



Una caracterización del modelo de orden público de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra

Propuesta de una nueva metodología de estudio para la gestión policial de la protesta

Aleix Mercader i Caro

Tutor: Mario Ríos Fernández

Grau en Ciències Polítiques i de l'Administració

Facultat de Dret – Universitat de Girona

Curs 2020-2021, convocatòria de juny del 2021

Resumen

Este trabajo pretende ofrecer una caracterización del modelo actual de la gestión policial de la protesta de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, a la vez que se intenta ofrecer una nueva metodología de estudio mediante un cruce de diferentes estilos policiales y modelos de gestión policial de la protesta.

Además, esta investigación partirá de la base de que cualquier intervención policial presenta un mínimo grado de lesividad para el ejercicio de los derechos y libertades y tomará de base una concepción de orden público ofrecida des de la interpretación de la misma Constitución Española y sus límites para ofrecer una buena visualización de la relación entre la salvaguarda del orden público y el derecho de reunión y manifestación.

Palabras clave: Modelos Policiales - Orden público – Gestión policial de la protesta – Derechos y libertades – Mossos d'Esquadra – Movilizaciones

Abstract

This work aims to offer a characterization of the current model of the protest policing model of the Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, while trying to offer a new study methodology through a cross between different police styles and protest policing models.

In addition, this investigation will start from the basis that any police intervention presents a minimum degree of harm to the exercise of rights and freedoms and will take as a basis a conception of public order offered from the interpretation of the same Spanish Constitution and its limits to offer a good visualization of the relationship between the safeguarding of public order and the right of assembly and demonstration.

Key words: Police models - Public order – Protest policing – Rights and freedoms – Mossos d'Esquadra – Mobilizations

*“No tienes derecho a una opinión.
Tienes derecho a una opinión informada.
Nadie tiene derecho a ser ignorante.”*

HARLAN ELLISON

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin el grandioso esfuerzo y apoyo de mi familia, a quien les debo todo lo que soy hoy en día. Siempre han apoyado todas mis decisiones, en el ámbito personal y sobre todo académico, y este trabajo refleja, en parte, el pequeño camino que he hecho hasta ahora acompañado de ellos. Papa, mama i Helena, gràcies.

También quiero agradecerle la dedicación y la paciencia que ha tenido a lo largo de la elaboración de este trabajo a mi tutor, el profesor Mario Ríos, incluso cuando no era su obligación. De él he aprendido grandes cosas en el campo de la investigación en la Ciencia Política y del ámbito profesional de los politólogos.

También a la Dra. Gemma Ubasart, que fruto de una recomendación suya surgió una gran idea para este trabajo.

Y, por último, agradecerle a mi amigo Álex, futuro gran jurista, que con esos largos paseos vespertinos que nos hemos echado a las espaldas hablando del futuro, estoy convencido que este trabajo es mejor.

NOTA ACLARATORIA

Para esta investigación, se ha intentado contar con la opinión de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i del Centro para la defensa de los Derechos Humanos Irídia, en relación con sus propuestas y opinión sobre el modelo de orden público de la policía catalana. Ambas organizaciones han declinado hacer entrevistas para este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	7
2.	MARCO TEÓRICO	9
2.1.	EL EJERCICIO DEL DERECHO A REUNIÓN Y LA SALVAGUARDA DEL ORDEN PÚBLICO ...	9
2.1.1.	La limitación de derechos fundamentales	9
2.1.2.	El derecho de reunión y manifestación	10
2.1.3.	El concepto de orden público	13
2.1.4.	La ponderación entre orden público y el ejercicio de derechos fundamentales	16
2.2.	MODELOS POLICIALES Y MODELOS DE CONTROL DE LA PROTESTA	20
2.2.1.	Los modelos o estilos policiales	20
2.2.2.	La gestión de la protesta: variables y modelos dicotómicos	21
2.2.3.	Un modelo de explicación de estilos de la gestión policial	25
2.2.4.	Los cuatro modelos generales de la gestión policial de la protesta	29
3.	METODOLOGÍA: EL CRUCE DE LOS MODELOS POLICIALES	33
3.1.	Justificación del cruce entre los estilos de Wilson y los modelos de Della Porta	34
3.2.	Los modelos dicotómicos como vara de medir	35
4.	EL MODELO DE ORDEN PÚBLICO EN EL CUERPO DE MOSSOS D'ESQUADRA	38
4.1.	El estilo policial del Cuerpo de Mossos d'Esquadra	38
4.2.	El modelo de orden público en el Cuerpo de Mossos d'Esquadra	39
4.2.1.	La mediación como elemento clave	40
4.2.2.	Evaluación, control, transparencia y mejora de las actuaciones	41
4.3.	Análisis de casos: gestión policial de la protesta del Cuerpo de Mossos d'Esquadra	42
4.3.1.	Manifestaciones del Plan Bolonia (2008)	42
4.3.2.	El movimiento 15-M (2011)	43
4.3.3.	La Huelga General Europea (2012)	44
4.3.4.	El 20-S: manifestación de la Conselleria d'Economia (2017)	45
4.3.5.	El referéndum del 1-O (2017)	46
4.3.6.	Las movilizaciones post-sentencia (2019)	48
4.3.7.	Las movilizaciones 'Libertad Pablo Hasel' (2021)	49
4.3.8.	El movimiento de la PAH	50
4.3.9.	Las movilizaciones independentistas de La Diada 11-S	51
4.4.	Caracterización del modelo de orden público del Cuerpo de Mossos d'Esquadra	52
5.	CONCLUSIONES	54
6.	BIBLIOGRAFÍA	57
7.	ANEXOS	66

1. INTRODUCCIÓN

La gestión del orden público y los diferentes mecanismos que la rodean siempre han suscitado innumerables polémicas en todo el mundo. En concreto, la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra ha producido cierta desafección hacia su modelo de orden público a raíz de las diferentes actuaciones producidas en los últimos años, que han sido duramente criticadas.

A colación de lo anterior, el trabajo pretende dar salida al surgimiento del cuestionamiento del modelo de orden público del Cuerpo de Mossos d'Esquadra que se ha planteado tras su crítica mediante la explicación del propio modelo del cuerpo. Así pues, el tema planteado goza también de un componente de actualidad. Asimismo, el campo de la gestión policial de la protesta en el ámbito de la Ciencia Política ha sido poco trabajado metodológicamente para ofrecer modelos explicativos. En este sentido, este trabajo pretende contribuir modestamente a llenar ese vacío con una aportación propia, que después es aplicada a la realidad del cuerpo policial autonómico.

Este trabajo pretende aportar una caracterización del modelo actual de la gestión policial de la protesta de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, a la vez que se ofrece una nueva metodología de estudio mediante una combinación de modelos de gestión policial de la protesta y estilos policiales para la caracterización de casos prácticos. Asimismo, dicha metodología será aplicada para la caracterización del modelo de orden público de la policía autonómica de Catalunya.

Esta investigación partirá de la base de que cualquier intervención policial presenta un mínimo grado de lesividad para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales y que, por tanto, no existe intervención policial que sea no lesiva en dicho sentido. Es por eso, que todos los modelos policiales presentados en este trabajo serán presentados como lesivos. Por consiguiente, tomará de base una concepción de orden público ofrecida desde la interpretación de la misma Constitución Española y sus límites para ofrecer una buena visualización de la relación entre la salvaguarda del orden público y el derecho de reunión y manifestación.

Como finalidad principal, el trabajo pretende ofrecer una revisión bibliográfica extensa sobre la relación entre la salvaguarda del orden público y el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, así como ofrecer una definición del propio concepto de orden público. Seguidamente, es necesario ofrecer una revisión de los diferentes modelos o estilos policiales generales que se presentan en la realidad, así como descender y hacer

una revisión de los modelos de gestión policial de la protesta. Llegados a este punto, el objetivo principal es ofrecer una caracterización del modelo de orden público del Cuerpo de Mossos d'Esquadra.

De este objetivo general surgen diferentes objetivos específicos necesarios para concluir la finalidad de la investigación. En primer lugar, comprender como se relaciona el límite del orden público sobre el derecho de reunión y manifestación impuesto en nuestra Carta Magna. Para comprender este dilema entre libertad y seguridad, además, es necesario comprender qué es el orden público a través de la misma Constitución y nuestro ordenamiento jurídico. En segundo lugar, surge como objetivo específico ofrecer una síntesis de los marcos conceptuales existentes sobre los modelos policiales para así, seguidamente, ofrecer un marco analítico y metodológico nuevo. Finalmente, este marco analítico y metodológico será aplicado a un caso de estudio, el de la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra.

Es por eso, que la pregunta de investigación que intentamos responder en este trabajo es la siguiente:

¿Qué modelo utiliza la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra para gestionar la protesta en la actualidad?

Para responder esta pregunta, y tras haber realizado un extenso marco teórico, analizaremos primeramente el estilo policial general del Cuerpo de Mossos d'Esquadra para después centrarnos en los principios que rigen las actuaciones de orden público del cuerpo y ver como la mediación es un elemento central en el modelo del cuerpo. Asimismo, se realizará una revisión de diferentes eventos de protesta relevantes de diversa índole de los últimos años que han sido gestionadas por el cuerpo (movimiento 15M, Huelga General Europea, referéndum 1-0, disturbios post-sentencia, etc) para tal de vislumbrar empíricamente cómo es dicha gestión policial ante las protestas ciudadanas y observar la evolución para ofrecer la caracterización del modelo actual.

El objetivo final de esta investigación es mostrar una síntesis de la relación entre la salvaguarda del orden público y el derecho de reunión y manifestación, así como los diferentes modelos policiales existentes para después ofrecer una aportación propia de un nuevo marco analítico basado en el cruce de modelos policiales. Asimismo, ese nuevo marco analítico es aplicado para la caracterización del modelo de gestión policial de la protesta de la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. EL EJERCICIO DEL DERECHO A REUNIÓN Y LA SALVAGUARDA DEL ORDEN PÚBLICO

El significado de orden público resulta *per se* evidente para la sociedad. Es más, resulta de consenso que debe haber un mantenimiento del orden en los lugares públicos para la vida en común.

Pero el orden público se constituye en un concepto siempre contingente y mutable, ya que depende de tres variables las cuales pueden llegar a combinarse entre sí: la espacial, la temporal y la política (De Bartolomé, 2002). Así pues, el concepto es difuso y no goza de un consenso claro, incluso en lo jurídico.

Atendidas estas variables o dimensiones, debemos acotar para nuestra investigación dichas variables. Así pues, enmarcaremos el concepto de orden público al espacio del territorio del Estado español, sin olvidarnos que este está influenciado en gran parte por la integración europea y las directrices y principios que se derivan de esta a partir de la adhesión de España a la Unión el año 1985. También, enmarcaremos la variable temporal y política a partir de la promulgación de la Constitución Española de 1978 tras el cambio de régimen. Políticamente, se debe recalcar que se utilizará la fórmula o variable que se desprende del artículo 1.1 de la Constitución Española¹ (CE en adelante).

Es por eso por lo que debemos prestar atención y entender cómo se relaciona la salvaguarda del orden público con el derecho a reunión y manifestación y cómo esta compleja relación se refleja en la gestión de la protesta y en los diferentes modelos y métodos policiales que existen para dicha gestión.

2.1.1. La limitación de derechos fundamentales

El Tribunal Constitucional ha recordado insistentemente que ningún derecho puede considerarse ilimitado². No obstante, sus límites deben entenderse del modo más restrictivo posible en atención a la necesidad de respetar los valores superiores del ordenamiento jurídico, como los derivados del artículo 1.1 CE, así como otros bienes establecidos o derivados de la Constitución. Además, los derechos no están sometidos

¹ Art. 1.1 CE: España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

² Por ejemplo, STC 11/1981, donde el Tribunal expresa la extensión y límites del derecho a huelga.

únicamente a los límites expresamente impuestos por la Constitución, sino a los que se derivan justificados por la protección de los derechos y bienes a los que se alude (De Bartolomé, 2002).

Existen dos elementos claves para entender la esencia de un derecho: el objeto (o el bien jurídico protegido) y el contenido (entendido como el conjunto de facultades que se le atribuyen al titular de dicho derecho). Ambos elementos están interrelacionados, pues el contenido implica la especificación jurídica del objeto. Esta especificación del objeto y el contenido delimita el alcance de un derecho, es decir, es la propia delimitación del derecho, pues como se ha explicado con anterioridad, los derechos no son absolutos.

No obstante, para nuestra investigación, nos interesa indagar en los límites externos que operan como restricción de un derecho porque la norma constitucional o los poderes públicos han introducido legítimamente alguna reducción a ese contenido estructural. El legislador puede optar, si es necesario, por introducir en el derecho alguna limitación (que no delimitación) siempre que esta suponga la defensa de algún bien constitucionalmente protegido. Con un espíritu similar a los límites externos, hay que destacar también los límites implícitos como aquellos que se derivan de la necesidad de defensa de bienes generales que no están expresamente enunciados en la Constitución pero que igualmente parecen exigibles como consecuencia de determinaciones jurídicas extraconstitucionales.

Actualmente, y para lo que atañe a nuestra investigación, el orden público solo aparece como límite a libertades públicas en lo que respecta a la libertad ideológica y religiosa (Art. 16.1 CE) y la libertad de reunión y manifestación (Art. 21.2 CE). En nuestro trabajo, analizaremos el orden público como límite al ejercicio del derecho de reunión y manifestación.

2.1.2. El derecho de reunión y manifestación

El derecho de reunión y manifestación se ve reconocido en diferentes textos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En nuestro ordenamiento jurídico, se reconocen dichos derechos en la Constitución, en su artículo 21.1³. Sin embargo, cuando este derecho de reunión se traslada a lugares de tránsito público, y en los casos que podamos entender la reunión como una manifestación, se debe dar comunicación previa a las autoridades y se establece una delimitación del derecho en el propio precepto constitucional establecido en el artículo 21.2⁴ de la Constitución. Estos derechos han sido desarrollados, como derechos fundamentales, mediante ley orgánica.

