

# INFORME D'AVALUACIÓ I PROPOSTES DE MILLORA EN LA GESTIÓ DE L'ORDRE PÚBLIC

29 DE JUNY DE 2020

## Índex

---

Consideracions prèvies .....	2
1. Les mobilitzacions a Catalunya .....	5
1.1. Situació general a Catalunya 2017-2019 .....	5
1.2. Descripció dels fets post-sentència .....	7
2. El model d'ordre públic .....	9
2.1. Principis rectors del model d'ordre públic .....	9
2.2. La millora contínua .....	12
3. Avaluació, correcció i millora .....	13
3.1. Mecanismes de supervisió i control interns.....	13
3.2. Informes externs .....	14
3.2.1. El control parlamentari .....	15
3.2.2. El Síndic de Greuges .....	16
3.2.3. Altres actors de la defensa dels Drets Humans .....	17
3.3. Factors de correcció.....	18
3.4. Mecanismes de millora.....	20
3.4.1. Enfortir la coordinació entre els serveis que intervenen en la gestió operativa.....	20
3.4.2. Augmentar la capacitació tècnica de les unitats .....	22
3.4.3. Millorar la presa de decisions .....	23
3.4.4. Incorporar tecnologia versàtil .....	25
3.4.5. Potenciar la gestió negociada dels conflictes .....	26
3.4.6. Millorar la coordinació multioperador.....	27
3.4.7. Promoure mesures que afavoreixin l'estabilitat, la formació i la rotació dels efectius .....	28
3.4.8. Rendició de comptes i transparència .....	30
4. Conclusions .....	32

## Consideracions prèvies

---

Catalunya abasta un ampli territori i presenta unes característiques geogràfiques, socials, econòmiques i culturals que defineixen el seu caràcter singular. Les necessitats concretes de seguretat d'aquest territori van afavorir l'aparició d'una força pública nascuda del poble a principis del segle XVIII i que al llarg dels anys va anar adquirint la seva pròpia idiosincràsia. Els Mossos d'Esquadra han anat evolucionat al llarg dels seus tres-cents anys d'història cap a un model professional de policia, la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, un cos policial fermament arrelat al territori.

Actualment, la PG-ME és la policia integral de referència a tot Catalunya, defensora dels drets fonamentals i de les llibertats ciutadanes. És un cos policial en constant evolució, en concordança amb la societat a la qual serveix i que, per la seva banda, reclama a tots els servidors públics una resposta eficaç a les seves necessitats i exigeix alhora una adequació permanent a les seves demandes de seguretat.

La societat catalana, de profundes conviccions democràtiques, fa de la protesta ciutadana en l'espai públic un mecanisme idoni per expressar lliurement les seves opinions. La policia ha de garantir aquesta lliura expressió de la ciutadania i ha de preservar-la de qualsevol forma de violència que impedeixi, limiti o condicioni el legítim exercici d'aquest dret.

Al llarg dels anys han tingut lloc a Catalunya situacions de desordres públics molt complexes, que han estat aprofitades com una oportunitat per millorar la gestió de l'ordre públic i per adaptar les estratègies policials a les diferents formes de protesta per garantir l'exercici del dret de reunió.

Les protestes de l'any 2009 amb l'entrada en vigor del pla de Bolonya i, sobretot, la crisi econòmica dels anys posteriors van posar en qüestió el model d'ordre públic. Va ser un període de continuades reivindicacions ciutadanes, en un context d'importants mesures de contenció pressupostària, en el qual es van produir greus conflictes laborals, desnonaments i altres situacions que van conduir a una situació de precarietat i a posar en qüestió l'estat de benestar.

El rebuig a les mesures adoptades pels poders públics, la retallada en polítiques socials, la reforma laboral, la restricció del crèdit, etc., van comportar un important augment de la mobilització ciutadana i la utilització de l'espai públic com a escenari de les protestes.

Entre els anys 2010 i 2012 es van celebrar quatre vagues generals, que van ser escenari d'importants enfrontaments i que van posar en tensió els mecanismes d'ordre públic dels que disposava el cos de Mossos d'Esquadra. Van aparèixer noves formes de protesta, com l'ocupació d'espais públics, els escarnis, les plataformes en defensa de l'ocupació d'habitatges, que van fer replantejar-se al cos com actuar en aquests supòsits i estudiar noves formes d'intervenció en conflictes socials. En aquestes circumstàncies es va crear l'Àrea de Mediació de la PG-ME, un element clau per promoure la gestió alternativa dels conflictes socials.

Si bé va ser aquest el canvi estratègic més significatiu, es van introduir altres millores en la gestió dels conflictes d'ordre públic orientades a reforçar la planificació dels dispositius, es va crear una unitat específica per obtenir l'enregistrament d'imatges, es va fomentar la col·laboració ciutadana per a la identificació de persones presumptament implicades en desordres públics i es va facilitar la identificació dels agents d'ordre públic mitjançant el número NOP, entre altres mesures.

En aquest context, constatada la necessitat d'introduir millores més significatives en el sistema de gestió de l'ordre públic, l'any 2013 el Parlament de Catalunya va constituir la Comissió d'Estudi dels Models de Seguretat i Ordre Públic i de l'Ús de Materials Antiavalots en Esdeveniments de Masses.

Aquesta comissió va representar un exercici inèdit de transparència, de diàleg i de participació ciutadana en la gestió de l'ordre públic, amb una manifesta voluntat d'integrar un ampli consens social en la concepció d'aquest àmbit del treball policial.

La comissió es va constituir el 26 d'abril de 2013 i es va reunir en dotze sessions de treball, fins el 8 de novembre de 2013. Totes les sessions de la comissió estan publicades íntegrament en el BOPC.

El resultat d'aquesta comissió està recollit a la Resolució 476/X, de 18 de desembre de 2013, que va aprovar les conclusions de la Comissió d'Estudi dels Models de Seguretat i Ordre Públic i de l'Ús de Materials Antiavalots en Esdeveniments de Masses, coneguda amb l'acrònim CEMSOPUM.

Les conclusions de l'informe adoptades pel Parlament de Catalunya en la sessió plenària de 18 de desembre de 2013, publicades en el BOPC núm. 222, comencen expressant el refús a la violència urbana i amb el compromís de la cambra parlamentària de promoure l'aïllament i el rebuig social de la violència urbana i dels desordres públics. Seguidament, la Resolució exposa les conclusions sobre el model de seguretat pública, la prevenció i mediació, els mitjans materials, el sistema d'informació interna i traçabilitat, la formació, la responsabilitat i el rescabament.

La retirada de les pilotes de goma com a un dels recursos materials del cos de Mossos d'Esquadra prevista en les conclusions de la comissió parlamentària es va fer efectiva el 30 d'abril de 2014.

La crisi institucional i política dels darrers anys ha transformat el paradigma de la protesta fins ara conegut pel cos. Sense entrar a fer cap valoració sobre els diferents esdeveniments que s'han produït els darrers anys, és inqüestionable que les jornades prèvies a l'1 d'octubre de 2017, el mateix 1-O i les mesures en aplicació de l'article 155, entre molts altres fets, han conduït a un clima d'incertesa política i institucional i a una successió de protestes ciutadanes i d'ocupació de l'espai públic.

Aquesta reacció ha propiciat un nou escenari en les protestes de la ciutadania que obliga de nou a la PG-ME a ajustar els mecanismes per a la gestió de l'ordre públic i adaptar-se a la nova realitat que s'està produint, que ha tingut el seu zenit en els aldarulls que es van produir el mes d'octubre de 2019.

## 1. Les mobilitzacions a Catalunya

---

### 1.1. Situació general a Catalunya 2017-2019

---

Des de l'any 2017 fins al 2019, a Catalunya s'han produït 18.200 mobilitzacions<sup>1</sup>, quasi disset (17) mobilitzacions de mitjana al dia, la gran majoria concentrades, com és sabut, en l'entorn metropolità. És palès que el clima social de desafecció generalitzada, sense aprofundir en les causes i els orígens, conjuntament amb d'altres factors com els identitaris i els culturals, s'ha traduït en un augment notable de les mobilitzacions i de la capacitat de resposta pública de la nostra societat. En aquest sentit, respecte del 2017, el nombre de mobilitzacions va augmentar un 80% el 2018 i un 48 % el 2019.

És singular constatar que en la pràctica d'aquesta reivindicació, concretament en més d'un 55% dels casos, les persones convocants no comuniquen a les autoritats i organismes pertinents aquesta voluntat de manifestar-se, tal i com estableix la Llei Orgànica 9/83, de 15 de juliol, reguladora del dret de reunió.

