

Mecanismos Independientes de control policial

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

Mecanismos Independientes de control policial

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

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

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

Coordinación: Irene Urango Montilla.

Edición y traducción: Judith Gracia Castells.

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

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

Coordinación gráfica: Borja Lozano.

Impresión: Foli Verd. Cooperativa d'Arts Gràfiques.

Con el apoyo de:



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



Que este informe y las propuestas que él contiene sirvan como homenaje a todas y cada una de las personas que, pese al miedo y a todos los obstáculos, decidieron alzar su voz con un mensaje claro: "que se sepa la verdad y que no se repita". A todas ellas, así como a las que no pudieron, a sus familias, a sus redes de apoyo y personas queridas, gracias.

También a todas aquellas que, de forma desinteresada, han participado de este proyecto, aportando su tiempo, conocimiento, experiencia y compromiso para seguir construyendo el cambio.

Índice

Presentación	8
Prólogo	10
Capítulo 1. Retos y aprendizajes en la implementación de un mecanismo independiente de control de la policía	16
1.1. La Oficina Independiente de Conducta Policial (IOPC). Inglaterra y Gales.	17
1.2. El Consejo Asesor Científico sobre las Implicaciones Médicas de las Armas Menos Letales (SACMILL). Reino Unido.	26
1.3. La Unidad de Investigaciones Especiales (SIU). Ontario, Canadá.	33
1.4. El Comité Permanente de Control de los Servicios de Policía (Comité P). Bélgica.	43
Capítulo 2. Experiencias territoriales en la implementación de un mecanismo independiente en el Estado español	50
2.1. La Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco.	51
Capítulo 3. Creación de un órgano externo e independiente de monitoreo y análisis de las actuaciones policiales: elementos para el debate en el Estado español	60
3.1. Mandato, composición y funciones de un eventual mecanismo externo e independiente en el Estado español: una propuesta desde la sociedad civil.	62
3.2. Cambios legislativos necesarios para hacer realidad un órgano externo e independiente de supervisión y análisis de las actuaciones policiales, bajo el actual ordenamiento jurídico. Notas para el debate.	72
3.3. Poder judicial y mecanismo independiente: elementos para el encaje. Propuesta para una observación social y pericial del uso legítimo de la fuerza.	79
Capítulo 4. La lucha histórica por la rendición de cuentas policial. Retos y dificultades para dimensionar el fenómeno.	86
Algunas reflexiones finales	94
Publicaciones relacionadas de interés	102

Presentación

Anaïs Franquesa Griso
Directora de Irídia –
Centro de Defensa de Derechos Humanos

Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas comprometen a los Estados a consolidar instituciones públicas más sólidas, transparentes y respetuosas con los derechos humanos, garantizando el acceso efectivo a la justicia de todas las personas (Objetivo 16).

La policía es, sin duda, una de las instituciones clave de las que se han dotado los Estados para el mantenimiento del orden y el cumplimiento de la ley. Probablemente es una de las que goza de mayores poderes, incluyendo el uso de la fuerza y la detención de personas. Es por ello que, tal como se remarca en este informe en reiteradas ocasiones, la transparencia y la rendición de cuentas de sus actuaciones devienen aspectos cruciales en el desarrollo de sus funciones. Cuando se dan malas praxis y no se investigan de forma exhaustiva ni se sanciona a los responsables, se genera impunidad. Ello no solo comporta el desamparo de las víctimas, sino también un aumento de la desconfianza hacia las instituciones policiales, que deberían ser las primeras interesadas en erradicar estas conductas, así como hacia las instancias judiciales, que deberían investigarlas y condenarlas para que no vuelvan a repetirse.

Como organizaciones de la sociedad civil, con larga trayectoria en la investigación y litigación de los casos de tortura, estudiamos dónde están los retos y proponemos cambios, contribuyendo a mejorar instituciones cruciales para el Estado de derecho y la democracia.

En este sentido, en el año 2022 Novact e Irídia realizamos un primer diagnóstico sobre transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español, que presentamos en sede parlamentaria e hicimos llegar a responsables políticos estatales y autonómicos. La principal conclusión del informe fue que los mecanismos de rendición de cuentas existentes no son suficientes para garantizar la sanción adecuada de todos los casos de abuso policial, así como la reparación efectiva de las víctimas.

En el año 2024 las mismas organizaciones impulsamos la creación de una mesa de trabajo integrada por personas expertas, con amplia experiencia en la materia y procedentes de diferentes territorios y campos de trabajo (académico, criminológico, policial, forense, jurídico, de derechos humanos, etc.). A partir de una labor articulada, se elaboró el **Plan de Acción para la mejora y modernización de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español**, con 36 propuestas concretas. El primer bloque versaba sobre los órganos externos e independientes de monitoreo y análisis de las actuaciones de los funcionarios encargados de cumplir la ley.

Un año después, en 2025, también contando con expertos de distintas disciplinas y organizaciones, presentamos un estudio comparado sobre distintos sistemas de control de las instituciones policiales que existen actualmente a nivel autonómico (País Vasco), europeo (Reino Unido y Bélgica) e internacional (Ontario, en Canadá), con sus ventajas y puntos de mejora. Asimismo, también apuntamos notas para el debate de cómo podría ser un mecanismo de control de la policía estatal o en autonomías como Cataluña o Navarra, que cuentan con policías propias y en las que, a diferentes niveles, todavía no se ha hecho realidad un órgano de esta naturaleza.

Esperamos que este trabajo colectivo sirva para avanzar en el respeto de los derechos humanos y, especialmente, en el cumplimiento de la prohibición de la tortura y los malos tratos, obligación internacional absoluta que todos los Estados e instituciones están comprometidos a garantizar.



Prólogo

Anja Bienert

Experta internacional en policía y derechos humanos

De entre todos los organismos públicos, los agentes de policía son los que ostentan más poderes: pueden detener y registrar a la gente, privar a las personas de su libertad y emplear la fuerza, algo que incluye el uso de armas menos letales y armas de fuego. No hace falta decir que una institución pública a la que se le otorgan tantos poderes necesita un escrutinio al milímetro que determine cómo se usan dichos poderes y que, por lo tanto, debería estar sujeta a un estricto control externo. Sin embargo, la realidad a nivel internacional es muy distinta.

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

- 1. Mandato débil o insuficiente y falta de poderes de investigación:** una base jurídica confusa, depender de la voluntad de las instituciones para cooperar, que no haya derecho de iniciativa propia, etc.
- 2. Falta de independencia y estar sujetos a interferencias políticas:** a menudo, mediante procesos de nombramiento politizados, teniendo la misma línea ejecutiva que la policía, o dependiendo de la colaboración policial para llevar a cabo investigaciones o de recursos que estén demasiado vinculados con la policía (p.ej. ex agentes o agentes que se supone que volverán a trabajar en la policía más adelante).
- 3. Falta de financiación y de recursos humanos,** teniendo en cuenta el tamaño de un país y la magnitud de sus problemas. Con el tiempo, las decisiones presupuestarias se suelen usar de forma política para limitar *de facto* la capacidad del mecanismo de llevar a cabo su trabajo.

4. **Falta de transparencia:** con unos procedimientos de investigación difusos, una división poco clara de las responsabilidades de otras instituciones u órganos estatales y una comunicación y respuesta insuficientes a la hora de comunicar los resultados a las víctimas y al público.
5. **Falta de peso y credibilidad** en cuanto a las conclusiones y recomendaciones dirigidas a la policía u otras autoridades o instituciones competentes.
6. **Obstrucción deliberada por parte de la policía.**
7. **Falta de confianza por parte de la ciudadanía** debido a una capacidad de respuesta, casos exitosos o transparencia limitados.

Los diferentes artículos de esta publicación ilustran muchos de estos problemas, pero lo más importante es que hay dos causas fundamentales subyacentes que explican la mayoría de estos problemas: por un lado, **existe un rechazo general por parte de la policía a ser vigilada**. Por otro, **el gobierno carece de voluntad política para imponer un sistema como este**, a veces por una lealtad inapropiada hacia la policía y otras porque la utiliza (indebidamente) para sus propios fines políticos.

En cualquier caso, es importante entender que estas actitudes no prestan ningún servicio a la sociedad ni a los propios organismos policiales.¹

La policía solamente puede operar de forma efectiva y segura si goza de la confianza de toda la población. La confianza requiere que, en primer lugar, la policía opere cumpliendo plenamente con la ley y los derechos humanos, sin absolutamente ningún tipo de discriminación ni arbitrariedad. Cuando los propios agentes de policía no actúan conforme a la ley, lo hacen de forma arbitraria o discriminan a ciertos sectores de la población, esto tiene un gran impacto en la confianza que la ciudadanía, o al menos ciertos grupos, tienen en la policía en general. Hasta cierto punto, puede mitigarse con un sistema de supervisión firme que obligue a cualquier agente a responder por este tipo de actos. Sin embargo, si un sistema como éste falla o, directamente, no existe, el daño en la confianza de la gente es incluso mayor y prácticamente imposible de reparar. Un organismo encargado de mantener el orden que rechaza (u obstruye) un control externo invita a los ciudadanos a creer que se considera por encima de la ley. Esto afectará a la sensación de confianza y de seguridad de la ciudadanía en la institución policial como tal, así como en cualquier sistema de control (interno) que pueda existir.

Es más, la policía solamente puede trabajar de forma eficaz si todos sus miembros trabajan con el mismo planteamiento de salvaguardar la ley y los derechos humanos, así como de que cualquier acción, conducta o actitud que no esté alineada con este exige una respuesta apropiada. Un organismo de mantenimiento del orden que rechaza la necesidad de estar sujeto a un control y vigilancia externos va en contra de sus propios intereses.

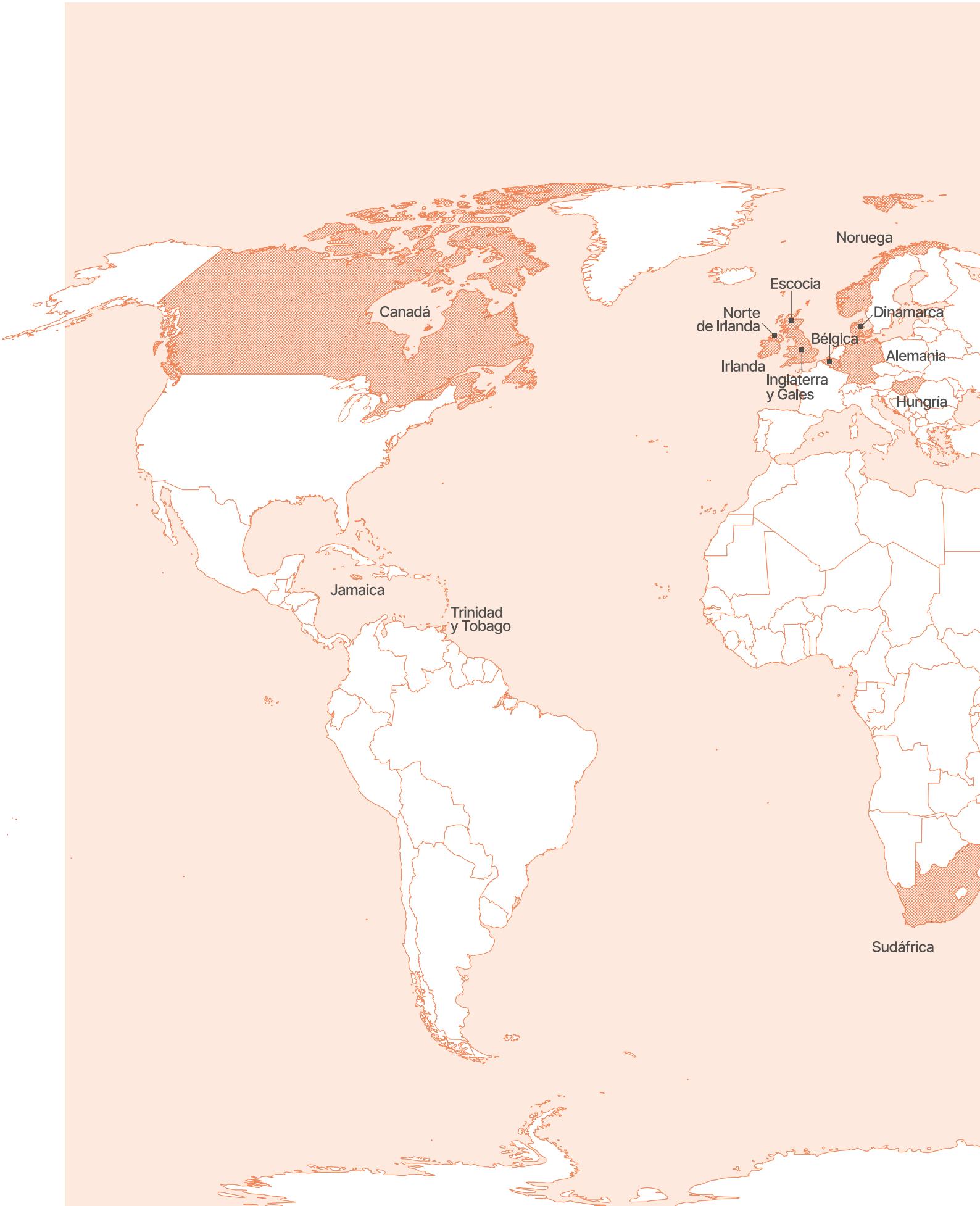
1 N. de la T.: En el texto original, la autora emplea el término *law enforcement*. Sin embargo, en esta traducción se ha optado por *organismos policiales* para mantener la coherencia terminológica con otras obras publicadas por Irídia.

Despoja a la policía de una **perspectiva externa esencial para que un organismo de formación policial mejore de forma constante el servicio que se supone que debe prestar a la población**. También favorece la percepción interna de que sus miembros serán protegidos de consecuencias negativas en caso de malas prácticas. Probablemente, la falta de disciplina, así como la falta de control sobre lo que los miembros hacen y la forma en que llevan a cabo su trabajo, sean la consecuencia. Esto no solo conlleva un daño enorme para la sociedad, sino también para el funcionamiento del propio organismo policial.

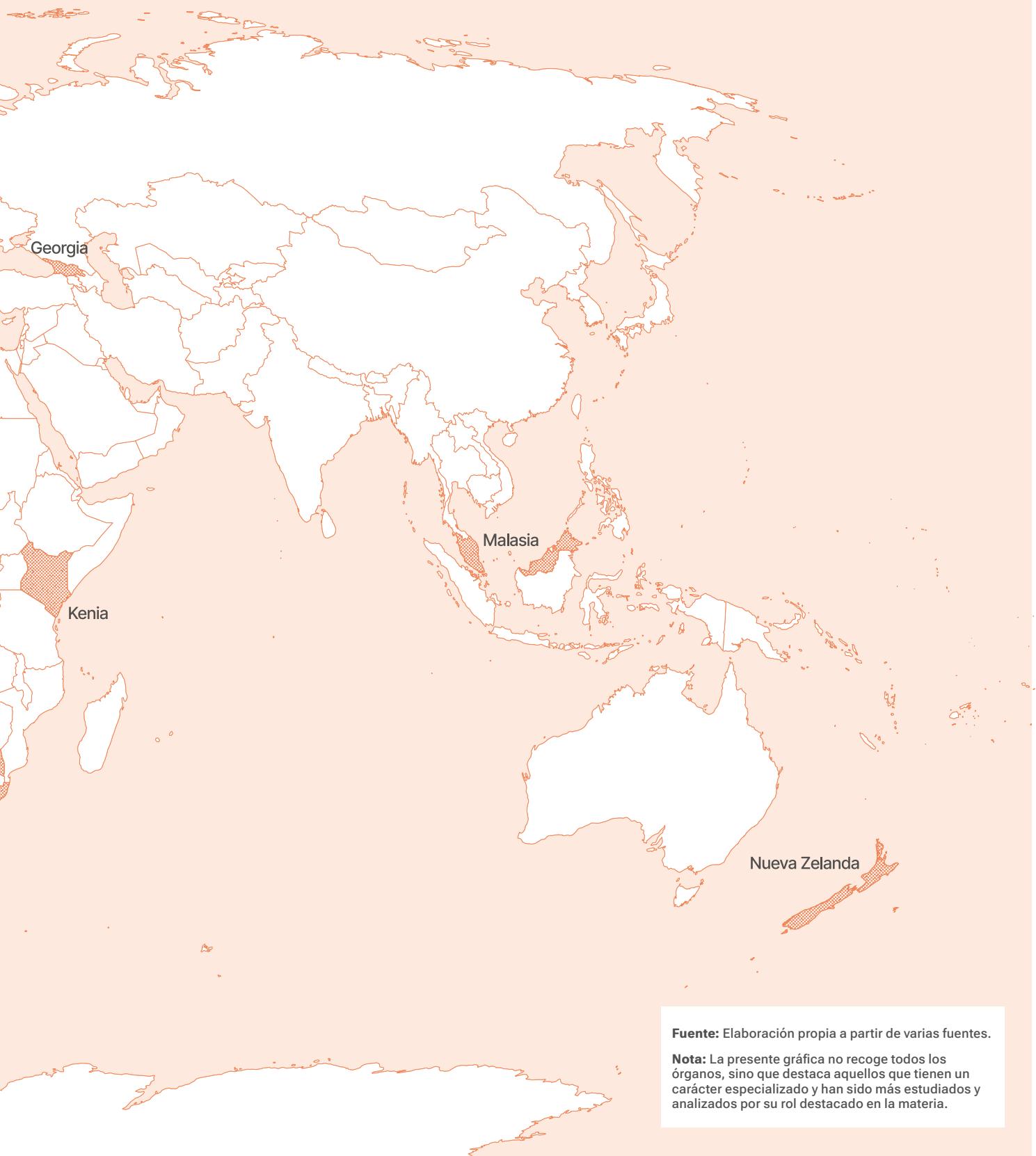
Por último, no deberíamos olvidarnos de exponer que, incluso si se resuelve la lista de puntos débiles que hemos presentado al principio, **un mecanismo de supervisión policial es solamente uno (aunque uno muy importante) de los muchos elementos que deben formar parte de un sistema generalizado de supervisión**, vigilancia, control y de aprendizajes acumulados. Esto es, una fiscalía y un poder judicial funcional e independiente, un mecanismo de control interno que entienda la necesidad de mantener un organismo disciplinado y respetuoso de la ley que esté listo para aprender de sus errores e identificar necesidades de mejora, así como un liderazgo auténtico y responsabilidad eficaz de los mandos superiores que ejerza una **política de tolerancia cero respecto a las malas prácticas** de los agentes de policía mediante una vigilancia efectiva, un control riguroso y una colaboración eficaz con los mecanismos de supervisión externa.



© Bru Aguiló



Estados que cuentan con destacados órganos especializados e independientes de investigación de la policía



Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes.

Nota: La presente gráfica no recoge todos los órganos, sino que destaca aquellos que tienen un carácter especializado y han sido más estudiados y analizados por su rol destacado en la materia.

Capítulo 1

Retos y aprendizajes en la implementación de un mecanismo independiente de control de la policía

La obligación de investigar el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía y otros agentes del Estado, así como las denuncias de tortura y muerte bajo custodia, está establecida por el derecho penal y la legislación internacional de los derechos humanos. **Distintas convenciones, pactos, estatutos internacionales y guías autorizadas, como protocolos y directrices, obligan a los Estados a realizar investigaciones independientes, imparciales, exhaustivas, oportunas y efectivas.**

Esta normativa también exige sanciones penales contra los agentes del Estado que cometan delitos graves. Estas representan una expresión clara del rechazo social a las acciones criminales del Estado y, al mismo tiempo, pueden disuadir a otras autoridades de cometer acciones similares. **Si los presuntos perpetradores no son llevados ante la justicia mediante investigaciones y enjuiciamientos efectivos y diligentes, la supuesta adhesión al Estado de derecho carece de significado real.**¹

El artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura vincula a los Estados a llevar a cabo una investigación pronta e imparcial cuando existan motivos razonables para creer que alguien ha cometido un acto de tortura u otros tratos crueles en cualquier territorio bajo jurisdicción del Estado. Dicha obligación de investigar se encuentra ligada, a su vez, al deber de garantizar el acceso a mecanismos de denuncia.

De la misma forma se ha posicionado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) al interpretar el derecho a una investigación adecuada de los homicidios cometidos por la Policía de acuerdo con el artículo 2 (derecho a la vida) del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). En el caso McCann y otros contra el Reino Unido (Sentencia 18984/91), el TEDH dictaminó que este derecho se extiende a las lesiones graves o tratos crueles graves perpetrados por agentes estatales, en virtud del artículo 3 CEDH sobre la prohibición de la tortura. Sobre esta base, los agentes del Estado no pueden restringir el derecho a la vida sin rendir cuentas mediante una investigación diligente y efectiva. Y, en ese sentido, los organismos internacionales de derechos humanos insisten en que estas investigaciones deben realizarse por parte de organismos especializados.²

1 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 en: <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>

2 *Ibid.*

Sin embargo, a pesar de la claridad de los convenios internacionales y los fallos judiciales, investigar el abuso por parte de agentes policiales supone un gran desafío y los esfuerzos para garantizar la rendición de cuentas no siempre son efectivos. La simple creación de mecanismos independientes de control policial no es una medida efectiva en sí misma si no se dota a estos organismos de las capacidades técnicas, operativas, económicas y de personal necesarias para actuar de forma autónoma e independiente, tal y como se ha descrito en el prólogo de la presente publicación.

Con la finalidad de recoger las lecciones aprendidas en los últimos años, el presente capítulo presenta **cuatro casos de estudio** relativos a distintos órganos, pertenecientes a tres territorios (el Reino Unido, Bélgica y el estado de Ontario, Canadá). Su análisis arroja las **conclusiones de organizaciones de derechos humanos y de personas expertas** en la materia, que apuntan a las ventajas y retos persistentes desde una perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos.

1.1 La Oficina Independiente de Conducta Policial (IOPC). Inglatera y Gales.

Matthew McEvoy y Neil Corney
Omega Research Foundation

La Oficina Independiente de Conducta Policial (IOPC, por sus siglas en inglés) supervisa el sistema de denuncias policiales en Inglaterra y Gales. Fue fundada originalmente como la Comisión Independiente de Denuncias contra la Policía (IPCC) por la Ley de Reforma Policial de 2002. Su cambio de nombre y la ampliación de sus competencias a través de sucesivas leyes han estado en gran medida impulsados por la presión social, como respuesta a escándalos muy mediáticos, como los disturbios de Brixton en 1981 y el asesinato de Stephen Lawrence en 1993.

La IOPC forma parte de un sistema de rendición de cuentas de la policía de Inglaterra y Gales más amplio. El Departamento de Estándares Profesionales (PSD) de cada uno de los cuerpos se encarga de gestionar la disciplina interna. A su vez, Comisionados de Policía e Investigación Criminal (PCC) seleccionados y, en algunos casos, los alcaldes, son los responsables de hacer rendir cuentas a los agentes de policía. Al igual que la IOPC, la Inspección de la Policía y los Servicios de Bomberos y Rescate de Su Majestad (HMICFRS) es un organismo de supervisión independiente. Inspecciona, supervisa e informa sobre la eficacia y eficiencia de los cuerpos de policía en su totalidad, además de aportar recomendaciones para su mejora. Finalmente, la Escuela de Policía del Reino Unido es la encargada de promover la profesionalización de la policía. Establece normas en diversos aspectos, que incluyen los procedimientos operacionales y la formación. Estas son solamente algunas de las figuras clave que desempeñan funciones en el sistema de rendición de cuentas del que forma parte la IOPC.



A la cabeza de la IOPC encontramos al director general (DG). Es nombrado por la Corona a partir de las recomendaciones del ministro del Interior y del primer ministro. **Por ley, el director general no puede haber trabajado nunca en la policía.** El director general también preside el Consejo Unitario, que determina estrategias y ayuda al director general a desempeñar sus obligaciones. Esta junta está formada por miembros senior de la IOPC y por seis personas designadas por el ministro del Interior, que trabajan en calidad de directores no ejecutivos. El Comité Parlamentario de Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes ha criticado la decisión de combinar los roles de presidente del Consejo Unitario y de director general, alegando que “limita la posibilidad de supervisar la gestión ejecutiva de la IOPC como es debido y exigirle una rendición de cuentas apropiada”.³

El número de trabajadores en plantilla de la IOPC se ha mantenido constante en los últimos cinco años; es decir, **unos 1.000 empleados a tiempo completo**. Según los datos públicos más recientes, **un 22 % de la plantilla ha trabajado previamente en la policía**, ya sea como agente o como personal civil.⁴ La cifra respecto a aquellos que se encargan de investigar presuntas conductas indebidas y delitos policiales es superior: un 39 % de los investigadores⁵ ha trabajado previamente en la policía. Dado que **la IOPC no contrata agentes de policía en activo**, el hecho de publicar información sobre el porcentaje de ex agentes de policía que hay en la plantilla podría considerarse una buena práctica, impulsada por un informe encargado por la Oficina Nacional de Auditoría y la preocupación de los denunciantes por la falta de imparcialidad entre los investigadores.⁶

A nivel operativo, la IOPC es independiente del gobierno y de la policía. Sin embargo, está obligada a responder ante el Ministerio del Interior, que también se encarga de distribuir la mayor parte de la financiación de la IOPC, por su gestión de fondos públicos. La IOPC también rinde cuentas al Parlamento a través del Ministerio del Interior, que presenta el informe anual de la IOPC y mantiene informado al Parlamento sobre el trabajo de la IOPC. **Su financiación total para 2023/2024 fue de casi 72 millones de libras**, de los cuales más de tres cuartas partes se destinaron a costes de personal. En términos reales, el presupuesto se ha recortado en un 19 % desde 2018/2019, algo que ha derivado en la reducción en los gastos de viaje y formación.⁷

3 Comité Parlamentario de Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes. (2022). *Police Conduct and Complaints, Sixth Report of Session 2021–22* (p. 19). Disponible en inglés: <https://committees.parliament.uk/publications/9006/documents/166181/default/>.

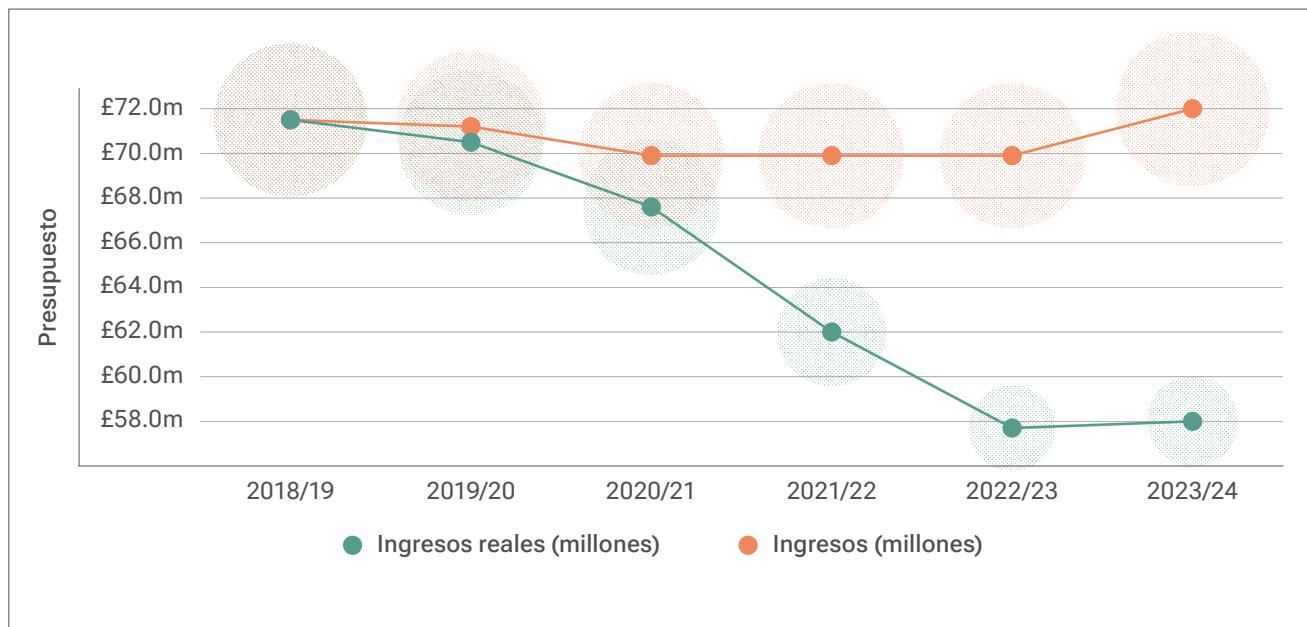
4 Oficina Independiente de Conducta Policial (IOPC). (2023). *Staff diversity data 2022/23* [Archivo Excel]. Disponible en inglés: https://www.policeconduct.gov.uk/sites/default/files/documents/IOPC_staff_diversity_tables_2022-23.xlsx.

5 Incluye investigadores en formación, investigadores, investigadores principales, investigadores senior adjuntos e investigadores senior.

6 Instituto de Investigación 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 inglés: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/11/ipcc.pdf>

7 IOPC. (2025). *Annual report and statement of accounts 2023/24* (pp. 14–16). Disponible en inglés: <https://www.policeconduct.gov.uk/sites/default/files/documents/IOPC-annual-report-and-accounts-2023-24.pdf>. Es importante señalar que el informe incluye una cifra más alta, del 23 %, porque no incluye la financiación adicional que se recibió durante ese año.