El derecho de reunión y manifestación es un derecho de titularidad individual, pero de ejercicio colectivo, tanto de nacionales españoles como de extranjeros. La Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (LORDR en adelante) entiende la reunión como la agrupación temporal y física de más de veinte personas en local cerrado o de tránsito público. La manifestación, según la Ley, es una reunión que no se celebra en un local cerrado y exige siempre en un desplazamiento.

La LORDR establece en su artículo quinto que la autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones cuando se consideren: a) ilícitas de conformidad con las Leyes penales⁵; b) cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes; y c) cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes.

Para nuestro trabajo, debemos hacer hincapié en el segundo supuesto previsto en el artículo quinto, en la alteración del orden público y en el recalco que el precepto establece de “con peligro para personas o bienes”. Como podemos observar, en la Ley se presenta un concepto de orden público vago y difuso.

Debemos prestar atención también, con relación al derecho a manifestación, a la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana⁶ que en su sección segunda aborda el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones.

Debemos destacar, primeramente, que en dicha norma no se aborda el concepto de orden público, sino que se hace referencia al concepto de seguridad ciudadana. Esto se

³ Art. 21.1 CE: Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

⁴ Art. 21.2 CE: En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

⁵ Nos referimos a los artículos del Código Penal Español 513 y 514 (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal).

⁶ Conocida popularmente como la “Ley mordaza”.

entiende del recalco del Art. 5 b) de la LORDR. Cuando existe peligro para personas o bienes, se enmarca este supuesto en el concepto de seguridad ciudadana. La alteración del orden en espacios públicos supone un riesgo para la seguridad ciudadana y un desafío policial (Reales, 2013), aunque analizaremos esto más adelante cuando definamos el concepto de orden público.

Así pues, el artículo 23.1 de la Ley de Seguridad Ciudadana establece que “las autoridades a las que se refiere esta Ley⁷ adoptarán las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, impidiendo que se perturbe la seguridad ciudadana.” de acuerdo con lo establecido en la LORDR.

Asimismo, el artículo 23.2 de la misma Ley establece que “las medidas de intervención para el mantenimiento o el restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones serán graduales y proporcionadas a las circunstancias. La disolución de reuniones y manifestaciones constituirá el último recurso.”.

Vistos ciertos límites del derecho de reunión y manifestación, debemos entender la trascendencia que tiene dicho derecho. Debemos entender el derecho de reunión como un derecho de confluencia de otros derechos y libertades, pues generalmente, el derecho de reunión es el medio para desarrollar el derecho de libertad de pensamiento (mediante la manifestación o protesta), el derecho a la libertad de expresión e incluso de algunos derechos políticos.

Como dice De Bartolomé Cenzano (2002) “la libertad de reunión se configura en muchas ocasiones como un lugar de confluencia de otras libertades”, y sigue, “la libertad de reunión se constituye así en el instrumento del ejercicio de otras libertades, el marco material en el que estas encuentran estímulo y desarrollo, y es asimismo el punto inicial de la construcción de otras libertades y de la creación de instituciones sociales y políticas como consecuencia de su ejercicio”. Además, añade “otra característica que distingue a la libertad de reunión es la de constituir un instrumento primario de participación política y, por ello, un presupuesto de participación democrática”

Como podemos observar, el derecho de reunión y manifestación se constituye como un pilar fundamental en nuestro Estado democrático y de Derecho y como una libertad de libertades. Así pues, el establecimiento de límites a dicho derecho se debe hacer con cautela y sin dejar vacíos. Es por eso, que el límite constitucional que establece el orden público al derecho de reunión y manifestación necesita de un concepto de orden público claro y conciso para aquellas autoridades, principalmente las Fuerzas y Cuerpos de

⁷ Dicha Ley se refiere a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como autoridades.

Seguridad del Estado que deban llevar a cabo las actuaciones oportunas que la Ley les autorice y a través del modelo policial de gestión de la protesta que se utilice.

2.1.3. El concepto de orden público

Como hemos comprobado con anterioridad, el concepto de orden público no goza de una clara definición en nuestro ordenamiento jurídico. Incluso, hemos visto como en la Ley de Seguridad Ciudadana se habla del mantenimiento de, valga la redundancia, la seguridad ciudadana y no el orden público.

En este sentido, el artículo 104.1 CE⁸ expresan que serán las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estados los encargados de velar por el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como garantizar la seguridad ciudadana. Como se puede observar, en este precepto constitucional no se trata el concepto de orden público ni se encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la salvaguarda del orden público.

Diferentes sectores académicos han considerado que el tradicional concepto de orden público se ha visto significativamente disminuido y este ha sido desplazado por el concepto de seguridad ciudadana que, *a priori*, comporta una carga menos negativa y una connotación menos represiva (Carro-Fernández, 1990). En esencia, y para este trabajo, los dos conceptos tienen el mismo objetivo. Además, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en la doctrina se ha emparejado constantemente el sentido de los dos términos (De Bartolomé, 2002).

No obstante, aunque difuso, el sentido jurídico del concepto de orden público es delimitable mediante la interpretación. Como dice De Bartolomé Cenzano (2002) “Cuando se habla de límites de derechos fundamentales se está haciendo referencia, ni más ni menos, que al ámbito material de esos derechos que por ese carácter «fundamental» están *hipergarantizados* en nuestra *prima lex*, de ahí que su interpretación deba partir de la propia Constitución y deba discurrir en su integridad dentro de la misma.” y sigue “Desde este fundamento es necesaria la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales y, por supuesto del orden público, como uno de sus límites desde la Constitución.”

⁸ Art. 104.1 CE: Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

La doctrina ha acudido al artículo 10 CE⁹ cuando se ha enfrentado a los problemas que plantea la interpretación de los derechos y, en particular, de los límites como el orden público. Este precepto, además, se constituye como un soporte del resto de derechos fundamentales que pretende cubrir algunas lagunas (Montalvo, 2010).

Pero nuestra Constitución parece no hacer hincapié en cubrir las lagunas conceptuales en cuanto a lo que respecta al orden público, quizás por la falta de necesidad que consideró el legislador, dejando a la unánime consideración objetiva de cualquier ciudadano medio. En este sentido, el Tribunal Constitucional expresó que “(...) *sin que sea necesario un examen pormenorizado de lo que debe entenderse por orden público, es lo cierto que en él pueden incluirse cuestiones referentes a la salubridad (...)*”. Así pues, el tribunal no nos aporta criterios interpretativos o de aplicación de la cláusula de orden público como límite, haciendo imposible una exposición objetiva de su concepto (Montalvo, 2010).

Juan Carlos Montalvo (2010) concluye que “tendrá que ser la mera casuística y el sentido común los que determinen que constituye el orden público en cada momento, operación que no debería conllevar un excesivo margen de riesgo”. Ciertamente, para la doctrina esta indefinición plantea riesgos para el sistema de derechos y garantías constitucionales.

Pese a todo, podemos tratar de vislumbrar una aproximación del concepto mediante la relación que guarda el orden público con la seguridad ciudadana. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha pronunciado¹⁰ que “de la Constitución se deduce que las Fuerzas de la Policía están al servicio para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución y la Ley les reconocen (...), configurando a la Policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y la lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección y el libre ejercicio de los derechos y libertades. El art. 104.1 CE trata de asegurar la adaptación del sistema policial, de sus funciones y de sus principios básicos al orden constitucional subrayando (...) la función de garantía de libertades y derechos fundamentales que también corresponde a la Policía pero, al mismo tiempo, negativamente destacando que la actuación de la fuerza de la Policía debe respetar también y garantizar las libertades y derechos fundamentales del ciudadano”.

⁹ Art. 10 CE: La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

¹⁰ STC 55/1990, de 28 de marzo de 1990.

Ciertamente, de este razonamiento del Tribunal Constitucional no es posible deducir una distinción clara entre orden público y seguridad ciudadana. Es más, añade un tercer concepto que aporta más complejo al asunto, el de seguridad pública.

Pero tras el escueto análisis que se ha hecho anteriormente en este trabajo del artículo 104.1 de la Constitución y tras ver dicho razonamiento del Tribunal intérprete de nuestra *prima lex*, podemos deducir y concluir que la supresión en la Constitución del concepto de orden público por la de «protección del libre ejercicio de derechos y libertades» y seguridad ciudadana no es fortuita. Como dice De Bartolomé (2002) “se ha sustituido el continente por el contenido, el significante por el significado, por ello el orden público, desde esta perspectiva vendría constituido en su sentido más estricto por la primera proposición normativa del binomio competencial de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, esto es, por «el libre ejercicio de los derechos y libertades»”

Por otra parte, la seguridad ciudadana sería la protección contra bienes y personas frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro (normalmente constitutivas de delito o falta) o calamidades públicas (Carro-Fernández, 1990). En este sentido, Juan Carlos Montalvo (2010) añade que “seguridad pública significa garantizar la tranquilidad pública y la seguridad del orden público y su organigrama institucional, cuyo mantenimiento se encuentra a cargo de organismos del Estado especializados en ellos (...).

Así pues, en el concepto de orden público viene intrínseco el respeto a los derechos fundamentales, a las leyes y a los derechos de los demás (De Bartolomé, 2002). Tomando de partida dicha afirmación, Juan Carlos Montalvo (2010) propone definir el orden público como “aquella situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen las atribuciones que les son dadas y los ciudadanos las respetan y obedecen sin oponer resistencia alguna. En este sentido, el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas constituye el componente esencial del orden público”.

Pero parece intuitivo que, para nuestra investigación y para el ciudadano de a pie, el concepto de orden público no se pueda desligar del de seguridad ciudadana. El motivo de esta asociación entre conceptos es sencillo: la alteración del orden público puede ser provocada por una falta de seguridad ciudadana. Como veremos más adelante en este trabajo, las situaciones de desorden público constituyen también una situación de inseguridad ciudadana, donde el riesgo para bienes y personas producidos por la violencia, a menudo comportan un socavamiento del pleno ejercicio de las libertades. De hecho, es mediante el ejercicio de derechos y libertades fundamentales -la protesta-

que se acaba, algunas veces, en situaciones de desorden público e inseguridad ciudadana.

2.1.4. La ponderación entre orden público y el ejercicio de derechos fundamentales

En palabras de Juan Carlos Montalvo (2010) “de alguna forma, podemos asemejar directamente la paz con el Orden Público, constituyendo ésta el primer derecho social de alcance inmediato y un mínimo necesario para el reconocimiento y disfrute de los derechos y libertades. Si bien el derecho a la paz no está recogido de una manera expresa en nuestra *prima lex*, sí lo están, por otro lado, todo un compendio de derechos que contribuyen de forma directa a la consecución y mantenimiento de la paz como presupuesto básico o planicie en la que edificar situaciones jurídicas preestablecidas, como el derecho a la salud o la propia seguridad del Estado. De ello, no podemos obtener una conclusión diferente a aquella que aboga por la existencia real de un derecho a la paz inscrito de manera implícita en la Constitución y que encuentra su homólogo jurídico en el concepto de orden público, del que por otro lado no se nos ha brindado una clara definición.”

Por otra parte, hemos constatado que el derecho a reunión y manifestación se presenta como una libertad de libertades, pilar elemental necesario para el ejercicio de otros derechos y libertades fundamentales esenciales en un Estado democrático y de Derecho. Además, según el Tribunal Constitucional, el derecho de reunión “es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio de intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones (...)”¹¹. En este sentido, el tribunal interprete de nuestra Constitución pone de manifiesto el alto valor del derecho de reunión y manifestación como medio para el ejercicio de otros derechos y libertades.

Como también hemos podido comprobar, el derecho de reunión se ve delimitado en su propio precepto constitucional por el orden público. Pero el Tribunal Constitucional ha considerado en su jurisprudencia que no se debe entrar a valorar el contenido teórico (de modo abstracto y general) del concepto de orden público para ver el alcance de este en relación con el derecho de reunión.

¹¹ STC 85/1988, de 28 de abril de 1988.

Esto es así porque el mentado precepto constitucional, el artículo 21.2 CE, no se refiere genéricamente al orden público sin más, sino al “orden público con peligro para personas o bienes”, y esta situación de peligro no es un elemento adjetivo que simplemente modula o califica externamente un concepto previo de orden público, sino un elemento sustantivo que define el contenido de ese concepto. Por otra parte, esta noción de orden público con peligro para personas o bienes debe analizarse en el contenido del precepto constitucional del que forma parte, es decir, como límite del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público (De Bartolomé, 2002). En este sentido:

«Desde esta perspectiva, para resolver la cuestión así acotada basta con señalar lo siguiente: primero, que, interpretado ese concepto de orden público con peligro para personas y bienes a la luz de los principios del Estado social y democrático de Derecho consagrado por la Constitución, debe entenderse que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político. El contenido de las ideas o las reivindicaciones que pretenden expresarse y defenderse mediante el ejercicio del derecho de manifestación y concentración pública no puede ser sometido a controles de oportunidad política ni a juicios en los que se emplee como canon el sistema de valores que cimientan y dan cohesión al orden social en un momento histórico determinado. Al ponderar la aplicación el límite del art. 21.2, los poderes públicos deben garantizar el ejercicio del derecho de reunión por parte de todos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en razón del contenido de los mensajes que los promotores de las concentraciones pretenden transmitir (salvo, claro es, que ese contenido infrinja la legalidad).

En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 CE, cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiendo por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados. Estos son los dos elementos que configuran el concepto de orden público con peligro para personas y bienes consagrado en este precepto constitucional. Ciertamente, el normal funcionamiento de la vida colectiva, las pautas que ordenan el habitual discurrir de la convivencia

social, puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden afectar a cuestiones o bienes tan diversos como la tranquilidad, la paz, la seguridad de los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos o el normal funcionamiento de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida ciudadana; sin embargo, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mentado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes.

