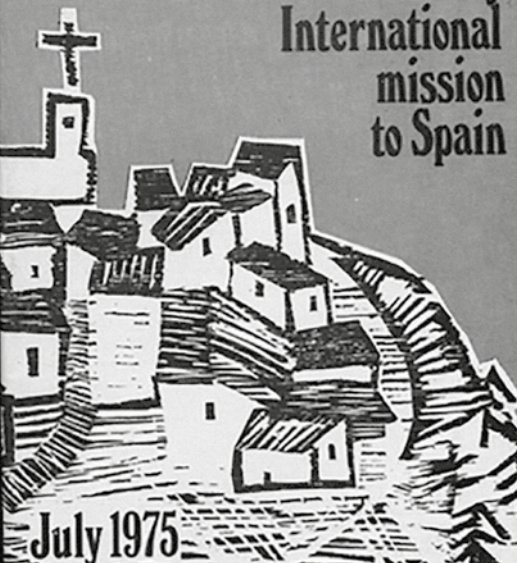
8 tarde
 MIÉRCOLES,
 12 DE DICIEMBRE,
 A.MARTIN - c/ ATOCHA - CARRETAS



**Report of an
 Amnesty
 International
 mission
 to Spain**

July 1975

© Arxiu Jorge del Cura



Algunes reflexions finals

Irídia – Centre per la Defensa dels Drets Humans

Sense cap mena de dubte, per a la societat civil organitzada i els moviments socials cada cop és més urgent la necessitat d'abordar de manera crítica i constructiva un debat integral sobre el concepte de seguretat i les seves implicacions en l'exercici de drets fonamentals de la ciutadania. Entre altres motius, la seguretat no pot continuar sent una noció exclusivament policial operativa o un argument únic per defugir l'assumpció de responsabilitat institucional i la denegació d'accés a informació pública rellevant. No obstant això, fins que no es faci aquest abordatge estructural, els drets a la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició de les persones afectades per la violència i la mala praxi policial mereixen ser ateses amb urgència.

Tal com ja s'ha plantejat al llarg de tot aquest informe, la policia és una de les institucions amb més poders sobre el dret a la vida i a la integritat moral de la ciutadania, per mitjà de l'ús legítim i delegat de la força. Per aquest motiu és difícil entendre les resistències (polítiques i policials) que generen les exigències d'un control, transparència i rendició de comptes més rigorosos, encara més si tenim en compte que la història (recent i no tan recent) evidencia l'existència de vulneracions greus de drets humans que, malgrat les denúncies, continuen impunes encara avui. Més d'una dotzena de condemnes del Tribunal Europeu de Drets Humans per no investigar denúncies de tortura i/o maltractaments¹³⁸, així com nombroses resolucions d'organismes internacionals com Nacions Unides o el Consell d'Europa, avalen aquest reclam i insten a prendre mesures realment efectives que comprometin l'Estat espanyol (i a totes les seves institucions) a elevar els estàndards internacionals en aquesta matèria.

Tal com s'ha demostrat en aquestes pàgines, la creació d'un organisme extern i independent d'investigació de les actuacions policials tampoc no és una invenció nova ni irreal. Té un aval i experiència internacional de llarg abast i amb la mateixa veu i anàlisi 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 és suficient per acabar amb la impunitat d'aquests casos i assegurar una garantia plena i integral de drets.

¹³⁸ En total ascendeixen a tretze les condemnes del TEDH, deu en el seu vessant processal i dues en el substantiu. En un d'aquests casos, Portu Juanenea i Sarasola Yarzabal contra Espanya (2018), la sentència va condemnar l'Estat en tots dos vessants.

No es tracta d'invalidar els actors que configuren el sistema actual: divisions d'assumptes interns, defensories del poble i, sobretot, el sistema de justícia. L'objectiu és entendre quins buits i limitacions existeixen, reconèixer-los i incorporar les millores necessàries que permetin avançar en la reparació i no repetició de fets tan greus com aquests. La creació i desenvolupament d'un mecanisme extern i independent, per tant, té la funció de complementar aquest sistema integral i la finalitat de 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, com a societat, s'exigeixi imparcialitat i independència a l'hora de valorar i aportar la prova, base essencial de qualsevol procediment judicial.