No obstant això, la gran majoria de manifestacions i reunions són pacífiques i no es registren incidents, pràcticament en un 92% de mitjana. Malgrat hi ha una percepció d'un auge generalitzat de la violència, les dades indiquen que l'any 2017 i el 2019 el nombre de mobilitzacions amb incidents va ser d'un 10%, per tant, en línies generals tenen un comportament similar a pesar dels incidents de l'octubre passat, i que en el 2018 fins i tot, van disminuir fins a un 5%.

L'actuació policial en la gestió dels espais públics pondera l'abast de la denúncia de les infraccions administratives i penals en el marc i el context de la reivindicació, i per tant, l'abordatge de cada mobilització es tracta de manera individualitzada i guiada pels criteris d'oportunitat, proporcionalitat i congruència.

L'anàlisi de l'activitat policial en l'abordatge i el tractament de les reunions i manifestacions ens indiquen que, si bé el nombre de mobilitzacions amb incidents és baix respecte el volum total de reunions i manifestacions -com hem dit anteriorment- la intensitat, complexitat, conflictivitat i efecte d'aquests incidents ha augmentat.

---

<sup>1</sup> Per comptabilitzar aquestes dades s'entén que mobilització realitzada és aquella que s'ha dut a terme i on hi ha participat almenys una persona amb finalitat reivindicativa, independentment que hagi estat prevista o no.

La PG-ME va instruir en el període comprés entre el 2017 i el 2019, ambdós inclosos, 1.253 denúncies<sup>2</sup> penals en l'àmbit de les concentracions i les manifestacions. La majoria de delictes instruïts són per desordres públics, que representa un 65% dels casos, seguit del delictes d'atemptat a agents de l'autoritat, un 7,5%, i del delictes greu i menys greu de danys, un 6%. Les dades mostren un increment notable, prop d'un 71%, de les denúncies instruïdes al 2019 respecte de l'any anterior.

El nombre de detinguts<sup>3</sup> circumscrits a les actuacions policials practicades en aquest mateix àmbit i període ha estat de 472 detinguts, observant una tendència a l'alça des de l'any 2017. D'aquesta manera, l'any 2018 les detencions van ascendir un 69% respecte del 2017 i l'any 2019 van incrementar un 118% respecte l'any anterior. La majoria de detencions, un 74,5%, són per un delictes de desordres públics, i només el 16% són per delictes d'atemptat a agents de l'autoritat.

En una línia molt similar, s'han fet 5.958 denúncies<sup>4</sup> administratives en base a la Llei Orgànica 4/2015, de protecció de la seguretat ciutadana respecte d'infraccions que s'han comès en l'àmbit de les reunions i manifestacions en el període estudiat. Les denúncies per celebrar una manifestació sense comunicar-la prèviament a les autoritats competents representen el 76,5% del total, i al voltant d'un 13% es correspon a manifestacions no comunicades amb les formalitats requerides per la Llei Orgànica 9/83 o celebrades en llocs especialment protegits, etc.

Si ho comparem amb les detencions de persones que cometen il·lícits penals en aquest context, observem una tendència similar en l'àmbit administratiu. Així doncs, cada any i des del 2017, s'incrementen notablement el nombre de denúncies respecte l'any anterior, el 2018 un 73% i el 2019 un 61%.

---

<sup>2</sup> Fets coneguts per fet principal, àmbit concentració i manifestació, tot el territori, data extracció 08/03/2020. Període 01/01/2017-06/03/2020.

<sup>3</sup> Detinguts per fet principal, tot el territori, data extracció 08/03/2020. Període 01/01/2017-06/03/2020.

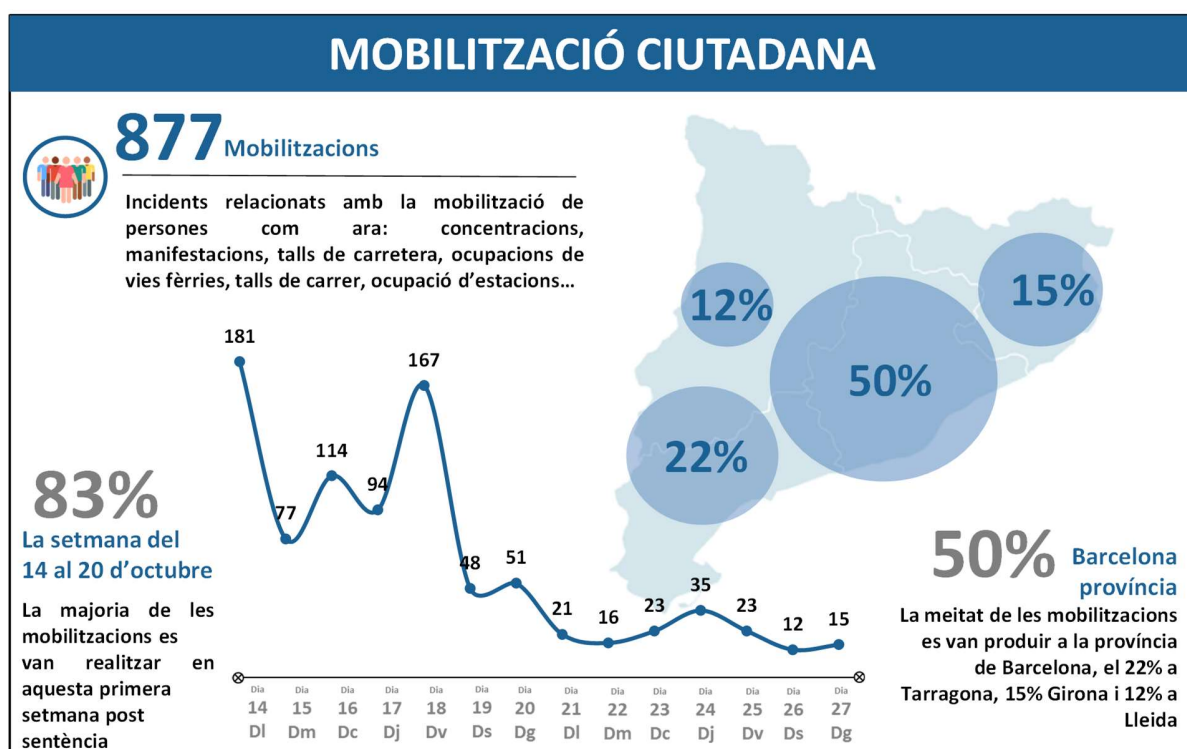
<sup>4</sup> Fets coneguts, de tipus 4/2015, tot el territori, data extracció 08/03/2020. Període 01/01/2017-06/03/2020.

## 1.2. Descripció dels fets post-sentència

A partir de la sentència dictada pel Tribunal Suprem en el procés contra polítics i líders socials<sup>5</sup> catalans, es van iniciar mobilitzacions arreu de Catalunya traduïdes en massives concentracions i manifestacions. Moltes d'aquestes mobilitzacions es van realitzar de forma simultània i multitudinària fet que va suposar, des d'un punt de vista policial, que es tractés d'una situació de control inabastable.

En data 14 d'octubre, a l'aeroport de Barcelona i a diferents localitats del territori es van produir talls de via i incidències greus en el teixit de la xarxa de transports. En aquell dia es van arribar a produir 181 mobilitzacions ciutadanes entre concentracions, manifestacions i talls de via.

S'ha fet una anàlisi de tots els incidents relacionats amb mobilitzacions ciutadanes realitzades en el període que abasta els dies 14 a 27 d'octubre. S'han comptabilitzat 877 actes de mobilització ciutadana. La majoria de les mobilitzacions es van localitzar a la província de Barcelona amb 440 mobilitzacions, Tarragona amb 197, Girona amb 133 i Lleida amb 107.

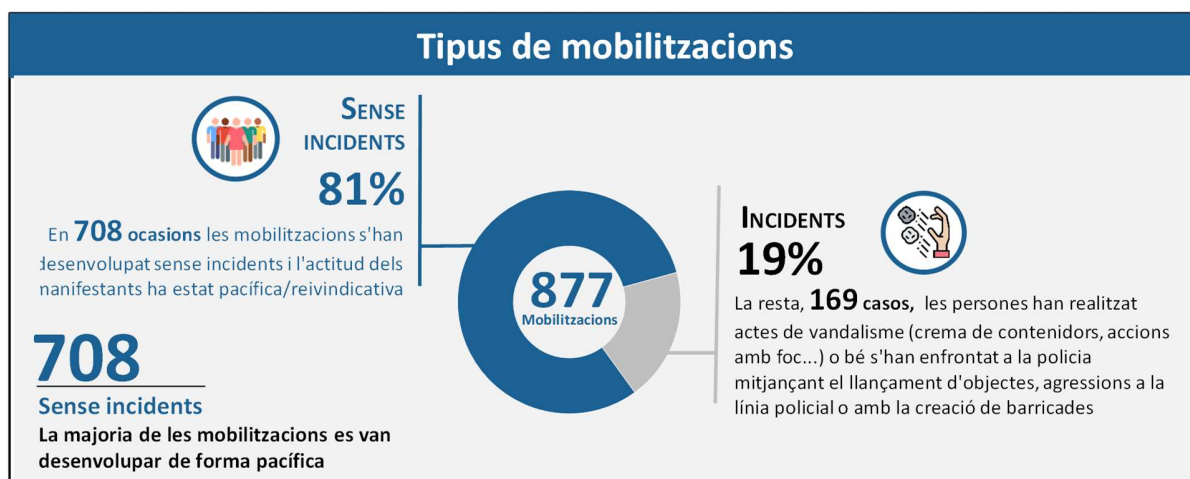


<sup>5</sup> Sentència del Tribunal Suprem número 459/2019 (sala del Penal), de 14 de octubre de 2019



La primera setmana es van produir 732 mobilitzacions ciutadanes (83%), coincidint amb uns primers dies amb gran quantitat d'actes reivindicatius. Com a norma general, totes les manifestacions es van desenvolupar en un caràcter pacífic, tot i això una minoria va acabar provocant aldarulls, actes vandàlics i enfrontaments greus amb la policia.