Gráfica 2. Presupuesto anual de efectivo de la IOPC en términos nominales (naranja) y reales (verde).⁸



Para la IOPC, una carga de trabajo que no deja de incrementarse y los recortes de presupuesto en términos reales representan un gran desafío. La IOPC recibió 7.058 remisiones en 2023/2024, lo que supone un aumento del 11 % respecto al año anterior y un crecimiento considerable del 85 % en comparación con el total recibido en 2017/2018. Si bien el número de remisiones ha ido aumentando cada año, lo cierto es que la cifra de investigaciones independientes dirigidas por la IOPC ha menguado. Los investigadores de la IOPC empezaron 287 investigaciones en 2023/2024, en comparación con las 705 que llevaron a cabo en 2017/2018.⁹

La preocupación que esto genera se agrava por el hecho de que estas remisiones en aumento, por lo general, ya corresponden a incidentes considerados lo suficientemente graves como para requerir una remisión obligatoria por parte de los cuerpos de policía. En concreto, **la policía y otros organismos sujetos a supervisión deben remitir las denuncias y aquellos casos en los que, aunque no exista una queja formal, haya indicios de una conducta delictiva o de un incumplimiento de los estándares profesionales** por parte de los agentes, siempre que el incidente esté relacionado con **casos graves de agresión, agresión sexual o corrupción o que esté agravado por un comportamiento discriminatorio**.¹⁰ La policía también debe remitir los casos en los que haya tenido contacto directo o indirecto con una **persona que ha fallecido o resultado gravemente herida** y dicho contacto pueda ser o haber sido la presunta causa del suceso. Es importante remarcar que **la IOPC tiene el poder de ordenar a un cuerpo de policía que remita un asunto o que lo gestione como si hubiera sido remitido**, lo que se conoce como “poder de iniciativa”.¹¹

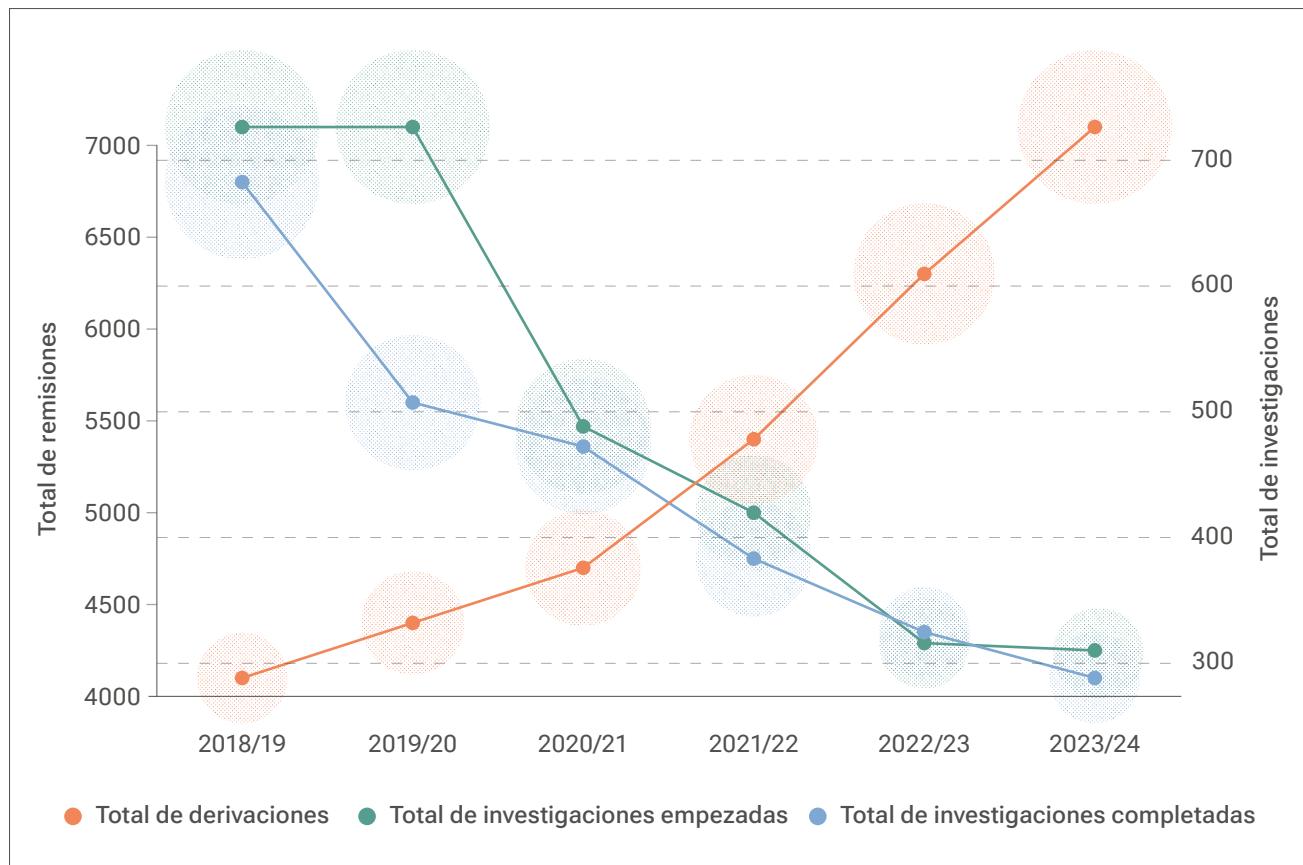
⁸ Se han calculado las cantidades en términos reales con la calculadora de inflación del Banco de Inglaterra.

⁹ *Ibid.*, pp. 40-42.

¹⁰ IOPC. (s. f.). *Statutory guidance on the police complaints system*. Disponible en inglés: https://www.policeconduct.gov.uk/sites/default/files/documents/2020_statutory_guidance_english.pdf

¹¹ *Ibid.*, apartado 9.36.

Gráfica 3. Tendencias de las remisiones e investigaciones principales de la IOPC (2018/2019 - 2023/2024)



Cuando la IOPC recibe una remisión, la **unidad de evaluación** decide si es necesario abrir una investigación, que puede ser de **tres tipos**: **investigaciones locales** llevadas a cabo por el propio departamento de estándares profesionales del cuerpo de policía (es decir, asuntos internos), **investigaciones independientes** llevadas a cabo por la IOPC, o **investigaciones dirigidas** en las que la IOPC dirige y controla la investigación utilizando recursos policiales. La gran mayoría de las investigaciones son locales. **La IOPC solamente investiga por su cuenta los incidentes más graves**, dando prioridad a las posibles vulneraciones de los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (derecho a la vida y prohibición total de la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes), a casos que estén relacionados con jefes de policía, violencia contra las mujeres y las niñas y discriminación racial. En cuanto a **las investigaciones dirigidas**, la IOPC establece los criterios de actuación para la investigación y supervisa y dirige todo el proceso de forma activa. Sin embargo, en 2023/2024 únicamente se completaron 42 investigaciones dirigidas al margen de la Dirección de Investigaciones Principales (Major Investigations Directorate). Dado que un 75 % de estas investigaciones se alargaron a prácticamente un año, la IOPC destacó que tiene un control limitado o nulo sobre la duración de las mismas.¹²

Los investigadores de la IOPC tienen poderes importantes, como los poderes de arresto y de acceso a dependencias policiales para recoger cualquier material que pueda ser relevante para una investigación.¹³ También pueden exigir a un cuerpo de policía que facilite cualquier material que pueda ser útil en una investigación. Sin embargo, **uno de los retos principales de los investigadores de la IOPC es conseguir una colaboración policial efectiva**. Los agentes de policía tienen el deber de cooperar plenamente cuando actúen como testigos en una investigación, lo que significa que deben participar de manera abierta y profesional como testigos, incluso en los casos en que se investigue la conducta de otro agente.¹⁴ Por otro lado, cuando un agente es sospechoso, puede ejercer su derecho a no declarar.

El Comité Parlamentario de Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes ha identificado un problema sistémico significativo relacionado con la colaboración policial que va más allá de los agentes individuales y señala que hay “una clara falta de urgencia y una cultura de no cooperación por parte de algunos cuerpos de policía”. Ha subrayado la **necesidad de una nueva cultura policial** “que sea establecida y liderada desde los niveles superiores” y **que priorice “una respuesta rápida, abierta y sin actitudes defensivas** ante las denuncias por conducta”.¹⁵ Con el fin de fortalecer la capacidad de investigación de la IOPC, una evaluación encargada por el Ministerio del Interior propuso posteriormente que “el deber organizativo de transparencia policial” se diseñara de modo que la IOPC pudiera sacar conclusiones a partir de la falta de transparencia de los agentes y el personal durante las investigaciones. Sin embargo, el gobierno descartó esta recomendación.¹⁶

Cuando la IOPC da una investigación por concluida, escribe un informe y lo distribuye a los cuerpos de policía relevantes, los denunciantes o, en caso de defunción, a la familia del fallecido y al juez de instrucción. **Siempre que crea que puede haberse cometido un delito, lo envía también a la Fiscalía** de la Corona británica. **Tras recibir las observaciones del cuerpo de policía, la IOPC decide las medidas que deberían adoptarse tras la investigación.** Si estas incluyen una acción disciplinaria, corresponde al cuerpo policial llevarla a cabo (por ejemplo, un procedimiento disciplinario por falta muy grave). Una vez ha recibido el informe de la IOPC, **la Fiscalía se encarga de decidir si se presentan cargos.**

13 Anexo 3, para. 19(4) de la Ley de Reforma Policial de 2002.

14 Ministerio del Interior, (s. f.). *Conduct, efficiency and effectiveness: Statutory guidance on professional standards, performance and integrity in policing*, para. 2.24. Disponible en inglés: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e3ae3efed915d09378bf705/Home_Office_Statutory_Guidance_0502.pdf.

15 Comité Parlamentario de Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes. Nota 1, pp. 48-49.

16 Ministerio del Interior. (21 de marzo de 2024). *Response to the Public Body Review of the Independent Office for Police Conduct*, para. 38. Disponible en inglés: <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>.

Las valoraciones constituyen otra parte importante de la carga de trabajo total de la IOPC. **Los denunciantes tienen derecho a solicitar al “organismo revisor” correspondiente que evalúe si el resultado de su denuncia fue “razonable y proporcionado”**.¹⁷ En la mayoría de casos, estas valoraciones son llevadas a cabo por comisionados de policía e investigación criminal seleccionados o por las oficinas de los alcaldes. Sin embargo, **la IOPC es el organismo revisor designado en los casos más graves**, como las denuncias relacionadas con la conducta de un funcionario senior o aquellos casos en los que la autoridad de investigación original es incapaz de descartar una conducta indebida, delito o vulneración del derecho a la vida o a la prohibición de la tortura o tratos o castigos inhumanos o degradantes.¹⁸ Por otro lado, no se puede revisar una denuncia resuelta por la IOPC mediante una investigación independiente o directa. En esos casos, el único recurso disponible para los denunciantes insatisfechos es una revisión judicial, que puede implicar un alto coste.

Cuando lleva a cabo una revisión, la IOPC suele considerar, entre otros factores:

- Si se siguieron líneas de investigación razonables.
- Si los hallazgos están fundamentados de manera lógica en la información obtenida.
- Si se ha valorado debidamente el resultado que buscaba el demandante.¹⁹

En 2023/2024 estas revisiones tardaron, de media, 119 días laborables. Un 32 % de ellas (690 de 2.125) se aceptaron como revisiones válidas,²⁰ de modo que la IOPC consideró que el resultado de estas no era ni razonable ni proporcionado. Esta cifra solo es ligeramente superior al 29 % de apelaciones estimadas por otros organismos revisores.

En el momento de estimar una apelación, **la IOPC puede ordenar que se investigue o que se vuelva a investigar la denuncia, sacar sus propias conclusiones** en lugar de realizar una investigación, **recomendar procedimientos disciplinarios, derivar el caso a la Fiscalía** para considerar iniciar procesos penales u **ofrecer otras recomendaciones** para resolver la denuncia (por ejemplo, que el agente de policía pida disculpas).²¹

Existe un **segundo tipo de revisión** llevada a cabo por la IOPC que atañe a las **investigaciones realizadas por cuerpos de policía local sobre muertes y lesiones graves durante o tras un contacto policial**. Cuando el cuerpo de policía no encuentra ningún indicio de delincuencia ni indicación de incumplimiento disciplinario, debe enviar una copia de su informe a la IOPC para su revisión.

17 Gobierno del Reino Unido. (2002). *Police Reform Act 2002: Schedule 3, Part 1*, párrafo 6A(4). Disponible en inglés: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/schedule/3/part/1>.

18 Gobierno del Reino Unido. (2020). *The Police (Complaints and Misconduct) Regulations 2020, Regulation 32*. Disponible en inglés: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/2/regulation/32/made>.

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

20 IOPC, *Annual Report and statement of accounts 2023/24*, pp. 38-39.

21 Fairfield, G. (s.f.). *Independent Review of the Independent Office for Police Conduct* (p. 310).

En 2023/2024 se llevaron a cabo 923 revisiones de este tipo, frente a las 908 del año anterior. En 2022/2023, la IOPC no estuvo de acuerdo con la decisión del cuerpo en el 6 % de los casos. Aunque esta cifra pueda parecer baja es significativa, especialmente si consideramos la gravedad de estos casos.

Más allá de las denuncias individuales, la IOPC también aborda problemas sistémicos a través de su trabajo “temático”, **identificando patrones y tendencias que requieren una investigación más profunda**. En el momento en el que se identifica un problema que requiere una investigación adicional, se designa como área de enfoque. Se destinan recursos adicionales para indagar en estas cuestiones, entre las que actualmente se encuentran la violencia contra las mujeres y las niñas y la discriminación racial. Los resultados de **estas investigaciones pueden incluir recomendaciones relacionadas con cambios de políticas o legislación, o con formación adicional** para los agentes, con el objetivo de mejorar las prácticas o la rendición de cuentas de la policía.

La predecesora de la IOPC, la IPCC, se estableció, al menos en parte, como respuesta a la indignación pública por el asesinato racista de Stephen Lawrence y el posterior Informe MacPherson, que encontró pruebas de racismo institucional dentro de la policía. Esto puede verse reflejado en la labor de la IOPC, que ha abordado la discriminación racial en varios informes, incluyendo la revisión temática de Taser en 2021,²² un informe de detención y registro en 2022²³ y, más recientemente, la publicación de un informe sobre discriminación racial en noviembre de 2024.²⁴ Este último informe señala las mejoras en las prácticas policiales relacionadas con niños como un elemento clave a la hora de romper el ciclo de desconfianza entre la policía y la comunidad²⁵:

Cuando los niños siguen experimentando, percibiendo o siendo testigos de prácticas discriminatorias y desproporcionadas, esto valida y aumenta la desconfianza que les transmiten las generaciones anteriores. Este ciclo continuo puede reforzar actitudes negativas hacia la policía, haciendo más difícil el restablecimiento de relaciones y el trabajo conjunto.

Las **super-complaints** (quejas sistémicas sobre fallos estructurales en los cuerpos policiales) son otro mecanismo que tiene el objetivo de **identificar y abordar problemas sistémicos relacionados con la policía**. Estas quejas sistémicas, que aparecen por primera vez en la Ley de Reforma Policial de 2017, son presentadas por un “organismo designado” y debe abordar un aspecto (o combinación de ellos) de la actuación policial que esté perjudicando significativamente los intereses de los ciudadanos.²⁶ Hay tres organismos que investigan este tipo de quejas de forma conjunta: la Inspección de la Policía y los Servicios de Bomberos y Rescate de Su Majestad (HMICFRS, por sus siglas en inglés), la Escuela de Policía del Reino Unido y la IOPC. Las investigaciones son exhaustivas y pueden incluir las indagaciones de la HMICFRS, las de la IOPC, las

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

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

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

25 *Ibid*, p. 57.

26 Sección 29A de la Ley de Reforma Policial de 2002

revisiones de los estándares policiales y un compromiso con partes interesadas como las víctimas, proveedores de apoyo a víctimas, grupos comunitarios y agentes y mandos policiales. Una vez concluida la investigación, se publica un informe conjunto que suele integrar una serie de recomendaciones orientadas a abordar los daños identificados y dirigidas a organismos como el Ministerio del Interior, el Consejo Nacional de Jefes de Policía (NPCC), los agentes de policía individuales, la IOPC o la Escuela de Policía del Reino Unido.²⁷

El Ministerio del Interior se encarga de escoger los organismos que pueden presentar una queja sistemática. Se basa en criterios que incluyen la competencia y experiencia a la hora de representar los intereses de los ciudadanos, el compromiso con la mejora de la policía, una presencia regional o nacional y la predisposición a colaborar con otras organizaciones que quieran presentar quejas pero que no se encuentren entre los organismos designados.²⁸

Entre los ejemplos de quejas sistemáticas que hayan sido investigadas están aquellas relacionadas con la respuesta policial al acoso y al uso de los poderes de detención y registro por parte de la policía. Algunos organismos que han presentado quejas sistemáticas han expresado su frustración con las recomendaciones que reciben, pues consideran que no son lo suficientemente radicales para abordar injusticias arraigadas.²⁹ Sin embargo, la gran calidad de las quejas sistemáticas que se han presentado y **los amplios debates en los que han derivado demuestran la importancia de este mecanismo como un punto de acceso que permite que la sociedad civil organizada y las comunidades a las que representan puedan influir en las reformas policiales.**

En los últimos años, la IOPC ha puesto cada vez más énfasis en la aplicación de los aprendizajes obtenidos a partir de las denuncias para mejorar la práctica policial en su conjunto. Los cuerpos policiales tienen la obligación legal de responder a algunas recomendaciones de la IOPC, exponiendo qué medidas han tomado en respuesta a la recomendación o justificando aquellos casos en los que han decidido no implementarlas.³⁰ En 2023/2024, la IOPC publicó 133 recomendaciones, con una tasa de aceptación del 94 % entre aquellas que recibieron respuesta.³¹ Aunque el Comité Parlamentario de Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes ha **instado al gobierno a abordar la falta de seguimiento en la supervisión de la implementación de estas recomendaciones**,³² la publicación de las mismas y las respuestas que ha recibido la página web de la IOPC siguen siendo una práctica positiva.³³

27 Ver información sobre las quejas sistemáticas que han sido admitidas para investigación. Disponible en inglés: <https://www.gov.uk/government/collections/police-super-complaints>.

28 Se puede consultar la lista completa de requisitos. Disponible en inglés: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ab5063d40f0b67d67479703/Government_Response_FINAL_VERSION.pdf.

29 Se puede consultar la respuesta de la Comisión de Justicia Penal (Criminal Justice Alliance) a la publicación del informe de las demandas por abuso policial. Disponible en inglés: <https://www.criminaljusticealliance.org/wp-content/uploads/CJA-response-to-HMICFRS-published-responses-from-APCC.pdf>.

30 Apéndice 3, para. 28A de la Ley de Reforma Policial de 2002.

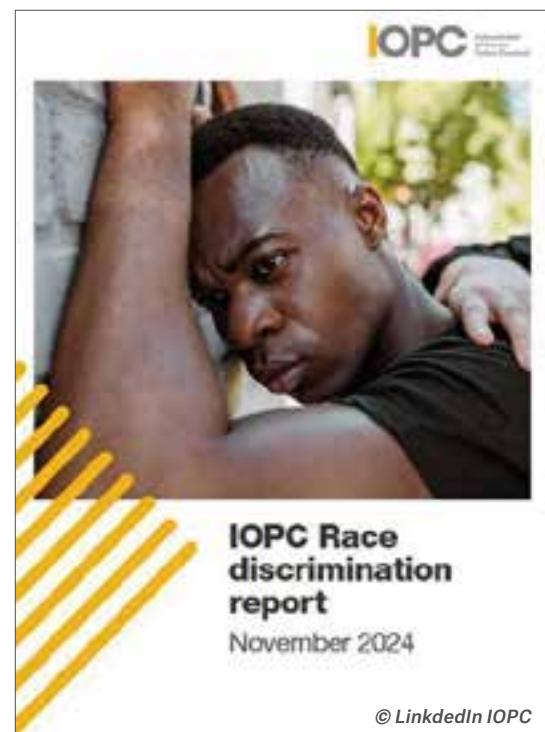
31 IOPC, nota 5, p. 59.

32 Comité Parlamentario de Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes, nota 1, p. 50.

33 Ver: <https://www.policeconduct.gov.uk/our-work/learning/recommendations>.

La transparencia es una característica esencial para los mecanismos independientes de supervisión policial. En calidad de uno de estos organismos, la IOPC debe ser efectiva y, además, "ser considerada efectiva". En ese aspecto, **la página web de la IOPC es uno de sus puntos fuertes**, dado que proporciona actualizaciones sobre las decisiones para iniciar las investigaciones, sobre los cargos presentados por la Fiscalía, las decisiones judiciales, etc.

En definitiva, el caso de Inglaterra y Gales demuestra que se requieren niveles significativos de inversión para la creación de un organismo que supervise las denuncias policiales de forma independiente y efectiva. **Además de ser cuantiosa, la asignación de recursos debe ser estable y predecible; de lo contrario, es inevitable que surjan problemas de personal y retrasos.** Más allá de las consideraciones financieras, **la transparencia y el contacto con las partes interesadas son esenciales para promover la confianza de los ciudadanos en la policía.** Esto exige un personal dedicado y comprometido a cooperar e informar a los denunciantes, sospechosos, grupos comunitarios y el público general. **Es crucial que organismos como la IOPC cuenten con los medios necesarios para afrontar culturas herméticas y actitudes poco colaborativas dentro de los cuerpos de policía y su personal.**



1.2 El Consejo Asesor Científico sobre las Implicaciones Médicas de las Armas Menos Letales (SACMILL). Reino Unido.³⁴



Matthew McEvoy y Neil Corney
Omega Research Foundation

Las Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden de 2020 establecen que **se debe llevar a cabo una revisión legal antes de abastecer y dotar de armas menos letales al personal de las fuerzas de seguridad**. Estos ensayos deben ser “realizados por una entidad independiente del fabricante y de conformidad con las normas reconocidas. Los ensayos deberían tener plenamente en cuenta tanto las capacidades que se esperan de las armas como los efectos que podrían tener, y basarse en pruebas y conocimientos jurídicos, técnicos, médicos y científicos imparciales”.³⁵

El Consejo Asesor Científico sobre las Implicaciones Médicas de las Armas Menos Letales (SACMILL, por sus siglas en inglés) orienta de forma independiente a los departamentos y organismos del Gobierno del Reino Unido en los aspectos biofísicos, biomecánicos, patológicos y clínicos de los sistemas de armas menos letales. Comprender en líneas generales el proceso de selección y evaluación en el que participa SACMILL ayudará a entender mejor la composición y las funciones de este consejo.

■ Evaluación y selección de armas menos letales en Inglaterra y Gales / Reino Unido

La policía del Reino Unido no está legalmente obligada a evaluar las armas nuevas, ni tampoco existe ningún proceso [legal] que así lo exija. El requisito general para evaluar un nuevo sistema de armas se establece en el **Código de buenas prácticas sobre la actuación policial armada y el uso policial de armas menos letales de la Escuela de Policía del Reino Unido**.³⁶ Aunque abarca cualquier arma de fuego y una gama de armas menos letales y municiones especializadas, no cubre todas las armas, equipos y dispositivos policiales. Por ejemplo, el espray PAVA (espray de pimienta sintética) no está

34 El 6 de octubre de 2025, el Ministerio del Interior del Reino Unido anunció que el SACMILL sería sustituido por un nuevo comité, el MILLWEC (Comité de Expertos sobre las Implicaciones Médicas de las Armas Menos Letales). Las competencias del MILLWEC son similares a las del SACMILL. Véase: <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>

35 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2020). *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden* (sección 4.2 Examen jurídico, ensayos y adquisición). Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/LLW_Guidance_SP.pdf.

36 Escuela de Policía del Reino Unido. (2020). *Code of Practice on Armed Policing and Police use of Less Lethal Weapons*. Disponible en inglés: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e1db414ed915d7c6a6c2945/CCS207_CCS0120853800-001_Code-of-Practice-on-Armed-Policing_web.pdf

incluido en este código. La policía del Reino Unido lo clasifica como “equipo de protección personal”, por lo que está sujeto a un régimen de evaluación menos riguroso. El Código dispone los principios básicos relacionados con la selección, evaluación, aprobación, autorización, adquisición y uso policial de armas de fuego, municiones especializadas y armas menos letales:

4.2.3 Cuando los jefes de policía detecten la necesidad de introducir un nuevo tipo de arma de fuego, munición o munición especializada, deben asegurarse de que el requisito operacional quede documentado y de que el nuevo sistema de armas sea evaluado adecuadamente, conforme a estos requisitos, antes de su introducción.

También se proporcionan detalles sobre cómo deberá llevarse a cabo la evaluación y el proceso a seguir:

5.1.5 Como parte del proceso de aprobación, evaluación y valoración de estas armas, deberán considerarse, e incluirse si procede, los siguientes puntos: analizar necesidades; determinar el requisito operacional; realizar ensayos de los aspectos técnicos y médicos por parte una entidad independiente del fabricante (que incluyan la capacidad, las limitaciones, los efectos y la letalidad); ensayos de rendimiento operativo.

Sin embargo, no existe ningún procedimiento detallado que la policía pueda seguir para garantizar consistencia a lo largo de todo el proceso de selección y evaluación de nuevas armas y dispositivos.

Aunque **este código no es legalmente vinculante para los jefes de policía**, deben “tenerlo presente”. Por ejemplo, si trabajan fuera del ámbito del Código y optan por un sistema de armas no autorizado, en caso de denuncia o lesión pueden ser considerados responsables a título individual por tomar la decisión de no seguir el Código.³⁷ Este también incluye una guía sobre cómo seleccionar, formar y autorizar agentes a usar dichas armas.

El responsable del Consejo Nacional de Jefes de Policía en materia de armas menos letales coordina la selección y evaluación de armas nuevas entre los organismos competentes, que incluyen la Escuela de Policía (política, formación y plan de estudios), el Laboratorio de Ciencia y Tecnología de Defensa (también conocido como DSTL, es una unidad del Ministerio de Defensa encargada de ofrecer directrices para la evaluación de armas y munición) y el Ministerio del Interior del Gobierno del Reino Unido, que autoriza nuevos sistemas de armas para uso policial.



³⁷ *Ibid.*, apartado 1.2.7. Ver también la Sección 39A de la Ley de Policía de 1996.

Aunque el proceso del Reino Unido no ha sido divulgado de forma pública, por lo general se siguen una serie de pasos:

- Análisis de brechas de capacidad y necesidades: se basan en la evaluación estratégica de riesgos y amenazas (STRA) que llevan a cabo de forma anual los cuerpos de policía del Reino Unido para identificar brechas en sus opciones tácticas vigentes.
- Declaración única de necesidades del usuario (SSUN): declaración amplia y general de una necesidad.
- Prueba o demostración no operativa: para evaluar un concepto o la SSUN.
- Requisito operacional: descripción más detallada de la necesidad operacional que cumple el sistema propuesto.
- Requisito del sistema: qué necesita el sistema de armas para satisfacer las necesidades operacionales de la policía.
- Comité de evaluación del operador (OJP): grupo de operadores que analiza un sistema propuesto y ofrece argumentos fundamentados para detectar problemas iniciales y orientar una comprobación técnica.
- Pruebas de uso por el usuario: evaluaciones formales en las que participan usuarios formados y no formados para detectar problemas iniciales y orientar las pruebas técnicas.
- Pruebas técnicas: evaluaciones que pueden ser realizadas por laboratorios gubernamentales o por entidades privadas contratadas para ello.
- Valoración del DSTL: valora y analiza los resultados de las pruebas, destacando la necesidad de llevar a cabo más comprobaciones según proceda, y escribe un informe técnico para informar al SACMILL.
- Informe médico del SACMILL: se elabora un informe médico de riesgos basado en el informe del DSTL, con un análisis más profundo que incluye la documentación propuesta sobre políticas y formación.
- Aprobación del Ministerio del Interior: se basa en un conjunto de información que incluye el certificado del SACMILL, resultados de evaluaciones, políticas, formación, etc. El ministro del Interior o el ministro de Policía da su autorización formal para que la policía pueda iniciar un uso operativo del dispositivo.

■ El SACMILL

Una parte crucial en el proceso de selección de nuevos sistemas de armas es establecer un **régimen de comprobaciones que desarrolle y determine completamente los riesgos médicos y sanitarios del equipo propuesto**. El organismo principal es el DSTL, que trabaja codo con codo con el SACMILL. Los resultados de las comprobaciones pueden implicar la necesidad de modificar las pruebas propuestas, realizar pruebas adicionales y cambiar las directrices de uso o el plan de formación propuestos para responder a las preocupaciones planteadas. En todas estas fases puede ser necesario hablar con el fabricante, ya sea para obtener datos técnicos más detallados sobre el sistema de armas o para subrayar cuestiones que necesiten abordarse mediante procesos de fabricación o actualizaciones de software/hardware/firmware.

El SACMILL es el responsable de:

- **Publicar informes independientes sobre las implicaciones médicas del uso de sistemas específicos de armas menos letales** cuando se usan de acuerdo con las instrucciones operativas publicadas y facilitadas a los usuarios.
- **Aconsejar sobre el riesgo de lesiones de sistemas específicos de armas menos letales en el momento en el que impactan en determinadas zonas del cuerpo**, en un formato que ayude tanto a los responsables de desarrollar políticas, como a los usuarios operativos a la hora de tomar decisiones tácticas.

El SACMILL únicamente proporciona asesoramiento a los departamentos y organismos del Gobierno del Reino Unido. No proporciona asesoramiento científico ni técnico a proveedores de equipo externos, ni tampoco actúa como proveedor ni comisionado de investigaciones originales.³⁸ **Se usan sus recomendaciones para fundamentar decisiones relacionadas con el equilibrio entre el riesgo de causar daño a los ciudadanos y la necesidad de contar con una capacidad operacional efectiva.**

No existe mucha información sobre el SACMILL aparte de sus informes médicos, que se publican cuando se autoriza o actualiza un nuevo sistema de armas. El SACMILL ha elaborado informes médicos sobre sistemas de armas como el Taser X26, el Taser X2 y el Taser T7. Aunque los informes del SACMILL se elaboran para el Gobierno del Reino Unido, también resultan valiosos para otras partes interesadas y organizaciones de la sociedad civil, así como para organismos de supervisión a nivel internacional. **La publicación de estos informes es una buena práctica**, pero el SACMILL no tiene una página web que cumpla con este propósito, por lo que es difícil acceder a los datos e informes.

El SACMILL no apoya ni aprueba las armas menos letales. Sus certificados son únicamente recomendaciones y carecen de fundamento jurídico. El SACMILL trabaja para apoyar los procesos de comprobaciones de nuevos

³⁸ Consejo Asesor Científico sobre las Implicaciones Médicas de las Armas Menos Letales (SACMILL). (2015). *New appointments in the SACMILL – Info Pack TEMPLATE-U*. Disponible en inglés: <https://studylib.net/doc/9688449/sacmill-reappointments---info-pack-template-u>.

sistemas de armas, según el Código de buenas prácticas sobre la actuación policial armada y el uso policial de armas menos letales.³⁹ Sin embargo, **si el Ministerio del Interior o algún jefe de policía escogiera actuar en contra de un informe médico del SACMILL, podría ser relevante en investigaciones posteriores** sobre muertes o lesiones graves derivadas del uso policial de armas menos letales incluidas en un informe médico del SACMILL. En ese caso, el presidente del consejo podría ser llamado a declarar.