Con todo, debe precisarse que ese peligro no es sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las concentraciones. Las reuniones no pacíficas -y así deben considerarse cabalmente a aquellas en las que los participantes llevan a cabo actos violentos- ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de este precepto. El párrafo segundo del art. 21 CE no delimita el contenido del derecho de reunión, sino que establece un límite a su ejercicio y otorga a los poderes públicos una facultad que, como veremos, estos deben ejercer proporcionadamente, de modo que, por ejemplo, antes de prohibir una concentración por esta causa, deben proponer las modificaciones que permitan el ejercicio del derecho. Si la cláusula "con peligro para personas o bienes" fuese sinónimo de reunión no pacífica no cabría otra alternativa que su prohibición, puesto que se trataría de una acción ajena o no integrada en el referido derecho. Así, pues, si se da, como debe darse, un contenido propio y específico al límite del derecho de reunión consagrado en el art. 21.2 CE y a la facultad por él atribuida a los poderes públicos, deberá concluirse que en su ámbito se incluyen los peligros para personas o bienes derivados de las acciones violentas que puedan derivarse de la celebración pacífica de la concentración, ya sea porque la misma cree situaciones que provoquen directamente esos peligros, ya porque imposibilite la realización de actividades tendentes a evitar o a paliar los citados peligros.» (STC 66/1995, de 8 de mayo de 1995).

De dicha sentencia se desprenden diferentes conclusiones. Primeramente, el Tribunal Constitucional expresa que dicha definición de orden público solo es válida como límite para el derecho de reunión y manifestación; ni es importada de otras normas ni se hace extensiva a otras normas. Por tanto, esta conceptualización de orden público solo se puede llevar a cabo con el derecho de reunión y manifestación en mente.

Por otro lado, se observa que el tribunal ha optado por una definición concreta del orden público: cuando esta conlleve una situación de peligro para la integridad física de las personas o peligro de daños para bienes. En este sentido, no se habla de una situación

de libre ejercicio de derechos y libertades fundamentales. En palabras de De Bartolomé Cenzano (2002), según el Tribunal Constitucional, “únicamente se transgredirá el orden público cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de los bienes”.

Es por eso que, en nuestra opinión, y tal y como se ha expuesto en este trabajo con anterioridad, el límite que se impone al derecho de reunión y manifestación no es tanto una alteración del orden público como situaciones donde la seguridad ciudadana no pueda estar garantizada por las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado.

2.2. MODELOS POLICIALES Y MODELOS DE CONTROL DE LA PROTESTA

2.2.1. Los modelos o estilos policiales

Como hemos podido observar, la función de la policía es garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Antes, pero, de entrar en el análisis de los modelos de gestión policial de la protesta, debemos hacer una pequeña observación de los diferentes modelos -o estilos- policiales que encontramos, en líneas generales, en la realidad. Para hacer dicho análisis, nos valdremos de la distinción propuesta por Wilson (1968), en las que distingue entre los modelos de vigilancia y control, el modelo legalista y el modelo de servicio público.

Aunque un poco antigua¹², creemos que esta distinción de modelos es propicia para este trabajo por dos motivos: primero, porque muestra una evolución de la función policial, pues debemos entender los modelos de Wilson como un progreso del otro; y segundo, porque aún hoy en día podemos encontrar dichos modelos en la realidad.

2.2.1.1. El modelo o estilo de vigilancia y control

El modelo de vigilancia y control plantea la policía como el instrumento de control y salvaguarda del orden. Este modelo no se preocupa tanto de la delincuencia, sino de la disidencia o de la desviación de las conductas que se apartan del orden establecido. Es propio de sistemas políticos autoritarios o muy estrictos, con baja tolerancia a conductas no admitidas por el sistema de valores imperante aun cuando estas no infrinjan ninguna norma.

Su función máxima es la del control y la vigilancia -como su nombre indica- de las actividades del ciudadano, manteniendo de forma poco escrupulosa los derechos y libertades de los ciudadanos cuando estos suponga un impedimento para la función policial.

¹² Para ver una evolución o una crítica a los modelos de Wilson, véase Guillén, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad*. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona. En su tesis doctoral, Guillén divide los diferentes modelos policiales en tres: el modelo gubernativo, el modelo profesional y el modelo de policía comunitaria o de servicio público de seguridad.

2.2.1.2. El modelo o estilo legalista

El modelo legalista plantea la policía como el instrumento de aplicación de las normas jurídicas, donde se resalta la dimensión judicial y administrativa de la policía. La policía es el mecanismo por el cual el delincuente es detenido para ser detenido y puesto a disposición judicial tras la comisión de un delito. Las actuaciones de los cuerpos y fuerzas de seguridad, además, se inscriben en un marco jurídico muy regulado y que debe ser escrupulosamente respetado. Esto es consecuencia de la adaptación de la policía al Estado de Derecho.

Este modelo está asociado a la aplicación sancionadora inflexible de la policía, por muy leves que sean las conductas que sean origen de infracciones o delito. En este sentido, la policía actúa sin margen de discrecionalidad.

2.2.1.3. El modelo o estilo de servicio público

El modelo de servicio público plantea la policía como, valga la redundancia, una prestación pública, donde la policía debe orientar sus acciones a las necesidades sociales de la seguridad. En este sentido, se encomienda a las fuerzas y cuerpos de seguridad tareas de prevención, reacción, investigación, seguridad ciudadana, de tipo asistencial, y de protección al libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Esto es consecuencia de la adaptación de la policía al Estado del Bienestar.

En este modelo existe un cambio sustancial con respecto a los otros: el foco principal de la policía deja de ser el delincuente y lo pasa a ocupar la víctima del delito. Además, otro cambio de gran calado es que, por encima de resolver la comisión de un delito, está evitar la comisión de dicho delito.

2.2.2. La gestión de la protesta: variables y modelos dicotómicos

Dentro de las funciones encomendadas a la policía se halla la gestión de las multitudes y la de dar seguridad en dicha gestión. Según Reales (2013), la policía debe “dar seguridad a un amplio abanico de grupos heterogéneos de participantes con sus diferentes intereses, objetivos y motivaciones. Esta seguridad la tiene que proveer en ambientes muy cambiantes y que toman giros inesperados.”

Es por eso, que según Madensen y Knutsson (2011) la policía tiene encomendada dar seguridad a eventos multitudinarios, que generalmente responden a:

- Manifestaciones o reivindicaciones políticas en forma de protesta.
- Acontecimientos deportivos que atraen grandes cantidades de seguidores y, en ocasiones, aficiones radicales (*ultras/hooligans*).
- Acontecimientos festivos que reúnen grandes cantidades de personas, generalmente asociados al consumo de alcohol.

Para esta investigación, nos resulta útil centrarnos en la gestión de la protesta, es decir, en el primer caso planteado por Madensen y Knutson, aunque cualquier alteración del orden -y, por tanto, de producirse una situación de inseguridad- puede acaecerse en cualquiera de los otros escenarios.

La gestión policial de la protesta¹³ es la función que la policía desarrolla cuando presta asistencia y hace seguimiento de un evento de protesta (Della Porta, 1997 y Della Porta & Reiter, 1998) y que es afectado por dos variables: las decisiones o el hacer de la policía y el comportamiento de los manifestantes (Eggert, Wouters, Ketelaars & Walgrave, 2018). En este apartado -y este trabajo en general- se hace referencia exclusivamente a la primera variable, es decir, al proceso de toma de decisiones y el hacer de la policía en el marco del control de una movilización, aunque como veremos, el comportamiento de los manifestantes también tiene un papel relevante en el estilo de la gestión de la protesta.

Donatella della Porta (1997) hace referencia a las siguientes dimensiones que describen la gestión policial de la protesta, entendida como una subcategoría del estilo policial (Della Porta & Reiter, 1998), empleadas por la policía en los eventos de protesta:

- Tolerante o represiva, según el rango de comportamientos prohibidos o permitidos entorno a lo que a la protesta se refiere.
- Selectiva o difusa, según el rango de grupos -o la selección de grupos- sujetos a la represión o al control.
- Preventiva o reactiva, según el momento en el que se desarrolle la intervención policial.
- Blanda o dura, según el grado de fuerza involucrado en la intervención policial.
- Legítima o sucia, según el grado de respeto por los procedimientos legales y democráticos establecidos.

¹³ El término “gestión policial de la protesta” es una traducción del inglés *protest policing*, que plantea una gran dificultad, pues no existe un verbo en el español para referirse al ‘hacer’ de la policía.

Con la aportación de estas cinco dimensiones, es lógico inferir que las respuestas a los eventos de protesta por parte del estado se pueden dividir en dos grandes modelos generales. Así pues, el control o la gestión de la protesta se puede ver recogida en dos modelos teóricos que llamaremos represivo y lesivo, recogidos en la Figura 1.

Un modelo policial, según Jar Couseulo (1999) es un conjunto ordenado de normas, órganos, recursos –humanos, materiales y de otro tipo– y procedimientos de relación entre todos ellos, que se articulan y actúan de forma coordinada, con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos. O como concreta Guillén (2015) “concebimos el modelo como una visión global de la función policial, no como una estrategia concreta para afrontar determinadas realidades coyunturales (...)”.

Volviendo a los modelos generales represivo y lesivo, esta denominación no es fruto del azar o el capricho: el primer modelo recibe esta denominación debido a que su voluntad es la de reprimir y eliminar a cualquier coste el afán de la protesta, siendo este modelo muy negativo para el ejercicio de los derechos fundamentales de los manifestantes pues se ven totalmente o casi suprimidos; el segundo, es más garantista en cuanto a los derechos fundamentales, pero tal y como se ha explicado anteriormente en este trabajo, sigue presentando un cierto grado de lesividad en lo relativo a los derechos fundamentales, pues sigue presentando una limitación al ejercicio de derechos y libertades.

Así pues, agrupando las cinco dimensiones en dos de mayor a menor lesividad para el ejercicio de derechos y libertades, nos queda la siguiente tabla con los dos modelos propuestos:

	Según comportamientos prohibidos	Según grupos sujetos al control	Según el momento de la intervención	Según el grado de fuerza	Según el respeto a los procedimientos
Modelo represivo	Represivo	Difuso	Reactivo	Duro	Sucio
Modelo lesivo	Tolerante	Selectivo	Preventivo	Blando	Legítimo

Figura 1: Modelos dicotómicos generales de gestión policial de la protesta.

La distinción dicotómica establecida en las dimensiones de Donatella della Porta no es útil, pues en la realidad nos encontramos con matices de las propias dimensiones, así

como otras variables que intervienen en la gestión del orden público que hacen que estas dicotomías se conviertan necesariamente en una distinción de grado. Así pues, las dicotomías se convierten en los dos extremos posibles, dejando en el medio una amplia gama de posibilidades.

Y es que en palabras de Guillén (2015), “a pesar de considerar útil la construcción de modelos ideales para la posterior comprensión de la realidad de los modelos efectivamente existentes, es evidente que la realidad no presenta esta coherencia y algunas de las características que se presentarán como propias de modelos diversos, aparecerán conviviendo en la misma realidad. Es decir, los modelos no se encuentran en la realidad en estado puro, sino que algunos sistemas de policía se consideran como pertenecientes a un determinado modelo porque en él predominan características, valores o planteamientos de uno de los modelos, no porque no tenga características de los otros”.

2.2.2.1. El modelo supresivo

El modelo supresivo es el modelo dicotómico de gestión policial de la protesta más perjudicial para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, en este caso, de los manifestantes.

Se presenta como un modelo en el que, en el marco de la manifestación y la protesta, muchos comportamientos -la mayoría- están prohibidos con el fin de reprimir la disidencia y suprimir el afán de protesta. Asimismo, como la mayoría de los comportamientos de protesta están prohibidos, cuando estos se producen, conducen a una gran cantidad de detenciones por parte de la policía. En este sentido, se podría decir que cualquier o casi cualquier grupo de manifestantes está sujeto al control policial.

El modelo supresivo se presenta siempre como un modelo reactivo, pues actúa siempre en consecuencia del delito que, en este caso, sería la alteración del orden público. El objetivo de este modelo no es más que el de reprimir o evitar dicha alteración cuando esta se produce y la de castigar los hechos. En este sentido, los mecanismos para encauzar la alteración del orden público suelen ser de una gran dureza, con un alto grado uso de la fuerza y de mecanismos de dispersión peligrosos para la vida de los manifestantes, así como por un leve respeto por los procedimientos legales establecidos, pues el fin justifica los medios para el restablecimiento del orden.

2.2.2.2. El modelo lesivo

El modelo lesivo es el modelo dicotómico de gestión policial de la protesta que se presenta como más garantista para el ejercicio de los derechos y libertades de los manifestantes, aunque, *a priori*, la ausencia de actuación policial sería el escenario menos lesivo.

En contraposición con el modelo represivo, el modelo lesivo tiene un rango de comportamientos más permisivos y un abanico de derechos y libertades reconocidos y, en principio, protegidos por ley. En este sentido, solo serán objeto de control policial los grupos que infrinjan la normativa establecida, así que las detenciones serán justificadas y más selectivas.

Otra característica del modelo lesivo es que, aunque también tiene que en ocasiones ser reactivo, prioriza la prevención a la reacción, pues es preferible evitar la transgresión de las normas establecidas a la detención de las personas que ya han infringido las normas y han causado una alteración del orden público. En este sentido, el modelo entiende que la prevención es la mejor arma contra la comisión del delito.