A continuació, exposem la distribució d'aquestes mobilitzacions segons la seva tipologia, ja siguin pacífiques o reivindicatives sense incidents o aquelles que han incorporat actes de violència contra els agents o bé accions de vandalisme sobre l'espai públic (crema de contenidors, focs, trencadisses o barricades).



Com es pot veure, en el 19% de les mobilitzacions (169 casos) es van produir situacions d'aldarulls, ja sigui amb llançaments o enfrontaments amb la policia o bé amb accions de vandalisme contra l'espai públic o privat.

La violència que va arribar a utilitzar-se en determinats moments durant les protestes amb incidents van suposar una veritable prova de resistència del sistema d'ordre públic i ha obligat a fer una profunda reflexió que va més enllà dels mecanismes d'auditoria dels serveis policials i de l'estricta exigència de responsabilitats personals, avaluant els mecanismes d'intervenció policial en grans concentracions de persones en totes les seves fases, des de la planificació dels dispositius fins a l'avaluació de la seva execució.

## 2. El model d'ordre públic

---

La policia té com a missió principal protegir el lliure exercici dels drets i les llibertats i garantir la seguretat ciutadana.

Una de les funcions que corresponen a la PG-ME és protegir les manifestacions i mantenir l'ordre en grans concentracions humanes, preservar els drets de la ciutadania i evitar aquells comportaments que alterin la convivència i la seguretat, garantir l'exercici del dret de reunió i manifestació i les llibertats de tots els ciutadans, d'acord amb el marc legal d'actuació.

La gestió de l'ordre públic té un fort impacte social, econòmic, polític i mediàtic, comporta un elevat cost i un gran desgast, tant per a la pròpia organització policial com per a la mateixa ciutadania, que reclama als poders públics la màxima eficiència per garantir la utilització pacífica de l'espai públic i per resoldre els conflictes de convivència ciutadana sense haver de recórrer a l'ús de la força.

La utilització de la violència afecta a la legitimitat del cos policial per exercir les funcions que té legalment encomanades, totes elles orientades a assegurar la convivència en l'espai públic. En tots els casos, l'ús de la força en esdeveniments de masses ofereix una mala impressió sobre la qualitat dels serveis públics i posa en entredit el necessari vincle de confiança amb la ciutadania.

### 2.1. Principis rectors del model d'ordre públic

---

En aquest sentit, la PG-ME ha adoptat un model transversal i integral de gestió negociada a través de la mediació i el diàleg, que actua seguint les següents premisses:

1. **Intel·ligència estratègica al servei de l'ordre públic.** Tenir un ampli coneixement del context social i econòmic permet recollir i analitzar informació rellevant per identificar riscos o amenaces en la gestió de l'ordre públic, facilitant la presa de decisions i, en la mesura que sigui possible, avançar-se a escenaris conflictius.
2. **Planificació de les intervencions.** L'eficiència en l'assignació de recursos i mitjans i la proporcionalitat de la intervenció pública són factors essencials en la gestió de l'ordre públic. La planificació ha de permetre gestionar les necessitats concretes per garantir l'èxit del dispositiu i gestionar totes les possibles afectacions.

3. **Especialització dels seus efectius.** La PG-ME té unitats especialitzades en la gestió de l'ordre públic per a la prevenció i neutralització de les situacions de risc, vetllant per a la seguretat de les persones i els béns en els casos de grans concentracions de persones i grans esdeveniments.

4. **Formació i capacitació dels agents.** Tots els efectius policials tenen coneixements bàsics d'ordre públic, perquè estiguin capacitats per atendre situacions de complexitat baixa i donar suport en dispositius policials quan sigui necessari.

Les unitats especialitzades en ordre públic tenen un pla formatiu específic que capacita als agents per atendre les situacions de complexitat tècnica, gravetat i intensitat mitjana i alta. Es tracta del Curs bàsic d'ordre públic i del Curs de tècniques d'intervenció policial en ordre públic.

La formació permanent obligatòria i avaluable en aquesta especialitat és condició necessària per al desenvolupament amb eficàcia de les funcions atribuïdes al lloc i per a la permanència en el mateix.

5. **Proximitat en el diàleg: la prevenció de conflictes mitjançant la mediació.** Aquesta ha esdevingut una peça clau en el model de gestió dels conflictes d'ordre públic i la seva funció està estretament vinculada a l'operativa de les unitats especialitzades.

La identificació d'interlocutors vàlids amb capacitat per coresponsabilitzar-se en la gestió de la seguretat és una tasca que garanteix una adequada gestió dels incidents, per aquesta raó aquesta funció està present en totes les fases del dispositiu.

6. **Neutralitat i imparcialitat.** La PG-ME actua de la mateixa manera amb independència del caràcter o signe polític de la convocatòria. L'avaluació dels riscos o amenaces que hi puguin haver per a la seguretat pública s'avaluen de forma completament asèptica.

Han de tenir-se en compte les característiques concretes que puguin tenir els diferents moviments socials, però en cap cas existeix cap valoració operativa que no estigui fonamentada en criteris objectius, com el nombre de participants, la ubicació, el motiu de la concentració, l'existència de comunicació prèvia, etc., en definitiva, qualsevol aspecte que permeti valorar de quins recursos s'ha de disposar per garantir la seguretat.

7. **Progressió en la utilització de mitjans.** La policia ha d'actuar sempre d'acord amb els principis d'oportunitat, proporcionalitat i congruència en la utilització dels mitjans al seu abast.

- Oportunitat és la necessitat de valorar la conveniència d'actuar en el moment i en l'espai propici per tal que no ocasioni un mal més greu del que es vol evitar.

- Proporcionalitat és la necessitat d'adequar i aplicar de forma gradual l'ús de la força o del mitjà de defensa en funció del tipus i la gravetat de l'agressió que es vol neutralitzar.
- Congruència és la necessitat d'utilitzar el mitjà més idoni, que més convé o que més s'ajusta a cadascuna de les situacions.

El preàmbul de la Llei 10/94 de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra estableix que «el respecte que la policia deu a la societat, a què pertany i d'on prové el seu mandat, l'obliga a utilitzar els recursos coactius solament en situacions extremes i amb una aplicació escrupolosa dels principis d'oportunitat, proporcionalitat i congruència».

El model d'ordre públic, en el seu conjunt, ha de dotar d'eines, tècniques i tàctiques suficientment àmplies, àgils i dúctils per adaptar-se i donar resposta ràpidament a les situacions inesperades que es puguin anar donant en la gestió del conflicte.

8. **Distància en la força: els mitjans coactius per preservar la seguretat.** L'objectiu primordial de l'acció tàctica és mantenir la distància amb els manifestants. Això permet gestionar les concentracions amb menys efectius i minimitzar les conseqüències lesives d'un model de contacte. El model de contacte propicia intervencions lentes, amb més mobilització de recursos, més despesa econòmica i incrementa el risc de patir conseqüències lesives.

Quan s'hagi d'emprar la força per resoldre situacions conflictives cal utilitzar els mecanismes i els instruments menys lesius d'acord amb els principis d'oportunitat, proporcionalitat i congruència.

9. **Supervisió dels dispositius al servei de la millora contínua.** La planificació i la gestió d'un dispositiu necessita una acurada supervisió de totes les seves fases per confirmar si les decisions operatives s'han dut a terme d'acord amb les finalitats previstes, comprovar si s'han produït situacions que no hagin pogut ser planificades i identificar els aspectes de millora.
10. **Respecte als drets humans.** El govern de la Generalitat de Catalunya va aprovar, mitjançant Acord GOV/25/2015, de 24 de febrer, el Codi d'ètica que recull els principis ètics exigibles a tots els professionals de la Policia de Catalunya. Tots els efectius del cos de la PG-ME han d'actuar d'acord amb aquest el codi i que té per finalitat assegurar el respecte i protecció de la dignitat humana i defensar i fer respectar els drets humans de totes les persones.