En aquest sentit, no es pot obviar el rol de policia judicial que exerceixen els diferents cossos quan així els ho requereix un jutjat, tribunal o la Fiscalia, i que juguen un paper essencial en la identificació dels autors d'un delictes i en la preservació de les proves necessàries per al procediment penal. Però què passa quan la investigació penal afecta agents del mateix cos policial?

Per entendre de manera concreta com es materialitza aquest conflicte d'interessos, es poden extreure diversos exemples de la feina d'Irídia en els últims deu anys. Sens dubte, un dels punts clau de qualsevol investigació relativa a una presumpta mala praxi policial és la identificació de l'autor dels fets. En aquest marc, el 2024 només es va dur a terme alguna mena d'investigació a través de mecanismes interns en 16 dels 44 litigis que l'entitat mantenia actius. De tots, només es van iniciar d'ofici quatre, mentre que la resta es van dur a terme per requeriment judicial. Només en dues de les setze investigacions internes es va identificar els autors i es va determinar que podria haver-hi una possible mala praxi per part dels agents.¹³⁹

Des d'una òptica qualitativa, també s'observa com, sovint, quan el jutjat requereix a la institució policial corresponent informació específica sobre l'operatiu o l'actuació denunciada, s'aporta molta menys informació de la sol·licitada. És especialment preocupant el fet que, en la majoria dels casos, ni els companys ni els superiors jeràrquics faciliten informació per a la identificació dels agents perpetradors. Al seu torn, en moltes ocasions la unitat que respon als oficis, en comptes de la Divisió d'Assumptes Interns, és la mateixa unitat a la qual pertany l'agent investigat. Alhora, es detecta una pràctica reiterada de criminalització de la persona que denuncia els maltractaments. També s'han observat casos en què els mateixos cossos policials han impedit que aquesta persona interposés una denúncia a comissaria.¹⁴⁰

En aquest sentit, si bé és cert que la policia és la principal institució que disposa de les eines i recursos necessaris per dur a terme una investigació criminològica, la seva independència es veu compromesa quan la resposta a un requeriment judicial procedeix únicament d'aquesta mateixa institució. Això pot comportar una manca d'objectivitat que condicioni el resultat final de la investigació i afecti greument la credibilitat i efectivitat del procés judicial.

139 Irídia. (2025). *Informe sobre violència institucional*. Disponible a: https://iridia.cat/wp-content/uploads/2025/06/WEB_FINAL_CAT_logo.pdf

140 *Ibid.*



Aquesta preocupació va quedar recollida en la sentència del cas d'Iñigo Cabacas, que va morir l'abril de 2012 a Bilbao després de rebre l'impacte d'una bala de goma al cap per part de l'Ertzaintza.¹⁴¹ Malgrat que aquest jove, que tenia 28 anys, va perdre la vida, mai no es va poder establir l'autor del tret, una informació que mai no va ser revelada pel mateix cos de policia. Aquesta manca d'independència també es pot veure compromesa si l'activació de les investigacions internes passa per l'aprovació del director general de la policia (càrrec de caràcter polític diferent del de la prefectura, de caràcter operatiu), sent el director un agent del mateix cos.

En definitiva, el que es planteja és que la policia no pugui continuar investigant-se a si mateixa en casos de vulneracions tan greus del dret internacional dels drets humans, ja que és l'organisme investigador i, alhora, una de les parts. Més encara si tenim en compte que es tracta d'una institució que és percebuda com a corporativista i opaca. Un organisme que és considerat intocable davant la justícia no només perd la credibilitat ciutadana, sinó que contradiu qualsevol principi d'un estat democràtic i de dret.