En cuanto a los procedimientos, el modelo lesivo suele ser más permisivo, en el sentido que antes de actuar deja un pequeño margen de maniobra a los manifestantes, aunque estos ya estén infringiendo las normas, pues se entiende que una actuación policial puede conllevar mayor lesividad que las pequeñas infracciones que los manifestantes estén cometiendo. Además, se entiende que el grado de fuerza que se debe utilizar en las actuaciones policiales debe ser el menor e imprescindible posible y siempre respetando los procedimientos y protocolos establecidos y conforme a la legalidad vigente.

2.2.3. Un modelo de explicación de estilos de la gestión policial

Para cubrir esos matices de las dimensiones dicotómicas que describen la gestión policial de la protesta, Della Porta y Reiter (1998) nos ofrecen un modelo -representado en la figura 2- para la explicación de los diferentes estilos de la gestión policial de la protesta. Este modelo tomara en consideración: las características institucionales, la cultura policial, el gobierno, la opinión pública y los medios de comunicación, la actitud de los manifestantes y el conocimiento policial.

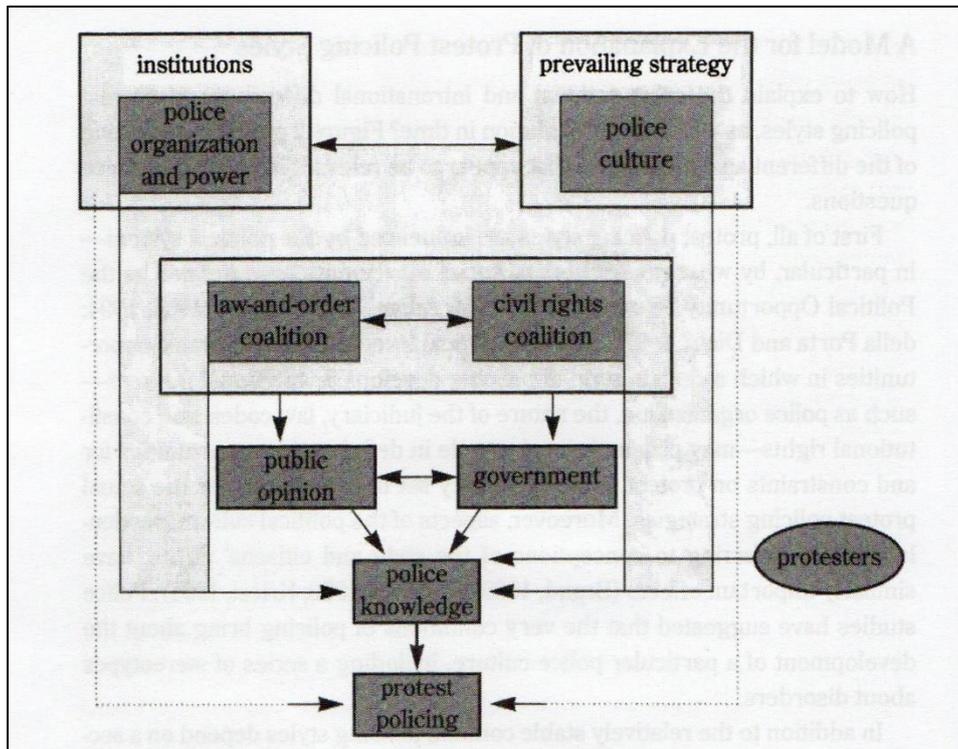


Figura 2: Modelo de explicación de estilos de la gestión policial de la protesta (Della porta & Reiter, 1998).

2.2.3.1. La influencia de las características institucionales

Una de las primeras variables de las características institucionales relevantes para el estudio de la gestión policial de la protesta es el marco legal establecido, incluyendo la legislación en materia de derechos constitucionales, los derechos de los acusados de un delito y los derechos de las personas privadas de libertad. Esta variable es relevante, pues puede restringir el rango de las actuaciones policiales.

Otra variable relevante es la estructura organizativa de la policía, en particular, qué grado de centralización tiene, qué grado de militarización tiene o qué grado o tendencia a la rendición de cuentas y de transparencia tiene el organismo hacia la ciudadanía. En este sentido, la academia no tiene una opinión clara sobre los efectos que estas diferentes subvariables, en especial el grado de centralización y militarización, tienen sobre la gestión policial. Ciertamente, pero, se debe destacar que un mayor grado de rendición de cuentas y de transparencia de la institución aporta una mayor confianza del ciudadano hacia la policía y una mayor proximidad (Della Porta & Reiter, 1998; Hidalgo, 2013).

2.2.3.2. La influencia de la cultura policial

La cultura policial, juntamente con las variables institucionales, proporcionan una influencia subyacente a largo plazo sobre los estilos o modelos de la gestión policial de la protesta. Las tradiciones democráticas -o no- así como el entendimiento cultural sobre los derechos civiles y los derechos y libertades parecen tener una gran influencia sobre el poder policial.

Podemos entender la cultura policial como aquellos aspectos que influyen a la policía y que hacen que el trabajo policial no esté enteramente guiado por los procedimientos legales, sino también por aspectos culturales que se traducen en una discrecionalidad policial, siendo mucho mayor dicha discrecionalidad en los policías de base o de calle (Wilson, 1968).

La mayor o menor influencia de la cultura policial, así como la discrecionalidad de los agentes como consecuencia de esta, puede implicar un apartamiento de la legalidad y la violación de derechos (Ginés, 2018).

2.2.3.3. La influencia del gobierno

La gestión policial de la protesta puede estar influida -o no- directamente por el gobierno. De hecho, el grado de influencia del gobierno en la gestión de la protesta influye en el estilo policial, aunque esta influencia se pueda manifestar en diferentes direcciones, como en la decisión de cómo se aplica la represión hasta qué grupos deben estar sujetos a dicha represión.

2.2.3.4. La influencia de la opinión pública y los medios de comunicación

Las elecciones de los gobiernos en los estilos de gestión de la protesta son sensibles a las presiones de la opinión pública (movimientos sociales, grupos de interés, partidos políticos, etc.) que expresan su propia elección en dicho estilo de gestión. Esta expresión es filtrada a través de los medios de comunicación influenciando, asimismo, a la opinión pública.

Además, hoy en día los medios de comunicación, con el avance de las nuevas tecnologías, se han convertido en retransmisores en directo de las protestas y de las intervenciones policiales, generando al momento opinión pública.

2.2.3.5. La influencia de la actitud de los manifestantes y la interacción con la policía

Es evidente que una de las variables más relevantes para entender una actuación policial en el marco de la gestión policial de la protesta es la interacción que los manifestantes tiene con los cuerpos policiales.

Esta variable no se muestra únicamente en cada manifestación, es decir, no solo importa la actitud de los manifestantes de la manifestación en concreto que se va a gestionar. Los cuerpos policiales, parece ser, que van generando una serie de idealización del tipo de manifestantes -y de la interacción que estos tendrán con el cuerpo policial- dada la experiencia previa en anteriores actuaciones policiales.

Otro elemento clave para el análisis de la gestión policial de la protesta es la interacción entre los manifestantes y la propia actuación policial: mientras la actitud de los manifestantes condicionará la actuación policial, también la actitud policial condicionará el comportamiento de los manifestantes. Esta interacción puede desembocar en una gestión pacífica o, en cambio, en una escalada de violencia y un enfrentamiento entre la policía y los manifestantes. Asimismo, por lo comentado con anterioridad, esta experiencia acumulada valdrá para posteriores actuaciones policiales.

2.2.3.6. La influencia de la ley, el orden y los derechos y libertades

Como hemos podido comprobar en el primer apartado de este mismo trabajo, la influencia de los límites de los derechos y de la definición de orden -y orden público- influyen en cómo y cuándo actúan los cuerpos policiales ante una protesta.

El marco legal establecido¹⁴, en efecto, influye sobre diferentes elementos de la estructura de análisis de la Figura 2. En primer lugar, afecta directamente a la policía, en su estructura y en el rango de actuación que la legalidad le confiere. Además, también afecta a la cultura policial, pues los principios legales también se transforman en unos principios de la cultura policial.

¹⁴ Nos referimos en este trabajo a marcos legales democráticos consolidados. En sistemas no democráticos o democráticos no consolidados, la influencia de la ley y los derechos y libertades de los ciudadanos será en menor medida o nula, pues la transgresión de este marco legal por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad es habitual para el mantenimiento del orden y la lucha contra la disidencia.

El marco legal también afecta a la opinión pública: en primer lugar, porque este marco legal es exigible tanto para la policía como para los manifestantes. Así pues, transgredir dicho marco, sea por cualesquiera de las partes, generará opinión pública.

En este sentido, y en referencia a lo anterior, el marco legal es también el espacio de actuación de los manifestantes y a su vez la garantía de que pueden actuar, pues el marco legal es la garantía de sus derechos y libertades individuales y colectivos.

2.2.3.7. La influencia del conocimiento policial

El conocimiento policial es la percepción que la propia policía tiene de sí misma, de su papel en la sociedad y de la realidad. Así pues, las variables que hemos visto antes (las características institucionales, la cultura policial, los gobiernos, la opinión pública y los medios de comunicación, la interacción con los manifestantes y el marco legal -ley, orden y derechos y libertades-) se traducen en el conocimiento policial.

En el conocimiento policial, a parte de la instrucción recibida de los agentes -lo que vendría a ser la formación policial-, se nutre de las experiencias vividas por el cuerpo policial y de la interacción de la policía, del hacer de la policía, en sus tareas encomendadas, en este caso, la gestión policial de la protesta.

En este sentido, el conocimiento policial proveerá de unos prejuicios previos sobre que tipo de intervención ocurrirá: según las experiencias previas, un tipo de movilización o de manifestantes debería desencadenar X situación, según el conocimiento previo. En este sentido, el conocimiento policial construye estereotipos sobre diferentes tipos de personas o situaciones. Dichos estereotipos o imágenes preconcebidas suelen definir las estrategias y el comportamiento policial.

2.2.4. Los cuatro modelos generales de la gestión policial de la protesta

Así pues, volviendo a las distinciones de grado de las dimensiones de las respuestas policiales y tras el modelo de explicación de estilos de la gestión policial de la protesta, Donatella della Porta identifica cuatro modelos de control policial de la protesta en el caso italiano (Della Porta, 1997; Della Porta & Reiter, 1998) que son fácilmente

generalizables a modelos teóricos no sólo para el caso de movilizaciones en Italia¹⁵. Llegamos a la conclusión de que estos modelos son generalizables porque, aunque ciertamente dejan ciertos aspectos sin cubrir, cubren todo el espectro de gestión policial de la protesta posible¹⁶.

Así pues, dichos modelos son: a) modelo de cooperación, basado en la colaboración del manifestante con la policía con una presencia policial discreta; b) modelo de negociación, basado en una presencia policial más activa con la voluntad de mediar con los manifestantes y no manifestantes que sufren los efectos disruptivos de la protesta; c) modelo de enfrentamiento, basado en una presencia policial agresiva, pero a menudo des de la distancia; y d) modelo de control total, basado en una presencia policial masiva y una estrecha intervención de fuerzas policiales.

2.2.4.1. El modelo de cooperación

El modelo de cooperación está basado en la estrecha colaboración entre los organizadores de una manifestación pacífica y, a priori, autorizada, con las fuerzas policiales con el objetivo de garantizar la seguridad de los manifestantes y de los potenciales objetivos de riesgo, ya sean personas o bienes. Otro de los objetivos de las fuerzas policiales es la de evitar la infiltración de grupos radicales que puedan provocar alborotos y posteriores disturbios.

En este sentido, el papel policial en la protesta es el de prestar asistencia en los posibles contratiempos que puedan surgir y garantizar el normal desarrollo de la protesta pacífica.

2.2.4.2. El modelo de negociación

El modelo de negociación está basado en la mediación entre los organizadores o manifestantes de una manifestación más disruptiva con las fuerzas policiales con el

¹⁵ En este sentido, la organización estructural de las fuerzas policiales y de orden público en Italia presentan cierta similitud con la de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, hecho que hacen que esta generalización tenga más sentido para el caso de análisis del Cuerpo de Mossos d'Esquadra que presenta este trabajo.

¹⁶ Cuando nos referimos a todo el espectro de la actuación policial, nos referimos des de la actuación menos lesiva posible para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales hasta la más lesiva posible.

objetivo de reducir los posibles inconvenientes -efectos disruptivos de la protesta- que la protesta pueda causar a terceros, ya sean personas o bienes.

En este sentido, aparece la figura del mediador policial, encargado de la negociación entre las autoridades y los manifestantes. Es evidente que este modelo conlleva dos premisas: que los manifestantes tengan un interlocutor válido para la negociación y que ambos bandos -policía y manifestantes- estén dispuestos a ceder en sus demandas.

2.2.4.3. El modelo de enfrentamiento

El modelo de enfrentamiento está basado en la dispersión o la disuasión y/o la contención de manifestantes alborotadores e incluso violentos. Se caracteriza por la defensa de objetivos sensibles a la violencia de los manifestantes y para encauzar o evitar que la manifestación se desvíe de su ruta prevista.

Generalmente, la simple presencia de la policía de antidisturbios suele actuar como buena medida disuasoria o para 'calmar los ánimos' de los manifestantes. Si esta disuasión es fallida y se produce una escalada de la violencia y, por tanto, se producen disturbios, se produce el enfrentamiento entre la policía y los alborotadores. En este sentido, se pueden diferenciar dos submodelos policiales de enfrentamiento, que organizativamente comportan cambios en las policías que opten por dichos modelos (Della Porta & Reiter, 1998; Jar Couselo, 1999):

- Modelo continental o francés: se basa en un enfrentamiento fundamentado en la dispersión de los manifestantes desde la lejanía, que implica poco control sobre la masa de manifestantes. Requiere de pocos agentes (aunque especializados), pero de un uso elevado de métodos de dispersión tales como balas de goma o foam, cañones de agua o gases lacrimógenos. Si estos métodos fallan, se pasa al enfrentamiento cuerpo a cuerpo con defensas personales tipo bastón.
- Modelo anglosajón o británico: se basa en un enfrentamiento cuerpo a cuerpo entre la policía y los manifestantes, que busca la contención y el control de los manifestantes violentos. Requiere de una presencia policial masiva, de muchos agentes que ejerzan el control sobre la masa de manifestantes con el uso de bastones y defensas personales de los agentes. El uso de métodos de dispersión de lejanía es poco frecuente.