## 2.2. La millora contínua

---

La Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra té establert com a eix fonamental de la seva activitat oferir un servei compromès amb l'excel·lència i la professionalitat. Per donar compliment a aquesta exigència, l'organització ha desenvolupat un seguit d'instruments i de procediments que fan possible identificar, analitzar i avaluar les diferents necessitats de seguretat de la societat catalana.

Aquesta feina d'avaluació permet implementar mesures encaminades a la millora dels serveis policials i a desenvolupar una planificació específica, eficaç i eficient per a cada necessitat de seguretat que es genera. Concretament, en l'àmbit de l'ordre públic, el procés amb el que s'elaboren els dispositius sempre té quatre fases: planificació, execució, avaluació i millora organitzativa.

La implementació d'aquest cicle permet una millora contínua atès que es produeix una revisió constant de tots els processos que es desenvolupen en la determinació de l'estratègia operativa i permet la retroalimentació i el perfeccionament de la planificació per poder iniciar un nou cicle.

La millora organitzativa és la conseqüència de les anteriors fases i permet l'obtenció de nous coneixements a partir de l'avaluació i l'intercanvi d'informació. S'extreu tot aquell coneixement empíric que permeti establir i implementar aquelles millores al disseny de nous dispositius.

El nou substrat de coneixement permet, en darrera instància, una millora continuada de les tàctiques i estratègies operatives aplicades així com una transformació de la normativa interna. Tot això suposa una millora del coneixement organitzatiu en la gestió de l'ordre públic, i en definitiva, de revisió i millora del model d'ordre públic.

L'avaluació permet una acurada supervisió de totes les fases d'un dispositiu d'ordre públic per certificar si s'han acomplert els objectius i si les decisions i estratègies operatives s'han dut a terme d'acord amb les finalitats previstes, amb la planificació prèvia, amb els procediments d'actuació i la normativa establerta. Tot aquest exercici es realitza amb el propòsit últim d'identificar àmbits de millora i d'establir mesures correctores per reorientar aquelles actuacions o comportaments que no s'ajustin als estàndards de qualitat exigits.

### 3. Avaluació, correcció i millora

---

#### 3.1. Mecanismes de supervisió i control interns

---

La investigació interna és un dels mecanismes de control intern que té la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i consisteix en investigar aquelles activitats presumptament il·lícites que puguin constituir una infracció penal o ser contràries a l'ètica professional que puguin comportar sancions disciplinàries, exercides per personal funcionari de policia o en pràctiques de la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, llevat de les faltes disciplinàries docents.

La Divisió d'Afers Interns (DAI), a través de l'Àrea d'Investigació Interna i l'Àrea Disciplinària, és l'organisme encarregat d'exercir aquestes funcions, però no és el servei que exerceix aquestes funcions de manera exclusiva, ni exclou la intervenció d'altres mecanismes de supervisió, control i inspecció del servei policial.

Aquesta tasca de supervisió l'exerceixen en primer terme els comandaments de les diferents unitats, àrees i serveis durant el servei policial. El cos de Mossos d'Esquadra té una estructura jeràrquica, amb diferents escales i categories professionals, i la tasca de supervisió està directament relacionada amb la responsabilitat i forma part de les funcions que exerceixen tots els comandaments policials, des dels caporals/les de l'escala bàsica, els/les caps de torn, els/les caps de seguretat ciutadana, i per la resta de comandaments dels diferents serveis de cadascuna de les comissaries, fins a l'escala superior, a la qual correspon la inspecció a nivell superior dels serveis policials.

Així mateix, el treball de supervisió de la PG-ME no clou amb la mera supervisió i correcció, sinó que fa anys que aquest cos policial es va dotar d'un important mecanisme d'avaluació de serveis policials. Mitjançant el decret 415/2011, de 13 de desembre, d'estructura de la funció policial de la Direcció general de la Policia es va crear la Divisió d'Avaluació de Serveis.

Corresponen a aquesta divisió, entre altres funcions, efectuar l'auditoria i inspecció dels diferents serveis policials, avaluar els serveis i el personal amb la finalitat de detectar possibles disfuncionalitats organitzatives, mancances de formació o deficiències estructurals.

Per tant la responsabilitat de la supervisió no recau de manera exclusiva en la DAI, sinó que és un instrument més que té el cos per exercir la supervisió en tots els àmbits organitzatius. La participació d'aquesta divisió en l'activitat d'inspecció organitzativa interna de les actuacions policials post sentència ha estat complementària, atès que l'objectiu principal ha estat analitzar la presa decisions i l'estratègia operativa.

No obstant això, si en el decurs d'aquest procés s'ha detectat alguna actuació que no s'ha ajustat als protocols del cos de Mossos d'Esquadra i d'acord amb la normativa que sigui d'aplicació, s'ha endegat una investigació interna per exigir responsabilitat per les conductes que puguin constituir una infracció a la llei o al règim disciplinari, garantint els drets de les persones implicades. En aquest sentit, fins el dia 10 de juny, s'han dut a terme 34 investigacions per actuacions policials.

### 3.2. Informes externs

---

La Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra no limita l'abast del seu anàlisi als mecanismes de diagnosi interns, mitjançant els sistemes esmentats en el punt anterior, sinó que està permanentment atenta a qualsevol tipus de requeriment, petició d'informació o consulta que se li adreci des de qualsevol administració, institució, entitat, associació o persona.

Totes elles contribueixen en bona mesura a configurar l'abast de l'activitat de l'administració en l'exercici de la funció del manteniment de l'ordre públic assignada als cossos policials, i promouen una concepció de l'ordre públic més flexible i oberta.

Aquest cos policial forma part de l'estructura del sistema de seguretat pública del país, i les relacions institucionals són un element indispensable per conèixer, canalitzar i adequar el funcionament a les demandes socials, expressades a través de diferents mecanismes.

En el primer punt s'analitzen les principals qüestions que en relació amb l'ordre públic han estat expressades pel Parlament de Catalunya i en les recents actuacions d'ofici del Síndic de Greuges, juntament amb els objectius sobre la integritat personal i el dret a la protesta de l'Estructura de Drets Humans de Catalunya, estretament vinculada a aquesta institució.

En el segon punt s'exposen les principals demandes expressades per diferents associacions de defensa dels drets humans a Catalunya, amb aportacions d'interès no només per a la ciutadania, sinó per al mateix cos policial, en tant que les propostes i aportacions dels diferents actors van dirigides a configurar el model de seguretat a l'espai públic.

### 3.2.1. El control parlamentari

---

El Parlament de Catalunya, en la seva activitat d'impuls i control a l'acció de Govern, vetlla per l'adequació del sistema de seguretat als fonaments democràtics i per el funcionament del sistema de forma coherent amb les lleis aprovades.

El model de seguretat d'un país és dinàmic, ha d'adequar permanentment el seu funcionament a les noves necessitats, avaluar els mecanismes d'actuació i incorporar les eines, instruments o recursos menys lesius que permetin augmentar l'eficàcia de les actuacions.

Durant els anys transcorreguts des del treball desenvolupat a la cambra sobre les actuacions policials en esdeveniments de masses s'han succeït nombroses iniciatives i consultes relacionades amb el treball, les funcions, l'estructura i el funcionament de la PG-ME, totes elles degudament ateses en temps i forma.

Un nou exemple de transparència i de debat participatiu va produir-se ben recentment en apreciar-se la necessitat d'incorporar els dispositius conductors d'energia, una eina per controlar i reduir persones en determinades situacions en les quals poden constituir un risc per a elles mateixes, per a terceres persones o per els agents de policia.

Conclòs el debat parlamentari sobre els dispositius conductors d'energia es va aprovar la utilització d'aquests dispositius per part de la policia de Catalunya i un cop superats tots els tràmits per utilitzar aquests dispositius amb les degudes garanties, es van incorporar al catàleg de recursos de la PG-ME per a determinades intervencions.

La manera en què es fa efectiu aquest control parlamentari a Catalunya, aquest necessari diàleg institucional, vetlla pel més ampli exercici de les llibertats per part de la ciutadania, impeding que existeixin límits desproporcionats o injustificats a la lliure expressió de la ciutadania en l'exercici del dret de reunió.

Pel que fa a les actuacions policials durant les mobilitzacions ciutadanes del mes d'octubre de 2019, el conseller d'Interior va comparèixer, a petició pròpia, davant el Parlament el 4 de desembre de 2019 per exposar detalladament les actuacions policials durant les protestes arran de la sentència del procés, un exercici de rendició de comptes i de responsabilitat davant una situació prolongada de greus aldarulls a l'espai públic que va obligar la policia a recórrer a l'ús de mitjans coactius en diversos escenaris.