El ministro de Personal de Defensa, Bienestar y Veteranos es el encargado de nombrar a los miembros del SACMILL, cuyos nombres no son publicados por motivos de seguridad. Su objetivo es integrar a miembros de diferentes disciplinas, tanto médicas como de otras áreas. El presidente actual es el profesor Jason Payne-James. El anuncio para la selección de miembros se publica a través del Ministerio de Defensa, pero el SACMILL puede integrar en el consejo, de forma temporal, a personas con experiencia o conocimientos específicos. Todos los nombramientos y reelecciones han sido llevados a cabo de acuerdo con el Código de gobernanza sobre nombramientos públicos.⁴⁰ Los miembros reciben una remuneración diaria de 380 libras esterlinas. Además, se reembolsan los gastos de viaje y dietas razonables a aquellos que asisten a las reuniones. La mayoría de ellas se celebran en el Ministerio de Defensa, en Londres, y se exige la asistencia de los miembros entre 3 y 5 días al año. Los miembros ejercen sus funciones durante 3 años, pero pueden ser reelegidos y trabajar hasta un máximo de 10 años. Deben ser ciudadanos del Reino Unido y están obligados a firmar la Ley de Secretos Oficiales y pasar por el control de seguridad.⁴¹

El SACMILL reemplazó al antiguo Subcomité del Consejo Asesor Científico del Ministerio de Defensa sobre las Implicaciones Médicas de las Armas menos Letales (DOMILL) en 2012.

■ Marco normativo y presupuesto

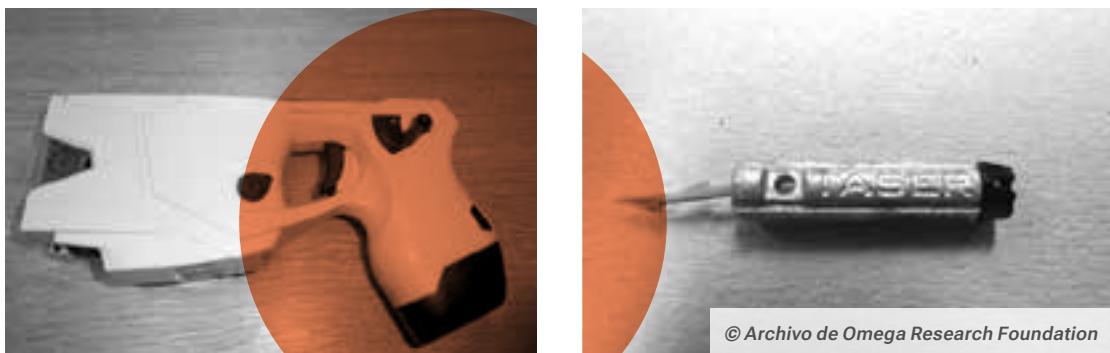
El SACMILL es un **organismo público asesor no departamental financiado por el Ministerio de Defensa**.⁴² No cuenta con una ley propia ni se incluye en ninguna ley policial. Sus funciones son llevadas a cabo por el presidente y los miembros. El presidente da parte a los ministros a través del Surgeon General ([cirujano general](#)), que es el director ejecutivo del consejo y el enlace principal entre el presidente y los ministerios del gobierno. El procedimiento de valoración de organismos públicos del Gobierno del Reino Unido puede modificar sus funciones o recomendar la disolución del consejo. Por otro lado, **el SACMILL no está sujeto a supervisión pública**.

39 Escuela de Policía del Reino Unido. (2020). *Code of practice on armed policing and police use of less lethal weapons*. Disponible en inglés: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e1db464ed915d7c7c39788c/CCS207_CCS0120853800-001_Code-of-Practice-on-Armed-Policing_Print_17_.pdf.

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

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

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



Está prevista una evaluación del SACMILL en 2024/2025 de acuerdo con el procedimiento de valoración de organismos públicos del Gobierno del Reino Unido. Mientras se esté llevando a cabo dicho proceso, no se pueden reclutar nuevos miembros.⁴³ Esta evaluación puede conllevar cambios en las responsabilidades del SACMILL, en el ministerio patrocinador, en el sistema de gobernanza o en su composición. La valoración no es pública y no existe ninguna convocatoria formal para presentar propuestas sobre el trabajo, roles y funciones del SACMILL.

Como organismo público asesor no departamental, **el SACMILL no cuenta con personal propio ni genera gastos por cuenta propia**. Su presupuesto es gestionado por la Surgeon General's office (Oficina del Cirujano General del Ministerio de Defensa).⁴⁴ Si el SACMILL necesita más financiación para cualquier actividad, el presupuesto debe ser aprobado por el Ministerio de Defensa o por el ministerio pertinente, como el Ministerio del Interior. Por ejemplo, el Ministerio del Interior abonó una licencia de armas de fuego para el 2024/2025, que habilitó a los miembros del SACMILL para manejar el arma Taser 10.

■ **El papel del SACMILL a la hora de evaluar el uso de las armas menos letales**

El SACMILL pone un énfasis significativo en el seguimiento del uso de los sistemas de armas una vez autorizados y desplegados operacionalmente, con el fin de identificar tipos de lesiones que en un primer momento no se previeron o contemplaron. Es el caso del informe en el que valoraba el dispositivo Taser X2, en el que el SACMILL recomendó lo siguiente: “En el caso de que se autorice el sistema Taser X2 para ser utilizado en el Reino Unido, es crucial que se lleve a cabo un proceso de evaluación riguroso para posibilitar que el SACMILL y otras partes interesadas puedan entender y dar respuesta a cualquier fenómeno o acontecimiento imprevisto”.⁴⁵

El SACMILL tiene un acuerdo de entendimiento con la IOPC con el fin de facilitar la evaluación continua del uso y de los incidentes que puedan ser motivo de preocupación. Esto permite transmitir información relevante (como lesiones, averías o efectos inesperados) y los aprendizajes relacionados

43 Gobierno del Reino Unido. (13 de mayo de 2024). *List of public bodies for review in 2024/25*. Disponible en inglés: <https://www.gov.uk/government/publications/list-of-public-bodies-for-review-in-202425/list-of-public-bodies-for-review-in-202425>.

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

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

con las causas de muerte o lesiones graves derivadas del uso de armas menos letales que el SACMILL haya examinado, a fin de que este actualice sus informes médicos en caso necesario. El SACMILL también obtiene a través del Laboratorio de Ciencia y Tecnología de Defensa datos mejorados sobre el empleo de la fuerza en el uso operativo de nuevos sistemas de armas cuando son autorizados y usados por primera vez en operaciones. Por ejemplo, los primeros 10.000 usos del Taser X2 se documentaron minuciosamente para analizar problemas operativos, de efectividad, etc.

■ **Conclusión**

El SACMILL es un ejemplo de buena práctica en la selección y evaluación de armas menos letales a nivel mundial. **Dado que no existe ninguna normativa internacional ni regional que regularice estos procesos, el SACMILL emplea pruebas y análisis basados en evidencias, ajenos al fabricante, para elaborar un informe médico exhaustivo**, que destaque riesgos médicos específicos, cuestiones que puedan ser preocupantes y contribuyan a los procedimientos posteriores a la autorización para obtener datos. Sin embargo, **su autoridad debería extenderse para cubrir la necesidad de valorar otras armas menos letales que actualmente están clasificadas como equipo de protección personal**.

El proceso del Reino Unido **debería estar plasmado en la legislación** para garantizar que todas las armas policiales, munición, municiones especializadas, equipo de protección personal y otros dispositivos que puedan tener un impacto en la salud de las personas estén sujetos a un proceso de evaluación legal y de seguridad médica. **Este proceso debería ser completamente detallado y puesto a disposición de la ciudadanía, con informes obligatorios y un deber de transparencia impuesto a la policía**.

Asimismo, debería ser obligatorio que se pudieran consultar públicamente las propuestas de los nuevos sistemas de armas, antes y durante los procesos de evaluación, para contribuir al debate público y obtener, o bien el consentimiento/aprobación de los ciudadanos, o bien el rechazo público ante cualquier opción táctica menos letal que se proponga.

Sería necesario valorar los derechos de la infancia en las evaluaciones de impacto, que examinan los riesgos y los impactos que puede tener cualquier nuevo sistema de armas, específicamente en los derechos de los niños, según el Comité de los Derechos del Niño (CDN). Debería llevarse a cabo junto con una **evaluación de impacto en materia de igualdad** (evaluación de impacto social o comunitario), **que analiza el impacto sobre cualquier grupo vulnerable** (por razón de raza, género, edad, estado de salud, etc.).

Hay una necesidad apremiante de estándares técnicos, de fabricación y de seguridad, aprobados a nivel internacional, en relación con las armas menos letales y el equipo policial. Esto ayudaría a proteger los agentes de policía que usan dicho equipo, así como a los ciudadanos contra los que se puede utilizar. Debería ir de la mano con los esfuerzos internacionales por regular la fabricación y el comercio del equipo de la policía mediante un **tratado internacional contra el comercio de armas de tortura que sea legalmente vinculante**.

1.3 La Unidad de Investigaciones Especiales (SIU). Ontario, Canadá.

Dr. Patrick G. Watson

Profesor

*Centro de Estudios Sociolegales y de Criminología.
Universidad de Toronto*

La Unidad de Investigaciones Especiales (SIU, por sus siglas en inglés) es un organismo civil de supervisión policial que se encarga de llevar a cabo investigaciones de **delitos cometidos por agentes de policía municipales o provinciales que estén relacionados con lesiones graves, muertes, disparos de armas de fuego contra personas o acusaciones de agresión sexual**, y que hayan ocurrido en la provincia canadiense de Ontario. La unidad se fundó en 1990 tras los asesinatos mediáticos de dos hombres negros a manos de unos agentes de policía de Toronto.⁴⁶ Ontario fue la primera provincia en crear un organismo civil que se encargara de investigar delitos relacionados con la conducta policial. Actualmente, **todas las provincias tienen su propio organismo de supervisión independiente o contratan el de una provincia vecina**.



En 2019, el Gobierno de Ontario aprobó la Ley de Seguridad Comunitaria y Vigilancia y, de forma independiente, la Ley de la Unidad de Investigaciones Especiales.⁴⁷ Fue la primera vez en casi 30 años que se producían cambios importantes en la policía y su gobernanza. Se amplió el mandato de la SIU para incluir la investigación de cualquier incidente en el que un agente de policía disparara un arma de fuego contra personas. Además, **separó legislativamente a la SIU de la Ley de Policía, una medida para mejorar la percepción pública de la independencia de la SIU**, tanto del gobierno provincial como de la policía.

En la práctica, **la SIU opera como un organismo público autónomo**. Tiene la sede en la ciudad de Mississauga, a 25 km al noroeste de las oficinas del gobierno provincial, en el centro de Toronto. La Ley de la SIU también garantizó cierta autonomía a su director. Sin embargo, la SIU no es un organismo autónomo a nivel legislativo, sino que **es una unidad del Ministerio del Fiscal General** (MAG), algo que repercute en el proceso de nombramiento del director de la SIU, que exponemos a continuación.

46 Aunque esta versión del origen de la SIU se considera válida, en los años 70 y 80 la policía de Toronto y alrededores cometió varios asesinatos de personas negras, algo que generó tensión entre la ciudadanía y la policía. Presionado por activistas y la opinión pública, en 1988 el Gobierno de Ontario lanzó una investigación sobre las relaciones raciales y la policía que recomendó crear un organismo de supervisión policial independiente (Lewis, 1989).

47 En Canadá, la responsabilidad policial se reparte entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. El gobierno federal legisla el código penal y la Carta de Derechos y Libertades de Canadá, que en última instancia regulan la actividad policial. Por otro lado, las provincias dictan las leyes procesales que rigen a la policía.

■ Plantilla de la SIU

La SIU cuenta con una plantilla de casi 100 personas. Está dirigida por un director elegido por el teniente gobernador de Ontario,⁴⁸ bajo la recomendación del fiscal general de la provincia.

En 2017, un informe del gobierno provincial recomendó cambiar el estatus de la SIU para que pasara de ser una unidad del MAG a convertirse en un organismo independiente.^{49, 50} Esta recomendación se basó en unos acuerdos de gobernanza. Específicamente, los directores de esa unidad del gobierno provincial no están sujetos al escrutinio parlamentario, a diferencia de los directores del organismo, que son supervisados por comités parlamentarios. La Ley de la SIU de 2019 no adoptó esta recomendación, pero sí garantizó un mandato de cinco años al director de la SIU, con la opción de renovar por un período adicional de cinco años. **Antiguos directores de la SIU han explicado que mientras estaban en el cargo fueron testigos de interferencias políticas.**⁵¹ El defensor del pueblo de Ontario, André Marin (antiguo director de la SIU), publicó dos informes en los que habló sobre las tensiones entre los políticos y el director de la SIU.⁵²

La SIU ha tenido trece directores, todos hombres y abogados. Además, todos ellos, salvo uno, fueron fiscales del Estado (abogados fiscales) antes de su nombramiento.^{53, 54} Tanto la Ley de Policía de Ontario como **la Ley de la SIU tienen una sola regla en cuanto al nombramiento de su director: no puede haber trabajado en ningún momento como agente de policía.**⁵⁵

Según su informe anual más reciente,⁵⁶ **la SIU cuenta con cuatro equipos de investigación.** Cada uno de ellos contrata a cuatro investigadores principales

48 El teniente gobernador desempeña principalmente un papel simbólico; es el jefe de gobierno designado.

49 En 2015, el Gobierno de Ontario encargó al juez Michael Tulloch que llevara a cabo una evaluación de los tres organismos de supervisión policial de la provincia, en respuesta a las manifestaciones públicas contra detenciones arbitrarias realizadas por agentes de la policía de Toronto en barrios racializados (conocidas oficialmente como "controles callejeros" e informalmente como "carding"), así como contra los asesinatos de varios hombres negros en los que la policía estuvo involucrada. El más reciente de ellos fue el de Andrew Loku, el 5 de julio de 2015. En ese momento, el juez Tulloch fue nombrado miembro de la Corte de Apelación de Ontario y, en 2022, fue designado presidente de la misma. Fue el primer hombre negro en ocupar un cargo en la Corte de Apelación de Ontario.

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

51 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.

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.

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

54 Ha habido dos mujeres que han desempeñado el cargo de directora en funciones.

55 La Ley de la SIU permite que el fiscal establezca sus propios requisitos adicionales para el puesto de director.

56 Unidad de Investigaciones Especiales (SIU). (2024). *Annual report 2023–2024*. Disponible en inglés: https://www.siu.on.ca/pdfs/siu_annual_report_2023-24_final.pdf.

a tiempo completo y entre siete y ocho investigadores regionales de guardia. Además, tiene dos equipos de genética forense, cada uno de ellos formado por seis investigadores. **No se permite que los investigadores estén en activo como agentes de policía, aunque los ex agentes o agentes de policía retirados sí pueden trabajar como investigadores para la SIU.** La SIU constata que diez de los diecisésis investigadores principales no han trabajado como agentes de policía antes de incorporarse a la SIU.⁵⁷ Aquellos que lo hayan hecho **no pueden participar en investigaciones relacionadas con otros agentes empleados por el mismo cuerpo policial para el que trabajaron.**

Además de la plantilla de investigadores, la SIU cuenta con abogados internos, trabajadores de enlace comunitario, personal de operaciones comerciales y una **unidad de atención a personas afectadas que actúa de enlace con los denunciantes** (personas que resultaron heridas o sus familiares sobrevivientes).

■ Mandato y funciones

La Sección 15 de la Ley de la SIU obliga a realizar investigaciones relacionadas con cuatro tipos distintos de incidentes:

1. **Lesiones graves** derivadas de algún asunto relacionado con la policía.
2. **Muerte** derivada de algún asunto relacionado con la policía.
3. **Descarga de arma de fuego** contra una persona por parte de un agente de policía sin causarle ninguna herida.
4. **Acusación de agresión sexual** contra un agente de policía.

De acuerdo con la Ley de Policía de 1990 y la Ley de la SIU de 2019, **los organismos policiales estaban y están obligados a informar a la SIU** de cualquier muerte, lesión grave o acusación de agresión sexual en cuanto tengan conocimiento de ello. **La SIU también tiene el poder de investigar los informes policiales de forma independiente y su página web incluye un enlace para personas que quieran presentar una acusación contra agentes de policía.** La SIU también ha lanzado investigaciones en respuesta a la cobertura de los medios de comunicación. Por ejemplo, en 2018 empezó a investigar a varios agentes de policía de Thunder Bay tras la publicación de un informe por parte de la comisión provincial de denuncias policiales.⁵⁸

La Ley estipula que las investigaciones deben referirse a **incidentes en los que un “agente” (en inglés, “official”) se encuentre de servicio o fuera de servicio, pero realizando algún tipo de actividad policial.** La jurisprudencia canadiense tiende a considerar que un agente de policía está de servicio siempre que la ciudadanía pueda percibir de un modo razonable que está ejerciendo sus funciones policiales ([ver Recuadro 1](#)).

57 SIU. (s.f.). *Organization chart*. Disponible en inglés: https://www.siu.on.ca/en/org_chart.php.

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

La Ley de la SIU de 2019 también limita las investigaciones de acusaciones de agresión sexual a aquellas que supuestamente hayan ocurrido durante el servicio o a aquellas en las que los equipos o poderes policiales hayan sido relevantes. Antes del 2019, la SIU investigaba todas las acusaciones de agresión sexual, independientemente del estado de servicio del agente investigado. Una vez más, esto se ve dificultado por la jurisprudencia canadiense. En principio, la SIU podría invocar su mandato para investigar acusaciones relacionadas con incidentes fuera de servicio si el denunciante indicara cómo el estado de servicio del agente influyó en la acusación.

Otro elemento importante es que, **históricamente, el término “lesión grave” ha provocado discordia entre la SIU y los jefes de policía**, dado que la enmienda inicial de la Ley de Policía de 1990 no ofrecía ninguna definición para este término. Los organismos policiales retrasaron o se negaron de forma repetida a informar de incidentes con lesiones que la SIU investigaría posteriormente. Se ha demostrado que estos retrasos perjudicaron el desarrollo de algunas investigaciones.⁵⁹

En líneas generales, la Ley de la SIU de 2019 adoptó la “**definición Osler**” para el término “lesión grave”, redactada y nombrada así en honor al primer director de la SIU, John Osler. Actualmente, los organismos policiales están obligados por ley a informar de cualquier interacción con la policía que derive en la **hospitalización de una persona, una fractura craneal, de una extremidad o vértebra, quemaduras en una parte considerable del cuerpo, la pérdida de alguna parte del cuerpo u otras “lesiones estipuladas”**.

Informes del director de la SIU con fecha de 2017 señalan que los organismos policiales actualmente comunican de forma rutinaria numerosos incidentes que probablemente queden excluidos del conocimiento público del mandato de la SIU. Un ejemplo típico son los informes sobre muertes por sobredosis ocurridas en ambulancias después de que los paramédicos llamen solicitando apoyo policial. En muchos de esos casos, el fallecimiento ocurre antes de que los agentes de policía hayan llegado al lugar de los hechos. Sin embargo, la SIU está obligada a investigar este tipo de muertes, principalmente para determinar si los agentes de policía fueron negligentes (es decir, si tardaron demasiado en responder a la llamada de apoyo). También se investigan de forma rutinaria las lesiones accidentales (tropiezos y caídas) de las personas que han sido perseguidas por la policía, pero que no han sido heridas directamente por un agente.

Esto sugiere que los organismos policiales están cumpliendo con la obligación legal de informar a la SIU de todas las lesiones, aunque en ocasiones los organismos policiales no cumplan plenamente con dicha obligación ([ver Recuadro 1](#)).

⁵⁹ Marin, A. (2008). *Oversight Unseen: Investigation into the Special Investigation Unit's Operational Effectiveness and Credibility*. Toronto, ON: Ombudsman Ontario.

El informe de Tulloch de 2017 enfatizó no solamente el papel de investigación de la SIU, sino también su función de generar confianza entre los ciudadanos. El juez Tulloch detectó que la SIU operaba con demasiado secretismo y que compartía muy poca información con la ciudadanía. En su opinión, esto contribuyó a una percepción pública de que la SIU estaba demasiado alineada con la policía y que no actuaba en favor del interés público.

En consecuencia, ese año la SIU empezó a publicar informes del director y a colgarlos en internet. **Los informes del director proporcionan detalles sobre los casos**, incluyendo la edad y género del denunciante, la fecha y ubicación del (supuesto) incidente, las lesiones sufridas, las armas usadas, las pruebas recabadas, el número de agentes investigados y de testigos civiles, la legislación que se ha tenido en cuenta, una narrativa del incidente y un análisis legal.

La política de divulgación pública contempla dos excepciones. La SIU no publica los informes del director **cuando decide imputar a un agente de policía**,⁶⁰ ni en los casos de **acusaciones de agresión sexual**, a menos que el denunciante lo solicite expresamente. De entre más de 1.500 informes de la SIU analizados en un conjunto de datos recopilado por el autor, se han identificado cinco informes relativos a acusaciones de agresión sexual.⁶¹

El Estado vs. Theriault (2020), estudio de caso.

El 28 de diciembre de 2016, Michael Theriault, agente del Cuerpo de Policía de Toronto (TPS), se encontraba fumando junto a su hermano Christian en un garaje anexo a la casa de sus padres, en la ciudad de Oshawa, a 60 km al este de Toronto. Los hermanos declararon que oyeron un revuelo fuera del garaje y salieron a investigar. Se encontraron con Dafonte Miller, un adolescente negro, y dos amigos suyos, que estaban hurgando en los vehículos de la familia Theriault. Los hermanos persiguieron a Miller, le atraparon y le golpearon ferozmente con un tubo de metal. Debido a las lesiones que le infligieron, uno de los ojos de Miller tuvo que ser extirpado quirúrgicamente.

Los Theriault llamaron a la policía y respondieron agentes del Servicio Regional de Policía de Durham (DRPS). A pesar de las lesiones de Miller, ninguno de los agentes de la DRPS ni de la TPS informó del incidente a la SIU, puesto que creyeron que se trataba de un incidente fuera de servicio (Nasser, 2021). Finalmente, el abogado de Miller comunicó el incidente a la SIU cuatro meses después. La SIU abrió una investigación y acusó a los hermanos.

Michael fue condenado por agresión el 26 de junio de 2020. Christian fue absuelto. Dos años después de ser condenado, Michael dimitió de la TPS. Fue suspendido con goce de sueldo entre su condena y su dimisión.

El caso Theriault puso de manifiesto varios problemas del sistema de informes de la SIU. Aunque Michael no se encontraba de servicio en el momento del ataque, se determinó que había usado sus poderes policiales arrestando a Miller e informando a los operadores del 911 de que él era agente de policía. Tampoco quedó claro qué organismo debía haber informado del incidente a la SIU: la DRPS, por ser el que dio respuesta, o la TPS, en calidad de empleador. A raíz del incidente, tanto la TPS como la DRPS actuaron sus políticas de notificación a la SIU*.

⁶⁰ En los casos de acusación, el expediente probatorio es enviado a la Oficina del fiscal del Estado y publicado durante el proceso judicial.

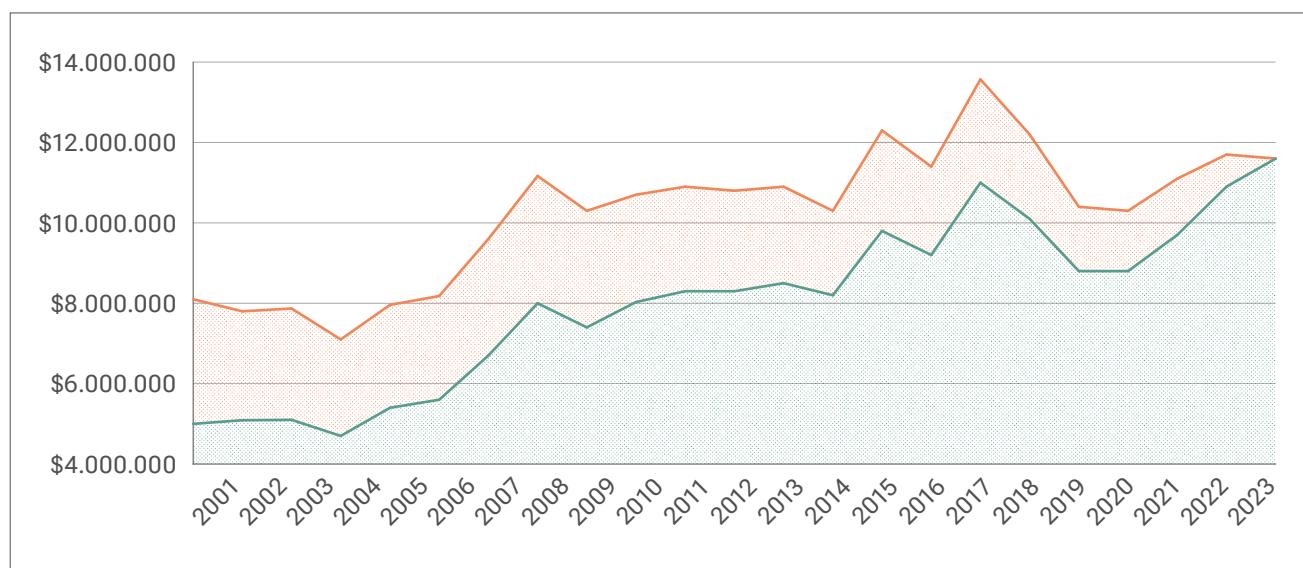
* McLaughlin, A. (11 de septiembre de 2017). 'There will be no exceptions': Durham police draft new SIU reporting protocol after Dafonte Miller case. *CBC News Toronto*. Recuperado el 14 de mayo de 2025 de <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/durham-police-new-siu-protocol-1.4283838>.

⁶¹ Ver McNabb y Puddister (2024). *To Serve and Protect? An Empirical Study of Police-Involved Sexual Assault. Women & Criminal Justice*, 34(2), 149-170, para un comentario crítico.

■ Presupuesto anual

La SIU ha publicado en su página web informes anuales con fecha desde 2001. Estos informes abarcan dos temas clave que deben tenerse en cuenta al valorar el presupuesto anual: el gasto anual y la carga de trabajo (representada en este informe por los casos cerrados). El presupuesto de la SIU creció de manera constante entre 2001 y 2018. En 2019 hubo un descenso significativo de sus gastos justo después de las elecciones provinciales de 2018, en las que el Partido Conservador Progresista reemplazó al gobierno del Partido Liberal. Poco después de su elección, el nuevo gobierno notificó a la SIU que su presupuesto se vería reducido.⁶²

Gráfica 4. Gastos anuales de la SIU en dólares reales (verde) y dólares ajustados (naranja)⁶³



Es necesario tener en cuenta el gasto de la SIU en función de las exigencias a las que se enfrenta. La demanda de investigación ha aumentado desde 2001, con **cargas de trabajo superiores a los 300 casos anuales desde 2017**, una cifra que ya se superaba con frecuencia en los diez años previos.

En 2020, la Ley de la SIU estableció la obligación de investigar todos los disparos de armas de fuego contra una persona por parte de agentes de policía. Esto dio lugar a siete investigaciones adicionales cerradas en el ejercicio fiscal 2020/2021 y a 33 investigaciones adicionales cerradas en el ejercicio fiscal 2021/2022. En 2020/2021, la SIU completó 390 investigaciones, y 430 en 2021/2022. Los 33 casos de disparos de armas de fuego contra una persona investigados en 2021/2022 representan el 82,5 % de los casos adicionales de ese año. Aunque hubo un descenso en el número de casos cerrados de la SIU en 2022/2023 y 2023/2024, las investigaciones por disparos de armas de fuego contra una persona han seguido siendo el cuarto tipo de investigación más común cada año desde 2021/2022.

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

63 Los gastos ajustados se calcularon en dólares de 2024 utilizando la calculadora de inflación del Banco de Canadá (<https://www.bankofcanada.ca/rates/related/inflation-calculator/>).

Al comparar estas dos cifras, **resulta evidente que ha habido un aumento de la carga de trabajo y un descenso de la financiación**. Si tomamos 2001 como referencia, la carga de trabajo ha aumentado casi un 300 %, alcanzando su máximo en 2021. En dólares ajustados a 2024, el presupuesto ha aumentado en menos del 150 % en el mismo periodo.

Gráfica 5. Casos cerrados por la SIU



Existen diferencias de enfoque al contrastar el funcionamiento de la SIU con el de organismos similares de otras provincias. Ontario es la provincia de Canadá con más población, con un total de 16 millones de residentes.⁶⁴ La Unidad de Investigaciones Independientes de la Columbia Británica, una provincia con poco menos de seis millones de residentes,⁶⁵ tuvo un presupuesto de 12.480.484⁶⁶ dólares en 2023/2024. La provincia de Quebec cuenta con poco más de nueve millones de residentes,⁶⁷ y su presupuesto para la Oficina de Investigaciones Independientes fue de 8.743.000 dólares.⁶⁸ La siguiente tabla muestra el gasto anual en supervisión policial por persona en estas provincias.

Provincia	Población	Presupuesto de supervisión	Presupuesto por persona
Ontario	≈ 16.000.000	11.647.361 \$	0,73 \$ / persona
Columbia Británica	≈ 6.000.000	12.480.484 \$	2,08 \$ / persona
Quebec	≈ 9.000.000	8.743.000 \$	0,97 \$ / persona

⁶⁴ Statistics Canada. (2025). *Population estimates, quarterly* (Table 17-10-0009-01). Disponible en inglés: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1710000901>.

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

⁶⁶ Oficina de Investigaciones Independientes de la Columbia Británica (IIIBC). (2024). *2023-2024 Annual Report*. Disponible en inglés: <https://iibc.ca/app/uploads/sites/472/2024/07/II-2023-2024-Annual-Report.pdf>.

⁶⁷ Statistics Canada. (2025). *Population estimates, quarterly* (Table 17-10-0009-01). Disponible en inglés: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1710000901>.

⁶⁸ Bureau des enquêtes indépendantes (BEI). (2024). *Rapport annuel de gestion 2023-2024*. Disponible en francés: https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/Contenu/Document/RAG/RAG_BEI_2023-2024-WEB.pdf.