Sovint, des de les administracions públiques es desacredita la necessitat d'un organisme independent, al·legant que ja existeixen mecanismes de control suficients i que l'univers de casos no en justifica la creació. L'important d'aquest plantejament és que des d'aquesta mateixa administració tampoc no s'ofereixen xifres consolidades oficialment que, inqüestionablement, descartin la necessitat d'almenys plantejar aquest debat. Tal com exposa Jorge del Cura, del Centre de Documentació contra la Tortura — CDDT ([capítol 4](#)), no existeix un registre únic de casos, sinó que fins a tres institucions diferents s'encarreguen de recollir aquestes dades sota criteris diferenciats i sense desagregar i es llancen xifres disperses entre elles. Aquestes xifres tampoc no coincideixen amb les recollides per organitzacions de drets humans i societat civil que, des de la Transició, han insistit en la necessitat d'abordar els casos de maltractament policial sota un marc de política pública integral que en reconegui la persistència i evolució. Sense reconeixement, no hi ha possibilitat d'actuar.

Amb aquest escenari, no es planteja la creació d'un organisme independent d'investigació de les actuacions policials, per si mateixa, com la solució definitiva a la impunitat, però sí com una eina, avalada internacionalment (veure [Gràfic 1](#)), 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

¹⁴¹ La sentència estableix que: "La investigació deficient que s'ha dut a terme per l'Ertzaintza des que es va saber que un ciutadà havia estat colpejat per una pilota de goma la nit del 5 d'abril de 2012 ha determinat, segons el parer d'aquest tribunal, que la nostra convicció no pugui ser completa i que no s'hagin conegut elements essencials per integrar adequadament el relat fàctic". (SAP Bizkaia 82/2018). Veure: Irídia. (2025). *Informe sobre violència institucional*. Disponible a: https://iridia.cat/wp-content/uploads/2025/06/WEB_FINAL_CAT_logo.pdf

investigacions, la insuficiència de recursos humans, la denegació d'accés a arxius o instal·lacions o la manca de credibilitat de la ciutadania són només alguns dels elements que poden invalidar la tasca del mecanisme, segons recull Anja Bienert, experta del programa Policia i Drets Humans d'Amnistia Internacional Països Baixos, en el pròleg d'aquesta edició.

Al seu torn, l'experiència internacional demostra que, si bé no existeix el mecanisme perfecte, això es deu, precisament, a la manca de voluntat política i governamental per fer-lo real i íntegrament efectiu. Al llarg del primer capítol, els exemples de l'Oficina Independent de Conducta Policial (IOPC), la Unitat d'Investigacions Especials (SIU) o el Comitè Permanent de Control dels Serveis de Policia (Comitè P) evidencien els reptes persistents d'aquest tipus d'organismes.

La fundació Omega Research Foundation¹⁴² planteja, en relació amb la 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 feina 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 o bé 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'arma i les seves conseqüències.

¹⁴² Dedicada a la investigació independent dels impactes en els drets humans de les tecnologies militars, policials i de seguretat. Ha assessorat diferents organismes de Nacions Unides i és membre de la coalició United Against Torture.

De la SIU, a 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 una definició clara 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 la seva execució. Tot això vist com a element essencial de la confiança ciutadana, que a Ontario ha experimentat les seves pròpies crisis, en correspondència amb el fet que la resposta 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.

En relació amb el Comitè P, aquest és precisament un dels punts en què més èmfasi posa el director de la Ligue des Droits Humains de Bèlgica, Pierre-Arnaud Perrouy. La multiplicació dels organismes públics, adverteix, genera una sensació de manca de claredat i confusió sobre les seves funcions entre la ciutadania. 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 se centra principalment a produir informes generals i temàtics i només investiga *motu proprio* els casos tinguin indicis d'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, es denuncia la vinculació que té 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 una 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 jutge Josep Noales és clar i assenyala que no hi hauria cap risc de vulnerar el principi *ne bis in idem*, ja que es planteja un organisme que tindria la funció d'aportar 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. 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 delictes. 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 a 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, tal com han assenyalat el jutge Noales i Del Cura, 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.



**POLICÍA
MUNICIPAL**
Madrid

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