### 3.2.2. El Síndic de Greuges

---

Nomenat pel Parlament de Catalunya, el Síndic de Greuges, institució cabdal per a la protecció dels drets i llibertats de la ciutadania, és l'ens que vetlla pel bon funcionament de l'Administració de la Generalitat.

El Síndic de Greuges ha supervisat acuradament l'actuació policial arran de les protestes ciutadanes com a reacció a la sentència del procés, i des del Departament d'Interior s'ha donat resposta a tots els requeriments d'informació relacionats amb aquesta o altres investigacions sobre els mateixos fets.

El 9 de març de 2020 el Síndic de Greuges va presentar l'informe sobre el dret de manifestació i paper dels cossos policials en les mobilitzacions posteriors a la Sentència 459/2019, en el qual s'analitza l'actuació dels dispositius policials desplegats des del 13 al 27 d'octubre i demana sancionar adequadament les possibles vulneracions de drets un cop finalitzada la investigació que permeti confirmar si es va produir una infracció durant les mobilitzacions ciutadanes que van requerir l'ús de la força.

La institució conclou que la majoria de manifestacions, les més multitudinàries, es van desenvolupar en un clima pacífic i tranquil; en canvi, algunes manifestacions minoritàries van tenir un caràcter violent que van fer necessàries les intervencions de les forces de seguretat. A parer del Síndic, les al·legacions d'excés de força i de vulneració de drets, un cop investigades, s'han de sancionar adequadament en cas que hi hagi hagut infraccions.

Aquesta institució considera que els dispositius policials van garantir l'exercici del dret de reunió i manifestació, no obstant això, assenyala determinades actuacions aparegudes en mitjans de comunicació i el relat d'algunes persones entrevistades i considerada desproporcionades algunes intervencions de dispersió de masses i d'identificació i detenció de persones, amb un excés en l'ús de la força, àmpliament superior al mínim imprescindible que exigeixen lleis i protocols d'actuació.

Així mateix, l'actuació d'ofici sobre l'actuació policial en casos de desobediència civil no violenta, aplega un seguit de consideracions, recomanacions, suggeriments, criteris d'actuació i bones pràctiques que, òbviament, són objecte d'una atenció especial per part de la PG-ME, tal i com s'ha vist en el moment de desenvolupar les diferents línies de treball per a la millora de les actuacions policials en ordre públic en aquest informe.

### 3.2.3. Altres actors de la defensa dels Drets Humans

---

També és necessari prestar atenció als informes, consideracions, recomanacions o requeriments que, en relació amb l'ordre públic i la protecció dels drets humans fan altres institucions i entitats alienes a l'organització policial com Amnistia Internacional i l'associació catalana IRIDIA, en tant que comparteixen un objectiu comú, que és el de reforçar les garanties en el gaudi dels drets i llibertats ciutadanes.

Aquestes entitats vetllen per la qualitat ètica del servei policial, especialment per l'absència de qualsevol pràctica que comporti una utilització inadequada de la força per part dels policies i per l'exigència de responsabilitat davant actuacions considerades incorrectes o il·legals.

La Direcció General de la Policia i la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra han atès totes les peticions que provenen d'entitats de defensa i promoció dels drets humans, s'han reunit en diferents ocasions amb representants de diferents entitats, s'han tramitat totes les denúncies que han traslladat a la direcció general de la Policia i s'han pres les mesures pertinents per facilitar la transparència i el retiment de comptes, facilitant la informació que en cada ocasió ha estat requerida, resolent les incerteses i els dubtes sobre qualsevol intervenció policial.

També en l'àmbit de l'ordre públic, determinades actuacions policials arran de les protestes ciutadanes contra la sentència del Tribunal Suprem han estat objecte del més ferm rebuig d'aquestes entitats, denunciant diversos casos d'ús desproporcionat de la força i una utilització inadequada del material antidisturbis.

En aquest sentit, des d'aquestes entitats s'han remès a la Direcció General de la Policia un total de 9 presumptes casos per excessos en l'ús de la força per part de la PG-ME que han estat valorats oportunament: concretament, des d'Amnistia Internacional en van remetre 4, i des d'Irdia 5 que – en aquest darrer cas – han estat judicialitzats per la mateixa entitat.

Les reunions amb aquestes entitats són freqüents i en totes les ocasions s'han contestat les comunicacions que han dirigit sobre qualsevol aspecte del treball policial. En aquest sentit, totes les consideracions, recomanacions o requeriments han estat objecte de la preceptiva valoració i s'han recollit entre els casos exposats en l'apartat referent al resultat de l'auditoria.

Els informes presentats per aquestes entitats sobre el dret a la protesta a Catalunya durant els anys 2017 – 2019 assenyalen els principals elements de preocupació en la gestió de l'ordre públic arran de les protestes ciutadanes dels darrers anys; i tot i que en aquests informes es fa una anàlisi enfocada a l'actuació policial, del conjunt de la informació facilitada també hem extret algunes contribucions que han contribuït a reforçar les garanties en les actuacions d'ordre públic.

### 3.3. Factors de correcció

---

El passat 29 d'octubre de 2019, el Departament d'Interior va acordar iniciar un procés de revisió de les actuacions policials que van tenir lloc arran de la publicació de la Sentència número 459/2019, de 14 d'octubre, del Tribunal Suprem.

El propòsit d'aquest treball ha estat el d'analitzar la presa de decisions, l'actuació policial i els recursos humans i materials dels que es van disposar. És el procés d'autoanàlisi i valoració més important realitzat des de la publicació de la Resolució 476/X del Parlament de Catalunya per la que s'aproven les conclusions de l'Informe de la Comissió d'Estudi dels Models de Seguretat i Ordre Públic i de l'Ús de Material Antidisturbis en Esdeveniments de Masses, de 18 de desembre de 2013, i que va suposar la revisió del model d'ordre públic de la PG-ME.

Es tracta d'una inspecció extraordinària que ha analitzat incidents i àrees concretes de diversos escenaris del dispositiu d'ordre públic per adaptar l'estudi a l'especificitat de cada cas i avaluar tots els aspectes amb l'objectiu de detectar possibles disfuncions, bones pràctiques i oportunitats de millora.

El període objecte d'estudi va dels primers incidents post-sentència del 14 d'octubre fins al 27 d'octubre de 2019, atès que aquest període concentra la majoria dels incidents més rellevants i greus, tot incloent, també, per exemple, fets importants com el tall a la frontera amb França i l'AP-7 ocorreguts de l'11 al 13 de novembre.

Així mateix, i basant-se en la investigació qualitativa, l'anàlisi de la documentació interna i externa i l'estudi del suport audiovisual, s'ha dut a terme un acurat anàlisi dels incidents ocorreguts en les diferents jornades per tal d'avaluar la capacitat d'aquest cos policial per garantir el manteniment de l'ordre públic en cas de tornar a produir-se una situació d'aldarulls amb una massiva participació de persones, en diferents ubicacions simultàniament i durant un perllongat període de temps, amb l'objectiu prioritari de mantenir la premissa del model d'ordre públic, de distància en la força i de proximitat en el diàleg.

En definitiva, ha estat necessari aprofundir en els mecanismes de gestió responsable entre l'Administració i la societat per identificar els sistemes més adequats per resoldre situacions conflictives, fer l'esforç necessari per eradicar la violència de l'espai públic i promoure espais de comunicació i de diàleg que permetin assolir compromisos tot preservant la convivència.

De l'estudi de la gestió policial de les setmanes clau de les mobilitzacions post sentència d'octubre de 2019 s'evidencien debilitats que obliguen a fer revisions, replantejaments i correccions en diverses àrees clau d'actuació.

**L'àmbit de la presa de decisions** es va veure perjudicat per una falta d'informació directa del lloc dels fets, propiciada per deficiències i/o obsolescència en la tecnologia audiovisual. A tall d'exemple, no sempre es va tenir a disposició el servei d'helicòpter i es va haver de requerir mitjans d'altres cossos o del Servei Català del Trànsit. Així mateix, i en el mateix ordre de coses, s'han detectat mancances en els fluxos d'informació bidireccional entre els diferents serveis i el Centre de Coordinació Central.

**En l'àmbit de la gestió de l'ordre públic** es van evidenciar desequilibris entre les capacitats de l'ARRO i la BRIMO i fins i tot entre les pròpies ARRO. Aspectes com la formació, l'estructura, l'organització així com l'existència d'una doble dependència jeràrquica dels serveis d'ordre públic dificulten l'acció conjunta en casos de màxima crisi. En aquest mateix camp, ressaltar que les eines disponibles no van ser suficients per contenir les mobilitzacions més violentes, evidenciant la necessitat de noves estratègies en ordre públic.