2.2.4.4. El modelo de control total

El modelo de control total, o también llamado de aislamiento total, está basado en el aislamiento y el control total de las áreas de riesgo y de los movimientos de los manifestantes considerados como peligrosos para el orden público.

Este modelo pretende aplastar la voluntad alborotadora de los manifestantes y privarlos de sus objetivos mediante una masiva presencia policial de antidisturbios equipados con material de protección personal, cuya función es aislar los alborotadores de la principal manifestación o evento. La forma más común de aislamiento, control y contención de manifestantes utilizados en este modelo es el encapsulamiento de los alborotadores y el cordón policial para barrar el paso a los manifestantes.

Aunque generalmente este modelo es utilizado para aislar a masas o individuos violentos, este modelo también puede ser usado para suprimir la voluntad expresiva de una manifestación, aunque esta sea pacífica.

3. METODOLOGÍA: EL CRUCE DE LOS MODELOS POLICIALES

Tras el análisis de los estilos policiales de Wilson y los modelos dicotómicos de gestión policial de la protesta propuestos en este trabajo, así como los modelos propuestos por Della Porta en el caso italiano, es conveniente realizar un cruce de dichos modelos, presentado en la Figura 3, que nos servirá para caracterizar casos de análisis relativos a modelos policiales de gestión de protestas por parte de cuerpos y fuerzas de seguridad del estado en sistemas democráticos.

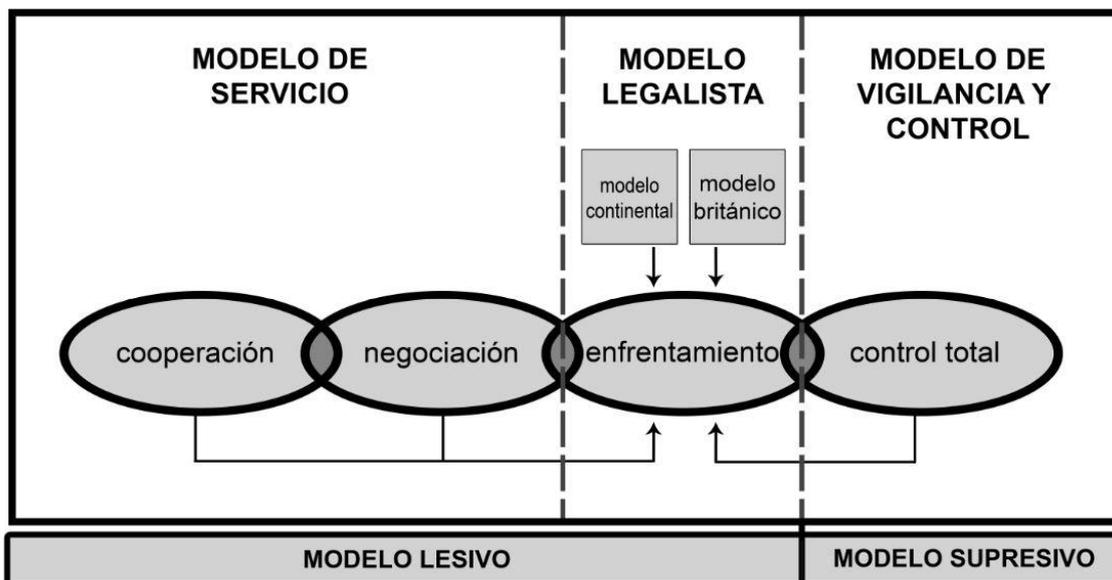


Figura 3: Cruce de los estilos policiales y de los modelos de gestión policial de la protesta.

La Figura 3 muestra las diferentes posibilidades que se pueden encontrar en la realidad en cuanto a modelos policiales de gestión de la protesta se refiere. En este sentido, debemos entender la figura de derecha a izquierda como de menos a más lesiva para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales para los ciudadanos de la comunidad analizada, a excepción de los modelos continental y británico -de enfrentamiento- a los cuales no llegamos a una conclusión en este trabajo sobre cuál es más o menos lesivo en cuanto a lo referido anteriormente.

Otro punto clave para entender el cruce de modelos es que, como se ha expresado con anterioridad en este mismo trabajo, no se deben interpretar los modelos como estancos o herméticos (de ahí que en la Figura 3 se aprecien puntos de contacto entre modelos), especialmente cuando nos acercamos a la concreción o la definición estricta. En este sentido, podemos encontrar tras el análisis de un caso concreto que dicho caso

encuentre características de diferentes modelos. En este caso, para la caracterización del caso de estudio, deberá prevalecer la coherencia del cruce de los diferentes modelos o prevalecerá el modelo que reúna más similitudes, de acuerdo con los cruces propuestos.

3.1. Justificación del cruce entre los estilos de Wilson y los modelos de Della Porta

El modelo de cooperación y de negociación de gestión policial de la protesta gozan de una distinción difusa, aunque su elemento diferenciador es que en el segundo modelo debe existir una cesión de exigencias por parte de ambos bandos (manifestantes y policía). En cualquier caso, en estos modelos encontramos el diálogo entre la autoridad policial y los manifestantes como elemento central -y como elemento menos lesivo- para la gestión de la protesta. En el polo opuesto del espectro policial de la protesta, encontramos el modelo de vigilancia y control, cuyo elemento primordial es la erradicación de la voluntad de protesta y la de mantenimiento del orden a casi cualquier precio.

Estos tres modelos explicados, tienen un recorrido limitado: el modelo de cooperación y de negociación necesitan expresamente de un interlocutor válido por parte de los manifestantes que sea capaz de mantener un diálogo fluido con la autoridad policial¹⁷; mientras que, en el modelo de vigilancia y control, una abusiva intervención policial puede generar un gran malestar entre los manifestantes y generar una situación tensa que derive en una escalada de violencia que se escape del control policial. Así pues, cualesquiera de los modelos anteriores pueden fracasar y, automáticamente, la gestión policial de la protesta pasa a ser gestionada por un modelo de enfrentamiento que implica, en mayor o menor medida, un uso legítimo de la fuerza.

Ese uso legítimo de la fuerza¹⁸, pero, está limitado¹⁹ por una serie de principios y normas, así como protocolos e incluso códigos éticos que deben, en principio, ser cumplidos escrupulosamente por los agentes que empleen el uso de la fuerza como método de dispersión o contención de los manifestantes. Así mismo, en el modelo de enfrentamiento se exige a los manifestantes el escrupuloso cumplimiento de las normas

¹⁷ Ya sea para una buena organización de la manifestación y el mantenimiento de la seguridad ciudadana en el modelo de cooperación o para una negociación fluida sin obstáculos en el modelo negociado.

¹⁸ Véase Kley, A. (2010). *Monopolio estatal de la violencia. Origen y futuro en términos de historia de las ideas*. Pensamiento jurídico, 28, 219-236.

¹⁹ Como a lo largo de todo este trabajo, nos referimos a estados o comunidades regidas por principios democráticos.

que rigen la convivencia para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana mientras dure el enfrentamiento. En este sentido, el modelo de enfrentamiento ya no permite por parte de la autoridad policial un cierto margen de discrecionalidad hacia las acciones de los manifestantes. Por la falta de discrecionalidad y la rígida aplicación de las normas, el modelo de enfrentamiento encaja en el estilo policial legalista.

Una consecuencia clara del modelo de enfrentamiento -de un enfrentamiento violento entre la policía y los manifestantes- es la comisión de delitos (ya sea contra bienes o personas) y la aparición de víctimas. En este sentido, debemos también entender que aparecen víctimas como desenlace de la actividad violenta de los manifestantes y como consecuencia de la intervención policial y, que estas víctimas no deben ser necesariamente actores que hayan intervenido en el enfrentamiento, sino que pueden ser terceros ajenos a la protesta.

Como se ha analizado y explicado con anterioridad, uno de los cometidos principales de los modelos de cooperación y de negociación de gestión policial de la protesta es garantizar la seguridad de la protesta sin que esta cause efectos disruptivos a terceros y también garantizar el normal desarrollo de esta para así poder garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades. Este cometido pasa necesariamente por la prevención y por el enfoque de evitar la comisión de delitos relacionados con la protesta y con la visión de eludir la aparición de posibles víctimas de cualquier índole (consecuencia de la actitud de los manifestantes o de la actuación policial). Es por eso, que los modelos de cooperación y negociación, dados sus fuertes nexos en común, casan con el estilo policial de servicio público de Wilson.

En la parte opuesta del espectro, nos encontramos con el modelo de control total o de aislamiento total cuya voluntad es suprimir y controlar los alborotadores y evitar la voluntad o la posible escalada violenta de los manifestantes. En este caso, el encaje con el modelo de vigilancia y control de Wilson es claro, pues la policía tiene como única función la estricta salvaguarda del orden y la corrección de las conductas que se aparten de este de una forma muy lesiva para el ejercicio de los derechos y libertades de los manifestantes.

3.2. Los modelos dicotómicos como vara de medir

En cuanto a los modelos dicotómicos -el modelo lesivo y el modelo supresivo-, los debemos entender como una vara de medir de cuán es garantista un modelo policial en cuanto al respecto al libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos que

participan en una protesta. Esto se desprende de la naturaleza de los modelos ya explicados con anterioridad: primero, porque los modelos dicotómicos son polos opuestos, así que abarcan todo el espectro posible de la actuación policial; y segundo, porque surgen de las dimensiones propuestas por Della Porta que describen la actuación policial de gestión de la protesta.

En este sentido, dada su esencia, podemos inferir que los modelos de cooperación y de negociación son modelos lesivos, pues presentan una gran tolerancia (a priori no se prohíbe ningún o casi ningún comportamiento), con un bajo control de los manifestantes pues el objetivo es mantener la seguridad ciudadana en general, cuyas cualidades principales son la prevención del delito y la aparición de víctimas y, para eso, intentar siempre que el empleo de la fuerza no sea una opción. En este sentido, el respeto a los procedimientos es claro, aunque existe una cierta flexibilización en pro de garantizar una menor lesividad.

En el otro extremo, nos encontramos con el modelo de control total, que presenta la mayor lesividad posible y, por tanto, se enmarca en el modelo dicotómico represivo. Esto es porque se muestra como un modelo represivo, donde el control es total a todos los grupos, tanto preventivo como reactivo y con un empleo de fuerza y métodos que no necesitan del respeto a los procedimientos pues, ante todo, el objetivo es la salvaguarda del orden y la rectitud del comportamiento de los manifestantes.

Por lo que respecta al modelo de enfrentamiento, plantea diferentes retos en cuanto a su clasificación en un modelo lesivo o un modelo represivo:

- Según los comportamientos prohibidos, inicialmente es tolerante, pues se permiten algunos comportamientos prohibidos con tal de evitar el enfrentamiento. Acabada esta fase de tolerancia e iniciado el enfrentamiento, no se permite la transgresión de ciertas acciones prohibidas. Ese margen inicial de discrecionalidad desaparece y empieza una actitud represiva. Esto, ciertamente no implica que el enfrentamiento prohíba más comportamientos de los que ya están inicialmente prohibidos.
- En cuanto a los grupos sujetos al control, esto dependerá del modelo de enfrentamiento -continental o británico-²⁰ así como de la actitud de los manifestantes. En este sentido, se deberá analizar caso por caso. Pero dada la

²⁰ El modelo de enfrentamiento influye a los grupos sujetos al control, ya que en un modelo que se basa en la distancia, como el continental, es más difícil el control de la masa de manifestante en relación con el británico, basado en el cuerpo a cuerpo y la contención, donde se contiene y se rodea al manifestante y se puede tener un mayor control de él.

naturaleza del enfrentamiento y la tendencia al caos o al descontrol, podemos deducir que los grupos controlados tienden a ser difusos.

- Eminentemente, el enfrentamiento es reactivo, pues surge como falla de los otros modelos de gestión policial de la protesta o, si es el modelo originario, es obvio inferir que el enfrentamiento nunca puede ser en prevención de un bien mayor.
- En cuanto al grado de fuerza empleado en el enfrentamiento, esto dependerá de los métodos de dispersión o contención empleados en el enfrentamiento, así como del modelo -continental o británico- que se emplee. Generalmente, pero, podemos deducir que se emplea un uso contundente de la fuerza, aunque legítimo.
- En cuanto al respeto a los procedimientos establecidos, concluimos que esta variable depende de los principios democráticos del sistema político en los cuales se enmarca la actuación policial y, por tanto, en el que se produce el enfrentamiento policial. Es por eso que el respeto a los procedimientos por parte de la policía en un enfrentamiento se verá influenciado por el margen de discrecionalidad que esta tenga en relación al sistema político establecido y a las tareas encomendadas por la autoridad gubernativa. Aun así, como hemos mantenido en este trabajo, en un sistema democrático, el respeto a los procedimientos debería ser estricto y, por tanto, legítimo.

Llegados a este punto, deberíamos inferir que el modelo de enfrentamiento, según las dimensiones de Della Porta es represivo, difuso, reactivo, duro y legítimo. En conclusión, según los modelos dicotómicos propuestos en este trabajo, el modelo de enfrentamiento debería ser un modelo dicotómico represivo.