■ Decisiones de la SIU

Una de las mayores polémicas públicas a las que se enfrenta la SIU es la percepción de un sesgo favorable hacia la policía.⁶⁹ Suele estar asociada al índice de imputaciones de la SIU, que se ha mantenido en o por debajo del 3 % durante la mayor parte de la historia de la unidad. En 2017, el informe Tulloch identificó esta percepción pública y recomendó una mayor transparencia.

La SIU respondió al informe Tulloch publicando informes del director sobre todas las investigaciones que no concluyeron en una imputación, a excepción de las investigaciones de agresión sexual mencionadas anteriormente.

Cuando la SIU presenta cargos, se envía una notificación mediante una nota de prensa. En ella consta el nombre del agente y los cargos de los que se le acusa, pero en ese momento no se comparten muchos más detalles, sobre todo para evitar poner en riesgo el caso antes de que se celebre el juicio. **La mayor parte de los casos terminan en absolución (30 %) o con la retirada de los cargos por parte de la Fiscalía antes del juicio (27 %),⁷⁰ lo que impide una rendición de cuentas pública del incidente.⁷¹**

Además de esta divulgación pública, la SIU comunica las decisiones directamente al organismo policial empleador del agente investigado y mantiene el contacto con el denunciante mediante un programa de personas afectadas (APP). **En algunos casos, la SIU organiza una reunión con las personas afectadas antes de que se haga pública la decisión.**

■ Compensaciones a las víctimas

Además de su función de investigación, la SIU también apoya a las víctimas o familiares de víctimas a través del APP. Sus coordinadores están formados para actuar como **enlace entre el equipo de investigación y la persona afectada**. Pueden ofrecer una variedad de servicios especializados, entre los que se incluyen **respuestas ante una crisis, primeros auxilios psicológicos y derivaciones a servicios y especialistas adicionales**. También están disponibles para **realizar notificaciones de defunciones**, una función importante dado el carácter especialmente traumático de las circunstancias en las que ha fallecido un ser querido.

En Canadá, las víctimas de delitos pueden pedir compensaciones de distintas formas. Los tribunales tienen el poder de obligar a los delincuentes a pagar una compensación a las víctimas como parte de la sentencia, unos derechos que fueron consolidados en 2015 mediante una ley federal del Parlamento. En Ontario, la Carta Canadiense de Derechos de las Víctimas fue aprobada en

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

70 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.

71 En algunos casos, la Fiscalía puede elegir retirar los cargos tras una investigación preliminar, una fase previa al juicio en la que se evalúan las pruebas para determinar si existe un caso con indicios suficientes (*prima facie*) para proceder a juicio. En esos casos, se pondrá a disposición del público un informe completo con todas las pruebas recabadas durante la investigación.

1990 y el gobierno provincial ofrece servicios de apoyo a las víctimas. Las víctimas también pueden reclamar daños civiles a agentes de policía, organismos policiales, jefes de policía y agentes de policía individuales.

Un factor que puede poner trabas a las víctimas de violencia policial es el hecho de que, aunque la SIU ofrezca servicios a las víctimas a través del APP, es poco probable que estas cumplan los requisitos necesarios para entrar en programas provinciales de apoyo a las víctimas de delitos. **Los agentes raramente son acusados ni condenados. Por lo tanto, no se considera que haya ocurrido ningún delito que permita a las víctimas de violencia policial acceder a los servicios provinciales de apoyo.**

■ Denuncias contra la policía

La SIU es uno de los tres organismos de supervisión policial en Ontario. Acepta denuncias de los ciudadanos y ha iniciado investigaciones de forma independiente basándose en la información obtenida sin contar con las remisiones por parte de los organismos policiales. Sin embargo, las denuncias ciudadanas deben cumplir los mandatos de la SIU. La unidad no tiene facultades legales para investigar acusaciones en casos en los que no haya una lesión grave, muerte, disparos con armas de fuego o acusación de agresión sexual.

Se suelen remitir las denuncias por conducta policial a la agencia de quejas de la policía (LECA), la antigua oficina de la dirección independiente de revisión policial (OIPRD). La LECA recibe, filtra e investiga las denuncias. Si se corrobora una denuncia por conducta policial, remite el caso al arbitraje policial de Ontario y a la comisión de adjudicaciones (OPAAC), el cual dirige una audiencia quasi-judicial. Estas audiencias suelen ser presididas por agentes de policía senior retirados y el organismo policial actúa como fiscal/demandante y el agente como acusado. Tanto el organismo como el agente suelen ser representados por un abogado.

En 2024, Ontario presentó la Inspección de Policía (IoP). Mientras se consolida su mandato, el organismo investiga denuncias sobre políticas policiales y problemas sistémicos. También tiene la facultad de supervisar la formación de los cuerpos policiales y supervisa las juntas de organismos policiales.



Fotografía del perfil de X de @OPP_News

■ Observaciones

Aunque en su momento se consideró el “estándar de oro” en la supervisión policial en Canadá, la SIU ha enfrentado retos importantes a lo largo de las dos últimas décadas. La carga de trabajo está aumentando, mientras que los presupuestos se han visto limitados. El nivel de personal de la SIU no ha respondido al aumento de la demanda de servicios, con un incremento del 60 % en la plantilla de investigación desde 2001, mientras que las investigaciones han aumentado en más del 300 %.

Ontario ha experimentado sus propias crisis de confianza en la policía, no solamente por su proximidad a Estados Unidos, sino también en reacción a la conducta controvertida y las acusaciones de uso excesivo de la fuerza a nivel nacional. Recientemente también se han vivido crisis de confianza en Quebec, Columbia Británica, Alberta, Manitoba y Nueva Escocia.

La respuesta de los políticos de Ontario ha sido expresar públicamente un sesgo favorable a la policía,⁷² insistir en un discurso de mano dura contra la delincuencia⁷³ y desvirtuar las instituciones de justicia penal.⁷⁴ Esto incluye la continua falta de financiación de un servicio público básico que favorece la confianza y la rendición de cuentas.

Para las jurisdicciones que buscan cómo introducir o adaptar un organismo civil de supervisión policial, algunas de las lecciones de la SIU pueden resultar muy útiles. Estas incluyen, aunque no de forma exclusiva:

1. **Garantizar una definición clara de lo que constituye un incidente que entre dentro del mandato del organismo de supervisión**, incluyendo el momento exacto en que debe activarse dicho mandato. Es especialmente importante informar a los organismos policiales de los siguientes puntos:
 - a. *Qué tipo de incidentes exigen una investigación (es decir, una definición clara de lo que se considera “lesión grave”).*
 - b. *En qué casos se solicita rendición de cuentas a un agente de policía conforme al mandato del organismo de supervisión.*
2. **Comunicarse de forma efectiva con la ciudadanía**, incluyendo el hecho de compartir pruebas y de explicar cómo estas pruebas se tuvieron en cuenta en las decisiones finales.
3. **Garantizar la autonomía política** y establecer fuertes cortafuegos para evitar la interferencia política.
4. **Definir y explicar los requisitos necesarios para desempeñar el cargo de director.**
5. **Garantizar un apoyo presupuestario adecuado** y ajustar los presupuestos en función de la demanda de casos.

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

73 Spratt, M. (13 de septiembre de 2024). Ford's crime policies rely on vibes, not evidence. *Canadian Lawyer Magazine*. Recuperado el 18 de mayo de 2025 de <https://www.canadianlawyermag.com/news/opinion/fords-crime-policies-rely-on-vibes-not-evidence/388520>.

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

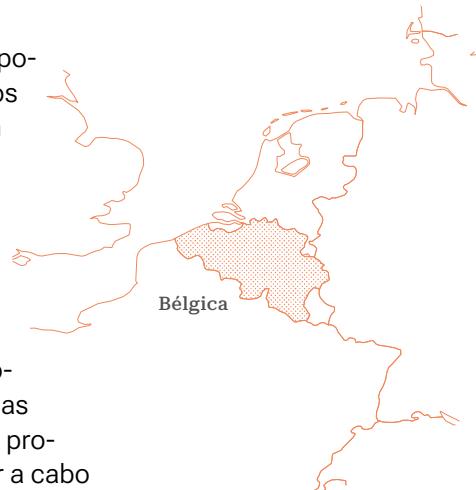
1.4 El Comité Permanente de Control de los Servicios de Policía (Comité P). Bélgica

Pierre-Arnaud Perrouty
Director de la Ligue des Droits Humains

Más allá de garantizar un orden pacífico, el papel principal de la policía en una sociedad democrática es el de proteger los derechos y libertades de las personas. En Bélgica, puede verse reflejado en el primer artículo de la Ley de 1992,⁷⁵ que regula el cuerpo de policía: "Los organismos policiales garantizan el respeto y contribuyen a la protección de los derechos y libertades individuales, así como al desarrollo democrático de la sociedad".

Para conseguir este objetivo, en las democracias se otorga un poder extraordinario al cuerpo de policía: un monopolio de violencia legítima. Esto significa que en determinadas circunstancias establecidas por ley (mayoritariamente en casos de necesidad y proporcionalidad), la policía tiene permitido usar la fuerza para llevar a cabo su cometido. Un poder tan notable como este conlleva una gran responsabilidad, y el cuerpo de policía necesita ser controlado de forma estricta para evitar los casos de abuso. La legitimidad del cuerpo de policía y la confianza que tienen los ciudadanos en él no depende solamente de un marco legal adecuado, sino también de la forma en la que la policía aplica estas normas en sus operaciones. La rendición de cuentas es crucial y es el motivo por el que se necesitan mecanismos de supervisión que garanticen que las prácticas policiales cumplen con la ley.

Si bien el sistema de mecanismos de control policial belga puede parecer bueno sobre el papel, lo cierto es que no consigue brindar ni la protección ni las soluciones adecuadas a las víctimas. **La complejidad de los distintos organismos y procedimientos, junto con la dificultad a la hora de aportar pruebas de abusos policiales, tiene como consecuencia la creencia ampliamente compartida de que interponer una denuncia contra la policía es inútil.** Esa visión, a su vez, alimenta un **sentimiento de impunidad entre los agentes de policía**, creando así un círculo vicioso. A continuación, se describen los mecanismos principales en vigor y se sugieren algunos cambios importantes que son necesarios para mejorar la eficiencia del control policial en Bélgica.⁷⁶



⁷⁵ Ley del 5 de agosto de 1992 sobre las funciones de la policía.

⁷⁶ Este artículo se basa en un informe del *Police Watch* (el observatorio de la violencia policial de la Liga francesa de Derechos Humanos).

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

■ Mecanismos de control sobre el cuerpo de policía

Hubo dos sucesos dramáticos en las décadas de los 80 (una serie de robos con víctimas mortales) y los 90 (el secuestro y asesinato de varios niños) que pusieron de manifiesto fallos graves y la rivalidad entre los organismos de policía de Bélgica. Estos hallazgos tuvieron como resultado una investigación parlamentaria. Las conclusiones que se extrajeron llevaron a la creación de dos organismos policiales independientes entre sí: la policía federal y la policía local, compuesta por unas 180 zonas, en su mayoría correspondientes al territorio municipal. También se creó un organismo de supervisión externo e independiente, el Comité Permanente de Control de los Servicios de Policía (Comité P). **El Comité P fue creado por una ley específica de 1991⁷⁷** junto con el Comité I, responsable de supervisar las actividades de inteligencia, y la Unidad de Coordinación del Análisis de Amenazas. Los objetivos principales de esta ley eran reiterar la obligación de los cuerpos policiales de respetar la Constitución y los derechos fundamentales, para mejorar así la eficiencia de los organismos policiales y conseguir una mejor coordinación entre los cuerpos de policía.

Aparte del Comité P, en Bélgica coexisten muchos más mecanismos de control: organismos de control internos a nivel de la policía local, la Inspección General de la Policía (la AIG, un organismo interno policial), mecanismos disciplinarios, órganos judiciales (fiscales, jueces de instrucción, procedimientos civiles y penales), otros organismos públicos como el Instituto Federal para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, la **Unia (institución pública que lucha contra la discriminación y el racismo)**, el Myria (organismo público de migración y derechos humanos) y el delegado general de los derechos del niño, entre otros. **Estos organismos coexisten, se reúnen de forma regular y colaboran hasta cierto punto.** Un ejemplo es el protocolo de cooperación entre la Unia y el Comité P. **El Comité está obligado por ley a informar a la Unia de los problemas relacionados con el racismo, pero ambos organismos siguen siendo competentes para investigar el racismo en los cuerpos de policía.**

La multiplicación de los organismos públicos genera una sensación de falta de claridad y confusión sobre sus funciones entre los ciudadanos. Además, también hay que añadir el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG), activistas y los medios de comunicación, dado que todos ellos desempeñan una función de control (en palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tienen un papel de supervisores). Todo esto contribuye a que los cuerpos de policía tengan una sensación ampliamente compartida de vigilancia estricta. Sin embargo, la realidad demuestra un nivel importante de inmunidad, especialmente en delitos leves, pero también en delitos más serios e incluso en casos graves de mala conducta.

⁷⁷ Ley orgánica del 19 de julio de 1991 sobre el control policial y de los servicios de inteligencia y la Unidad de Coordinación del Análisis de Amenazas.

■ El caso de estudio del Comité P

El Comité P se presenta a sí mismo como un “organismo externo responsable, bajo la supervisión del Parlamento Federal, de supervisar tanto el funcionamiento general de la policía, los organismos de inspección y de seguimiento como las prácticas policiales de todos los agentes que ostenten poder policial”. Está **dirigido por cinco miembros plenos, designados por el Parlamento para un periodo de seis años renovable**. Tiene un **presupuesto anual de unos 12 millones de euros, una plantilla de unas 70 personas** y un departamento de investigación. **Cualquier persona puede presentar una denuncia de forma gratuita mediante el formulario online** correspondiente.

Por otro lado, **el Comité ostenta amplios poderes de investigación**. Más concretamente, puede reunir información, llevar a cabo investigaciones en el terreno, entrevistar a agentes de policía, pedir acceso a documentos internos, acceder a cualquier dependencia policial, analizar denuncias individuales, identificar rasgos estructurales y emitir recomendaciones.

Estos poderes de investigación contrastan con el historial del Comité. **En la práctica, este traslada la mayoría de las denuncias a organismos internos de supervisión de la policía local, partiendo de la premisa de que el problema se debe a una mala conducta individual de uno o varios agentes de policía**. En estos casos, no tiene ninguna obligación legal de hacer el seguimiento de la denuncia, excepto si el demandante presenta una petición debidamente fundamentada, en cuyo caso el Comité deberá revisar la investigación que haya llevado a cabo la policía. En sus propias palabras, el Comité P “no tiene una función de represión ni poderes punitivos, no cumple con la función de mediación ni está concebido para solucionar problemas individuales entre los denunciantes y los organismos policiales”. En lugar de eso, **el Comité P se enfoca mayormente en producir informes generales y temáticos. Por lo tanto, solamente investiga aquellos casos en los que haya indicios de un fallo estructural**.

■ Críticas principales al Comité P y a los mecanismos de control

A lo largo de los años, el Comité P ha atraído críticas negativas por su falta de independencia, imparcialidad y transparencia, así como por el modo en que trata a las víctimas.

En lo que respecta a su independencia, el problema principal radica en el hecho de que **el departamento de investigación está formado en su mayoría por ex agentes de policía o incluso agentes que volverán a su comisaría tras finalizar un destino de cinco años**. Esta situación puede crear conflictos de intereses. En su informe *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Bélgica*⁷⁸ del 2021, el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura (CAT) expresó su preocupación sobre el predominio del maltrato y el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía. Más concretamente, el Comité destacó “la ineficacia de las investigaciones realizadas por los órganos de supervisión, en particular el Servicio de Investigaciones del Comité Permanente de Control de los Servicios de Policía (Comité P), que está compuesto por miembros estatutarios y por miembros de la policía en comisión de servicio, y que se encarga de las investigaciones pero que debe también detectar fallos de la policía y ayudar a esta última a ponerles remedio, lo que puede crear un conflicto de intereses que podría menoscabar la imparcialidad de esta”.

El CAT instó a Bélgica “que adopte medidas urgentes para examinar de manera independiente y transparente [...], con miras a establecer las políticas preventivas necesarias y a reforzar los mecanismos de supervisión internos y externos”. También **apremió a Bélgica a asegurarse de que “no exista ninguna relación práctica, institucional o jerárquica entre los investigadores y los presuntos autores”**. No obstante, estas valiosas recomendaciones siguen sin implementarse.

La falta de transparencia del Comité P es otro motivo de preocupación. **Si bien publica informes anuales** (aunque algunas veces sea con retraso) **e informes específicos o temáticos, la información disponible sigue siendo limitada** a pesar de algunos avances. Sin embargo, teniendo en cuenta el alcance de sus poderes de investigación, al Comité P podría mejorar mucho a la hora de explicar cómo funciona y qué pueden esperar las víctimas cuando presentan una denuncia. Resulta especialmente evidente cuando lo comparamos con otros organismos de supervisión, como la Oficina Independiente de Conducta Policial (IOPC). Es más, en un informe de *Police Watch*, que se basó en testimonios de víctimas, **se descubrió que el Comité P no ofrece prácticamente ninguna información sobre las consecuencias ni el seguimiento de la denuncia**.⁷⁹ Una de las respuestas típicas del Comité a una víctima es que “las investigaciones han derivado en una serie de conclusiones y recomendaciones” y que “la policía indicó que tomaría en consideración la recomendación de cara al futuro”. Se trata, sin duda, de una respuesta demasiado vaga e insuficiente en términos de información y transparencia. A menudo, las víctimas que presentan

78 Comité contra la Tortura. (2019). *Cuarto informe periódico que Bélgica debía presentar en 2017 en virtud del artículo 19 de la Convención con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes (CAT/C/BEL/4)*. Disponible en español: <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* (pp. 15 - 18). Disponible en francés: https://policewatch.be/files/Rapport%20Police%20Watch%20LDH%202022_FR.pdf

una denuncia esperan obtener una compensación que consista en el reconocimiento del problema y en la garantía de que no volverá a suceder lo mismo con otras personas. Si lo que quieren es una compensación económica, saben que deben dirigirse al sistema judicial.

Estos hallazgos relacionados con la transparencia conducen a una última crítica: para empezar, todo este proceso no fue diseñado pensando en las víctimas. El mismo Comité P insiste en que “no cumple con la función de mediación ni está concebido para solucionar problemas individuales entre los denunciantes y los organismos policiales”. Esta declaración es clave para entender el motivo por el que tantas **víctimas sienten que presentar una denuncia no tiene ningún sentido**. Según un informe del *Police Watch* publicado en 2022, únicamente el 29 % de las víctimas presentó una denuncia, y estas pensaron que el procedimiento es demasiado complejo y que hay margen de mejora en la forma en la que se las atiende y se registran las denuncias.

En términos más generales, la complejidad de un sistema de denuncias y la coexistencia de distintas vías tiene como resultado una impunidad de facto y el desaliento de las víctimas que presentan una denuncia. Hay distintos factores que conducen a esta impunidad. Algunos de ellos son los siguientes: muchas víctimas no denuncian debido a la complejidad o falta de confianza en el sistema; muchas denuncias son consideradas no admisibles o no lo suficientemente graves como para iniciar una investigación; muchas denuncias se descartan por cargos insuficientes; muchas denuncias son desestimadas por los organismos de control o por los jueces por falta de pruebas. Si un denunciante consigue abrirse camino a través de todo lo anterior, es muy probable que la sanción que se imponga a los agentes de policía sea menos severa que para el resto de ciudadanos. En la práctica, todo esto dificulta enormemente que las denuncias puedan prosperar.



© Álvaro Minguito

■ Áreas de mejora

En un informe muy interesante sobre **sistemas de denuncias**,⁸⁰ publicado en 2021 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se hace referencia a una lista de cinco **criterios definidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para evaluar la calidad** de dichos sistemas:

1. **Independencia:** no debe existir ninguna relación institucional ni jerárquica entre los investigadores y los agentes de policía sujetos a la denuncia.
2. **Adecuación:** la capacidad por reunir pruebas relevantes.
3. **Rapidez:** la investigación debe llevarse a cabo de forma puntual, con un calendario que debe cumplirse.
4. **Supervisión pública:** la claridad y transparencia del sistema de denuncias para todas las partes implicadas.
5. **Participación de la víctima:** el denunciante debería ser debidamente integrado en todas las fases del proceso.

En general, los sistemas de denuncias belgas no cumplen con estos criterios. Es difícil establecer prioridades en términos de mejora, dado que cualquier fase del procedimiento puede influir en el desarrollo global del proceso. Sin embargo, podemos mencionar como mínimo tres áreas en las que deben tomarse medidas urgentes para poder avanzar: independencia, accesibilidad y transparencia.

En primer lugar, **es necesario consolidar la independencia del Comité**. Su departamento de investigación debería estar abierto a una gran variedad de perfiles y ya no debería depender principalmente de los agentes de policía. Hay varios perfiles que podrían aportar un conocimiento incalculable al Comité, incluyendo abogados, jueces, doctores, psicólogos, trabajadores sociales, etc. En segundo lugar, el Comité debería ser el único organismo responsable de gestionar las denuncias, dado que se ha demostrado que los controles internos son menos efectivos. La Inspección General de la Policía (AIG) y los organismos internos de supervisión a nivel de zonas policiales deberían dedicarse al control interno y dejar de atender denuncias individuales.

Por otro lado, **sería conveniente mejorar el acceso de las víctimas al Comité**. Una posible opción sería realizar las reuniones a nivel local y no únicamente en una oficina centralizada en Bruselas. También se podría contemplar un mecanismo de “punto de acceso único” que derive a las víctimas al organismo que corresponda. Además, podría ser interesante estudiar la posibilidad de que el Comité desempeñe una función de mediación.

Finalmente, **es necesario un gran esfuerzo para garantizar la transparencia, que incluye una mejor comunicación con las víctimas y una explicación clara de las consecuencias de su denuncia**. El Comité debería trabajar también en su página web para **ofrecer estadísticas globales y datos generales**.

⁸⁰ Organización Internacional para las Migraciones. (2023). *Toolbox WP3*. Disponible en inglés: <https://belgium.iom.int/sites/g/files/tmzbd1286/files/documents/2023-06/toolbox-wp3-en.pdf>.

■ Conclusión: muchos organismos, pocos resultados

Aunque en Bélgica existen muchos mecanismos de control sobre el cuerpo de policía, la visión global es confusa. La mayoría de las víctimas no presentan una denuncia porque no confían en el sistema o porque, en caso de que estén dispuestas a hacerlo, tienen problemas para comprender y desenvolverse en una “jungla de procedimientos”. Una situación como esta provoca confusión en las víctimas y explica el motivo por el que hay tan pocas personas que denuncien. Alimenta la sensación de impunidad y contribuye a debilitar la confianza de los ciudadanos en los cuerpos policiales, dado que en este tipo de casos la rendición de cuentas es esencial. También **alimenta cierto discurso político que afirma que “si no hay denuncias, no hay ningún problema”, algo que dista mucho de la realidad.**

En 2021, otro comité de las Naciones Unidas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), publicó una observación final sobre Bélgica y recomendó “llevar a cabo un estudio exhaustivo para racionalizar y reforzar los procedimientos y los mecanismos de control de los servicios de policía”.⁸¹ Organizaciones internacionales y ONG llevan mucho tiempo manifestando su inquietud respecto a esto. **Es hora de que las autoridades policiales y los partidos políticos reconozcan el problema, algo que marcaría un primer paso hacia el inicio de un debate público** sobre cuál es la mejor forma de estructurar y simplificar los distintos mecanismos de control que existen, inspirándose en recomendaciones internacionales y en la experiencia de otros estados.

“Si no hay ningún tipo de supervisión externa, la policía es esencialmente supervisada por sí misma. Las víctimas suelen mostrarse reacias incluso a denunciar un abuso directamente a la policía, por miedo a represalias o simplemente porque no creen que dé lugar a una investigación seria. Especialmente en los casos de ejecuciones extrajudiciales intencionadas, los procedimientos de denuncias y vías de investigación puramente internos facilitan a la policía el trabajo de cubrir una infracción, afirmar que las ejecuciones fueron justificadas, omitir las remisiones de casos para que sean procesados penalmente o imponer solamente medidas disciplinarias leves para delitos graves. Es importante remarcar que la supervisión externa también desempeña un papel clave a la hora de reforzar la confianza de la comunidad en los organismos policiales y, por lo tanto, puede mejorar la colaboración entre el público y la policía e incrementar la eficacia del cuerpo de policía a la hora de hacer frente a los delitos”.

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).
 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

⁸¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2019). *Observaciones finales sobre el vigésimo y vigésimo primer informes periódicos combinados de Bélgica*. Disponible en español: <https://docs.un.org/es/CERD/C/BEL/CO/20-22>

Capítulo 2

Experiencias territoriales en la implementación de un mecanismo independiente en el Estado español

La creación de órganos externos e independientes con el mandato de investigar graves vulneraciones de derechos humanos a manos de la Policía ya es una realidad en algunos territorios del Estado, que cuentan con competencias delegadas en materia de seguridad. En concreto, en la Comunidad Autónoma Vasca funciona desde el año 2021 la **Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco**, creada en

el marco del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco (artículos 17 a 21). A su vez, la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policias de Navarra, establece en su artículo 7 la creación del **Comité de Buenas Prácticas y Transparencia de las Policias de Navarra**, reconocido como un “mecanismo externo de control y supervisión en materia de Ética y Deontología Policial”.⁸² Si bien debía constituirse en el período de un año desde la entrada en vigor de la ley (2018), hasta la fecha de publicación de este informe, no se conoce que su puesta en funcionamiento se haya hecho efectiva.



Cataluña, junto con **Canarias**, son actualmente los únicos territorios con cuerpos de policía autonómica propios (los Mossos d'Esquadra y el Cuerpo General de la Policía Canaria) que, todavía hoy, no cuentan ni prevén un órgano de esta naturaleza. En el caso catalán, su aprobación fue rechazada en diciembre de 2022, en el marco de la Comisión de Estudio sobre el Modelo Policial del Parlamento de Cataluña. Durante el debate previo a la votación, diversas personas expertas y organizaciones de derechos humanos presentaron sus sugerencias y apoyo a este tipo de órganos, las cuales fueron desestimadas por mayoría parlamentaria, a pesar de la experiencia y recomendaciones internacionales que avalan su creación.⁸³

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

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

2.1 La Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco.

Observatorio de Derechos Humanos de Euskal Herria
Euskal Herriko Giza Eskubideen Behatokia - GEBehatokia

La sociedad vasca ha demandado de forma constante la transparencia y la vigilancia de las instituciones que prestan servicios de seguridad. **La acción policial y la percepción ciudadana de seguridad han sido atravesadas por un conflicto de naturaleza política que ha configurado dicho servicio público y su visión ciudadana.** En las últimas décadas se han registrado gravísimas vulneraciones de derechos humanos por parte de aparatos oficiales, las cuales todavía están bajo investigación, necesitadas de reconocimiento y reparación, que a su vez han configurado una reacción social muy reivindicativa y exigente.

Entre estas posiciones críticas con el modelo policial se enmarcó, por ejemplo, el debate sobre la creación de un mecanismo vasco para la prevención de la tortura, en implementación del Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas Contra la Tortura. Posteriormente, han surgido plataformas y dinámicas populares concretas a raíz de graves hechos de violencia policial. Plataformas sin apenas recursos ni voluntad de continuidad, más allá de denunciar el caso concreto y dar apoyo a las víctimas y a sus familias. Se puede considerar que todas ellas han mantenido un hilo conductor común: una **exigencia de cambios en el modelo policial que acoja métodos menos violentos y lesivos**, más proporcionados y, por supuesto, **una gobernanza de la policía con mayor transparencia y adopción de responsabilidades.**

Todas estas demandas han cristalizado en la puesta en marcha de mecanismos internos y externos de control y monitoreo, con una efectividad desigual. Podemos adelantar que **el control y la transparencia sobre las actuaciones policiales es una tarea pendiente en la realidad vasca y un reclamo insistente de la sociedad civil**, que reivindica su espacio. En las siguientes líneas se presenta un balance de la situación actual y la efectividad de uno de los órganos pioneros en el Estado, por su carácter único en todo el territorio: la Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco (CCTPPV).^{84 85},



84 La creación de este órgano de control está estrechamente relacionada con la muerte del joven Iñigo Cabacas por el impacto de una bala de goma en el transcurso de una intervención de la Ertzaintza en abril 2012, en Bilbao. La posterior investigación judicial no pudo identificar al autor del disparo y la sentencia señaló de forma clara cómo la falta de investigación interna y custodia de pruebas condicionaron el resultado de dicha resolución.

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

■ Funciones y composición

Esta Comisión, recogida en la Sección 2.^a de la Ley de Policía del País Vasco,⁸⁶ es un órgano colegiado “con autonomía funcional respecto de la institución policial y del departamento del Gobierno vasco competente en materia de seguridad, con el fin de **reforzar la legitimidad y confianza de la ciudadanía en la neutralidad y objetividad de los controles sobre la actividad policial**” (art. 17.1. El destacado es de la edición).

Así, debe realizar análisis sobre “cualquier conducta o práctica **en el seno de la Ertzaintza o Policía local** respectivamente, sobre la que se hayan recibido quejas sobre vulneración de derechos u otras en las que exista seria preocupación sobre el impacto en la confianza de la ciudadanía” (art. 17. 2.a). A la vista de los estudios realizados, podrá “**recomendar buenas prácticas; identificar patrones de conducta o prácticas recurrentes** que no resulten acordes con el Código deontológico policial o vulneradoras de derechos, así como proponer medidas correctoras o preventivas” (art. 17.2.c. El destacado es de la edición).

Con respecto a la composición, según el artículo 18, **está integrada por la persona que ostente la presidencia** (elegida por la Comisión en pleno) y **cinco vocales, nombrados a propuesta del Consejo de Seguridad Pública de Euskadi**, atendiendo al principio de presencia paritaria de mujeres y hombres, entre personas de reconocido prestigio, solvencia y experiencia en áreas tales como la seguridad pública, el derecho, la sociología, la medicina, la psicología y la ética. **Una tercera parte deberán ser personas con antigüedad mínima de 15 años en el cuerpo** y otra tercera parte, personas con prestigio académico en la materia (derecho, sociología, medicina, psicología y ética). **Su nombramiento es por cinco años**, contados desde la publicación de su designación en el cargo. “Dicho nombramiento solo podrá ser renovado en dos ocasiones por periodos de la misma duración” (art. 18.2.).