Per altra part, l'**Àrea de Mediació** va patir dificultats per trobar interlocutors vàlids o líders físics entre els manifestants, essent el canvi en els canals de mobilització, un dels motius d'aquestes dificultats.

En l'àmbit de la **coordinació multi-operador** també es van produir disfuncions de coordinació per diferències de criteri en relació a la necessitat d'actuacions, podent generar, en alguns casos, situacions compromeses per la seguretat.

Així, les accions resultants del treball en les quals es concreta aquesta avaluació de l'ordre públic de la PG-ME s'integren en vuit línies de treball, que són les següents:

1. Enfortir la coordinació entre les unitats i serveis que intervenen en la gestió operativa
2. Augmentar la capacitat tècnica dels serveis especialitzats en la gestió de l'ordre públic
3. Millorar el procés de presa de decisions
4. Incorporar tecnologia versàtil
5. Potenciar la gestió negociada dels conflictes
6. Millorar la coordinació multioperador
7. Promoure mesures que afavoreixin l'estabilitat, la formació i la rotació dels efectius
8. Rendició de comptes i transparència

### 3.4. Mecanismes de millora

---

#### 3.4.1. Enfortir la coordinació entre els serveis que intervenen en la gestió operativa

---

**Objectiu: Millorar la coordinació entre les àrees regionals d'ordre públic (ARRO) i la brigada mòbil (BRIMO)**

Actualment el model de gestió policial en grans concentracions de persones en l'espai públic es fonamenta en la intervenció de l'Àrea de Brigada Mòbil, un servei central amb seu a Sabadell, i les Àrees Regionals de Recursos Operatius (ARRO), que depenen de la respectiva regió policial. Aquesta estructura permet dotar amb suficients efectius els dispositius policials en situacions complexes.

Aquestes unitats, ARRO i BRIMO, formen part de l'especialitat de persones i béns, però duen a terme múltiples i diferenciades funcions. Tenen diferent dependència orgànica, reben diferent formació i també són diferents les tècniques que utilitzen, els recursos materials i els equips de protecció individual (EPI) dels seus efectius.

Les dades anuals de concentracions i manifestacions celebrades a l'espai públic mostren que la majoria d'aquestes convocatòries es produeixen a la ciutat de Barcelona i a l'entorn metropolità, llocs on es concentren els majors índexs de població i on, conseqüentment, es produeixen les principals afectacions.

Aquesta situació aconsella revisar la distribució territorial d'aquests serveis, dimensionar correctament els serveis territorials, especialment en les regions no metropolitanes, i concentrar la capacitat operativa allà on és més necessària, agrupant serveis en cas de ser necessari, especialment en l'àmbit metropolità, per tal reduir el temps de resposta als incidents i augmentar la coordinació entre unitats que tenen la mateixa naturalesa, competència i funcions.

A més a més, la gestió dels incidents del passat mes d'octubre, la durada i la intensitat de les protestes violentes, especialment durant la franja de tarda-nit, va posar a prova la planificació operativa dels diferents serveis d'ordre públic i la capacitat de reacció d'aquestes unitats en casos greus de violència.

L'assistència conjunta de les ARRO i de la BRIMO va comportar problemes de coordinació en diferents fases de la intervenció, situació que va afectar a l'agilitat en la resposta, l'eficàcia de la intervenció policial i la qualitat del servei que es va prestar.

Per aquest motiu, és oportú revisar la dependència orgànica i la coordinació entre les unitats centrals i territorials i valorar la conveniència d'unificar el comandament de determinades unitats i serveis, de manera que permeti, per una banda, garantir una resposta adequada en una situació greu de desordres públics i, d'altra banda, continuar garantint l'acompliment de les funcions assignades a les unitats territorials de suport a la seguretat ciutadana.

Amb aquesta finalitat es definiran amb claredat quines funcions corresponen a cadascun dels serveis i la seva dependència orgànica i funcional, amb l'objectiu de millorar l'eficàcia del servei, la seguretat del dispositiu i la protecció de la ciutadania.

Finalment, i pel que fa a la revisió de la combinació del número operatiu policial (NOP) per fer-lo més senzill i fàcil de recordar, des de la DGP ja s'han activat els mecanismes per a la seva contractació pública.

### **Accions**

1. Revisar la dependència orgànica i funcional dels serveis que intervenen en la gestió l'ordre públic.
2. Harmonitzar els sistemes de treball dels serveis que intervenen en l'ordre públic.
3. Proposar un nou dimensionament dels serveis d'ordre públic i la seva distribució territorial.

#### **3.4.2. Augmentar la capacitat tècnica de les unitats**

---

**Objectiu: Augmentar l'eficàcia policial i dotar-se d'elements que permetin augmentar la progressió prèvia a la utilització de mitjans dissuasius.**

El diagnòstic intern i extern dut a terme han posat de manifest que el model d'ordre públic és vulnerable davant els riscos i les amenaces que actualment se'ns plantegen si es vol mantenir el model de distància en la força i proximitat en el diàleg.

Els incidents ocorreguts el passat mes d'octubre demostren que ha variat l'estratègia d'enfrontar-se a la policia i els escenaris en els què es produeixen els conflictes.

Actualment les unitats d'ordre públic no compten amb els elements més adequats per mantenir la distància amb grups violents, fet que obliga a fer una intervenció policial de xoc, en contacte directe amb els manifestants. En aquestes circumstàncies la defensa policial és l'únic element del que disposen aquests efectius per repel·lir les agressions a la línia policial i mantenir la distància de seguretat. Aquesta situació obliga a actuar a un elevat nombre de policies, sempre inferior al nombre de manifestants, i comporta un elevat nombre de ferits.

Per aquest motiu, és del tot necessari afavorir la recerca de noves eines, estratègies i tàctiques operatives que incrementin el catàleg i el ventall de recursos disponibles d'intervenció per garantir el model de distància en la força en el nou escenari de protesta, i que garanteixin l'eficàcia de la intervenció mentre es desenvolupa el dispositiu, així com la seva investigació posterior.

Per reforçar aquesta eficàcia d'intervenció, ponderar-la equilibradament sota els principis d'oportunitat, proporcionalitat i congruència també és imprescindible valorar si l'actual plantilla d'efectius de les unitats d'ordre públic permet assolir un nivell òptim d'intervenció operativa en escenaris complexos; que garanteixi la presència policial suficient en diversos llocs simultàniament; que disposin d'elements de gravació adequats per enregistrar els aldarulls, incidents i agressions que puguin produir-se durant les mobilitzacions ciutadanes; que permetin augmentar el coneixement real de la situació en cadascun dels escenaris on es produeixen incidents, i que faciliti la presa de decisions del comandament.

### **Accions**

1. Reforçar la capacitat tècnica, la innovació i la recerca de nous recursos en la gestió dels desordres públics.
2. Implementar els processos d'entrenament i actualització consegüents per assegurar l'ús correcte dels nous recursos que s'incorporin.
3. Revisar i aprofundir en les estratègies i tàctiques tècnic-policials d'intervenció.
  - Tècniques que permetin la identificació de persones violentes
  - Tàctiques que permetin la detenció selectiva de persones violentes

#### **3.4.3. Millorar la presa de decisions**

---

**Objectiu: Formació de comandaments especialistes en ordre públic i adequar l'estructura del CECOR a les necessitats reals dels dispositius.**

Actualment, el pes dels dispositius recau en els comandaments territorials. És indubtable que aquest perfil de comandament té un ampli coneixement del territori, dels recursos propis dels que disposa la corresponent àrea territorial. També gaudeix d'un elevat grau de confiança de les organitzacions, entitats i associacions ciutadanes existents al territori, així com dels càrrecs electes de les poblacions que s'integren a la respectiva àrea bàsica o regió policial, i els cossos de policia local, amb els quals es coordina quan és necessari d'acord amb el que preveuen els convenis de col·laboració i els plans locals de seguretat.



No obstant això, és palès que els conflictes d'ordre públic cada vegada més, i especialment els més greus, no queden circumscrits a un concret àmbit territorial, sinó que són de caràcter global, és a dir, els conflictes cada cop més comparteixen interessos comuns. Podria dir-se que existeix una globalització del conflicte i com s'ha pogut comprovar, existeix la capacitat de reproduir-se simultàniament en diferents llocs o a diferents poblacions.

Si bé el coneixement de l'estructura social i econòmica del territori és molt valuosa per encarar la mediació i la solució negociada de conflictes quan aquests s'expressen en l'espai públic, cal valorar si, en els dispositius de major nivell de conflictivitat, el pes predominant ha de recaure en comandaments especialistes en la gestió de conflictes d'ordre públic, amb un coneixement més ampli del comportament dels moviments socials, de les organitzacions, les entitats, les associacions i les agrupacions.