Aun así, debemos contradecir que el modelo de enfrentamiento supone un modelo dicotómico represivo i concluir que, finalmente, supone un modelo lesivo por dos razones: la primera, porque el uso de los métodos y prácticas que infieren que el modelo es represivo, difuso, reactivo y duro son una consecuencia legítima del monopolio estatal de la fuerza y por tanto, de la tarea que tienen encomendada las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado; y segundo, porque el enfrentamiento se presenta generalmente en los modelos democráticos como el último recurso posible ante la imposibilidad de gestionar una protesta tras el intento de los métodos de los modelos de cooperación y negociación.

4. EL MODELO DE ORDEN PÚBLICO EN EL CUERPO DE MOSSOS D'ESQUADRA

Con la llegada de la democracia al Estado Español y con el avance del autogobierno catalán, el Govern de la Generalitat de Catalunya bajo el mando del President Jordi Pujol²¹ decide crear la policía autonómica catalana. Así pues, en 1980 se transfieren a la Generalitat las competencias del Ministerio del Interior sobre la denominada Sección de los Mossos d'Esquadra, adscritos a la Diputació de Barcelona. Es el primer paso de la voluntad de la Generalitat de disponer de una policía propia.

En 1982 se materializa con el traspaso efectivo de los Mossos d'Esquadra de la Diputació a la Generalitat, y en 1983 con una ley del Parlament de Catalunya²², que crea la Policia de Catalunya bajo un modelo propio de seguridad basado en el servicio al ciudadano.

Finalmente, en 1994, con la Ley 19/1994, de 11 de julio, de la policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, se sientan las bases del modelo policial y empieza el despliegue²³ formal de la policía integral autonómica de Catalunya.

La creación de un cuerpo policial desde cero es clave, pues permite la creación de un modelo que no dependa de uno anterior, que no sea heredero de otro y, por tanto, que el modelo elegido sea actualizado y propio de y para la sociedad a la que se quiere aplicar dicho modelo policial.

4.1. El estilo policial del Cuerpo de Mossos d'Esquadra

La Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra se autodefine como una policía de proximidad con un modelo propio de una policía adaptada a la nueva realidad del siglo XXI y que tiene en cuenta las necesidades de la ciudadanía, sus inquietudes y sus demandas, donde la prevención, la asistencia y el auxilio se presentan como eje fundamental.

De hecho, la Ley de la policía de la Generalitat Mossos d'Esquadra²⁴ ya definía al cuerpo con esta voluntad con elementos como:

²¹ En aquel momento, de Convergència Democràtica de Catalunya.

²² Ley 19/1983, de 14 de julio, por la que se crea la Policía Autonómica de la Generalidad de Cataluña.

²³ El despliegue finalizaría formalmente en 2008 con la llegada del cuerpo a las zonas del Camp de Tarragona y las Terres de l'Ebre. Durante el despliegue (1994-2008), también el cuerpo va adquiriendo nuevas competencias en diferentes materias.

²⁴ Ley 19/1994, de 11 de julio, de la policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra.

- “(...) una policía arraigada a la cultura y al pueblo del cual nace, al cual pertenece y al cual sirve.”.
- “Los miembros del Cuerpo de Mossos d’Esquadra se deben comportar de una forma profesional exquisita, con las limitaciones y los sacrificios en bien del servicio que prestan.”.
- “El Cuerpo de Mossos d’Esquadra se define como (...) un servicio para la comunidad y, por tanto, con un mandato para coadyuvar el bienestar social, en los ámbitos preventivos, asistenciales y de rehabilitación.”.

En este sentido, el cuerpo está orientado -ya desde sus inicios- como un servicio público al servicio del ciudadano, con especial atención a colectivos sociales vulnerables y con atención a temáticas específicas que generan más preocupación entre la ciudadanía, con la finalidad última de prevenir los delitos y los conflictos y reducir la percepción de inseguridad ciudadana.

4.2. El modelo de orden público en el Cuerpo de Mossos d’Esquadra

Como hemos visto en el primer apartado de este mismo trabajo, la policía -en Catalunya el Cuerpo de Mossos d’Esquadra²⁵- tiene encomendada la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, así como garantizar la seguridad ciudadana. Esto es pues por influencia del concepto de orden público visto en el primer apartado del presente trabajo y del ordenamiento constitucional español surgido de la transición democrática.

En este sentido, el Cuerpo de Mossos d’Esquadra ha adoptado un modelo transversal de gestión policial de la protesta, que en parte está inspirado en otros modelos europeos (pues es un modelo creado des de cero), y que apuesta por la negociación, la mediación y el diálogo. Asimismo, según el propio cuerpo, el modelo de orden público se rige por los siguientes principios:

- Inteligencia estratégica: que implica tener conocimiento del contexto para identificar riesgos y amenazas para avanzarse a los escenarios conflictivos.
- Planificación de las actuaciones: eficiencia y proporcionalidad para gestionar las necesidades que surjan y gestionar las posibles afectaciones.
- Especialización de los efectivos: en gestión del orden público, concretamente en grandes concentraciones.

²⁵ Recordemos que las competencias de la gestión del orden público (y por tanto de gestión de la protesta) están transferidas a la Policía de la Generalitat – Mossos d’Esquadra.

- Formación i capacitación de los agentes: todos los agentes del cuerpo tienen conocimientos básicos de orden público. Las unidades especializadas, pero, reciben formación específica para atender situaciones complejas. La formación es continua.
- Prevención mediante la mediación: se ha convertido en una pieza fundamental en las unidades especializadas, que se basa en la búsqueda de interlocutores válidos para corresponsabilizarse en la gestión de la seguridad. La mediación está presente en todas las fases de los dispositivos.
- Neutralidad e imparcialidad: la actuación policial no depende del carácter o signo político de la convocatoria, aunque se tienen en cuenta las características concretas que tengan los diferentes movimientos sociales. En cualquier caso, las valoraciones realizadas son de carácter objetivo.
- Progresión en la utilización de medios: se actúa siempre bajo los principios de oportunidad, proporcionalidad y congruencia en el uso de medios y su alcance. Siempre se utilizará la medida más idónea para resolver la situación planteada bajo los principios expresados anteriormente.
- Distancia en la fuerza: el objetivo táctico es siempre mantener la distancia con los manifestantes, hecho que permite gestionar la protesta con menos efectivos y minimizar las consecuencias lesivas.
- Supervisión de los dispositivos: para una mejora continua, se deben revisar todas las fases de los dispositivos para confirmar si se han cumplido los objetivos, si se han producido situaciones no deseadas e identificar puntos de mejora.
- Respeto a los Derechos Humanos: todos los efectivos del cuerpo deben actuar bajo el código ético²⁶, que tiene como objetivo asegurar el respeto i la protección a la dignidad humana y defender y hacer respetar los derechos humanos.

4.2.1. La mediación como elemento clave

El año 2012, la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra puso en marcha una nueva unidad enmarcada en la gestión alternativa de conflictos, el Área de Mediación, Negociación y Responsabilidad Social Corporativa²⁷. Esta unidad, pionera a nivel internacional, permite la resolución de conflictos a través de la gestión positiva, hecho

²⁶ Acord GOV/25/2015, de 24 de febrer, de la Generalitat de Catalunya.

²⁷ Regulada en el Art. 8 del Decreto 415/2011, de 13 de diciembre, de la Generalitat de Catalunya.

que reduce la conflictividad social y que ciertos conflictos acaben en una escalada violenta. Entre sus objetivos, destacan según Reales (2013):

- Establecer un diálogo (para el intercambio de información) fluido entre policía y manifestantes para que la protesta se realice respetando los derechos fundamentales, evitando actos violentos y daños a bienes y personas.
- En caso de alteraciones del orden, colaborar para que el ejercicio del derecho de reunión y manifestación sea pacífico.
- Ante una actuación policial, abogar para que esta sea entendida y comprendida por los manifestantes y que la actuación no sea interpretada como una acción contra la totalidad de los manifestantes.
- La desactivación de rumores o bulos basados en informaciones sesgadas, así como el asesoramiento a los manifestantes sobre legislación, procedimientos y consecuencias de actos (de los manifestantes y la actuación policial).
- Mejorar la imagen policial, sobre todo de las unidades de orden público.

Des de su entrada en funcionamiento, el Área de Mediación ha intervenido en numerosas ocasiones, aunque como bien se ha relatado en este trabajo, no en todos los eventos de protesta se pueden conseguir los objetivos que la unidad se propone y, por tanto, la unidad fracasa en sus intentos, generalmente porque no encuentra interlocutores válidos para ejercer su cometido.

4.2.2. Evaluación, control, transparencia y mejora de las actuaciones

El Cuerpo de Mossos d'Esquadra cuenta con diferentes mecanismos para evaluar y controlar las actuaciones que se han llevado a cabo en el marco de la gestión policial de la protesta como salida al principio de supervisión de los dispositivos y de mejora continua.

En este sentido, se cuentan con mecanismos internos de evaluación y control capitalizados por la Divisió d'Afers Interns (DAI) a través del Área de Investigación Interna y el Área Disciplinaria, cuya función es investigar actividades presuntamente ilícitas que puedan constituir infracción penal o ser contrarias a la ética profesional.

Asimismo, el cuerpo se dotó de mecanismos de evaluación de servicios policiales, a través de la Divisió d'Avaluació de Serveis²⁸, cuya función es auditar e inspeccionar los

²⁸ Creación mediante Decreto 415/2011, de 13 de diciembre, de la Generalitat de Catalunya.

diferentes servicios policiales y el personal para detectar fallos organizativos, estructurales o de formación de los agentes.

Por otro lado, el cuerpo no limita el alcance de su análisis a los mecanismos internos, sino que también atiende a informes externos de cualquier otra administración, institución, entidad o persona, en especial, el control parlamentario que se pueda realizar desde el Parlament de Catalunya, los informes de oficio que realiza el Síndic de Greuges o informes que realicen otros actores por la defensa de los Derechos Humanos.

4.3. Análisis de casos: gestión policial de la protesta del Cuerpo de Mossos d'Esquadra

Tras analizar el estilo policial y el modelo de orden público de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, nos proponemos ahora comparar diferentes eventos de protesta gestionados por el cuerpo.

Consideramos que estos casos de análisis son relevantes y son de interés para el trabajo por diferentes motivos: son casos que han movido un gran número de personas, que han sido fuertemente mediáticos y que, en mayor o menor medida, han comportado consecuencias para el cuerpo policial de diferente índole. En este sentido, además, los casos tienen una gran relevancia, pues nos permiten observar una evolución dentro del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, así como en el debate ciudadano sobre el modelo policial que la sociedad catalana quiere de su policía autonómica.

4.3.1. Manifestaciones del Plan Bolonia (2008)

El Plan Bolonia suscitó grandes reticencias entre el estudiantado, no solo catalán, acerca del financiamiento de la educación universitaria. En este sentido, desde los sectores estudiantiles se organizaron diferentes protestas y movilizaciones.

Una de las más características y que es objeto de análisis es la producida en noviembre del 2008, donde tras una movilización pacífica, los estudiantes organizados ocuparon el rectorado de la Universitat de Barcelona como forma de protesta. Tras el desalojo de la institución universitaria, se suceden diferentes manifestaciones pacíficas por el centro de la ciudad que, finalmente, acaba con alborotos violentos por parte de un reducto de manifestantes violentos.

La policía realiza cargas con el objetivo de dispersar los manifestantes y rebajar el grado de violencia y se suceden diferentes persecuciones policiales con el objetivo de aislar y detener pequeños grupos e individuos más radicales y violentos.

La manifestación y las cargas tienen un fuerte eco mediático, pero no va más allá. No se suceden evaluaciones -al menos de forma pública- ni se asumen responsabilidades por parte de la autoridad policial, en ese momento comandada por Joan Saura de ICV-EUA²⁹.

La actuación policial se enmarca en un modelo lesivo de enfrentamiento.

4.3.2. El movimiento 15-M (2011)

El movimiento 15-M surgió como una demanda a la, según el movimiento, falta de representatividad del sistema y como presión para promover una democracia más participativa. Entre sus acciones, se sucedieron diferentes acampadas en plazas de pueblos y ciudades.

En Barcelona, en el marco del movimiento, se acampó en la céntrica Plaça Catalunya. Tras varios días, se ordenó el desalojo y se ordenó al Cuerpo de Mossos de Esquadra y a la Guàrdia Urbana de Barcelona que asistieran a la plaza porque los equipos de limpieza no podían realizar sus tareas debido a la gran cantidad de gente asentada.

Tras la negativa de los manifestantes a abandonar la acampada, se ordena una carga policial a la que los manifestantes se resisten siempre de forma pacífica y sin ningún tipo de violencia. Antes de la carga, pero, se bloquean todos los accesos aledaños a la plaza, por lo que se impide entrar o salir a cualquier persona ajena a la situación policial que se está produciendo. Por parte del cuerpo, no se establece ningún tipo de mediación y, en la carga, se utiliza un elevado grado de la fuerza con las defensas policiales. Finalmente, la Plaça Catalunya es desalojada con un balance de más de 120 heridos.

La brutal carga policial, así como el resultado de esta tuvieron un gran impacto mediático sumado al gran impacto que ya tenía el movimiento. Como consecuencia de esta gestión policial de la protesta, se abrió una acción penal contra un inspector de la unidad BRIMO del Cuerpo de Mossos d'Esquadra. En la sentencia condenatoria³⁰, se concluye que la carga policial, así como el uso de la fuerza era injustificado dada la actitud pacífica de los manifestantes (se concluye que los manifestantes no se enfrentaron a la policía

²⁹ Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa.

³⁰ SAP de Barcelona 70/2019, de 12 de mayo de 2019.

de ninguna manera). Además, la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona añade que esta actuación no puede tratarse como un error técnico por parte de la policía, pues no se actuó ante una situación para proteger ningún bien jurídico.