Respecto al régimen económico para su actuación, la ley establece que se contendrá una partida específica suficiente en los presupuestos de la comunidad autónoma para que la Comisión pueda realizar sus trabajos. En cumplimiento de tal precepto, dicha partida está contenida en el presupuesto del Gabinete del Consejero. Así pues, **en los últimos presupuestos, su asignación ascendía a 22.000 euros. Las personas integrantes no reciben retribución alguna**, siendo las dietas los gastos de dicha dotación.

Más allá de estos preceptos, no existe ninguna especificidad normativa más sobre el funcionamiento de la Comisión. Las 6 personas que la integran deben encargarse de las labores administrativas, de planificar la investigación, de sacar las conclusiones, elaborar las recomendaciones, etc.

86 España. (2020). *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, 220, 15 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-9740>.

■ Sobre las investigaciones de la Comisión

Una cuestión controvertida es su **capacidad de intervenir**, según el artículo 19, a solicitud del titular del departamento del Gobierno vasco competente en seguridad, de la autoridad municipal o del Ararteko (Defensor del Pueblo del País Vasco), en relación con quejas sobre vulneración de derechos o que generen “preocupación en la confianza de la ciudadanía”. En ese sentido, **la intervención de oficio con carácter preceptivo de la Comisión se restringe a casos en que “se hubiera producido el fallecimiento o lesiones graves de una persona”**, una intervención que, a su vez, también **tiene restringido atender a quejas de particulares**. En estos casos específicos de fallecimiento o lesiones graves, “la Ertzaintza o el Cuerpo de Policía local tendrán la obligación de comunicar tal circunstancia de inmediato a la comisión” (art. 17. 2.b. El destacado es nuestro).

Cuando un caso sea admitido, “los o las responsables policiales deberán facilitar a la comisión el acceso a las instalaciones policiales, así como a los datos, documentos, bases de datos, grabaciones de vídeo y audio de la comisaría y la consecución de todo tipo de archivos policiales. **Todos los trabajadores y trabajadoras de la Policía están** obligados a colaborar **en la investigación** acudiendo a las citaciones y proporcionando los datos e información que resulten precisos. En ese sentido, toda estructura o edificio de la Policía tendrá acceso ilimitado, en cualquier momento y sin notificación previa” (art. 19.3. El destacado es de la edición).

“**Si los hechos analizados por la comisión son de una investigación penal en curso, lo pondrá en conocimiento de la autoridad judicial competente con el fin de no interferir en la investigación penal, ni en la reserva de sus actuaciones**. En tal caso, el personal investigado en las diligencias penales no tiene la obligación de colaborar con la comisión y, si esta precisa del acceso a documentación administrativa relacionada con el caso o la realización de inspecciones *in situ*, la comisión deberá obtener la aprobación previa de la autoridad judicial actuante” (art. 19.4. El destacado es de la edición).

Una vez finalizado el estudio, **la comisión tiene capacidad para formular recomendaciones con medidas correctoras, preventivas o de mejora**. Es necesario señalar que **no se contempla reparación a víctimas, ni su participación en el proceso**. La normativa tampoco establece procedimientos sancionadores o disciplinarios contra los agentes implicados. Si en cualquier momento la Comisión aprecia la existencia de un posible ilícito penal o administrativo, debe ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes.

■ Análisis de la actividad de la Comisión

El presente análisis se soporta sobre los expedientes incoados, las decisiones adoptadas y las recomendaciones que ha cursado al Departamento de Seguridad del Gobierno vasco, todas ellas accesibles en su página web:⁸⁷

Año	Expedientes publicados	Admitidos	Inadmitidos	Acuerdos	Abiertos
2021	5		5		
2022	2 (+ informe de medidas)	1	1		
2023	2 (expediente + informe)	2			
2024	4	2	2	4	2
2025				2	2
TOTAL	13	5	8	6	4

— Casos admitidos

Respecto a los 5 casos admitidos y resueltos, la casuística es la siguiente:

(Expediente 1/2022): detención de dos personas por una unidad policial de la Ertzaintza, ocurrida en el mes de junio de 2021 en el barrio de San Francisco de Bilbao. Dichas personas denunciaron los hechos por un presunto delito contra la integridad moral. El caso de San Francisco es el más significativo de la Comisión. Propuso medidas correctoras contundentes que fueron recogidas por el Gobierno vasco, según un documento enviado por este en respuesta a la Comisión.

(Expediente 3/2023): el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz pidió actuar a la Comisión ante una actuación de la Policía Local, en marzo de 2023. Según se afirmaba, en su transcurso había resultado lesionado un menor de edad, que circulaba en patinete, tras una discusión con los agentes locales. La Comisión recomendó promover de oficio una investigación interna, establecer protocolos para la elaboración de los atestados en aquellos casos en los que se recurriera al uso de la fuerza durante una intervención policial, así como estudiar el empleo de acciones procesales dirigidas a posibilitar el seguimiento de las actuaciones judiciales por parte de la Administración, cuando de la conclusión de estas dependa la resolución del expediente disciplinario.

⁸⁷ Se puede consultar toda la actividad de la Comisión y sus expedientes en: <https://www.euskadi.eus/comision-de-control-y-transparencia-de-la-policia-del-pais-vasco/web01-s2segur/es/>

(Expediente 4/2023): agentes del colectivo “Ertzainas en lucha” cortaron una carretera y el tranvía frente al Parlamento en el marco de una protesta, en junio de 2023. Ante ello, se denunció que los *ertzainas* encargados de la seguridad no actuaron y, al contrario, aplaudieron comportamientos con abrazos a sus compañeros. La Comisión recomendó (a pesar de reconocer la mala praxis por parte de los *ertzainas* que debían controlar el tráfico) reforzar la formación en Código deontológico.

(Expediente 1/2024): actuación policial durante los carnavales de Tolosa que acabó con heridos graves; entre ellos, un joven mutilado en el ojo por bala de *foam*. La Comisión emitió recomendaciones con el fin de revisar la regulación del uso y control del armamento, la munición y otros elementos antidisturbios, así como establecer pautas de uso del proyectil SIR-X. No incorporó recomendación de sanciones, a pesar de reconocer mala praxis en el uso de estos proyectiles.

(Expediente 8/2024): en agosto de 2024, y tras haber provocado un accidente, falleció una persona detenida en Errenerteria-Irun. El fallecido perdió el conocimiento cuando permanecía esposado contra el suelo. La Comisión concluyó que no se advertían “elementos que permitan inferir la existencia de irregularidades operativas o desviaciones de los estándares procedimentales por parte de la actuación policial”, por lo que no se propuso ninguna medida correctora.

— Casos inadmitidos

A partir del análisis de los expedientes, se cuentan un total de ocho casos inadmitidos al ser una persona particular o colectivo quien solicitó la apertura del expediente, lo cual es incompatible con el artículo 19 de la Ley.

Hay que indicar que, en 4 de estos 8 casos, la CCTPPV no apreció indicios de actitudes violentas por parte de la Policía, si bien existen otros 4 expedientes en los que los hubo y la Comisión no actuó, al no contar con el impulso de la autoridad competente (municipal o Gobierno vasco) y no considerarse lo suficientemente grave para actuar de oficio.

— Acuerdos

La emisión de acuerdos por parte de la CCTPPV no responde a un patrón claro. Parecería ser que el acuerdo tiene la intención de sustituir al expediente; sin embargo, en el 2024, convivieron ambos términos: el expediente 8/2024 es un acuerdo, por ejemplo. Y entre los acuerdos de 2024 y 2025 se observa una petición de información, una negativa a la investigación y cuatro aperturas de estudio. En los años 2021, 2022 y 2023 no se utiliza esta terminología, optando por “expedientes” o “informe de expediente”. En cualquier caso, la mezcla de terminología y el uso indistinto del propio término dificulta el seguimiento y el control.

En un caso de especial relevancia en el que falleció un joven con brotes psicóticos en Astigarraga, tras una detención en la que se empleó violencia, la CCTPPV empleó el acuerdo para desestimar irregularidades en el caso, ya que “fallece en la ambulancia en traslado”, por lo que estima que no le compete y, por tanto, que no procede de oficio. Lo que hace es requerir futura información al Departamento por si hubiera novedades.

— Casos abiertos

Existen en la actualidad 4 casos abiertos sobre los que la Comisión no se ha pronunciado. Algunos de estos casos son los que más repercusión social han tenido. En cuanto a los tiempos, actualmente alguno de ellos se prolonga por más de 16 meses de antigüedad, ya que estar sometidos a procedimiento judicial o investigación interna retrasa cualquier recomendación de la Comisión.

■ Recomendaciones realizadas por la CCTPPV

En los cinco casos en los que se ha emitido informe de recomendaciones, se puede concluir que los principales elementos que la Comisión destaca son los siguientes:

1. Habitual referencia a reforzar la formación sobre el Código deontológico.
2. Petición de revisión de protocolos referidos a la práctica de detenciones.
3. Mejora de los protocolos para la elaboración de atestados en caso de detención con violencia.
4. Necesidad de promover de oficio investigaciones internas en casos de actuaciones contrarias al Código deontológico y tener conocimiento activo del recorrido judicial de las actuaciones policiales.

Es importante resaltar que solo existe una referencia a incluir como falta disciplinaria la desatención de las obligaciones del Código deontológico, y que existe un único caso en el que la Comisión pide información concreta sobre los agentes.

Ante heridos por proyectiles (un único caso resuelto), las recomendaciones se centran en revisar el uso y control del armamento, pero no citan recomendaciones de actuación para agentes que han podido ocasionar heridos.



Como se ha dicho, las recomendaciones de la Comisión van mayormente dirigidas a reforzar la formación y los protocolos, pero, si bien hay cierto interés indagatorio por los hechos, no se establecen responsabilidades concretas ni incumplimiento de protocolos o del Código deontológico.

■ **Vinculación de los casos atendidos por la CCTPPV y la Jefatura de Asuntos Internos**

Según la información presentada por el Departamento a solicitud de grupos parlamentarios (expediente 13/10/05/03/00409), entre 2020 y 2025 se abrieron 61 investigaciones internas por abusos policiales, siendo incoados 13 expedientes disciplinarios. Existe otra información remitida en el expediente 13/10/07/02/00133, donde se indica que “el número de expedientes disciplinarios abiertos por falta grave y muy grave en la Ertzaintza ha sido de 35 en el año 2022, 28 en el año 2023 y 15 en el año 2024 (hasta el 26 de junio)”, sin ningún tipo de especificación sobre el tipo de expediente disciplinario.

Esto deja un amplio margen para la actividad de la Comisión, que debería haber tenido conocimiento de dichos casos por requerimiento de las autoridades, si el criterio de gravedad para actuar de oficio no se produce. Recordemos que el criterio de atribución de un caso por parte del consejero a la Comisión es la existencia de una “vulneración de derechos” u “otras en las que exista seria preocupación sobre el impacto en la confianza de la ciudadanía”. El desconocimiento (u occultación institucional) de la conducta lesiva y, por ende, la inexistencia de “preocupación” o “impacto en la confianza” social, evita la intervención de la Comisión. Un impedimento esencial en la transparencia y desarrollo de la **labor de la CCTPPV, que queda a merced del criterio de las autoridades que tienen la legitimidad de solicitar la intervención** y, a su vez, de ocultar el caso.

■ **Conclusiones**

- Si bien se reconoce a la CCTPPV su “autonomía funcional”, su creación por la propia Ley de Policía, la inclusión en su composición de dos funcionarios policiales, así como la supeditación a la solicitud de intervención emitida por el consejero de Seguridad en la mayoría de los supuestos, la hace **totalmente dependiente de la estructura policial y del gobierno**. La propuesta de sus miembros recae, asimismo, en el Departamento de Seguridad. **Mientras no se adopten mecanismos que aseguren su independencia en la constitución y capacidad de obrar, no se puede invocar su autonomía.**
- No hay una relación entre las investigaciones de la CCTPPV por presunto uso indebido de la fuerza o abuso policial y la fotografía final de la actuación de la Jefatura de Asuntos Internos en expedientes disciplinarios. A pesar de que los cometidos son diferentes (el de la CCTPPV, el control y emisión de recomendaciones; el de la **Jefatura de Asuntos Internos**, la imposición de sanciones), **no se aprecia una coordinación**, ni siquiera una mera coherencia en las actuaciones.
- Los expedientes que la CCTPPV inadmite por falta de legitimidad de la persona reclamante son muestra de la **confusión sobre los sistemas de control, queja o investigación interna de la policía vasca**, siendo que acceden al órgano que no es idóneo para satisfacer la expectativa ciudadana de verse amparada.

- Mientras que la iniciativa del consejero para solicitar una investigación se basa en la “vulneración de derechos” u “otras en las que exista seria preocupación sobre el impacto en la confianza de la ciudadanía”, el hecho para incoar un expediente por parte de la Comisión tasa el daño causado: “fallecimiento o lesiones graves”. **Además de dos varas de medir, el primer término es subjetivo y adolece de un baremo o categorización imparcial y concreción suficiente.** Se observa que la Comisión ha demostrado cierta voluntad expansiva o interpretación provictima en la asunción de casos, pero la falta de una habilitación más precisa afecta a la legitimidad de su intervención.
- **La dilación en el tiempo de respuesta**, retrasando el fin del expediente, resta efectividad y autoridad a la CCTPPV. En algunos casos, por la propia dinámica de trabajo, en otros porque el caso se encuentra *sub judice*. Pero en otros, se debe a la falta de respuesta del Departamento a los requerimientos de la Comisión, lo que resulta más intolerable.
- En línea con lo anterior, la potestad del consejero de apartar un caso grave de violencia policial “que impacta en la confianza de la ciudadanía” en la actuación futura de la CCTPPV supone liberar a su titular de la presión mediática y social, posterga una dación de cuentas inmediata y **frustra la obligación de asunción de responsabilidades políticas.**
- Como se extrae de los expedientes, el relato de hechos que establece la CCTPPV no es siempre satisfactorio en cuanto a profundidad y exposición de los hallazgos, más allá de los datos puestos a disposición por el Departamento. **No tiene realmente capacidad de investigación independiente ni, por lo tanto, de realizar un relato independiente de hechos pormenorizado.**
- El Gobierno vasco mantuvo interacción pública con la CCTPPV en un solo caso, precisamente en respuesta al primer expediente e informe de recomendaciones emitido por dicho órgano en estudio. Entonces dijo asumir las indicaciones emitidas y anunció adoptar mecanismos correctores. Sin embargo, no se realiza un seguimiento por parte de la CCTPPV de esas correcciones que se dijo acometer, ni se evalúa su efectividad en los casos posteriores.
- **La reiteración de recomendaciones** (más formación, revisión de protocolos...) **sin evaluación de su implementación**, acaba resultando hueca e ineficaz.
- La desconexión entre **los mecanismos de monitoreo interno** (Ekinbide —sistema de quejas ciudadanas—, JAI —Jefatura de Asuntos Internos— y CCTPPV) se justifica en que tienen mandatos y atribuciones diferentes, pero **no se complementan como un sistema integral**. No hay un examen de compatibilidad entre los expedientes de la Comisión con la imposición de sanciones disciplinarias o si de la investigación interna se deberían/ podrían extraer recomendaciones o medidas correctoras para la mejora del servicio.

- **No se conoce ninguna interacción de estos mecanismos internos con los externos** (sociedad civil y Ararteko), actuando en la práctica como verdaderos departamentos estancos. Dotar de más medios, relevancia y proyección pública a estos últimos conllevaría, sin duda, una mejoría en las herramientas de transparencia.

Otras aportaciones más generales que podrían suponer, además, beneficios en la corrección y desarrollo de estos mecanismos, son las siguientes:

- Implementación de la figura de la víctima de infracción administrativa y dar contenido a dicho estatus, según el artículo 31 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas. Según dicho artículo, “se establece la figura de víctima de la infracción” dentro de un expediente administrativo disciplinario. “La persona instructora deberá identificar a cualquier persona que pueda tener cualquier tipo de interés individual o colectivo, dada su condición de persona afectada, a quien se deberá trasladar toda la información relativa al procedimiento, para poder personarse y alegar los intereses que considere oportunos”.
- En conexión con dicha Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, **delimitar el principio de veracidad del agente de la autoridad** en la línea del artículo 37.7: “En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de las personas interesadas en el procedimiento. A tal efecto, los informes y declaraciones de los agentes de la autoridad deberán ser motivados y coherentes, es decir, lógicos, razonables y basados en la experiencia común del comportamiento humano, y admitirán la prueba en contrario”.
- Reforma de la Ley del Ararteko para, entre otras cosas, otorgarle medidas para hacer efectivas sus iniciativas de monitoreo, así como dotar de obligatoriedad a sus solicitudes de información para que sean atendidas.
- **Revisión en conjunto de los mecanismos de control y transparencia, evitando su solapamiento y duplicidad. Reforzar su independencia y neutralidad, también económica.**
- **Promover un debate amplio y participativo sobre el modelo policial** y las necesidades actuales de dicho servicio público, que permita involucrar, de forma real y con contenidos, a la sociedad civil organizada.

“Un sistema de quejas independiente y eficaz es esencial para garantizar y mantener la confianza y credibilidad públicas en la policía, y sirve como una protección fundamental contra el maltrato y la mala conducta. Un organismo independiente de quejas contra la policía (IPCB, por sus siglas en inglés) debería constituir una parte central de dicho sistema”.

Consejo de Europa. (12 de marzo de 2009).
Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human Rights.

Capítulo 3

Creación de un órgano externo e independiente de monitoreo y análisis de las actuaciones policiales: elementos para el debate en el Estado español

En los últimos años, diferentes organismos internacionales —incluido el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2025), el Comité contra la Tortura (2023), el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (2007)⁸⁸ y el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2023)⁸⁹— han recomendado al Estado español, en repetidas ocasiones y por medio de afirmaciones explícitas, la creación de un mecanismo externo e independiente de investigación efectiva de quejas y/o denuncias de malos tratos y/o tortura por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Recientemente, en julio de 2025, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas insistió de nuevo en ello en sus *Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico de España*:

“25. Recordando las anteriores observaciones finales [CCPR/C/ESP/CO/6, párr. 14], el Comité insta al Estado Parte a que prosiga sus esfuerzos por:

[...]

(e) Establecer un mecanismo independiente con competencias para investigar todas las denuncias de tortura y malos tratos por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad, dotándolo de recursos suficientes que le permitan recopilar y publicar datos coherentes y desglosados sobre dichas denuncias”.⁹⁰

De forma más directa, en 2017, en una carta dirigida al entonces ministro del Interior español, Juan Ignacio Zoido, el también entonces comisario de derechos humanos del Consejo de Europa, Nils Muižnieks, instó al Estado a garantizar el desarrollo de “investigaciones rápidas, independientes y efectivas de todas las denuncias de mala conducta policial”, con el objetivo de asegurar los procesos de rendición de cuentas pertinentes de todas ellas y preservar la confianza de la ciudadanía en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS). Muižnieks hacía mención explícita a los hechos de violencia

⁸⁸ Comité Europeo para la Prevención 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*. Consejo de Europa, para. 16. Disponible en inglés: <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*. Consejo de Europa, para. 111. Disponible en inglés: <https://rm.coe.int/report-on-spain-following-the-visit-from-21-to-25-november-2022-by-dun/1680aaeb17>.

⁹⁰ Comité de Derechos Humanos. (2025). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España (CCPR/C/ESP/CO/7)*. Naciones Unidas, para. 25 e. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FESP%2FCO%2F7&Lang=es.

policial registrados en el marco de la celebración del referéndum del 1 de octubre de 2017 en Cataluña.

En esa misma comunicación, el Comisario recordó al Estado la recomendación que ya le elevó en 2013, relativa a la creación de un mecanismo independiente, tras constatar que “los mecanismos existentes no eran suficientes para garantizar la sanción adecuada de todos los casos de abuso policial, así como la reparación efectiva de las víctimas de dichos abusos”.⁹¹ Muižnieks puso a disposición del Gobierno de entonces las orientaciones del Consejo de Europa en la materia, así como ejemplos de otros Estados miembro que ya habían avanzado en este ámbito. “En esta ocasión, le insto una vez más a que examine esta posibilidad”, concluía en su carta.

Su antecesor, Thomas Hammarberg, ya había promovido este tipo de órganos mediante la emisión de una opinión pública en 2009 sobre la resolución independiente y eficaz de quejas contra la policía. En ella defendió que “la existencia de un sistema independiente y eficaz de denuncias contra la policía es fundamental para el buen funcionamiento de un servicio de policía democrático y responsable”⁹²

Por su parte, en 2010, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, profundizó en la necesidad de estos órganos mediante un informe específico sobre la materia, en el que analizó los obstáculos existentes para una supervisión externa eficaz y propuso directrices a los gobiernos para la creación y el funcionamiento de mecanismos independientes efectivos. Alston fue claro en señalar que “si no hay ningún tipo de supervisión externa, la policía es esencialmente supervisada por sí misma” y que este tipo de órganos también desempeñan “un papel clave a la hora de reforzar la confianza de la comunidad en los organismos policiales” y, en consecuencia, en “incrementar la eficacia del cuerpo de policía a la hora de hacer frente a los delitos”⁹³.

Por último, importantes organizaciones de la sociedad civil, como Amnistía Internacional o la Open Society Justice Initiative, han avanzado también en el estudio y análisis de este tipo de órganos, con el objetivo de establecer elementos clave y lecciones aprendidas para su implementación.⁹⁴

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

92 Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa. (2009). *Opinión del Comisario de Derechos Humanos sobre la resolución independiente y eficaz de denuncias contra la policía*. Consejo de Europa. Disponible en: <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). Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Disponible en inglés: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/14/24/Add.8.

94 Amnistía Internacional. (2015). *El control de la policía*. Disponible en: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_el_control_de_la_policia_sp.pdf?x89410; Amnistía Internacional. (2021). *Policías bajo la lupa: cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía en las Américas*. Disponible en: <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 en: <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>.

Con base en todo este recorrido y experiencia internacional, el presente capítulo aborda los elementos clave de debate para la implementación de un órgano de esta naturaleza en el Estado español que haga efectiva la investigación de graves vulneraciones de derechos humanos por parte de las FCS. El primer apartado recoge una propuesta concreta para su desarrollo en el marco estatal y territorial (cuando existan competencias delegadas en seguridad); el segundo se centra en los aspectos normativos y legislativos para su creación, mientras que el tercero pone el foco en su cabida en el actual sistema judicial.

3.1 **Mandato, composición y funciones de un eventual mecanismo externo e independiente en el Estado español: una propuesta desde la sociedad civil.**

Irídia – Centro de Defensa de Derechos Humanos

El establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas se advierte, a nivel internacional, como una cuestión crucial en términos de democratización de la Administración Pública. Los organismos internacionales coinciden en el hecho de que, para garantizar una rendición de cuentas efectiva, es necesario un **sistema integral de múltiples actores que ejerzan contrapeso y refuerzo mutuos**. Tal sistema comprende estructuras internas de rendición de cuentas dentro del propio organismo policial (divisiones de asuntos internos); de rendición de cuentas ante los poderes del Estado, en especial, el poder judicial; de rendición de cuentas pública ante el conjunto de la ciudadanía, y de rendición de cuentas ante mecanismos de supervisión externa.

La creación de este tipo de órganos no es, por tanto, una invención nueva o aleatoria de las organizaciones de derechos humanos, sino que responde a una necesidad expresa del conjunto de la sociedad frente a una institución, la policial, a la que el Estado ha delegado competencias sancionadoras y de uso legítimo de la fuerza, que comprometen ni más ni menos que el ejercicio y goce de derechos fundamentales. Estamos hablando, además, de la **obligación de los Estados de prohibir de forma absoluta la tortura** o cualquier trato cruel, inhumano y/o degradante, **entendiendo que la investigación de estas denuncias** —y de su sanción cuando corresponda— **es una parte esencial de este compromiso vinculante**, adquirido en distintos tratados internacionales.

En ese sentido, no puede obviarse que el Estado español ha sido condenado hasta en 13 ocasiones por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) por vulnerar el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH): doce en su vertiente procesal —por no investigar denuncias de tortura— y dos en su vertiente sustantiva —por haber cometido un delito de torturas y/o malos tratos.⁹⁵

95 En el caso *Portu Juanenea y Sarasola Yarzabal c. España* (2018) la sentencia condenó al Estado tanto en la vertiente sustantiva como procesal. Ver Anexo 4 en Irídia, Novact & RIS. (2022). *Transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español* (p. 132). Disponible en: <https://iridia.cat/wp-content/uploads/2022/10/Transparencia-y-mecanismos-de-control-de-los-cuerpos-policiales-en-el-Estado-espanol-INFORME.pdf>



Bajo ese marco, y con el fin de articular una propuesta transversal y colectiva que recogiera la experiencia y recomendaciones internacionales, en abril de 2024, con el impulso de Irídia y Novact, se constituyó una **mesa de trabajo integrada por 18 personas, con amplia experiencia en la materia**, procedentes de diferentes territorios del Estado y diversos campos de trabajo (académico, criminológico, policial, forense, jurídico, de derechos humanos, etc.).⁹⁶ Esta mesa,⁹⁷ que también contó con el apoyo y participación de Amnistía Internacional y Omega Research Foundation, se estableció como un espacio de encuentro y articulación que dio lugar a varias sesiones, que concluyeron con la elaboración del **Plan de Acción para la mejora y modernización de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español**.⁹⁸ Este documento se configura como una hoja de ruta en materia de política pública, con 36 recomendaciones concretas divididas en tres bloques temáticos, cuya finalidad es elevar los estándares internacionales en la materia.

El primero de estos bloques está dedicado a definir una **propuesta inicial** para la creación de un mecanismo de esta naturaleza que, si bien merece precisar y aterrizar aspectos técnicos más concretos, apunta a un horizonte compartido de elementos clave que han de configurar la esencia de este órgano. Esta es, por tanto, una primera aproximación que ya ha sido trasladada a los parlamentos del País Vasco, Navarra y Cataluña, así como a sus respectivas direcciones generales de policía, además de a varios grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados.

Cuando se habla de un mecanismo externo e independiente de investigación y monitoreo, se hace referencia a una **oficina especializada con el mandato de supervisar el funcionamiento de las instituciones policiales y los actos de sus miembros**. Algunos de los puntos clave a tener en cuenta a la hora de crear un mecanismo de esta naturaleza son: el marco legal, el mandato y sus funciones, la selección del personal, la accesibilidad, el presupuesto asignado, los recursos técnicos disponibles, la transparencia y rendición de cuentas y la participación de las víctimas y la sociedad civil, entre otros. El desarrollo de algunos de estos puntos, que se recogen a continuación, es, en esencia, una **trasposición del trabajo colectivo realizado en la mesa de expertas** creada para la ocasión en 2024.

⁹⁶ Irídia [@centre_IRIDIA]. (2024, 11 de abril) *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/177836888945357979

⁹⁷ Formaron parte de este proceso (por orden alfabético): 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, Amadeu Recasens Brunet. Con el apoyo técnico y coordinación de los equipos de Irídia - Centro de Defensa de Derechos Humanos (Siham Jéssica Korriche e Irene Urango Montilla) y de Novact (Serlinda Vigara Mas).

⁹⁸ VV.AA. (2024). *Plan de Acción para la mejora y modernización de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español*. Irídia y Novact. Disponible en: https://iridia.cat/wp-content/uploads/2024/06/pla-accio-A5_CAST_digital.pdf

■ El marco legal y su asignación presupuestaria

Con el fin de garantizar la sostenibilidad y el cumplimiento de su mandato, Amnistía Internacional ha sido clara al manifestar que **el establecimiento de estos mecanismos debe hacerse por ley**. Si los elementos constitutivos de este órgano se dejan a decisión del nivel administrativo, se corre el riesgo de que quede sometido a cambios y presiones políticas, así como a injerencias indebidas de las autoridades ejecutivas o de intereses particulares, que a la larga comprometerán su independencia e imparcialidad.⁹⁹



© Àlvaro Minguito

En esa misma línea se ha posicionado la Open Society Justice Initiative (OSJI), que insiste en la necesidad de que esta **se diferencie de la legislación que regula a las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** (FCS). Tener legislaciones separadas, asegura la OSJI, ayuda a garantizar su independencia, permite clarificar mejor su mandato y definir sus poderes, a la vez que facilita su reforma en caso de que el mandato quede establecido bajo un marco demasiado estrecho o amplio.¹⁰⁰

La OSJI también destaca que otra ventaja de la definición por ley es que, a menudo, su aprobación lleva asociada una partida presupuestaria, necesaria para su implementación. En ese sentido, es clave destacar que no dotarle de recursos económicos o que estos sean muy limitados puede ser una forma de disminuir las capacidades del mecanismo. En consecuencia, resulta fundamental que **su presupuesto quede definido en una línea propia de financiación y que se dote al organismo con los recursos económicos necesarios** para no tener limitaciones.¹⁰¹ Además, para mayor garantía, se promueve que el presupuesto sea asignado por el poder legislativo y se haga público.¹⁰²

Bajo esa lógica, se considera clave que en el caso del Estado español se promulgue una **ley propia**, que otorgue al mecanismo **autonomía reglamentaria, organizativa, funcional y presupuestaria respecto a la institución policial y al ministerio de Interior**, con la finalidad de reforzar la legitimidad y la confianza de la ciudadanía en la neutralidad y objetividad de los controles sobre la actividad de las FCS. En esa línea, el órgano constituido debería **rendir cuentas ante el Congreso de los Diputados**, tener capacidad de comunicar sobre aquellos temas que considere de interés, más allá de la presentación de un informe anual, y estar dotado de fondos suficientes para dar respuesta de forma adecuada a su mandato, así como a todas las funciones reconocidas por ley.¹⁰³

99 Amnistía Internacional. (2015). *El control de la policía* (p. 15).

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

101 *Ibid.*

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

103 Para profundizar en el debate sobre la reglamentación normativa del mecanismo, puede consultarse el apartado 3.2. del presente informe.