Aquest coneixement global i estratègic permetria millorar la presa de decisions, sense estar condicionat per les mesures adoptades en el decurs d'un dispositiu i circumscrites al coneixement de l'entorn dels comandaments territorials i alhora permetria augmentar l'eficàcia de la mediació o de la gestió negociada d'un conflicte d'ordre públic.

És important també adequar l'estructura del Centre de Coordinació Central a les necessitats reals dels dispositius, amb l'objectiu de determinar els comandaments que han de participar, d'assignar funcions concretes a cadascun d'ells i de definir clarament els àmbits de responsabilitat. Així mateix, seria oportú incloure en la seva composició comandaments especialistes en negociacions complexes, per dirigir i coordinar les accions de mediació que es puguin produir simultàniament arreu del territori.

### **Accions**

1. Formació de comandaments especialistes en ordre públic i en negociació de conflictes, amb visió global i estratègica enfocada en gestió de crisis.
2. Optimitzar l'organització del CECOR en els escenaris de desordres públics.
3. Tecnificar la presa de decisions i especificar els rols en la línia de comandament.

### 3.4.4. Incorporar tecnologia versàtil

---

#### **Objectiu: Aprofitar els recursos tecnològics i posar-los al servei dels dispositius policials**

La incorporació i ús de noves tecnologies forma part d'una estratègia global de transformació organitzativa cap un nou model de tecnologies de la informació i comunicació que té per objectiu posicionar la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra com a organització policial referent al segle XXI.

Els beneficis de l'ús d'aquestes eines avançades aplicades a la gestió operativa de l'ordre públic per part dels especialistes en aquesta matèria són molts i sobretot s'enfoquen a millorar la gestió, la presa de decisions i la traçabilitat en dispositius d'ordre públic altament complexos.

Els plans d'actuació proposats tenen per objectiu establir nous canals de comunicació per afavorir la comunicació entre unitats, grups i persones actuants, l'intercanvi d'informació i continguts i, consegüentment, la coordinació; facilitar la gestió i anàlisi de les dades i l'obtenció d'informació; disminuir les limitacions espai-temps; agilitar i prioritzar la presa de decisions informades i facilitar la transparència que, en darrera instància, legitima la presa de decisions i enforteix la traçabilitat de les actuacions en el terreny.

Els escenaris actuals de desordres en espais públics es caracteritzen per ser simultanis, multidimensionals, variables, reactius, imprevisibles i mutables. Per això, cal emprar la tecnologia per desenvolupar eines i mètodes adequats que ajudin a abordar amb totes la garanties el tractament d'aquest fenomen. El seu desenvolupament ens permetrà millorar la qualitat i l'eficàcia de la intervenció policial en l'àmbit de l'ordre públic; controlar i reduir els riscos associats, les amenaces delictives, els perills potencials i les incerteses, i finalment, facilitar el rendiment de comptes.

#### **Accions**

1. Desenvolupar i aplicar noves eines per a la gestió del coneixement i de suport a la presa de decisions
2. Estudiar l'ús de noves tecnologies per afavorir la coordinació i la transmissió d'informació entre les unitats operatives actuants
3. Facilitar la traçabilitat del NOP

### 3.4.5. Potenciar la gestió negociada dels conflictes

---

**Objectiu: definir un sistema d'interlocució fonamentat en una triple vessant: proximitat – mediació - negociació**

Incorporar la mediació en conflictes d'ordre públic ha demostrat ser una decisió adequada i molt eficaç per a la gestió d'aquest tipus de situacions. L'experiència acumulada al llarg dels anys ha evidenciat que el recurs al diàleg, l'aproximació a diferents persones i col·lectius, és una eina molt valuosa per reduir la conflictivitat i la tensió en determinades situacions.

L'interès per conèixer la reivindicació que hi ha darrera la protesta però, sobretot, el contacte amb les persones que representen els diferents col·lectius, organitzadors o promotors de moviments socials, estiguin al capdavant o no de la protesta, ha de continuar sent la premissa d'intervenció i aproximació al conflicte per a la PG-ME.

Aquest coneixement del conflicte, aquesta escolta activa, ha de ser absolutament neutra i imparcial, però necessària, perquè el diàleg ha de facilitar el coneixement de les estratègies sobre el conflicte: sobre la convocatòria, la durada, la participació, l'afectació, etc. No ha de ser l'interès generar confiança ni complicitat en l'interlocutor, atès que en cap cas cal deixar de banda la professionalitat ni l'equidistància que han de mantenir la policia en aquestes situacions.

Aquesta voluntat d'aproximació, aquesta recerca del contacte i del diàleg, l'anomenada mediació policial, no és possible dur-la a terme en determinades situacions. Es té constància de l'existència de determinats col·lectius que rebutgen qualsevol contacte amb la policia així com també hi ha col·lectius o grups de persones que deliberadament eviten que s'identifiqui algun interlocutor o interlocutors. En aquestes situacions augmenta la incertesa i es redueix la capacitat de fer cap tipus de mediació que tracti de limitar les afectacions a l'espai públic en cas de produir-se un conflicte d'ordre públic.

Per tant, és necessari valorar la conveniència de revisar el model de mediació cap a un sistema que permeti treballar aquests tipus de situacions en les quals es dificulta o rebutja la intervenció policial. Pot succeir, i així ha ocorregut recentment, que en les situacions més complexes no existeixi un únic escenari de conflicte, sinó que es produeixen convocatòries simultàniament en diferents indrets. Això obliga als efectius policials de mediació a ser presents en diversos indrets i amb una estratègia que pot ser diferent en funció de les circumstàncies, dels fets i de l'evolució de la protesta.

El treball de proximitat podria constituir-se com el primer pilar del sistema de mediació. L'extensa xarxa de contactes i relacions del territori, escassament coneguda fora de l'àmbit territorial, correctament estructurada i sistematitzada podria ser un recurs d'informació útil per a l'àrea de mediació, actualment configurada com un servei central.

És necessari seguir fent créixer el model innovador de la mediació a la PG-ME, i ara que som plenament conscients de l'èxit d'aquest model d'intervenció, és necessari fer un pas més i enfortir l'àrea de mediació per estendre aquest enfocament a d'altres àrees de treball, a d'altres escenaris, amb nous perfils professionals, que permeti seguir avançant en la innovació i el coneixement de la gestió del conflicte.

### **Accions**

1. Reforçar el treball de proximitat per establir xarxes relacionals consistents que es coresponsabilitzin amb la seguretat pública
2. Aprofundir en l'ús de noves estratègies de gestió negociada en greus conflictes de desordre públic
3. Reforçar, reestructurar i capacitar els efectius policials responsables de dur a terme les accions de mediació

### **3.4.6. Millorar la coordinació multioperador**

---

**Objectiu: Elaborar un protocol de treball per atendre situacions d'emergència alienes als dispositius policials que requereixen l'actuació d'altres operadors**

Les protestes, mobilitzacions i reivindicacions que s'han produït especialment en el decurs d'aquests darrers tres anys han posat de manifest que garantir la seguretat en els espais públics ha evolucionat cap a una perspectiva multidimensional. És a dir que, en determinats esdeveniments, les amenaces i els riscos associats requereixen d'una intervenció pública multidisciplinària que supera amb escreix la funció estrictament policial.

Per tant, per mantenir la seguretat és necessària una combinació d'instruments, d'estratègies i d'operadors. Per exemple, per abordar un tall de via perllongat en el temps es poden requerir serveis policials, de protecció civil, serveis d'emergència mèdiques, bombers, serveis de gestió del trànsit, i fins i tot, operadors internacionals i l'activació de diversos plans de protecció. En definitiva, s'han de dur a terme diverses intervencions operatives de manera simultània i aquesta actuació ha de ser ràpida, efectiva, flexible, mòbil, de qualitat i transversal.

Aquest enfocament més ampli de la seguretat en qüestions d'ordre públic ens condueix a impulsar un marc de planificació que estableixi i defineixi el funcionament i l'organització dels recursos humans i materials, la coordinació dels diversos operadors i determini l'estructura operativa de resposta i els seus plans d'actuació propis. En aquest sentit, l'elaboració d'un pla de coordinació per situacions d'emergència policial facilitarà la presa de decisions, millorarà la resposta davant d'aquestes emergències, agilitarà la comunicació i rendibilitzarà la gestió dels recursos.

### **Accions**

1. Elaborar un pla de coordinació multioperador per les situacions d'emergència policial

#### **3.4.7. Promoure mesures que afavoreixin l'estabilitat, la formació i la rotació dels efectius**

---

#### **Objectiu: Atendre les diferències que afecten als efectius amb funcions d'ordre públic en matèria de recursos humans**

La cura de les persones és clau per l'èxit de qualsevol organització. Per la PG-ME, el benestar dels mossos i les mosses és un prioritat organitzativa. Això vol dir, vetllar per la seva seguretat jurídica, el seu desenvolupament professional, la formació, la conciliació entre la professió i les responsabilitats personals i la prevenció de riscos innecessaris, entre d'altres circumstàncies.