La actuación policial, entonces, se enmarca en un modelo lesivo de enfrentamiento. Ciertamente, pero, debemos recalcar que en este caso concreto se presentaban las condiciones necesarias para tratarse la situación con un modelo lesivo negociado, pues ante la actitud pacífica de los manifestantes, se podría haber buscado un interlocutor para evitar un desalojo de la plaza con uso de la fuerza.

4.3.3. La Huelga General Europea (2012)

La Huelga General Europea fue una huelga general convocada por diferentes actores sindicales españoles que fue secundada en diferentes países europeos con un espíritu heredero del movimiento 15-M y con unas reivindicaciones no muy distantes, aunque con un componente social más marcado debido a las políticas de austeridad derivadas de la profunda crisis económica que se vivía en ese momento.

El día de la huelga general, el 14 de noviembre por la tarde, tras algunos piquetes se producen diferentes alborotos una vez finalizada la manifestación pacífica convocada. Se producen diferentes cargas policiales por parte de Mossos d'Esquadra por el centro de Barcelona con el fin de dispersar manifestantes. En estas cargas, se emplea una gran cantidad de proyectiles de goma, comúnmente llamadas pelotas de goma, como método de dispersión. Como consecuencia de estas cargas y del uso de pelotas de goma, salta mediáticamente que una manifestante ha perdido un ojo como consecuencia, presuntamente, por un golpe directo por pelota de goma.

La actuación policial de la Vaga General Europea se enmarca claramente pues en un modelo lesivo de enfrentamiento.

El caso Ester Quintana causó un gran impacto: aunque en un primer momento tanto los mandos políticos como policiales no reconocieron el impacto de la pelota de goma, finalmente diferentes informes, así como causas judiciales aportan indicios que Ester Quintana perdió el ojo como consecuencia del impacto. Se sucedieron diferentes dimisiones en el cuerpo policial y algunos agentes de orden público fueron apartados de sus funciones por supuestas malas praxis. A nivel judicial, se admitieron querellas contra el Cuerpo de Mossos d'Esquadra por el supuesto mal uso de las armas de dispersión.

A raíz de este hecho, además, se abre un profundo debate en la sociedad sobre el uso de este tipo de armas de dispersión y sobre el modelo de orden público de la policía catalana hasta que, finalmente, el Parlament de Catalunya acaba prohibiendo el uso de las pelotas de goma por parte del Cuerpo de Mossos d'Esquadra y las sustituye por los proyectiles de foam (supuestamente más precisos).

4.3.4. El 20-S: manifestación de la Conselleria d'Economia (2017)

El 20 de setiembre de 2017, en el marco de la operación judicial para impedir el referéndum de autodeterminación impulsado por el Govern catalán, se ordenaron diferentes entradas y registros en diferentes sedes institucionales de la Generalitat de Catalunya tras diferentes detenciones de altos cargos de la institución³¹.

En respuesta a los registros y las detenciones, una manifestación espontánea se sucedió desde primera hora de la mañana delante de la sede de la Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya en el centro de Barcelona, que rápidamente fue secundada por las dos entidades civiles mayoritarias a favor de la independencia de Catalunya (Assemblea Nacional Catalana y Òmnium Cultural).

Durante todo el día y parte de la noche, la comitiva judicial y los investigadores de la Guardia Civil realizan las tareas de investigación dentro de la sede de economía mientras, en las afueras, cada vez se va congregando un número mayor de personas que se manifiestan de forma pacífica.

Finalizado el registro, la comitiva judicial y Guardia Civil concluyen que no es seguro salir por la puerta principal de la Conselleria debido al gran número de personas concentradas y se decide que la comitiva abandone el edificio por un inmueble contiguo (un teatro) y que los agentes de la Guardia Civil se retiren una vez se haya disuelto la manifestación.

Durante el día, la actuación policial del Cuerpo de Mossos d'Esquadra se basó en garantizar el derecho a manifestación y en garantizar la seguridad ciudadana de los manifestantes allí presentes. Una vez se le comunica al cuerpo que la comitiva judicial ha finalizado su trabajo, el equipo de mediación de Mossos d'Esquadra trabaja para crear un cordón policial que garantice la segura salida de la comitiva, aunque finalmente esta opción es descartada y se opta por la salida explicada con anterioridad.

³¹ Llamada "Operación Anubis".

La manifestación del 20-S ha sido objeto de dos juicios penales a los que nos referiremos brevemente y que también es relevante para el caso del referéndum del 1 de octubre: la sentencia del Tribunal Supremo 'del procés'³² y la sentencia de la Audiencia Nacional a la cúpula de la Conselleria d'Interior y el Cuerpo de Mossos d'Esquadra³³.

En el Tribunal Supremo se juzgó a Jordi Sánchez³⁴ y Jordi Cuixart³⁵. Ambos aparecen como elementos movilizados clave en el proceso independentista. En lo que atañe al 20-S, Jordi Sánchez aparece, según el tribunal, como un interlocutor válido para el Cuerpo de Mossos d'Esquadra donde incluso llega a ser el responsable de la seguridad del lugar. Al final de la noche, 'los Jordis' desconvocaron la manifestación antes incluso que la comitiva judicial saliere del lugar.

En la Audiencia Nacional, en referencia al 20-S, las acusaciones relataban como el inmovilismo en su gestión del orden público de los Mossos d'Esquadra había generado una situación de inseguridad para la comitiva judicial y la Guardia Civil hasta el punto de que la salida tuviera que hacerse por el tejado de la Conselleria para acceder al inmueble contiguo.

Mientras que en el Tribunal Supremo Jordi Sánchez y Jordi Cuixart fueron condenados por sedición, la Audiencia Nacional absolvió a la cúpula del Cuerpo de Mossos d'Esquadra i a los altos cargos de la Conselleria d'Interior al observar que la gestión policial de la protesta fue correcta, pues otra actuación podría haber causado males mayores.

En este sentido, podemos catalogar la actuación del Cuerpo de Mossos d'Esquadra inicialmente en un modelo lesivo de cooperación y, posteriormente, en un modelo lesivo de negociación en el momento que se media con los manifestantes para garantizar la salida de la comitiva judicial.

4.3.5. El referéndum del 1-O (2017)

El 1 de octubre de 2017 se celebró en Catalunya el referéndum de autodeterminación que el Govern de la Generalitat había convocado tras, según el gobierno autonómico, la negativa a un referéndum pactado con el Gobierno Central. En este sentido, y para este

³² STS 459/2019, de 14 de octubre de 2019.

³³ SAN 20/2020, de 21 octubre 2020.

³⁴ En aquel momento, presidente de la Assemblée Nacional Catalana.

³⁵ Presidente de òmnium Cultural.

trabajo, debemos entender el referéndum como una gran movilización ciudadana descentralizada por todo el territorio catalán que requirió de una intervención policial también descentralizada.

Además, esta intervención plantea otra peculiaridad, pues actúan tres cuerpos policiales con dos actitudes o dos modelos de gestión policial de la protesta distinta³⁶: la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

Los tres cuerpos tenían encomendado el cometido de impedir la celebración del referéndum y, por tanto, de intervenir cualquier tipo de material que fuera necesario para su celebración, así como clausurar los centros de votación. La manera de llevar ese cometido genera diferentes opiniones en los cuerpos policiales, pues en los centros de votaciones se concentraba una cantidad ingente de personas ejerciendo resistencia pacífica.

El Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil intervinieron diferentes centros de votación (pocos en comparación con los centros repartidos por todo el territorio) con un elevado uso de la fuerza, dejando a su paso numerosos heridos y destrozos materiales consiguiendo clausurar centros y requisar materiales. En contraposición, el Cuerpo de Mossos d'Esquadra, ante la imposibilidad de llevar a cabo el cometido encomendado y tras mediar con los votantes, decidieron no hacer uso de la fuerza y limitarse a garantizar la seguridad ciudadana de los centros de votación y asistir a las víctimas de las actuaciones policiales del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

Posteriormente, se juzgó a la cúpula de Interior y del Cuerpo de Mossos d'Esquadra en la Audiencia Nacional por, supuestamente, no haber cumplido el cometido que el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya les había encomendado -parar el referéndum- y de inmovilismo e inacción por su 'no' actuación policial el día del referéndum. Con una argumentación similar a la expuesta anteriormente en referencia a la manifestación del 20-S, con la salvedad que en esta ocasión se justificaba que la actuación producida por Mossos d'Esquadra podría haber causado daños injustificados por el bien jurídico a proteger. Los acusados finalmente fueron absueltos³⁷.

³⁶ Debemos recordar que, en el momento de la actuación, el 1 de octubre del 2017, los tres cuerpos policiales estaban coordinados por el Ministerio del Interior para establecer un dispositivo común respecto el referéndum de autodeterminación bajo el mando del Coronel de la Guardia Civil Diego Pérez de los Cobos.

³⁷ SAN 20/2020, de 21 octubre 2020.

Asimismo, y como consecuencia de las actuaciones, también se abren investigaciones judiciales a agentes de Policía Nacional y Guardia Civil para esclarecer si el uso de la fuerza para cerrar centros de votación y requisar material electoral fue proporcionado.

En cuanto a las actuaciones, debemos concluir con claridad que el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil actuaron bajo un modelo lesivo de enfrentamiento en todos los puntos en los que actuaron. Por otro lado, el Cuerpo de Mossos d'Esquadra actuó bajo un modelo lesivo de cooperación o de negociación, el cual no podemos concretar debido a que la propia actuación fue descentralizada y la observación caso por caso es imposible pues no hay constancia de todas ellas.

4.3.6. Las movilizaciones post-sentencia (2019)

Tras conocerse la sentencia del Tribunal Supremo por la que se condenaba a prisión a los líderes independentistas por la organización del referéndum, así como a 'los Jordis' por la organización de diferentes movilizaciones independentistas³⁸, se sucedieron diferentes eventos de protesta de diferente índole en Catalunya -principalmente en Barcelona- que requirieron de actuación policial³⁹.

Debemos tener en consideración la peculiaridad de esta protesta por diferentes motivos: esta protesta canalizó la indignación reprimida y percibida por una parte de la sociedad catalana que fue detonada por un hecho; que comportó un sostenimiento de la protesta durante diferentes días con multitud de formas de protestas; y que, por primera vez, hubo una escala sostenida de enfrentamientos violentos directos con la policía.

Tras el conocimiento de la sentencia por la prensa, la organización anónima Tsunami Democràtic alentó a la ciudadanía a ocupar el aeropuerto del Prat, en el que se congregaron miles de personas el día 14 de octubre de 2019. Por la noche, Mossos d'Esquadra y Policía Nacional intentan desalojar el aeropuerto y se producen los primeros enfrentamientos.

Durante los próximos días, se sucedieron diferentes manifestaciones pacíficas organizadas por Asamblea Nacional Catalana y Òmnium Cultural, como las "Marxes per la Llibertat" y diferentes manifestaciones por el centro de Barcelona y el territorio

³⁸ El Tribunal Supremo considera a Jordi Sánchez y Jordi Cuixart como elementos movilizados clave durante el proceso independentista para sustentar el delito de sedición.

³⁹ Aunque las competencias de orden público en Catalunya son de la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, durante la ola de protestas post-sentencia, el Cuerpo Nacional de Policía también intervino en materia de gestión policial de la protesta como refuerzo de la policía catalana.

catalán. Asimismo, cada noche las manifestaciones pacíficas acaban en altercados violentos por el centro de Barcelona y por diferentes ciudades de Catalunya que acaban con contundentes intervenciones policiales por parte del Cuerpo de Mossos d'Esquadra a los que se suma Policía Nacional en Barcelona.

Es interesante destacar que, aunque la reivindicación siempre se mantiene como rechazo a la sentencia condenatoria del Tribunal Supremo i en pro a la independencia de Catalunya, a medida que se suceden los disturbios y la actuación policial para neutralizarlos, las movilizaciones van tomando una connotación antirepresiva y en contra de la actuación policial que se considera demasiado contundente, represiva y desproporcionada.

Los disturbios se alargan durante varios días, pero poco a poco van perdiendo intensidad. El balance se cierra con más de 200 detenidos, 30 en prisión preventiva y más de 600 heridos (entre policías y manifestantes). Durante los disturbios, se emplea un contundente uso de la fuerza, con uso de pelotas de goma por parte de Policía Nacional y proyectiles de foam por parte de Mossos d'Esquadra.

Tras esta ola de protestas, la actuación policial y el balance de heridos, desde la Conselleria d'Interior comandada por Miquel Sàmper⁴⁰ se anuncia la auditoria más grande de la historia dentro del Cuerpo de Mossos d'Esquadra para evaluar la gestión policial llevada a cabo por el cuerpo en el marco de esta movilización y proponer mejoras en la gestión del orden público. Como resultado, se publica un informe⁴¹ poco conciso y que aborda de manera poco clara los objetivos que desde la Conselleria se habían propuesto.

En cuanto a las actuaciones policiales, debemos concluir que tanto el Cuerpo Nacional de Policía como el Cuerpo de Mossos d'Esquadra actuaron bajo un modelo lesivo de enfrentamiento.

4.3.7. Las movilizaciones 'Libertad Pablo Hasel' (2021)

Tras conocerse que el rapero Pablo Hasel debe ingresar a prisión por un delito de injurias a la Corona, este se encierra en la Universitat de Lleida para impedir su detención e ingreso. Finalmente, el rapero es detenido y encarcelado, hecho que detona

⁴⁰ En aquel momento, de Junts per Catalunya.

⁴¹ Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior. Mossos d'Esquadra. (2020) Informe d'avaluació i propostes de millora en la gestió de l'ordre públic.

una serie de movilizaciones similares a las vividas dos años antes por la salida de la sentencia 'del procés', aunque con menor intensidad.