■ Composición y elección de sus miembros

Otro de los retos existentes es la configuración del personal que integra este tipo de mecanismos, en la medida en la que, si bien se aboga por una total independencia de los cuerpos policiales en este tipo de investigaciones, a su vez, son los mismos cuerpos policiales los que, en cada Estado, disponen mayormente de los recursos y conocimientos técnicos para llevar a cabo investigaciones criminalísticas a través de las respectivas policías judiciales. Ello supone un reto importante en términos de formación de personal y de desvinculación del cuerpo. La selección del personal debe, por tanto, ser transparente, basada en las aptitudes, competencias e integridad personal, siendo claros los procedimientos de separación del cargo.¹⁰⁴

En ese sentido, se estima que el mecanismo de nueva creación **debe contar con personal especializado en derechos humanos, medicina forense, investigación de delitos, función policial, estándares internacionales** sobre el uso de la fuerza y todas aquellas disciplinas necesarias para desarrollar su tarea con rigor e independencia.

Para mayor imparcialidad, se considera que el órgano de gobierno debería estar formado por una **junta directiva colegiada**, cuyos integrantes serían elegidos por el Congreso de los Diputados mediante un proceso riguroso que garantizara el máximo grado de independencia respecto de la influencia del Ejecutivo y de la Policía. El procedimiento para su elección tendría que llevarse a cabo mediante un llamado público de presentación de candidaturas y la creación de un comité de selección multidisciplinar, con la participación de la sociedad civil y las instituciones más relevantes del Estado, que haga una primera lista de personas candidatas para que **el Congreso pueda llevar a cabo la elección oportuna** por mayoría cualificada. La totalidad del procedimiento debería ser público, transparente y basado en los méritos y aptitudes. El presidente o presidenta debería ser elegido, con posterioridad, por las personas que integraran la junta directiva, cuyo mandato sería de cinco años.

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

■ Mandato y acceso a la información

En relación con el mandato, las distintas experiencias internacionales demuestran que la delimitación clara a nivel legal es un elemento esencial para garantizar la calidad en las investigaciones y evitar una sobrecarga. Es por ello que se recomienda limitar su actuación investigativa a los casos considerados más graves. En el contexto del Estado español esto debería traducirse en suficiente capacidad, independencia y discrecionalidad para **estudiar de oficio** cualquier conducta o práctica en la que se haya, o se sospeche que se haya producido, por parte del personal funcionario encargado de hacer cumplir la ley, un **resultado de muerte, lesiones, tortura, ataque a la integridad física o moral, agresión sexual, discriminación, uso excesivo de la fuerza** u otra circunstancia que el propio mecanismo considere de interés.

En esa línea, el mecanismo **podría recibir quejas y denuncias individuales**, las cuales deberían tramitarse de forma facultativa, según lo establecido en su mandato y reglamento. Para garantizar su efectividad, el mecanismo debería ser **de directo y de fácil acceso**, tramitar la denuncia en un plazo razonable y contar con las organizaciones de la sociedad civil para hacer llegar su labor al conjunto de la sociedad. Asimismo, debería **establecer el principio de centralidad de la víctima** como elemento rector, entendiendo que la investigación que se lleve a cabo es, también, parte de su proceso reparador.

En los casos que así lo considerara, **podría remitir la denuncia a las respectivas divisiones de asuntos internos y llevar a cabo una supervisión** de dicha investigación. Los casos que no entraran dentro de su ámbito competencial, y que no hubieran sido judicializados, quedarían registrados y podrían ser puestos en conocimiento del Defensor del Pueblo o de la institución que correspondiera, cuando así lo ameritara la situación.

Para garantizar un investigación diligente y eficaz **sería imprescindible garantizar su acceso a toda la información necesaria**. Con tal finalidad, debería establecerse por ley la obligación de las Administraciones y del personal funcionario encargado de hacer cumplir la ley de recabar toda la información necesaria sobre el caso y remitirla al mecanismo de forma inmediata y sin dilación, así como toda aquella que fuera solicitada por parte del mecanismo. También se le debería facilitar el acceso a instalaciones, así como a documentos, bases de datos, grabaciones de vídeo y audio necesarias, y a todo tipo de archivo. **Todo el personal funcionario encargado de hacer cumplir la ley estaría obligado a colaborar en la investigación**, acudiendo a las citaciones y proporcionando los datos e información que resultaran necesarios, sin perjuicio de su derecho de defensa, en el caso de que haya un proceso penal en su contra. El incumplimiento de este deber tendría que ser objeto de **sanción por desobediencia**, ya sea en el orden administrativo o penal, en función de su gravedad.

■ Funciones y complementariedad con el poder judicial

Cuando el mecanismo valorara que el análisis de un caso pudiera ser constitutivo de delito o de investigación penal, debería ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial. En los casos en los que esta autoridad así lo aprobara, el mecanismo podría llevar a cabo un **análisis técnico independiente, a modo de pericial, con el fin de aportar una visión experta independiente de la policial**. Ante la falta de colaboración para proporcionar información autorizada judicialmente, podría recabar de dicha autoridad que requiriera a la administración competente para que la facilitara, con los apercibimientos oportunos, y a los efectos señalados en el párrafo anterior relativos a la desobediencia. Si el mecanismo precisara el acceso a documentación administrativa relacionada con el caso o la realización de inspecciones *in situ*, el mecanismo podría solicitar autorización judicial previa.¹⁰⁵

A su vez, entre las funciones asignadas por mandato, se considera clave que el mecanismo pudiera llevar a cabo un **estudio continuo de la jurisprudencia de los tribunales en esta materia**, incluidos el TEDH y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Asimismo, debería poder **identificar buenas prácticas y propuestas de mejora** en relación con la investigación judicial de un caso que cuente con sentencia firme, así como elevar conclusiones y recomendaciones en relación con la exhaustividad y eficacia de las investigaciones en los casos que establezca su mandato. En el marco de un sistema integral de rendición de cuentas, este análisis permitiría avanzar en la complementariedad y plena consecución de los estándares internacionales de lucha contra la impunidad.

Entre sus funciones, el mecanismo también debería poder **revisar y evaluar el contenido de los actuales protocolos y procedimientos policiales**, con el fin de pronunciarse sobre su alineación con los estándares internacionales de derechos humanos y las recomendaciones del fabricante de un arma o herramienta, cuando sea el caso. En ese sentido, podría emitir recomendaciones sobre su uso y conveniencia y presentar propuestas de mejora a las administraciones competentes. Para ello, las administraciones competentes en materia policial estarían obligadas a facilitar todos los textos requeridos.¹⁰⁶

De la misma forma, es clave que un organismo de esta naturaleza no se limite a tramitar únicamente casos individuales, sino que estos sirvan de punto de partida para **analizar políticas y patrones**, así como el rol y responsabilidad de los mandos e instituciones policiales en su conjunto, con miras a identificar áreas más amplias de mejora. Con tal finalidad, el mecanismo debería tener la **capacidad de sistematizar los casos recogidos**, recomendar buenas prácticas, identificar patrones de conducta o actuaciones recurrentes que no se adecuen al código deontológico o puedan ser vulneradoras de derechos.

También debería tener un rol de **análisis en la elaboración de los protocolos** de uso de la fuerza, así como de los informes elaborados por las respectivas divisiones de asuntos internos, la evaluación de los operativos policiales y de

¹⁰⁵ Para mayor información sobre el encaje con el poder judicial, puede consultarse el apartado 3.3. del presente informe.

¹⁰⁶ Para referencias en esta materia, puede consultarse el apartado 1.2. del presente informe.

las medidas adoptadas para evitar el uso de la fuerza. Además, debería poder **proponer medidas correctoras o preventivas**, dirigidas a las autoridades competentes en cada caso.

En términos de transparencia y rendición de cuentas, se considera oportuno que, anualmente, el mecanismo elaborara un **informe de seguimiento** en el que especificara cuántas medidas, cuáles y de qué manera han sido implementadas. Dicho informe sería presentado ante el Congreso de los Diputados con el fin de verificar, ante el poder legislativo, el cumplimiento del Gobierno y otras instituciones de los compromisos adquiridos en el mandato del mecanismo.

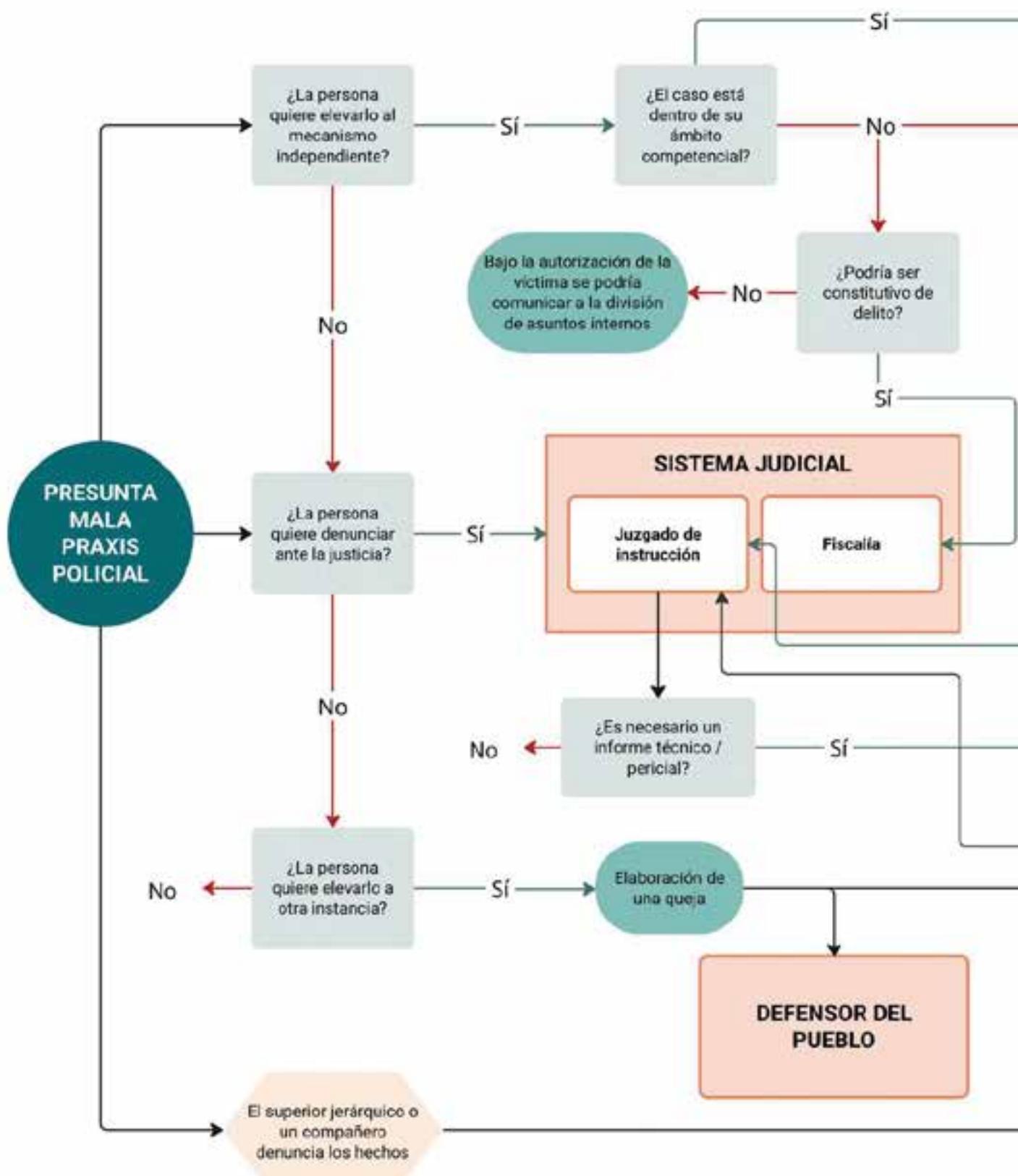
A su vez, el mecanismo podría llevar a cabo **reuniones multilaterales con las distintas administraciones competentes**, con el fin de trabajar la implementación y puesta en práctica de las medidas propuestas. Debería establecerse por ley la obligación de responder por parte de las instituciones mencionadas a los informes y resoluciones del mecanismo, debiendo justificar el cumplimiento o incumplimiento de las mismas. El mecanismo debe tener la potestad de **recomendaciones y resoluciones** más allá del informe anual.

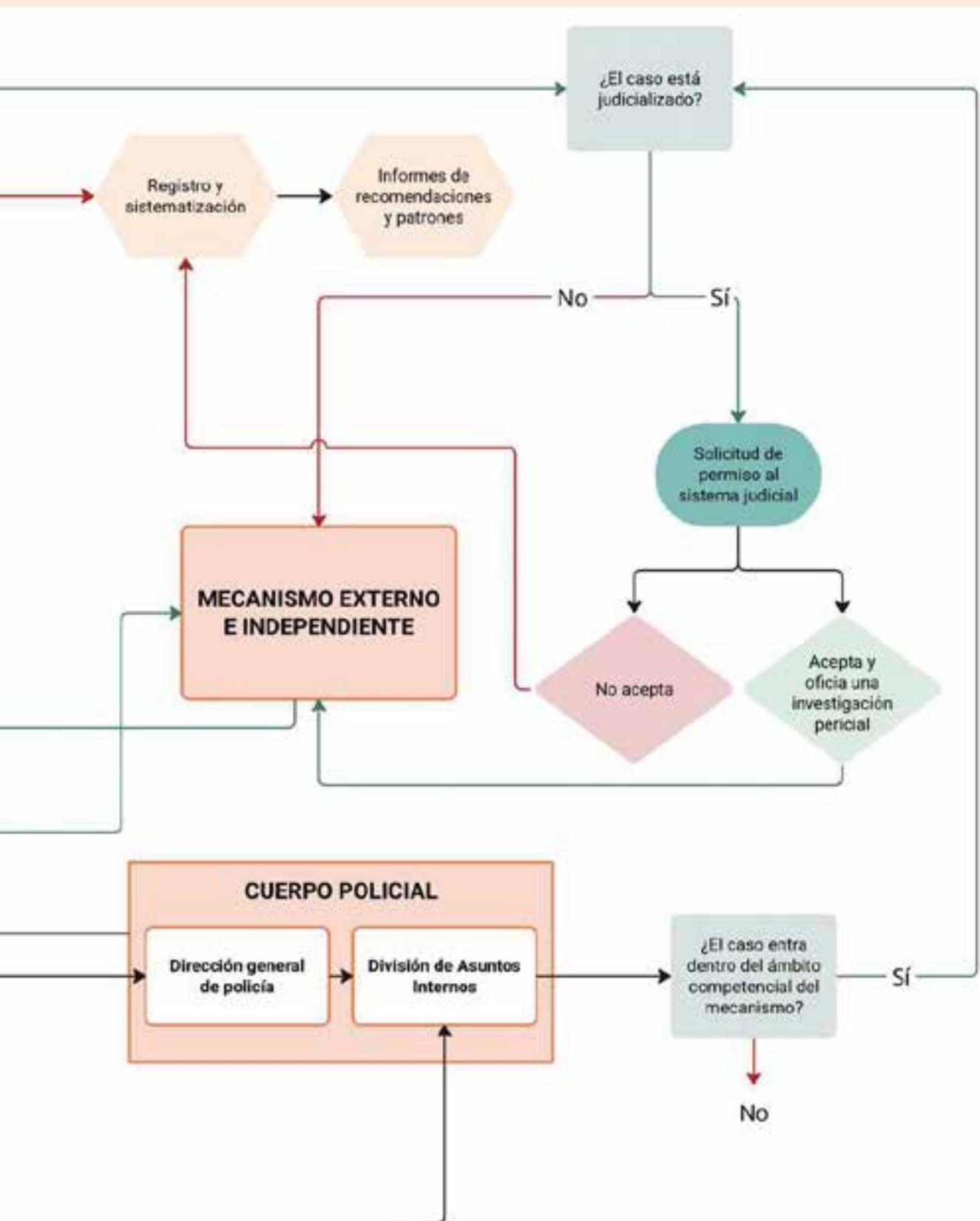
Estos son algunos de los puntos que, desde la sociedad civil, se consideran clave en términos de garantizar una plena confianza en un órgano que intervenga en el actual sistema de rendición de cuentas para fortalecer su independencia y trabajo técnico en la materia. Enfrentarse a una situación de violencia institucional representa una experiencia potencialmente traumática que genera impactos específicos sobre el proyecto de vida de las personas. A menudo, la búsqueda de justicia no solo aspira al reconocimiento y reparación del caso individual, sino que también simboliza una oportunidad de transformación social y cultural, contribuyendo a la memoria colectiva y a la prevención de la repetición de estos hechos.



Gráfica 6

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





3.2 Cambios legislativos necesarios para hacer realidad un órgano externo e independiente de supervisión y análisis de las actuaciones policiales, bajo el actual ordenamiento jurídico. Notas para el debate.

Joaquín Urías

Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad de Sevilla
Exletrado del Tribunal Constitucional

La creación del mecanismo externo, público e independiente de supervisión y análisis de las actuaciones del personal funcionario encargado de hacer cumplir la ley (en adelante, *el mecanismo*) tiene que llevarse a cabo mediante una ley. Esta breve nota aborda algunas de las cuestiones normativas imprescindibles que deben tenerse en cuenta a la hora de legislar en este sentido.

■ Estatuto jurídico del mecanismo

La primera cuestión que deberá resolver la ley de creación del mecanismo es su **encuadre administrativo**. Se trata de una cuestión íntimamente unida al modo de gestión y la fuerza vinculante que se le quiera dar.

La solución por la que se optó para la regulación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, hecho en Nueva York el 18 de diciembre de 2002, no parece la más conveniente. En esa ocasión, se decidió reformar la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, mediante la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre. Posteriormente, de acuerdo con la Resolución de 25 de enero de 2012 de las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado, se modificó en el mismo sentido el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo (de 23 de abril de 1983), atribuyéndole sus funciones a esta institución.

El Defensor del Pueblo, como alto comisionado, es un órgano delegado de las Cortes Generales. En ese sentido, mantiene una estrecha conexión con esta. Sin embargo, la acumulación de competencias en una institución existente resta singularidad y, en consecuencia, fuerza normativa y transformadora al mecanismo, de modo que parece más adecuado **que tenga carácter propio e independiente**.

Es necesario avanzar políticamente en la definición de la naturaleza administrativa del mecanismo. Hay distintas alternativas, pero casi todas ellas resultan insuficientes por uno u otro motivo. No se trata estrictamente de un Consejo Estatal, pues más allá de la participación de entidades sociales en la definición y seguimiento de las políticas públicas relacionadas con los cuerpos de seguridad, se busca un órgano administrativo con capacidad de investigación. Tampoco se trata, en sentido estricto, de un observatorio estatal, en la medida en que sus funciones van más allá de la elaboración de estudios y propuestas.

En estas dos figuras, además, la administración tiene un papel de liderazgo y control que resta independencia al mecanismo. **Conviene, pues, optar genéricamente por la figura de la autoridad administrativa independiente** de las reguladas en los arts. 109 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

Una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal es una entidad de derecho público **con personalidad jurídica propia, con presupuesto propio y plena independencia funcional**. Tiene naturaleza de órgano administrativo vinculado a la Administración General del Estado y está sujeta al derecho administrativo tanto en el ejercicio de sus competencias como en su régimen patrimonial y de contratación. **Suele estar vinculada mediáticamente a un ministerio, lo que no implica necesariamente un menoscabo de su autonomía**: la adscripción ministerial opera a efectos presupuestarios y de personal. Sin embargo, **la ley de creación puede establecer una elección y gestión totalmente autónomas, de modo que el ministerio en cuestión carezca de competencias respecto a la toma de decisiones y el funcionamiento interno**. El modelo a seguir puede ser el de la Agencia Española de Protección de Datos o el Consejo de la Transparencia o la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Esta opción permite que el mecanismo **informe con periodicidad al Congreso de los Diputados** y pueda incluso requerir su presencia en el mismo. Al mismo tiempo, el mecanismo puede ser competente, mediante esta fórmula, para asesorar a las Cortes Generales y comparecer autónomamente ante las mismas.

Para evitar dilaciones en su constitución y otros problemas detectados con autoridades similares anteriores, la ley de creación debe establecer claramente el procedimiento de nombramiento (de inspiración parlamentaria y en el que el gobierno juegue solo un papel formal) y los plazos en los que debe llevarse a cabo. Además, debe prever, entre otras cosas, el ministerio al que se vincula (que no debe ser el del Interior), el régimen de personal (que no debe poder recibir instrucciones del ministerio en cuestión) y el cálculo de su dotación financiera, constituida esencialmente por las partidas específicas que se deben prever al efecto en los Presupuestos Generales del Estado, concretando el genérico mandato de sostenibilidad financiera previsto en la LO 2/2012.

La ley debe también remitirse a un estatuto interno propio del mecanismo, con carácter reglamentario, en el que se regulen con detalle sus métodos y procedimientos.



© Wikipedia



© Wikipedia

■ Ámbito subjetivo de aplicación

En lo que respecta al objeto del trabajo del mecanismo, los instrumentos internacionales se refieren al “personal funcionario encargado de hacer cumplir la ley”. Para la aprobación estatal de un mecanismo **es necesario especificar los cuerpos sujetos al mismo, lo que determina también las normas que deben ser adaptadas.**

En el Derecho español vigente no existe ninguna categoría formal que aluda a todas las categorías profesionales que eventualmente son susceptibles de vulnerar los derechos que el mecanismo quiere proteger. **La denominación de “agente de la autoridad” es excesivamente amplia.**

Así, la categoría jurídica más similar es la de **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**. Conforme a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se consideran tales las policías locales, policías autonómicas y, en el ámbito estatal, la Policía Nacional y la Guardia Civil (art. 9). De ese modo, **el mecanismo debe poder ejercer sus funciones como mínimo sobre los cuerpos policiales estatales, autonómicos y locales**. Aun así, es necesaria una decisión política sobre la competencia sobre las policías locales y autonómicas, que pueden quedar o no sujetas a las recomendaciones e investigaciones del mecanismo. En este sentido hay que tener en cuenta que numerosos estatutos de autonomía han asumido competencias tanto para la eventual creación de cuerpos o departamentos policiales autonómicos como —sobre todo— para la coordinación de las policías locales. **La solución que se implante sería de aplicación a todas las comunidades autónomas.**

Al mismo tiempo, se plantea la cuestión de si el mecanismo debe ser de aplicación a otros cuerpos estatales como el **Servicio de Vigilancia Aduanera, los agentes forestales, la policía portuaria, la policía militar o los funcionarios de prisiones**. Cada uno de ellos está sometido a normas específicas sobre las que, en caso positivo, debería incidir la regulación del mecanismo.

La categoría más claramente asimilable es el Servicio de Vigilancia Aduanera. Se trata de un departamento del Ministerio de Hacienda creado por el Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero. Esa norma le concede las facultades y atribuciones previstas en las leyes vigentes para los funcionarios encargados de la investigación y descubrimiento de infracciones (ampliadas por la Ley 66/1997), aparte de autorizarles para el uso de armas. La Ley Orgánica 12/95 le otorga al servicio la condición de colaborador de “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”. El art. 3 de la Ley 31/2010, de 27 de julio, lo califica de “servicio de seguridad”. Se ha discutido si puede actuar como policía judicial. Existe un Acuerdo No Jurisdiccional de julio de 2004 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en el que se afirma que las actuaciones realizadas por el Servicio de Vigilancia Aduanera en el ámbito de determinados delitos (contrabando, negociaciones prohibidas a funcionarios públicos, blanqueo de capitales y otras) son procesalmente válidas (en el mismo sentido, la doctrina de la Fiscalía General del Estado a propósito de la Consulta 2/1999, de 1 de febrero, sobre el Servicio de Vigilancia Aduanera como Policía Judicial). Posteriormente, en algunas leyes se ha aceptado explícitamente que cumplen funciones de policía judicial, notablemente en la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación

de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones. De esa manera, los funcionarios de vigilancia aduanera pueden realizar investigaciones, detenciones e incluso localización de reos, por lo que a todos los efectos deben entenderse incluidos en el ámbito de actuación del mecanismo.

Del mismo modo, la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales, atribuye directamente a este cuerpo funciones de policía judicial (art. 4.). La ley les permite portar armas para su defensa, aunque establece que en caso de agresión o amenaza deben solicitar el auxilio de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Las policías portuarias, por su parte, dependen de las autoridades portuarias, no tienen la consideración de policía judicial y se ha discutido incluso su derecho a llevar defensas extensibles, por lo que sus agentes pueden verse difícilmente afectados por la aplicación del mecanismo.

La policía militar funciona exclusivamente en el ámbito castrense, aunque en el mismo puede ejercer funciones de orden público y proceder a detenciones. Sin embargo, conforme a la legislación actual, en ese terreno es la Guardia Civil la que asume las competencias.

En cuanto a los funcionarios de prisiones —figura regulada en la Ley y el Reglamento general penitenciarios—, su sometimiento al mecanismo es discutible. Por un lado, no realizan tareas de policía judicial, de modo que no proceden a identificaciones, detenciones y actuaciones similares. Además, tampoco realizan funciones de auxilio al orden público, de modo que no les serían de aplicación las medidas acordadas por el mecanismo en estas áreas, que son el núcleo de su actividad de control. Por otro, su inclusión podría producir solapamientos con el ámbito de actuación del mecanismo estatal de prevención de la tortura. Adicionalmente, el sometimiento de estos funcionarios civiles del Estado a los estudios y recomendaciones del mecanismo plantearía la necesidad de justificar que no se hiciera lo mismo con otras categorías similares, como los educadores de pisos tutelados, el personal a cargo de centros de menores o incluso de determinados hospitales psiquiátricos, entre otros, que pueden gestionar la vida de personas privadas judicialmente de libertad. Todo ello diluiría las funciones esenciales del mecanismo, que según los documentos internacionales se centran en primera instancia en el personal encargado de hacer cumplir la ley.

En definitiva, el objeto de los estudios y recomendaciones del mecanismo deben ser las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tal y como aparece definido en la LO 2/1986 (incluyendo o no a los cuerpos locales y autonómicos), además de los miembros del Servicio de Vigilancia Aduanera. Eventualmente puede añadirse una referencia a los miembros de otros cuerpos cuando realicen funciones de policía judicial o colaboren en el mantenimiento del orden público.

Rango de la ley

En principio, la creación del mecanismo no afecta al régimen básico o al desarrollo de los derechos y las libertades públicas por lo que conforme al art. 81 CE no necesitaría el rango de ley orgánica.

Sin embargo, si se determina que las decisiones y recomendaciones del mecanismo sean de aplicación a las policías locales y autonómicas, es necesario valorar diversas cuestiones relacionadas con el reparto constitucional de competencias.

De hecho, el Estado central ha dictado disposiciones sobre materia policial de aplicación en todo el territorio español con apoyo directo en el art. 149.1.29a CE, utilizando la competencia “mantenimiento de la seguridad pública” que es exclusiva del Estado. En ese sentido, el art. 104 CE permite que una ley estatal determine las funciones y principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, si bien establece que ha de tratarse de una ley orgánica.

Para ello, **una opción legislativa posible sería la redacción de la ley de creación del mecanismo formalmente como una modificación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**. La ventaja de esta opción sería que el mecanismo quedaría integrado en el régimen básico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que refuerza enormemente su carácter vinculante.

Alternativamente, y sin perjuicio de la necesidad de introducir determinadas modificaciones en la citada ley, **puede optarse por una ley independiente**. Sin embargo, si se pretende que pueda ser de aplicación en el ámbito autonómico y local, debe tener también el carácter de orgánica y dictarse al amparo del art. 104 CE. Esta opción desvincula el mecanismo del régimen básico de la policía, lo que facilita su modificación, pero a su vez simplificaría su abolición en cualquier momento.

Al mismo tiempo, la ley de creación debe ser cuidadosa en el mantenimiento de las competencias propias de las comunidades autónomas, en especial las vinculadas a la creación de las policías autonómicas, así como la autonomía funcional en materia de organización policial de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y, eventualmente, los órganos centrales de la administración pública.

También deben incluirse mecanismos de coordinación con organismos similares que existan en el ámbito autonómico. De existir, no quedarían en ningún caso supeditados jerárquicamente al mecanismo estatal, por lo que **es necesario establecer mecanismos que eviten solapamientos y contradicciones tanto en la investigación como en las recomendaciones**.

■ Elección de los miembros

Los miembros del mecanismo serán **nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto, a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría cualificada** entre personas propuestas por instituciones estatales e instituciones de la sociedad civil. Habrá así una fase previa de selección de candidaturas y el Congreso de los Diputados votará sobre ellas. **Este procedimiento debe aparecer concretado en la ley de creación.**

Los términos generales de la elección por el Congreso pueden regularse en la ley de creación. Sin embargo, respecto a los detalles del procedimiento, en principio sería necesario remitirse a lo que se disponga en el **Reglamento del Congreso de los Diputados**, producto de la autonomía de la Cámara. Haría falta, por tanto, introducir una modificación de ese reglamento para determinar el procedimiento de elección y votación de los miembros del mecanismo, que debe tramitarse de manera separada y requiere de la mayoría absoluta de los diputados que integran el Congreso. En tanto no se dé tal modificación, el presidente del Congreso también puede provisionalmente dictar resoluciones interpretativas para el desarrollo y la ejecución de las disposiciones previstas en la ley de creación del mecanismo, por lo que la ejecución de la ley no quedaría suspendida.

■ Deber de colaboración

En principio, la propuesta incluye un deber de colaboración por parte de sus destinatarios y del resto de administraciones públicas que se concreta en las obligaciones de recabar información, facilitarla al mecanismo, permitir el acceso de sus representantes a instalaciones y grabaciones y acudir a sus citaciones.

Esta panoplia de obligaciones requiere la modificación de diversas normativas sectoriales esencialmente en cuanto a la sanción de la desobediencia o negativa a colaborar.

Respecto del acceso a instalaciones y grabaciones, hay que señalar que la ley debe restringir tal acceso exclusivamente a los efectos de investigar denuncias o elaborar recomendaciones relacionadas con sus funciones. Deben introducirse garantías de respeto a lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

El incumplimiento de las obligaciones de colaboración —ya sea no recabando adecuadamente los datos relativos a las denuncias que se les comuniquen, ya negando el acceso a los miembros del mecanismo, ya por la mera desobediencia a comparecer o similar— debe ser sancionado como falta grave o muy grave. Por lo que hace a las sanciones, nada obsta a que la ley de creación del mecanismo incluya su propio régimen sancionador. Sin embargo, en la actualidad, las infracciones que pueden cometer las fuerzas y cuerpos de seguridad en el ejercicio de sus funciones están previstas en normas específicas. Por ello, **en términos de coherencia, sería conveniente la modificación de los reglamentos disciplinarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.**

En concreto, en el ámbito estatal se trata de:

- Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.
- Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil.