No podem obviar que l'èxit dels projectes de millora organitzativa depenen, en darrer terme, de la tasca que desenvolupen les persones que hi treballen, per això és tant important empoderar i capacitar les persones i les seves estructures.

La gestió de l'ordre públic és una tasca altament complexa, d'atenció mediàtica permanent i amb elevats riscos per la integritat física i psicològica, atès que es genera un elevat nivell d'estrès mantingut que pot afectar la qualitat de la tasca que es desenvolupa.

Per reduir aquests riscos i minimitzar el seu impacte és absolutament necessari emprendre diverses mesures orientades a incrementar la protecció i la seguretat física i jurídica dels efectius policials; proveir-los del recursos necessaris per a l'exercici de les seves responsabilitats; revisar les planificacions horàries, la distribució de càrregues de treball i el tipus de serveis planificats; buscar nous espais i entorns de formació i entrenament; reorientar el pla de formació per promoure l'autoavaluació, per potenciar les pròpies capacitats i fer-ne emergir d'altres i per millorar la seva capacitació tècnica en l'ús de les eines i l'aplicació d'estratègies. En definitiva, es tracta d'actualitzar les mesures de desenvolupament del capital humà que conformen els serveis d'ordre públic amb l'objectiu d'assegurar uns estàndards idonis de servei a la ciutadania.

D'altra banda, l'exercici de la gestió de l'ordre públic exigeix condicions físiques elevades que habitualment no es poden mantenir indefinidament amb el nivell de qualitat requerit. És per aquest motiu que cal estudiar mecanismes per facilitar una nova orientació professional a les persones que, pel motiu que sigui, es vegin obligades a abandonar aquesta especialitat així com proporcionar els mitjans necessaris per mantenir-se en la mateixa.

### **Accions**

1. Dissenyar un nou pla formatiu i d'entrenament adequat als nous reptes i demandes de seguretat.
2. Reorientar la planificació horària i les càrregues de treball.
3. Revisar el pla de carrera professional de l'especialitat d'ordre públic.

### 3.4.8. Rendició de comptes i transparència

---

#### **Objectiu: Facilitar la informació a la ciutadania i el procediment per atendre els ciutadans afectats per alguna actuació durant un dispositiu d'ordre públic**

En un Estat de Dret les institucions públiques han de retre comptes de la seva activitat davant de la societat a la què serveix i de les institucions que la representen. La rendició de comptes en la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra inclou mecanismes de control intern i extern dirigits a assegurar que l'Administració compleixi les funcions que té encomanades amb un alt nivell de professionalitat i ajustada al marc normatiu comú i que, en cas de no fer-ho, assumeixi responsabilitats.

Una cultura organitzativa que fomenta la responsabilitat, la integritat i la rendició de comptes enforteix el vincle policia-ciutadania i reforça la legitimitat de la institució.

Una política de rendició de comptes vol dir també acceptar amb naturalitat i esperit crític que les actuacions i decisions policials poden i han de ser interpel·lades. Això ens compul·leix a reflexionar per millorar, i en darrera instància, a reconèixer i reconduir aquelles actuacions i comportaments que no s'ajusten a la normativa o als nostres principis deontològics.

El model d'ordre públic de la PG-ME s'ha basat principalment en la informació a la ciutadania i en la transparència de la seva activitat. Conscients d'això, i de la necessitat constant d'adaptar-se als canvis, el cos de Mossos d'Esquadra avalua en tot moment els reptes als què ha de fer front, escolta les demandes ciutadanes i institucionals, promou la participació i la col·laboració ciutadana i estudia qualsevol oportunitat de millora.

En aquest sentit, la PG-ME ha de continuar avançant cap a un model ampliat de rendició de comptes. Aquest model ha de pivotar en tres eixos<sup>6</sup>: **transparència** -proporcionar informació rellevant per establir una valoració de l'actuació-, **participació** –tenir en compte l'opinió dels grups de legitimació i d'interès per prendre decisions, i **control i gestió de les anomalies** – garantia en les actuacions i en els procediments i establiment de mesures correctores -.

---

<sup>6</sup> Variant adaptada del model desenvolupat per One World Trust (Lloyd, Oatham i Hammer, 2007)

Això vol dir també aprofundir en la visibilitat, accessibilitat i comprensió de determinada informació; comunicar de manera proactiva, actualitzada i periòdica el resultat d'actuacions i intervencions policials en espais públics d'interès general, i incentivar els espais de diàleg entre la policia i la ciutadania per canalitzar les seves demandes en aquelles decisions i activitats que els afecten.

En aquesta línia, també s'ha revisat l'estratègia comunicativa en situacions de crisi i escenaris d'alta complexitat en desordres públics amb l'objectiu de liderar la comunicació de manera efectiva i àgil; integrar els professionals de la comunicació en el dispositiu; reduir incerteses, desinformació i control dels rumors; informar tècnicament de les mesures acordades durant el dispositiu; donar consells de seguretat a les persones participants en mobilitzacions i protestes; explicar aquelles actuacions que poden generar controvèrsia; i atendre totes aquelles peticions externes de manera ràpida.

### **Accions**

1. Enfortir els mecanismes de relació institucionals amb entitats, associacions, organismes, etc.
2. Revisar la informació que es facilita a la ciutadania i estudiar l'ampliació del catàleg de dades obertes de la PG-ME
3. Millorar la comunicació davant d'incidents rellevants vinculats a desordres públics



## 4. Conclusions

---

Els fets que van succeir a Catalunya el passat més d'octubre van posar a prova diferents aspectes de l'organització. La intensitat dels aldarulls, el perllongament en el temps d'unes mobilitzacions generals i la gran desproporció entre manifestats violents i agents, van aconseguir tensar l'organització fins a fer arribar, en algun moment, a portar a l'estructura en ordre públic a un punt crític.

La tensió a la que es va sotmetre la gestió policial del conflicte es va produir en un context inèdit on van haver accions concretes, realitzades per grups violents, que denotaven estratègia i coordinació així com un augment exponencial del nombre de manifestants violents, detectant, en els aldarulls més greus, una ferma voluntat d'enfrontament directe amb la PG-ME.

Per aquest motiu, aquest document ha recollit els motius que han dut a la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra a fer una reflexió sobre la capacitat del cos per assolir un nivell òptim d'eficiència en les actuacions d'ordre públic i les accions que es duren a terme per adequar la protecció en espais públics durant esdeveniments de masses a les demandes de la societat, assegurant el ple respecte dels drets i llibertats de la ciutadania, que és el fonament de qualsevol actuació policial.

S'han exposat les característiques del model d'ordre públic, un decàleg amb les premisses en aquests tipus d'actuacions policials que permeten conèixer els paràmetres en els quals es desenvolupen les intervencions de la PG-ME a l'espai públic en esdeveniments que concentren una multitud de persones. S'ha abordat també la tensió que produeix l'exercici de la violència en l'espai públic en esdeveniments de masses per part de determinades persones i l'ús de la força per part de determinades unitats policials per restablir les condicions de seguretat.

Així doncs, per mantenir l'eficàcia del sistema d'ordre públic i adequar el servei policial, s'ha dut a terme un procés de diagnosi interna aplicant un procés d'avaluació i inspecció organitzativa que té l'objectiu d'identificar els punts de millora del model d'ordre públic, independentment dels procediments per concretar la responsabilitat per les actuacions que no s'han considerat ajustades als principis d'actuació policial.

En aquest sentit, doncs, i amb la voluntat d'aprofundir en mecanismes que permetin reduir aquestes situacions, s'han enumerat les línies de treball per a l'actualització i millora del model d'ordre públic que abasten tant el que fa referència al model estratègic per gestionar aquests dispositius, el govern i coordinació dels dispositius, la tecnoestructura necessària per donar suport a la presa de decisions, les mesures sobre la mateixa execució del dispositiu i la transparència.

El principal repte en ordre públic sempre és aconseguir l'equilibri entre l'exercici de drets i la neutralització dels comportaments que alteren la convivència, i és en la gestió de masses, com s'ha exposat al llarg d'aquest informe, que es posa a prova la capacitat policial per mantenir aquest equilibri.

El model policial de la PG-ME és un model democràtic que manté una relació de proximitat amb la ciutadania d'acord amb un criteris de professionalitat, respecte i col·laboració, i aquest treball, centrat en l'àmbit de l'ordre públic després dels incidents de la tardor de 2019, vol ser l'inici d'un nou pas endavant per donar resposta als reptes plantejats, perquè els problemes que cal atendre són nous i diferents, i és necessari encarar el futur amb millors garanties.