En ambas normas se incluyen listados de infracciones, a los que habría que añadir las que prevea la nueva ley.

Mucho más delicada es la cuestión de la posibilidad de modificar mediante ley estatal los reglamentos disciplinarios de las distintas policías autonómicas, por ser materia relacionada con la “organización” de las mismas y, por tanto, competencia propia de las comunidades autónomas. En ese sentido, la ley debe limitarse a señalar la necesidad de que los distintos parlamentos y gobiernos autonómicos dicten la normativa necesaria para dotar de virtualidad a las disposiciones de la ley de creación del mecanismo.

Esto puede afectar a normativas como las siguientes:

- Decreto 170/1994, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Cuerpos de Policía del País Vasco.
- Ley foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.
- Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat de Cataluña.

Por lo que se refiere al régimen disciplinario de las policías locales, también aparece con frecuencia regulado en normas autonómicas como:

- Ley 6/2023, de 7 de julio, de Policías Locales de Andalucía.
- Decreto 179/2015, de 4 de agosto (Generalitat de Cataluña), por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento del régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de Policía local de Cataluña.

Será, pues, de aplicación la misma regla de establecer un mandato genérico de adaptación de las normas procedimentales a las nuevas competencias del mecanismo.

La opción de perseguir penalmente el incumplimiento del deber de colaboración con el mecanismo de supervisión y análisis de las actuaciones policiales implicaría modificar en la ley de creación la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

En principio, el mecanismo carecerá de capacidad sancionadora. Aun así, puede investigar las denuncias recibidas y otros asuntos y remitirlos a los correspondientes órganos disciplinarios. De ese modo, es necesario prever un sistema de alegaciones y establecer que las disposiciones y actos que dicte el mecanismo en el ejercicio de sus potestades administrativas pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles en vía contencioso-administrativa.

3.3 Poder judicial y mecanismo independiente: elementos para el encaje. Propuesta para una observación social y pericial del uso legítimo de la fuerza.

Josep Noales Tintoré,
Magistrado de instrucción.
Presidente del Tribunal de Instancia de Badalona.
Miembro de Ágora Judicial.

Llama poderosamente la atención que la Policía, denominada legalmente como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no tenga ampliamente regulado el uso de la fuerza. No es este el momento ni el lugar para repasar la legislación al respecto, pero desde el punto de vista interno se podría hacer perfectamente en un par de minutos. La desolación normativa es inmensa, pues **más allá de instrucciones sobre el uso concreto de las armas** (letales, de conducción de energía, bastones policiales, etc.) **todo empieza y acaba con el consagrado artículo 5.2.c de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** (que no “del Estado”, como la gente suele apostillar) **y sus principios de “congruencia, oportunidad y proporcionalidad”, conceptos jurídicos indeterminados que no han obtenido un desarrollo reglamentario estatal** y que, en el caso de Cataluña, son reiterados por la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat - Mossos d’Esquadra (art. 11.3c) o por la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policias Locales de Cataluña (art. 10.2.c) con el mismo éxito. Dichos principios, en la práctica, son aplicados en lo que vengo a denominar un “**infraderecho**”, esto es, **normas que no trascienden a la opinión pública, “órdenes de servicio” que no alcanzan la categoría de norma jurídica al no verse publicadas ni tener la ciudadanía conocimiento concreto de las mismas**, así como tampoco la posibilidad de ello.

En el ámbito internacional es, sin duda, donde mayores esfuerzos normativos se han hecho, derivados fundamentalmente de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa (1950), del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979), de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990), de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura (1984) o del Reglamento 2019/125 del Parlamento Europeo y del Consejo contra la Tortura (2019).

Ciertamente, como magistrado de instrucción me he enfrentado en múltiples ocasiones al supuesto de hecho concreto, esto es a una valoración judicial sobre el uso excesivo de la fuerza en una determinada actuación. Esta siempre parte de una premisa inmutable: **la principal motivación judicial en el uso de la fuerza será la necesidad de aplicación, es decir, que sea racionalmente imprescindible**. En cualquier caso, de forma lógica y considerado este fenómeno como hecho concreto, la respuesta judicial siempre será necesaria y posible; con mayor o menor acierto, pero siempre existirá. A su vez, mi impresión constatada a lo largo de los años es que, efectivamente, existe un interés real y sincero por parte de la propia policía de cumplir correctamente con el servicio público que se le encomienda. Es por ello que la crítica genérica y abstracta, sin más, no es, en ningún caso, aceptable.

■ **El uso legítimo de la fuerza como verdadero fenómeno social**

Desde este punto de vista, el uso de la fuerza por parte del Estado es un hecho o fenómeno socialmente admitido en todas las sociedades modernas, aceptado y reconocido por necesario. Sin duda, podría decirse que, junto al territorio y a una población determinada, es uno de los rasgos más característicos de la existencia de un Estado, consustancial a él y a su propia permanencia. Se configura como una facultad o derecho que corresponde al Estado, y solo a él; la facultad de emplear medios coercitivos y de ejercer la fuerza física sobre sus ciudadanos como medio necesario para hacer cumplir las leyes que de él emanan. **Surge así, desde el punto de vista subjetivo, el concepto de la legitimidad en el uso de la fuerza, entendido como aquello que “es acorde a la ley o a la justicia”.**

A su vez, la facultad o derecho se tornaría deber, de forma que a un funcionario encargado de hacer cumplir la ley le es previsible el deber de emplear la fuerza en las situaciones en que no pueda lograrse, de otro modo, el resultado previsto.

En el ámbito de la ciencia política o de la filosofía política, para explicar la cesión de la sociedad del uso de la fuerza, se ha acudido con frecuencia al concepto de “contrato social” (Rousseau, Hobbes y Locke), que en lo que aquí interesa supondría un contrato por el cual la ciudadanía cede al Estado su derecho primario al uso de la fuerza para la defensa de sus derechos, con una serie de condiciones y supuestos.

Filosóficamente, podría dudarse de la existencia de un verdadero “contrato”, entendido como un acuerdo libre de voluntades. En mi opinión, las sociedades se vieron abocadas a dicho fenómeno, no tanto por el interés de la propia sociedad, sino por el interés de aquellos que ejercían legítimamente la fuerza. En cualquier caso, ya fuera una voluntad libre de las sociedades, ya coaccionada o condicionada por su necesidad, en lo que aquí interesa la pregunta que inmediatamente surge es la de si en las democracias modernas, la sociedad debe participar y atender de forma continua al uso de la fuerza por parte de la policía o si, por el contrario, se trata de una cesión plena de un interés que ya no incumbe a la ciudadanía, sino solamente al propio Estado. En mi opinión, la respuesta es clara: **la sociedad puede y debe participar de forma continua en el diseño y configuración del uso de la fuerza por parte del Estado y someterla a un escrutinio constante, pues entonces y solo entonces podrá predicarse la nota de la legitimidad plena en su actuación.**

De compartirse dicha premisa, se trataría de ver en qué forma y a través de qué mecanismos u organismos, más allá de los puramente legislativos, puede darse dicha participación de la sociedad en la configuración del uso legítimo de la fuerza.

■ El Observatorio del uso legítimo de la fuerza

Ya se ha avanzado anteriormente que, en general, en la mayoría de los Estados, y en el Estado español en particular, la atención, el cuidado y la dedicación al fenómeno social del uso legítimo de la fuerza es casi inexistente. Como se ha señalado, son las normas internacionales antes citadas y, en concreto, las emanadas de las Naciones Unidas y su Comité de Derechos Humanos, las que recomiendan con rigurosa actualidad (julio de 2025) a los Estados miembros el disponer de un mecanismo de control externo de la policía. Debe decirse que este mandato de las Naciones Unidas es ampliamente ignorado por los diferentes países miembros, de forma que en el caso de Europa se ha venido a sustituir su existencia por la figura del defensor del pueblo (*ombudsman*). En el marco de la Unión Europea, han seguido estas indicaciones países como Reino Unido, Bélgica, Dinamarca y Hungría.

Así pues, **a nivel estatal, la recomendación de las Naciones Unidas es ampliamente ignorada. En España no existe ningún organismo similar, dejando en manos de las propias policías la fiscalización primaria de sus actos y del Defensor del Pueblo, según las previsiones de su ley orgánica y del reglamento de su organización y funcionamiento.** No parece que este último mecanismo sea eficaz, pues **la especialidad del fenómeno requiere, sin duda, la especialidad del mecanismo.** Han sido las comunidades autónomas las que han tomado la iniciativa en esta materia y, con mayor o menor éxito, sus parlamentos y sus comisiones legislativas han abordado dialógicamente su necesidad.



En cualquier caso, en mi opinión no basta con establecer un mecanismo externo de control, pues este no supondría por sí mismo una verdadera participación activa de la sociedad en la cesión del uso de la fuerza, solo en su fiscalización. Es más, estrictamente, **ya existe un mecanismo externo de control y se llama jurisdicción, pero ¿por qué no ir más allá?** ¿Por qué no “ayudar” y no solo controlar?

Nuevamente, si la respuesta es positiva —es decir, incumbe a la sociedad por ser la fuerza “de su original titularidad”—, ahora deberá abordarse cómo dar respuesta a dichas preguntas.

■ Propuesta a nivel de la Comunidad Autónoma de Cataluña

Como magistrado que sirve en Cataluña y como ciudadano nacido en ella, formularé mi propuesta desde esta perspectiva, si bien los razonamientos son perfectamente aplicables al resto del Estado. En tal sentido, la pasada legislatura, y en sede de comisión de estudio, el Parlamento de Cataluña inició trabajos legislativos para la definición de un nuevo modelo de policía. Dentro de la citada comisión, este magistrado compareció como ponente a fin de exponer la valoración judicial del uso de la fuerza y la necesidad de la creación de un organismo externo e independiente de la policía que analizase el uso legítimo de la fuerza por esta. Lo denominé **“observatorio” sobre el uso legítimo de la fuerza**.

Debe decirse desde ya que, en mi opinión, el concepto de “mecanismo de control” puede ser contraproducente por entenderse como un organismo opuesto y penalizador de la labor de la policía. No es esto lo que se pretende. Según entiendo, la denominación correcta sería la de “observatorio” del uso de la fuerza. Si, como sostengo, el uso de la fuerza no es más que un fenómeno social existente en todos los países e inherente a la propia existencia de la vida en sociedad, esta no puede dejar de “observarlo”, pues observar es un verbo transitivo que tanto admite la acepción de examen atento como la acepción de guardar y cumplir lo que se manda y ordena.

Superada la dificultad en la denominación, lo segundo que debe considerarse en una hipotética creación del órgano es su dependencia, pues a nadie escapa que **su dependencia puede determinar fundamentalmente su éxito o fracaso**. Dos son las posibilidades: la primera, su **dependencia política**, por lo que podría encuadrarse perfectamente como un organismo dependiente del Parlamento autonómico o, en su caso, de las Cortes Generales, con las consecuentes reformas legislativas previas que ello supondría. Dicha posibilidad, en mi opinión, debe descartarse, pues no es en absoluto impensable que, de forma indirecta, los distintos partidos políticos intenten hacer un uso partidista del citado organismo como medio de ataque al partido político que en cada momento ostente la dirección del Gobierno o, en su caso, la Consejería de Interior. Este uso partidista, o su mera posibilidad, empañaría la futura labor del órgano y su credibilidad.

La segunda —en mi opinión, la más acertada— sería su **dependencia académica**; es decir, que dicho órgano tuviera el **amparo**, cobertura y “paraguas” de **un centro académico de conocimiento y de carácter público**. En el caso catalán se integraría en el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña (ISPC). Esta dependencia dotaría al citado órgano de un carácter científico y académico, pues en varias de sus enseñanzas el ISPC tiene el carácter de centro universitario por convenio con la Universidad de Barcelona. Insertado en esta forma como organismo autónomo del Departamento de Interior, el **Observatorio sería percibido no como algo ajeno, sino propio; no como algo opuesto, sino a favor, y no como una dificultad, sino como una ayuda**.

Ciertamente, podría también defenderse que el mismo dependiera orgánicamente del Departamento de Justicia. Sin embargo, en tal caso no le sería previsible la nota científica en su labor. Nuevamente, podría ser percibido como algo ajeno y, en su caso, netamente fiscalizador.

Siguiendo con su nota de credibilidad, esta vendría dada, sin duda, **por la composición** de que, necesariamente, **tiene que ser plural y ampliamente representativa de la sociedad**. Así pues, se propone que dicho órgano esté compuesto por **12 miembros**:

- **Dos miembros pertenecientes al Poder Judicial.** El primero, magistrado por la vía de una comisión de servicios concedida por el Consejo General del Poder Judicial. A dicho magistrado le correspondería la presidencia del Observatorio. El segundo de ellos sería un representante del Ministerio Fiscal, designado por el Consejo Fiscal.
- **Dos miembros pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,** expertos o peritos en uso de la fuerza.
- **Ocho miembros más:** uno perteneciente a una ONG especializada en la materia, un miembro de la abogacía, dos sociólogos, dos antropólogos y dos psicólogos, todos ellos designados por los correspondientes colegios.

En orden a sus funciones, se distinguen tres grandes grupos que deberían quedar a cargo de **3 secciones distintas**:

- **La sección de formación, divulgación y documentación:** la misma tendría una función tanto *ad intra* como *ad extra*, esto es, formación continua y específica en el uso de la fuerza policial dirigida tanto a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como a los jueces, magistrados y fiscales encargados de la valoración judicial del uso de la fuerza. En ese sentido, no es infrecuente que el órgano judicial desconozca, ya no la normativa concreta sobre el uso de la fuerza, sino los aspectos técnicos de la misma. Finalmente, la sección se encargaría de una función de compilación de la doctrina en la materia, como lo serían las publicaciones especializadas, resoluciones judiciales, trabajos o conclusiones de cursos y congresos.
- **La sección de propuesta normativa:** su función sería la del análisis comparado de las distintas legislaciones en la materia y la de propuesta normativa en cuanto se detecte el acierto de alguna de estas legislaciones o, en su caso, los defectos u omisiones de la regulación actual para su constante actualización. Participaría igualmente en foros especializados, tanto estatales como internacionales.
- **La sección pericial y de fiscalización:** estaría integrada por peritos en el uso de la fuerza y tendría por misión la realización de informes *ad hoc* de carácter pericial de oficio, a petición del pleno del Observatorio, o bien solicitado por cualquiera de los organismos públicos con competencia en la materia. El primero de ellos podría ser perfectamente el propio Ministerio Fiscal. La Circular 2/2022, de 20 de diciembre, de la Fiscalía General del Estado, sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal, en su punto 5.12 (con cita de la STS 980/2016, de 11 de enero de 2017) concluye que, en aplicación analógica del artículo 456 de la LECrim, nada obsta o impide que el informe pericial sea elaborado a instancias del Ministerio Fiscal con el fin de resolver acerca de la procedencia de la apertura de un procedimiento penal con la presentación de querella.

En cualquier caso, sería ya en el ámbito del procedimiento judicial donde el informe pericial generalmente tendría mayor virtualidad. Así pues, valorado según las reglas de la sana crítica (art. 348 de la LEC), **tendría por función la de aportar, ya al juez instructor de oficio o a petición de parte, ya al órgano de enjuiciamiento, aquellos aspectos técnicos que orbitan sobre una determinada actuación policial**. Así lo dispone el art. 456 de la LEcrim, donde se señala que el juez podrá acordar “el informe pericial cuando, para conocer o apreciar algún hecho o circunstancia importante en el sumario, fuesen necesarios o convenientes conocimientos científicos o artísticos”. Designados en tal forma, por definición, tendrían acceso a toda la causa judicial superando con ello las dificultades insalvables de protección de datos por cualquier otro “mecanismo u órgano de control” al que no se le atribuyera la función pericial.

La técnica pericial se erige en ciencia e instrumento al servicio de la Administración de Justicia y, más concretamente, al servicio del juez. Al tiempo, dicha técnica se constituye como un elemento integrante de la justicia material protegida constitucionalmente y de la que el justiciable es destinatario. Así pues, se trata de un **medio de prueba indirecto y de carácter científico por el cual se pretende que el juez, que desconoce ciertos campos del saber humano, pueda valorar y apreciar técnicamente unos hechos que ya han sido aportados al proceso por otros medios probatorios**. Esta supondría una verdadera prueba pericial, que es la que se constituye y desarrolla en el marco de un proceso judicial, a diferencia de la pericia extrajudicial o documentada, que tiene su génesis fuera del mismo y que se incorpora *a posteriori*, siendo de validez radicalmente diferente en cuanto que esta última no se encuentra sometida a las reglas de contradicción que rigen la primera.

El hecho de que la pericia emanara del denominado Observatorio no supondría ningún obstáculo, pues debe recordarse la evolución producida en la singularidad de la figura del perito, conceptuado en las propias leyes de procedimiento como persona individual, mientras que **en la actualidad gran parte de las pericias que se realizan son de índole colegiada, en la forma de dictámenes elaborados por unidades y servicios**.

Llegados a este punto, entiendo que la capacitación científica del perito únicamente puede surgir del ámbito universitario y, en general, por lo relativamente novedoso y especializado de dichos estudios, sus alumnos han sido los propios agentes de policía, quienes han obtenido la consideración de peritos en uso de la fuerza. En cualquier caso, nada obstará en el futuro para predicar dicha consideración a otros profesionales del derecho o de las ciencias sociales que hayan realizado dichos estudios. Mas, en definitiva, solo bajo el rigor de los conocimientos científicos predicables del perito podrá ser admitida como verdadera prueba pericial.

Por último, no parece conveniente otorgar una potestad sancionadora o disciplinaria, toda vez que ya existen mecanismos internos con dicha capacidad punitiva, si bien en cualquier caso estos informes sí podrían servir de base o podrían ser requeridos en cualquiera de dichos procedimientos disciplinarios.

Para cerrar la propuesta, me parece interesante enlazarla con un hecho objetivo, y es que son múltiples los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por falta de investigación interna de hechos denunciados relativos al uso excesivo o indebido de la fuerza (violación de los art. 2 y 3 del Convenio). En el caso de España, ha sido condenada en más de 80 ocasiones, representando el 1 % de las sentencias dictadas por el Tribunal. Ello puede deberse a múltiples razones, interesantes de analizar en otra ocasión, pero sin duda una de ellas podría ser la dificultad en la investigación, que se vería mitigada por la existencia del Observatorio y sus conclusiones periciales.

Debe recordarse que, en la actualidad, recibida una denuncia, por ejemplo, sobre un uso excesivo de la fuerza, **el juez instructor se verá “obligado”, como primeras diligencias, a solicitar informe al propio cuerpo policial**, cuya responsabilidad se pretende. Ciertamente, puede recurrirse a unidades distintas o aun a sus servicios internos. Si bien estas pudieran llegar a confeccionar un dictamen o, si se quiere, una pericia, en mi opinión **nunca alcanzaría las cotas de imparcialidad subjetiva predicables de un organismo como el que se propone**. En cualquier caso, no **se trataría** tanto de una mayor calidad en la investigación, que efectivamente se lograría, sino **de una mayor facilidad de proporcionar al órgano instructor una visión técnica y científica de una determinada actuación policial** de la que poder extraer un juicio apriorístico sobre su corrección y su eventual oposición a los derechos de los ciudadanos.

“[...] en una sociedad democrática, el control del Estado sobre la policía debe ser complementado por los medios necesarios para que la policía pueda responder de sus actos ante la ciudadanía, formada por los ciudadanos y sus representantes. La rendición de cuentas policial ante el público es una condición indispensable a la hora de hacer realidad una relación recíproca entre la policía y el público. Existen varios medios para hacerla efectiva, ya sea de forma directa o a través de organismos que representen al público. Sin embargo, la claridad y la transparencia de la policía son generalmente necesarias para que la rendición de cuentas o el control resulten efectivos [...]”.

Comité de Ministros del Consejo de Europa. (2001). *Commentary of the Committee of Ministers to member states on Article 59 of the European Code of Police Ethics* (adoptado el 19 de septiembre de 2001).

Capítulo 4

La lucha histórica por la rendición de cuentas policial. Retos y dificultades para dimensionar el fenómeno

Jorge del Cura

Centro de Documentación contra la Tortura (CDDT)
Premio Nacional de Derechos Humanos 2019 de la
Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA)

Tras la finalización de la denominada Transición Democrática, durante los primeros años ochenta del siglo pasado, la sociedad española, organizada y no organizada, quiso creer —a pesar de la persistencia de las denuncias— que la tortura y los malos tratos habían dejado de ser una realidad. Este mantra fue creado y alimentado por las instituciones policiales y judiciales, los responsables políticos de casi todos los colores y la mayoría de los medios de comunicación: la tortura era una cosa del pasado.

Pero la realidad es tozuda. Ya con anterioridad a la muerte del dictador Francisco Franco y durante los primeros años de la Transición, diversas organizaciones como Amnistía Internacional¹⁰⁷ o la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE)¹⁰⁸ denunciaron la práctica de la tortura en el Estado español, bien con denuncias públicas, bien con denuncias ante los tribunales de justicia. Sin embargo, con muchísima frecuencia, los denunciantes de tortura eran sometidos a procesos de criminalización, sanciones (con detenciones o multas) y/o descalificaciones.

En junio de 1985, tras los escándalos por las numerosas denuncias de tortura y malos tratos realizadas en distintos puntos del Estado¹⁰⁹ y el resurgimiento del terrorismo de Estado mediante los Grupos Antiterroristas de Liberación

107 Amnistía Internacional. (1975). *Informe de una misión de Amnistía Internacional a España*. Disponible en inglés: <https://www.amnesty.org/es/documents/eur41/001/1975/en/>. En 1979 y 1980, Amnistía Internacional persistió en su denuncia frente a las torturas en el Estado español. Por ejemplo: *El País*. (3 de diciembre de 1980). *Amnistía Internacional denuncia que se sigue torturando a los detenidos en las comisarías españolas*. Disponible en: https://elpais.com/diario/1980/12/03/espana/344646001_850215.html. En épocas más recientes, la tortura en España también ha sido una preocupación reiterada de Amnistía Internacional. Ver los informes:

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

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

108 Ver, por ejemplo, las reseñas de prensa sobre el informe de la APDHE de 1982:

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

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

109 Entre ellos las denuncias contra la desaparición y torturas de Santiago Corella, "El Nani", el "caso Castan", los asesinatos de Corroto, los casos "Almería", Tomás Linaza, Juana Goikoetxea —en 1981—, Joaquín Olano —en 1982—, Hermanos Olarra —en 1983—, Ildefonso Salazar —en 1984— y otros muchos más.

(GAL),¹¹⁰ se constituyó en Madrid la **Asociación contra la Tortura (ACT)**.¹¹¹ Su objetivo era denunciar ante los tribunales y la opinión pública todos los casos de los que la asociación tuviese conocimiento.

Si bien el número de denuncias y peticiones de ayuda que llegaron a la ACT y a otras organizaciones de la sociedad civil aumentó constantemente a lo largo de los siguientes años, toda esta información no permitía obtener una visión panorámica de la práctica de la tortura en el conjunto del Estado. Por ello, con la intención de poder mostrar a la sociedad española e internacional una fotografía, siquiera muy borrosa, de lo que estaba ocurriendo en los centros de privación de libertad, **en 1990 la ACT publicó un primer informe-memoria sobre la situación de la tortura, en el que se recopilaron todas las denuncias y alegaciones de las que se tenía conocimiento contrastado**. En este caso, no solamente se incluyeron las denuncias en las que había intervenido directamente la asociación, sino que también se registraron todas las que habían sido investigadas por otros colectivos de defensa de los derechos humanos, las que constaban en sentencias y resoluciones judiciales, así como las que disponían de investigaciones periodísticas sólidas. A este informe, le siguieron otros de carácter anual, hasta el correspondiente al año 1998, publicado a finales de 1999.¹¹²

Todo este trabajo implicó una importante coordinación con otros colectivos de defensa de los derechos humanos, cuya experiencia y trayectoria se focalizaba en determinadas realidades territoriales o sectoriales, como Torturaren Aurkako Taldea¹¹³ (TAT, para Euskal Herria) o la Coordinadora de Solidaridad con las Personas Presas¹¹⁴ (CSPP, centrada en la situación en las prisiones españolas y de la que formaba parte la ACT junto a otra veintena de colectivos), la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA, en Andalucía) y la Asociación de seguimiento y apoyo a presos y a presas de Aragón (ASAPA), entre otras.

Esta labor pionera en el conjunto del Estado, sin embargo, se vio truncada en febrero del 2000 con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Poco después de su promulgación, el 2 de marzo, la Unidad Central de la Policía Judicial, de la Dirección General de la Policía, presentó una demanda contra la ACT ante la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). La AEPD decidió iniciar un expediente sancionador a causa de la publicación en la web de la ACT de informes de entre 1996 y 1998, que incluían el nombre o número profesional de funcionarios implicados en las investigaciones judiciales por torturas y/o malos tratos y su situación procesal. Con fecha 8 de marzo de 2000, procedió al cierre cautelar de la página web de la ACT y seis meses después, el 8 de

110 Los GAL mantuvieron su actividad terrorista entre octubre de 1983 (secuestro de Lasa y Zabala e intento de secuestro de Larretxea Goñi) y julio de 1987 (asesinato de Juan Carlos García Goena). Durante este periodo de tiempo asesinaron a 27 personas, ehirieron a decenas más, en un total de 43 atentados.

111 La ACT publicó los primeros informes sobre la tortura a nivel de todo el Estado, sin distinción de la motivación de la violencia ejercida. Sus informes cubren desde el año 1985 al año 1998.

112 Los informes de la ACT no están disponibles tras la clausura de su página web por orden judicial. Estos se corresponden a los años 1990-1998 y recogen un total de 1.925 denuncias y alegaciones de tortura y/o malos tratos.

113 Torturaren Aurkako Taldea publicó informes, limitados a Euskal Herria, entre los años 1989 y 2011. La web de esta asociación no está disponible desde su desaparición.

114 La CSPP publicó informes entre los años 1994 y 2004. Estuvo formada por una veintena de colectivos de todo el Estado, que hicieron públicos informes anuales en este periodo.

septiembre, la Agencia impuso a la asociación dos multas, por importe de 10 y 50 millones de pesetas (60.100 y 300.500 euros, respectivamente) y el cierre definitivo de la web.

Tras estas sanciones, la ACT fue disminuyendo su actividad y presencia pública, viéndose limitada a la presentación de los correspondientes recursos contra la sanción. Esta fue, finalmente, confirmada por la Audiencia Nacional en 2003¹¹⁵ y ratificada por el Tribunal Supremo en 2008,¹¹⁶ en una sentencia dictada por la actual ministra de Defensa del Gobierno español, Margarita Robles Fernández.

En paralelo a este proceso, en 2002 se puso en marcha el proyecto de un **Centro de Documentación contra la Tortura** en Madrid con el objetivo de seguir analizando la situación, teniendo en cuenta las limitaciones y restricciones que imponía, entre otras, la ley orgánica de protección de datos. Su puesta en funcionamiento coincidió con la publicación del informe del entonces Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, Theo van Boven,¹¹⁷ relativo al Estado español, donde recogió numerosas alegaciones de tortura y malos tratos en relación, principalmente, con la lucha antiterrorista y la situación en las prisiones. El informe fue ratificado poco después, tras la visita que el Relator efectuó al Estado español en octubre de 2003.

En diciembre de 2002 también se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura. A raíz de su aprobación, se inició una serie de contactos entre diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos preocupadas por la situación de la tortura (ACT, OSPDH, CSPP, TAT, APDHA, ALA, Esculca, GEBehatokia, AMCT y ACAT, entre otras). En consecuencia, se constituyó la Coordinadora para la Prevención de la Tortura, denominada posteriormente **Coordinadora para la Prevención y Denuncia de la Tortura (CPDT)** en noviembre de 2004. Esta **llegó a contar con más de cuarenta colectivos de todo el Estado**.¹¹⁸ La creación de la CPDT respondió a un doble objetivo: **i)** facilitar la implementación del Protocolo por parte del Estado español, y **ii)** promover la creación de un mecanismo nacional de prevención de la tortura realmente independiente,¹¹⁹ previsto en el Protocolo Facultativo, que publicara informes anuales que pudiesen dar cuenta de la situación, práctica y alcance de la tortura en el conjunto del Estado.

¹¹⁵ Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo. (28 de febrero de 2003). *Sentencia 3984/2003*. Ponente: Manuel Fernández-Lomana García. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b0ca469e8c21261a/20061120>.

¹¹⁶ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo. (26 de junio de 2008). *Sentencia 3164/2008*. Ponente: Margarita Robles Fernández. Disponible en: <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). Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/cdhonu/2004/es/131163>.

¹¹⁸ La CPDT cesó sus actividades en 2019 y su web, donde se publicaban esos informes, cerró en 2022 por decisión propia de los colectivos que la integraban.

¹¹⁹ En el Estado español, el Defensor del Pueblo fue designado como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, mediante “disposición final única” de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre.

Los informes de la CPDT cubrieron los años 2004 a 2017, pero, salvo el primero, se limitaron a recoger las nuevas alegaciones y denuncias de tortura correspondientes al año analizado, lo que dejaba sin atender el histórico de casos y su evolución, tal y como había intentado la ACT.¹²⁰ Si bien otras muchas entidades han seguido haciendo públicos importantes informes sobre la práctica de la tortura en determinados territorios (Euskal Herria,¹²¹ Andalucía y Cataluña),¹²² instituciones determinadas¹²³ (cárcel y centros de internamiento de extranjeros) o casos concretos. Desde el cese de actividades de la CPDT en 2019, desde la sociedad civil no se ha vuelto a publicar un informe que recoja la situación de la tortura y malos tratos en el conjunto del Estado.

Todo este trabajo desarrollado por distintas organizaciones de la sociedad civil a lo largo de estos años quedó reflejado, también, en los reiterados informes del Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa,¹²⁴ del Comité contra la Tortura¹²⁵ y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas,¹²⁶ así como en informes de diversos relatores especiales, con los que miembros de las organizaciones de derechos humanos se entrevistaron en sus visitas periódicas o *ad hoc* al Estado, o cuando estas organizaciones acudían a Ginebra a las sesiones de organismos internacionales de derechos humanos.

A ello se suman las doce condenas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) por no investigar denuncias de tortura y dos más por la comisión de un delito de tortura y/o malos tratos,¹²⁷ además de diversas resoluciones del Tribunal Constitucional¹²⁸ que amparan a denunciantes de tortura y malos

120 En los 14 informes publicados por la CPDT se recogieron alegaciones de 9.085 personas que denunciaron haber sido agredidas en el momento o durante su privación de libertad. En dichos informes se hacía constar que no se recogían la totalidad de las alegaciones conocidas, sino únicamente aquellas que se habían podido contrastar, excluyéndose las que no superaron este examen previo (asumiendo que algunas podían ser alegaciones de maltrato real) y aquellos casos en los que las víctimas habían solicitado su no publicación.

121 Las Gestoras Pro Amnistía publicaron informes entre los años 1984 y 1986, si bien limitados a la situación de la tortura en Euskal Herria. Fueron ilegalizadas en el año 2001, por sentencia de la Audiencia Nacional.

122 Por ejemplo, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) o Irídia – Centro de Defensa de Derechos Humanos (2015), en Cataluña.

123 Por ejemplo, la CSPP, ASAPA o la Campaña por el Cierre de los CIE.

124 El primer informe del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) sobre España corresponde a la visita realizada al Estado en abril de 1991. Fue publicado en marzo de 1996. El último informe publicado corresponde a la visita del Comité a Cataluña, en noviembre de 2024, y fue publicado en julio de 2025. Los informes del CPT pueden verse en: <https://www.coe.int/en/web/cpt/spain>.

125 El primer dictamen del CAT en relación al Estado español tiene fecha de 22 de mayo de 1998 y corresponde al caso de Encarnación Blanco, detenida en 1992.

Comité contra la Tortura. (1998). *Dictamen sobre la comunicación No. 59/1996 (España)* (CAT/C/20/D/59/1996). Disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=y5pW9LKF6SPuORc0%2fFMwFdjdQgBsD%2fMIXDjbRAUp9SjGGWVFpShSflAwbLFJ9%2fCLH9QK%2fL%2fJhKNuBgZsyX%2bAksmu8i1YyewbDkHAqs1UvgQ%3d>.

126 Ver informe del Comité de Derechos Humanos de fecha 8 de agosto de 2019, relativo a Gorka Luriáñez, detenido en 2007.

Comité de Derechos Humanos. (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 en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4MVO%2BBy3KT52Paf%2FuuEJCtg0iBqdG1DrHF86HamnC%2FXLzFj7%2B9Kx18Wpa6AW16dFd46i1tUrCQQtPN2I9jsCVKaxyU0zPm8CDOhSH8axMo%3D>.

127 En el caso *Portu Juanenea y Sarasola Yarzabal contra España* (2018) la sentencia condenó al Estado tanto en la vertiente sustantiva como procesal. Ver Anexo 4 en: Irídia, Novact y RIS. (2022). *Transparencia y rendición de cuentas de los cuerpos policiales en el Estado español* (p. 132). Disponible en: <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 y 2024, el Tribunal Constitucional ha otorgado amparo a 11 personas que habían denunciado torturas o malos tratos y ordenado la reapertura y continuación de la investigación de la denuncia. Ver: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/default.aspx>.

tratos. Asimismo, y pese a la negativa oficial, hay otro importante número de sentencias de los tribunales españoles que condenan a funcionarios públicos por tortura, delitos contra la integridad moral, lesiones, etc.

A pesar de todos estos esfuerzos, cincuenta años después de la muerte del dictador, seguimos sin tener datos reales sobre la extensión de la tortura en el Estado español, tanto en la transición del franquismo a la democracia, como hasta el día de hoy. **Junto a la negativa institucional, sistemática y generalizada de esta realidad existen, además, importantes dificultades técnicas y metodológicas a la hora de dimensionar el fenómeno**, ya que **tampoco se conoce un registro oficial de casos** por parte del Estado. A pesar de la recolección de datos por parte de distintas instituciones, **existe una discrecionalidad evidente en los criterios para incorporar un caso a las estadísticas, que tampoco ofrecen datos desagregados** por año, cuerpo policial, contexto en el que se produjo, recorrido judicial (por la vía penal y administrativa), sanciones, acciones de reparación, etc.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), dependiente del Defensor del Pueblo, expresó en su último informe relativo al año 2024 las dificultades existentes en la “documentación y publicidad de la investigación judicial sobre presuntos de malos tratos en privación de libertad”.¹²⁹

En dicha publicación recogió que:

- a.** Los datos aportados por la Fiscalía General del Estado están incompletos.¹³⁰
- b.** En el caso de la Secretaría de Estado de Justicia, la información remitida no responde fielmente a los parámetros solicitados.¹³¹
- c.** Los datos de las diferentes instituciones estatales no coinciden.¹³²
- d.** No existe uniformidad ni claridad en los criterios que utilizan las diferentes instituciones para incluir un caso en sus informes, lo que dificulta y hace casi imposible dimensionar esta realidad.

129 Defensor del Pueblo. (2025). *Informe Anual 2024 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura* (p. 132). Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2025/05/Informe_2024_MNP.pdf.

130 El informe afirma que “únicamente se recibió respuesta de 23 de las 59 fiscalías territoriales (lo que corresponde aproximadamente con un 39 %), como consecuencia de las dificultades para obtener los datos solicitados en un plazo razonable”. *Ibid*, pp. 112 y ss.

131 “La información contenida en el Sistema de Registros Administrativos de apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ) no incluye datos de la condición de autoridad o funcionario público de determinados delitos genéricos si no están tipificados específicamente en el Código Penal, si bien este año se ha procedido a incluir la agravación del artículo 177 bis. 5”. *Ibid*, pp. 112 y ss.

132 La Fiscalía General del Estado informó al MNPT que, entre el 1 de septiembre de 2023 y el 31 de agosto de 2024, fueron condenados 15 funcionarios por delitos de tortura (art. 174) y lesiones (art. 147) -sin distinción de condenados por cada uno de ellos-; 29 condenados por delito contra la integridad moral (art. 175); 1 condenado por no impedir torturas (art. 176), y otros 10 condenados por otros delitos. En total, 55 condenados. Sin embargo, según los datos facilitados por el SIRAJ, en el mismo periodo, los condenados fueron: 5 por torturas y lesiones (art. 174 y 147)-frente a 15 de la FGE-; 18 por delitos contra la integridad moral -frente a 29 de la FGE-; 3 por no impedir torturas -frente a 1 de la FGE-, y 8 condenados por otros delitos. En total, 55 condenados según la Fiscalía, frente a 34 condenados según el SIRAJ. Si a este cuadro sumamos los datos que publica anualmente el CGPJ sobre personas condenadas por tortura, la discrepancia es aún mayor. Lo mismo ocurre con los datos facilitados por otras instituciones, como el Ministerio de Interior, o los facilitados por el Estado a organismos internacionales.

A esta disparidad de cifras y criterios se suma también el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Según su web, entre los años 2013 y 2022, en el Estado español habrían sido condenadas por tortura un total de 585 personas,¹³³ datos que, evidentemente, superan por mucho los de instituciones como la Fiscalía o la Secretaría de Estado, así como los de organizaciones de la sociedad civil. Pero la mayor duda que generan los datos del CGPJ es que en delitos como el de lesiones no especifica si las personas son funcionarios públicos o no.¹³⁴

Esta ausencia de rigor en los registros evidencia una falta de asunción de responsabilidades institucionales en relación con estos casos, en la medida en la que **el desconocimiento (y negación) de esta realidad impide dimensionar el fenómeno y, en consecuencia, llevar a cabo políticas públicas efectivas** para restituir los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Es hora de poner solución a esta falta de datos y, sobre todo, a la práctica de la tortura, los malos tratos y la vulneración de derechos humanos por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

En los últimos años, sin embargo, se están dando dos iniciativas institucionales que suponen importantes excepciones: una en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) y otra en la Comunidad Foral de Navarra. El Instituto Vasco de Criminología publicó, en 2017 y 2022-2023, respectivamente, dos informes sobre la tortura en ambas comunidades autónomas, en los que documentó más de 5.000 casos entre 1960 y 2014 (4.113 en la CAV entre 1960 y 2014;^{135 136} y 1.068 en Navarra entre 1960 y 2015).¹³⁷

Con la finalidad de analizar las denuncias, se constituyeron comisiones de valoración en ambos territorios, cuyo objetivo fue **realizar un estudio científico** que acercase la realidad objetiva del fenómeno de la tortura, recuperando los registros históricos y elaborando un censo a lo largo del periodo establecido, **además de proponer las medidas de reconocimiento, reparación y preventión oportunas**, a la luz de las conclusiones que arrojara el estudio. Como metodología empleada, destacó la realización de centenares de periciales forenses, de acuerdo con los **criterios del Protocolo de Estambul de las Naciones Unidas**.

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

134 En 2021, la Asociación Libre de la Abogacía se dirigió al CGPJ para intentar aclarar esta situación. En la respuesta del CGPJ, de 24 de junio de 2021, mediante correo electrónico se hacía constar que “son datos provenientes de la explotación estadística realizada por el Instituto Nacional de Estadística del Registro Central de Penados (condenas firmes) del Ministerio de Justicia [...] limitándose este Consejo únicamente a redifundir los datos oficiales de interés para la Administración de Justicia publicados en la web del 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*. Instituto Vasco de Criminología. Disponible en: https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10773/RESUMEN_EJECUTIVO_-Investigacion_tortura-malos_tratos_18-12-2017.pdf.

136 Es importante hacer notar que, tras la publicación de estos informes, se ha seguido recopilando información sobre casos de tortura no recogidos en los mismos y que algunas personas fueron objeto de tortura en más de una ocasión.

137 Pego, L. (Coord.). (2023). *Investigación sobre la tortura y otros malos tratos en Navarra desde 1979 a la actualidad (Fase II)*. Instituto Vasco de Criminología. Disponible en: https://www.ehu.eus/documents/1736829/1923443/Informe+Navarra+Tortura+II_2023+.pdf/c7fa0ec2-eaf3-1faa-1c545c7aa84?t=1707040777868.

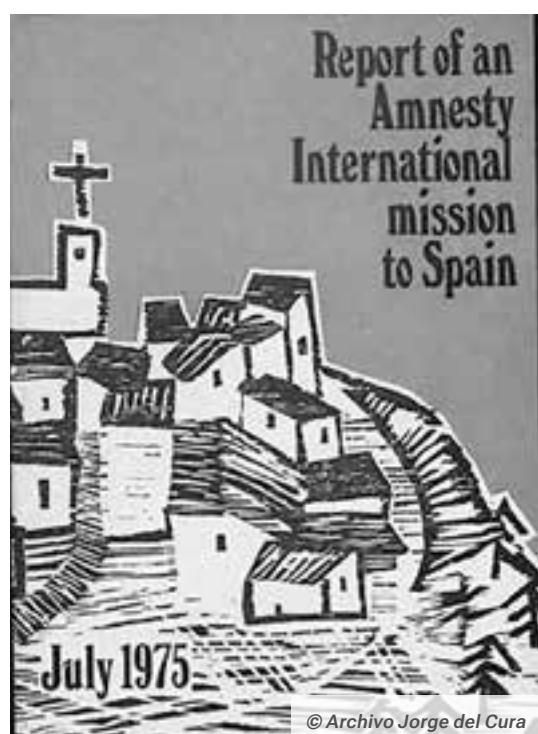
A pesar de la importancia incuestionable de estas experiencias, su alcance sigue siendo limitado a los casos de tortura y violencia por motivación política, excluyéndose aquellas situaciones de tortura, malos tratos y otras vulneraciones de derechos humanos que no se ajusten a este contexto (como, por ejemplo, en frontera o por perfilación racial), por lo que tampoco reflejan la realidad completa de la práctica de la tortura y los malos tratos en estos territorios.

Para poner solución a la dimensión de la tortura y las vulneraciones de derechos por parte de funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley **es necesario, en primer lugar, reconocer la existencia del problema y el alcance real del mismo**. Sin ello, no es posible llevar a cabo una política pública efectiva de defensa y promoción de los derechos humanos.

La creación e implementación de un mecanismo independiente como el planteado en este informe constituye un paso imprescindible en el reconocimiento de esta realidad y la asunción de responsabilidad institucional en la reparación y no repetición de delitos tan atroces. Sin conocer el alcance real (o al menos aproximado) de estas prácticas (tanto cuantitativa como cualitativamente, así como las circunstancias en que dichas vulneraciones se producen) no será posible implementar políticas institucionales y medidas eficaces para superarlas.

Un mecanismo externo e independiente facilitaría la confianza ciudadana en un órgano institucional para la recolección y análisis de denuncias (también fuera del ámbito penitenciario). En coordinación con otras administraciones, **su creación aportaría un análisis técnico, especializado y riguroso de las circunstancias que facilitan y/o promueven este tipo de prácticas**, ayudaría a ponerles límites y elevar recomendaciones de mejora.

Son muchos los retos y las dificultades que conllevaría, pero **no podemos —ni debemos— caer en el error de que la existencia de un mecanismo de esta naturaleza menoscabe la importancia del trabajo que realiza la sociedad civil** en el monitoreo y denuncia de los casos de tortura y otras vulneraciones de derechos. **El trabajo de la sociedad civil, de las organizaciones sociales y de defensa de los derechos humanos siempre será imprescindible**, así como el de las personas que, tras sufrir este tipo de agresiones, deciden alzar su voz y denunciarlo. Si algún día llega a implementarse un mecanismo como el propuesto, la sociedad civil en general será siempre el principal, sino el único, garante de que dicho mecanismo actúe realmente con independencia.



Algunas reflexiones finales

Irídia – Centro de Defensa de Derechos Humanos

Sin lugar a dudas, para la sociedad civil organizada y los movimientos sociales, es cada vez más apremiante la necesidad de abordar de forma crítica y constructiva un debate integral sobre el concepto de seguridad y sus implicaciones en el ejercicio de derechos fundamentales de la ciudadanía. Entre otros motivos, la seguridad no puede seguir siendo una noción exclusivamente policial-operativa o un argumento único para evadir la asunción de responsabilidad institucional y la denegación de acceso a información pública relevante. Sin embargo, hasta que este abordaje estructural no suceda, los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las personas afectadas por la violencia y la mala praxis policial merecen ser atendidas con urgencia.

Tal y como ya se ha planteado a lo largo de todo el informe, la Policía es una de las instituciones con mayores poderes sobre el derecho a la vida y a la integridad física y moral de la ciudadanía, por medio del uso legítimo y delegado de la fuerza. Es por ello que se hacen difíciles de entender las resistencias (políticas y policiales) que generan las exigencias de mayor control, transparencia y rendición de cuentas. Más aún, cuando la historia (reciente y no tan reciente) evidencia la existencia de graves vulneraciones de derechos humanos que, pese a las denuncias, todavía hoy, siguen impunes. Más de una decena de condenas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por no investigar denuncias de tortura y/o maltrato¹³⁸, y numerosas resoluciones de órganos internacionales, como Naciones Unidas o el Consejo de Europa, avalan este reclamo e instan a tomar medidas realmente efectivas que comprometan al Estado español –y a todas sus instituciones – a elevar los estándares internacionales en la materia.

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

¹³⁸ En total, ascienden a 13 las condenas del TEDH, diez por su vertiente procesal y dos en su vertiente sustantiva. En uno de los casos, Portu Juanenea y Sarasola Yarzabal contra España (2018), la sentencia condenó al Estado en ambas vertientes.

No se trata de invalidar los actores que configuran el actual sistema: divisiones de asuntos internos, defensorías del pueblo y, sobre todo, el sistema de justicia. El objetivo es entender qué vacíos y limitaciones persisten, reconocerlos, e incorporar las mejoras necesarias que permitan avanzar en la reparación y no repetición de hechos tan graves. La creación y desarrollo de un mecanismo externo e independiente, por tanto, tiene la función de complementar este sistema integral, con la finalidad de dotar de análisis técnicos especializados e independientes del propio cuerpo policial, entendiendo que este último es una de las partes implicadas en el proceso, y más concretamente, la parte denunciada. Es por ello que parecería lógico que, como sociedad, se exija imparcialidad e independencia a la hora de valorar y aportar la prueba, base esencial de todo procedimiento judicial.

En ese orden de ideas, no puede obviarse el rol de policía judicial que ejercen los distintos cuerpos, cuando son requeridos por un juzgado, tribunal o la Fiscalía, y que juegan un papel esencial en la identificación de los autores de un delito y en la preservación de las pruebas necesarias para el procedimiento penal. Pero ¿qué ocurre cuando la investigación penal afecta a agentes del mismo cuerpo policial?

Para entender de forma concreta cómo se materializa este conflicto de intereses, son varios los ejemplos que pueden extraerse de la labor de Irídia en los últimos diez años. Sin duda, uno de los puntos clave de cualquier investigación relativa a una presunta mala praxi policial es la identificación del autor de los hechos. En ese marco, solo en 16 de los 44 litigios que la entidad mantenía activos en 2024 se llevó a cabo algún tipo de investigación a través de mecanismos internos. De estos, únicamente 4 se iniciaron de oficio, mientras que el resto se llevaron a cabo por requerimiento judicial. Solo en 2 de las 16 investigaciones internas se identificó a los autores y se determinó que podría haber una posible mala praxis por parte de los agentes¹³⁹.

Desde una óptica cualitativa, también se observa cómo, a menudo, cuando el juzgado requiere a la institución policial correspondiente información específica sobre el operativo o la actuación denunciada, se aporta mucha menos información de la solicitada. Es especialmente preocupante el hecho de que, en la mayoría de los casos, ni los compañeros ni los superiores jerárquicos facilitan información para la identificación de los agentes perpetradores. A su vez, en muchas ocasiones, es la misma unidad a la cual pertenece el agente investigado la que responde a los oficios, en lugar de la División de Asuntos Internos, al tiempo que se detecta una práctica reiterada de criminalización de la persona denunciante de malos tratos. También se han observado casos en que los mismos cuerpos policiales han impedido a la persona la interposición de una denuncia en comisaría¹⁴⁰.

En ese sentido, si bien es cierto que la policía es la principal institución que dispone de las herramientas y recursos necesarios para llevar a cabo una investigación criminológica, su independencia se ve comprometida cuando la respuesta a un requerimiento judicial procede únicamente de esa misma institución.

139 Irídia. (2025). *Informe anual sobre violencia institucional*. Disponible en: https://iridia.cat/wp-content/uploads/2025/04/FINAL_CAST.pdf

140 *Ibid.*



© Álvaro Minguito

Esto puede conllevar una falta de objetividad que condicione el resultado final de la investigación y afecte gravemente la credibilidad y efectividad del proceso judicial. Esta preocupación quedó recogida en la sentencia del caso de Iñigo Cabacas, muerto en Bilbao tras recibir el impacto de una bala de goma en la cabeza, en abril de 2012 por parte de la Ertzaintza¹⁴¹. Pese a que el joven, de entonces 28 años, perdió la vida, nunca se pudo establecer el autor del disparo, información que jamás fue revelada por el propio cuerpo de policía. Esta falta de independencia también se puede ver comprometida si la activación de las investigaciones internas pasa por la

aprobación del director general de la policía (cargo de carácter político diferente al de la jefatura, de carácter operativo), siendo el director un agente del mismo cuerpo.

En definitiva, lo que se plantea es que haya otro actor, independiente de la policía, con los medios técnicos necesarios para investigar los casos más graves de vulneración de derechos en los que pueda ser autor un agente de policía. No implica una sustitución de las divisiones de asuntos internos, que tienen una labor fundamental, pero sí un organismo con capacidad para revisar esas mismas investigaciones y garantizar que son diligentes. Se trata de evitar que la policía siga siendo el único investigador técnico en procedimientos en los que, además, es parte. Una institución que es considerada intocable ante la justicia, no solo pierde la credibilidad ciudadana, sino que contradice cualquier principio de un Estado democrático y de derecho.

A menudo, desde las administraciones públicas, se desacredita la necesidad de un órgano independiente, alegando que ya existen suficientes mecanismos de control y que el universo de casos no justifica su creación. Lo importante de dicho planteamiento es que desde esa misma administración tampoco se ofrecen cifras consolidadas a nivel oficial que, incuestionablemente, descarten la necesidad de, al menos, plantear dicho debate. Tal y como expone Jorge del Cura, del Centro de Documentación contra la Tortura – CDDT ([Capítulo 4](#)), no existe un registro único de casos, sino que hasta tres instituciones distintas se encargan de recopilar estos datos bajo criterios diferenciados y sin desagregar, que arrojan cifras dispares entre ellas. Dichas cifras tampoco coinciden con las recogidas por organizaciones de derechos humanos y sociedad civil que, desde la Transición, han insistido en la necesidad de abordar los casos de maltrato policial bajo un marco de política pública integral, que reconozca su persistencia y evolución. Sin reconocimiento, no hay acción posible.

141 Iridia. (2025). *Informe anual sobre violencia institucional*. Disponible en: https://iridia.cat/wp-content/uploads/2025/04/FINAL_CAST.pdf

Ante este escenario, la creación de un órgano independiente de investigación de las actuaciones policiales no se plantea, por sí misma, como la solución definitiva a la impunidad, pero sí como una herramienta, avalada internacionalmente (ver [Gráfica 1](#)), que contribuya de forma específica en esa dirección. Para ello, es imprescindible que exista una voluntad política consecuente en hacer efectivo este mandato. La falta de financiación adecuada en relación con sus funciones, las interferencias y obstrucciones políticas y policiales en las investigaciones, la insuficiencia de recursos humanos, la denegación de acceso a archivos o instalaciones, o la falta de credibilidad de la ciudadanía son solo algunos de los elementos que pueden invalidar la labor del mecanismo, según recoge la experta en Policía y Derechos Humanos, Anja Bienert, en el prólogo de la presente edición.

A su vez, la experiencia internacional demuestra que, si bien no existe el mecanismo perfecto, el motivo de este hecho es, precisamente, la falta de voluntad política y gubernamental para hacerlo real e íntegramente efectivo. El número y tipología de casos que atienden son, también, una prueba evidente de su necesidad. No hay ningún país en el que el riesgo de tortura sea cero, como demuestra el reciente Índice Global sobre la Tortura, promovido por la Organización Mundial contra la Tortura. A lo largo del primer capítulo, los ejemplos de la Oficina Independiente de Conducta Policial (IOPC), la Unidad de Investigaciones Especiales (SIU) o el Comité Permanente de Control de los Servicios de Policía (Comité P) evidencian los retos persistentes de este tipo de órganos.

La fundación Omega Research Foundation¹⁴² plantea, en relación con la IOPC de Inglaterra y Gales, las dificultades de su labor ante la falta de cooperación de los cuerpos policiales, la duración de las investigaciones o la desfinanciación progresiva, mientras la carga de trabajo no deja de aumentar. Por el contrario, en términos de personal, destaca que menos de un tercio de la plantilla ha trabajado antes en la policía y que su director general no puede haberlo hecho nunca. No se contratan agentes en activo y, a nivel operativo, es independiente del gobierno y de la Policía. Si bien la IOPC solamente investiga por su cuenta los incidentes más graves (art. 2 y 3 CEDH), dispone de otros canales para vehicular el resto de investigaciones. Más allá de las denuncias individuales, también aborda problemas sistémicos a través de su trabajo temático, identificando patrones y tendencias que requieren una investigación más profunda, como en casos de racismo y discriminación. Estas investigaciones pueden incluir recomendaciones relacionadas con cambios de políticas o legislación, o con formación adicional para los agentes, con el fin de mejorar las prácticas y rendición de cuentas policial.

Por su parte, en el conjunto del Reino Unido, el Consejo Asesor Científico sobre las Implicaciones Médicas de las Armas Menos Letales (SACMILL) se dedica a publicar informes independientes sobre las implicaciones médicas del uso de armas menos letales; una buena práctica que, sin embargo, se ve empañada por la difícil accesibilidad pública a dichos informes. Además, la Policía del Reino Unido tampoco está legalmente obligada a evaluar las nuevas armas. El requisito general para evaluar un nuevo sistema de armas se establece en

¹⁴² Dedicada a la investigación independiente de los impactos en los derechos humanos de las tecnologías militares, policiales y de seguridad. Ha asesorado a distintos organismos de Naciones Unidas y es miembro de la coalición United Against Torture.

un código de buenas prácticas y, aunque abarca cualquier arma de fuego y una gama de armas menos letales y municiones especializadas, no cubre la totalidad de equipos y dispositivos. Destaca, también, que el SACMILL tiene un acuerdo de entendimiento con la IOPC con el fin de facilitar la evaluación continua del uso y de los incidentes que puedan ser motivo de preocupación. Esto permite transmitir información relevante entre instituciones, de cara a los impactos del arma y sus consecuencias.

De la SIU, en Ontario (Canadá) el investigador de la Universidad de Toronto, Patrick G. Watson destaca su creación mediante una ley propia, así como algunas lecciones aprendidas, entre ellas, **i)** la importancia de establecer un mandato claro, empezando por la definición clara de “lesión grave” que entraría en su marco investigativo, **ii)** garantizar una asignación presupuestaria acorde y **iii)** establecer medidas de autonomía política que impidan interferencias en su desempeño. Ello, como un elemento esencial de la confianza ciudadana, que en Ontario ha experimentado sus propias crisis, en la medida en la que la respuesta política ha sido posicionarse públicamente a favor de la policía. En cuanto a la elección del personal, advierte que el director de la SIU no puede haber trabajado nunca en la policía y que sus trabajadores tampoco pueden ser agentes en activo. De su análisis también se desprende la importancia de aclarar las competencias de investigación frente a policías fuera de servicio, así como definir canales de comunicación efectivos con la ciudadanía a la hora de transmitir sus decisiones y conclusiones.

Es precisamente este último punto uno de los que más énfasis pone el director de la Ligue des Droits Humains de Bélgica, Pierre-Arnaud Perrouty, en relación con el Comité P. La multiplicación de los organismos públicos, advierte, genera una sensación entre la ciudadanía de falta de claridad y confusión sobre sus funciones. En ese sentido, la complejidad de los distintos organismos y procedimientos, junto con la dificultad a la hora de aportar pruebas de abusos policiales, tiene como consecuencia la creencia de que interponer una denuncia contra la policía es inútil. Esa visión, a su vez, alimenta un sentimiento de impunidad, que crea un círculo vicioso. Advierte, también, de que el departamento de investigación está formado en su mayoría por ex agentes de policía o incluso agentes que volverán a su comisaría tras finalizar un destino de cinco años y que, a pesar de los poderes de investigación otorgados al Comité, estos contrastan con su historial, ya que traslada la mayoría de las denuncias a organismos internos de supervisión. En ese sentido, asegura que el Comité se enfoca, principalmente, en producir informes generales y temáticos y, solo investiga *motu proprio* aquellos casos en los que haya indicios de un fallo estructural. En paralelo al Comité P, funcionan otros organismos de investigación, como es la UNIA, encargada de la lucha contra la discriminación y el racismo, y que también es competente para investigar a la Policía.

En el caso del Estado español pueden sacarse algunas lecciones aprendidas de la experiencia de la Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco ([Capítulo 2](#)), un territorio atravesado por un conflicto político y armado que ha configurado la naturaleza de la acción policial y su percepción ciudadana. Entre los retos persistentes de este órgano pionero en el Estado, destaca su limitada capacidad de intervenir de oficio (casos de fallecimiento o lesión grave) y su impedimento a la hora de atender quejas de particulares.

En el resto de casos, es el consejero de interior quien activa la comisión en base a la “vulneración de derechos” u “otras en las que exista seria preocupación sobre el impacto en la confianza de la ciudadanía”, conceptos que, según apunta el Observatorio de Derechos Humanos de Euskal Herria (Behatokia) son de carácter subjetivo. En ese sentido, denuncian su vinculación con la estructura policial y de gobierno, en la medida en la que, entre sus integrantes, la Comisión cuenta con dos representantes de los cuerpos policiales. A su vez, pese a tener la capacidad para formular recomendaciones con medidas correctoras, preventivas o de mejora, constatan que estas se repiten en distintas resoluciones, sin que exista una evaluación de su implementación. Tampoco se contempla reparación a víctimas, ni su participación en el proceso.

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

La muestra de cómo funcionan distintos órganos independientes evidencia que, aunque todavía son necesarios debates de fondo, su encaje normativo y judicial es perfectamente viable. El ejemplo de la Comunidad Autónoma Vasca (con todos los retos que persisten) demuestra que la implementación de este tipo de mecanismos también pueden ser una realidad en el conjunto del Estado. En la exposición del ex letrado del Tribunal Constitucional Joaquín Urías (apartado 3.2.) se hace patente que algunos de los retos normativos que subyacen son la especificidad de los cuerpos policiales que quedarían sujetos al mandato del mecanismo (como mínimo, locales, autonómicos y estatales), lo cual determinaría las normas a adaptar, con el fin de evitar solapamientos y contradicciones, y teniendo en cuenta las especificidades territoriales. Entre las cuestiones que destaca el también profesor de derecho constitucional de la Universidad de Sevilla se encuentra la elaboración de un estatuto interno propio, con carácter reglamentario, en el que se regulen con detalle sus métodos y procedimientos, así como la modificación de los reglamentos disciplinarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre otras medidas.

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

Si bien los aportes conceptuales y normativos que se recogen en estas páginas ofrecen elementos claves para el debate en la materia, es cierto que todavía está pendiente profundizar en aspectos esenciales, como lo es la reparación a las personas afectadas. El ejemplo de la SIU, en Ontario, refleja los retos persistentes, en la medida en la que el acceso a los servicios de apoyo a la víctima queda supeditado a la acreditación judicial del delito. Sin delito, no hay víctima y, por tanto, tampoco acceso a la reparación. Dadas las dificultades de investigación que se identifican en la actualidad, sería interesante ver cómo el mecanismo (y su aplicación del principio de centralidad de la víctima) podría jugar un rol clave en la determinación de responsabilidad institucional en la victimización, más allá de las responsabilidades penales que pudieran, o no, desprenderse. Otro factor importante en este debate es el del reconocimiento y la indagación de la justicia restaurativa como una alternativa más en la resolución y reparación de este tipo de casos, que pone el foco en el daño causado y no en el delito.

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



Publicaciones relacionadas de interés

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



**Plan de Acción para la mejora y
modernización de los mecanismos de
transparencia y rendición de cuentas de
los cuerpos policiales al Estado español**

**PLAN
DE
ACCIÓN**

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