Después de su detención, se suceden diferentes días de protesta, mayoritariamente en Barcelona -aunque también en diferentes puntos del territorio catalán- en pro de la libertad de expresión, aunque poco a poco a esta demanda se le van sumando otras que acabarían en una mezcla de demandas que se puede definir como "enfado social generalizado". Igual que en las movilizaciones post-sentencia, inicialmente se empieza con manifestaciones pacíficas que, finalmente, acaban en disturbios por parte de reductos violentos alborotadores que acaban, incluso, saqueando comercios⁴².

Se realizan diferentes cargas policiales con el objetivo de dispersar manifestantes y rebajar el grado de violencia, pues se observa que hay un grado de preparación por parte de algunos manifestantes para una confrontación con la policía. De hecho, algunos sectores institucionales -gubernamentales y policiales- indican que se observa como algunos sectores de manifestantes solo buscan la confrontación con la policía.

Durante los disturbios, una mujer padece una lesión ocular que podría coincidir con una lesión provocada por proyectil de foam, hecho que revive el caso Ester Quintana, explicado anteriormente en este trabajo.

Dada la situación de formación de gobierno autonómico, en las negociaciones aparece como exigencia de algunos grupos políticos la necesidad de cambiar el modelo de orden público del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, así como la reestructuración y/o supresión de las unidades de orden público del cuerpo.

En cuanto a las actuaciones del cuerpo, y dadas sus similitudes, encajan como las actuaciones post-sentencia, en un modelo lesivo de enfrentamiento.

4.3.8. El movimiento de la PAH

La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (por sus siglas, PAH) es un movimiento social por la vivienda digna que, como forma de protesta, se dedica a evitar desahucios mediante la concentración y la resistencia pacífica ante la ejecución de las medidas judiciales, impidiendo la actuación de los agentes encargados del cumplimiento de dicho desahucio.

⁴² Investigaciones policiales posteriores apuntan que los saqueadores no tenían nada que ver que con las manifestaciones principales y que, incluso, se trataban de organizaciones criminales anarquistas venidas de países extranjeros.

Ante estas situaciones -de impedimento de ejecución del desahucio- se requiere a los cuerpos de seguridad que intentan mediar para dar solución e intentar ejecutar la medida judicial. Si la mediación fracasa por la negativa de los manifestantes a retirarse, generalmente la policía desaloja la zona ocupada por los manifestantes con uso de la fuerza retirándolos uno a uno sin hacer uso de las defensas. En pocos casos, la actuación policial ha requerido de uso de defensas o métodos de dispersión, pues las situaciones vividas no han sido violentas por parte de los manifestantes.

En este sentido, podemos catalogar que el Cuerpo de Mossos d'Esquadra actúa bajo un modelo lesivo de negociación, pero tras el fracaso de este, pasa a un modelo lesivo de enfrentamiento con un uso leve de la fuerza.

4.3.9. Las movilizaciones independentistas de La Diada 11-S

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional por la cual diferentes partes del nuevo Estatut de Catalunya quedaban suprimidas o modificadas⁴³, el movimiento independentista catalán experimentó un notable crecimiento de simpatizantes.

Asamblea Nacional Catalana y Òmnium Cultural capitalizaron el movimiento independentista a través de diferentes movilizaciones cada 11 de setiembre, coincidiendo con la Diada Nacional de Catalunya.

Las movilizaciones por la independencia de la Diada se han caracterizado siempre por ser movilizaciones de carácter pacífico y cívico que han agrupado millones de persona, generalmente en Barcelona (aunque algunos años se han descentralizado por el territorio catalán).

En este sentido, dada la naturaleza de las manifestaciones, las actuaciones policiales se han limitado a garantizar la seguridad ciudadana durante el transcurso de las concentraciones con la estrecha colaboración de las entidades organizadoras de las mismas. En este sentido, podemos enmarcar las actuaciones del Cuerpo de Mossos d'Esquadra en un modelo lesivo de cooperación.

⁴³ STC 31/2010, de 28 de junio de 2010.

4.4. Caracterización del modelo de orden público del Cuerpo de Mossos d'Esquadra

La creación de un modelo policial des de cero permitió a la Generalitat de Catalunya no depender de una herencia policial de la cual partir para desarrollar la policía integral de la comunidad autónoma.

La Ley por la que se crea la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra deja unas bases muy asentadas y sólidas para un modelo de servicio público, donde el Cuerpo de Mossos orienta sus acciones a las necesidades sociales del territorio. Asimismo, el estilo que se desarrolla para los Mossos es un modelo orientado a una policía enmarcada en el Estado del Bienestar y por y para la protección al libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. También, podemos observar que es un modelo cuyo objetivo es la prevención, con un fuerte sentido asistencial, como pilar básico de la tarea de la seguridad ciudadana que el cuerpo tiene encomendada.

Por las razones anteriores, concluimos que el estilo policial del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, de acuerdo con los estilos propuestos por James Q. Wilson, es un estilo/modelo de servicio.

Por lo que respecta al modelo de orden público, tras el análisis del modelo del cuerpo y el análisis de casos, podemos inferir que la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra está a medio camino entre los modelos de enfrentamiento (con un modelo continental, basado en la distancia) y de negociación.

Aun así, debemos recalcar que la apuesta por parte del Cuerpo de Mossos d'Esquadra por la mediación y la gestión alternativa de conflictos es clara. Por ese motivo, concluimos que el modelo está a medio camino, justo en la zona de contacto entre los modelos de negociación y enfrentamiento, aunque claramente el cuerpo apuesta por un modelo de negociación lesivo, si bien, el modelo de enfrentamiento es recurrente.

Finalmente, para completar la caracterización del modelo, afirmamos que la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra tiene un modelo de negociación y enfrentamiento lesivos de gestión policial de la protesta, enmarcados en un estilo/modelo policial de servicio público.

Es por eso, que podemos situar el Cuerpo de Mossos d'Esquadra -representado por un punto rojo- en la Figura 4 en el cruce de modelos que hemos presentado anteriormente en este trabajo.

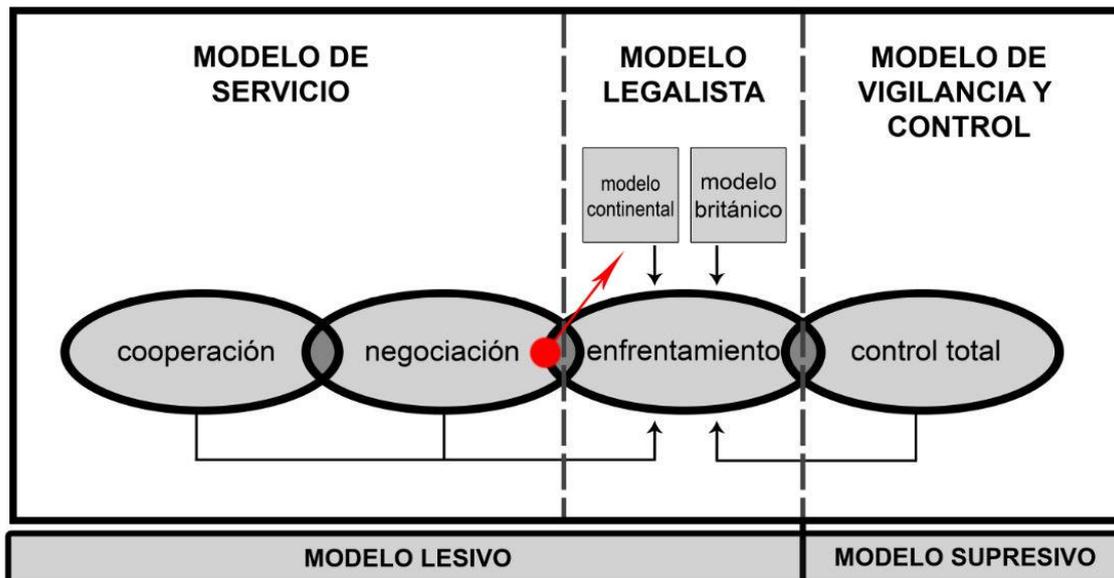


Figura 4: Situación del modelo de gestión policial de la protesta de la Policia de la Generalitat – Mossos d’Esquadra en el cruce de modelos.

5. CONCLUSIONES

El presente trabajo tenía por objetivo ofrecer una caracterización del modelo de gestión policial de la protesta de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra con relación al modelo o estilo general del cuerpo policial.

Para hacerlo, se necesitaba dotar primero de un entendimiento básico de qué es el orden público y como se relaciona este con el ejercicio del derecho de reunión y manifestación y como afectan las diferentes gestiones policiales de la protesta a este ejercicio de derechos y libertades fundamentales. Asimismo, hemos comprendido que existen diferentes modelos de gestión policial que son más o menos garantistas en cuanto al ejercicio de las libertades y, por tanto, presentan una mayor o menor grado de lesividad de las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos, sobre todo para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, pues se presenta como medio para el ejercicio de otros derechos.

Seguidamente, se presentaba la necesidad de ofrecer una metodología nueva para caracterizar modelos de gestión policial de la protesta -o de orden público-, para su estudio. Así pues, se optó por hacer una combinación de los estilos y modelos presentados en el marco teórico de nuestro trabajo, dando resultado a un cruce que muestra la totalidad del espectro de posibilidades de modelos (en cuanto a lesividad) de gestión policial de la protesta. Así, obtenemos que, de menos a más perjudicial para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, existen los modelos lesivos de cooperación, negociación, enfrentamiento y el modelo supresivo de control total.

Tras haber comprendido todo lo expresado anteriormente, el trabajo se centra en el modelo actual de gestión policial de la protesta de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, haciendo primeramente una observación del estilo policial general del cuerpo, seguido de un análisis de los principios que rigen el modelo de orden público y de diferentes eventos de protesta gestionados por el Cuerpo de Mossos d'Esquadra.

En este sentido, la investigación concluye que, aunque la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra apuesta por un modelo de gestión policial de la protesta lesivo negociado, este realmente se encuentra a medio camino entre un modelo lesivo negociado y un modelo lesivo de enfrentamiento. Esto se debe principalmente a dos factores: primero, el modelo negociado tiene un recorrido limitado y, cuando este se ve agotado, se produce el enfrentamiento; y segundo, las últimas protestas muestran que los grupos más radicales o alborotadores están más preparados u organizados para

resistir enfrentamientos contra la policía, hecho que dificulta un modelo menos lesivo que el de enfrentamiento.

También hay que destacar que las últimas protestas han sido peculiares y diferentes a las anteriores, pues muestran rasgos distintivos: han sido protestas que han perdurado en el tiempo y que podríamos catalogar de olas de protestas; que han aglutinado diferentes reivindicaciones sociales; que han mostrado un grado ciertamente elevado de violencia y disturbios; y finalmente, se han observado grupos de manifestantes que buscaban el enfrentamiento directo con la policía. En este sentido, concluimos que el único modelo posible de gestión policial de la protesta es el modelo lesivo de enfrentamiento, aunque en todo momento el Cuerpo de Mossos d'Esquadra haya intentado vías de mediación sin recorrido.

Hay que destacar, también, que es difícil caracterizar un modelo policial -no solo el del Cuerpo de Mossos d'Esquadra- de manera cuantitativa y manera cualitativa por la falta de indicadores. De hecho, un problema que ha surgido desde el inicio en esta investigación ha sido encontrar indicadores para las dimensiones propuestas por Della Porta (1997), hecho que hubiera facilitado la construcción de los modelos dicotómicos lesivo y represivo, así como la construcción del cruce de modelos aportándole más rigor y coherencia. De hecho, Donatella della Porta relata como la falta de indicadores es un problema a la hora de explicar como la militarización o la centralización afectan a la gestión policial de la protesta (de hecho, la academia no llega a ninguna conclusión al respecto) en su modelo de explicación de la gestión policial, hecho con el que nosotros estamos de acuerdo. Asimismo, la falta de indicadores ha dificultado la caracterización del modelo de gestión policial de la protesta de los Mossos d'Esquadra.

En relación con lo anterior, es necesario también mencionar un gran problema que ha surgido a lo largo de esta investigación, sobre todo para la caracterización del modelo de orden público de la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, y que, además, debe ser usado como crítica al cuerpo: la falta de información pública. En este sentido, la falta de transparencia y de rendición de cuentas del cuerpo es insuficiente para un modelo de policía democrática como consideramos que es el de Mossos d'Esquadra. Aunque como hemos podido comprobar, existen algunos mecanismos de fiscalización internos, debemos concluir que el cuerpo no tiene una proyección de dicha fiscalización de forma externa, hecho que puede ser percibido por la ciudadanía como 'barra libre' a la impunidad y generar una desafección a la sociedad catalana por parte de su policía.

De hecho, tras las últimas olas de protestas por el encarcelamiento del rapero Pablo Hasel, el modelo de orden público del Cuerpo de Mossos d'Esquadra ha vuelto a estar

en el ojo mediático y en el punto de mira político después que algunos grupos parlamentarios catalanes planteasen la necesidad de su revisión y reforma, así como la revisión del uso de métodos de dispersión como los proyectiles de foam tras algunos incidentes y la falta de dicha fiscalización y transparencia.

Así pues, para finalizar este trabajo, nos gustaría añadir a modo de reflexión que creemos que el foco sobre la reforma del modelo de orden público del Cuerpo de Mossos d'Esquadra se está orientando de forma equívoca y que, en el fondo, se está planteando un debate sobre los métodos de dispersión de manifestantes. En definitiva, pensamos que se está planteando un debate sobre qué modelo lesivo de enfrentamiento queremos que nuestra policía use en la gestión policial de la protesta (cuando sea necesario recurrir a este modelo), pues como hemos visto en el trabajo, existen diferentes alternativas. Llegamos a esta conclusión des del convencimiento que la sociedad catalana, des del civismo y el pacifismo, apuesta por un modelo lesivo de negociación y colaboración que ya la Policía de la Generalitat – Mossos d'Equadra inició des del Área de Mediación en el año 2011.

Por consiguiente, sería interesante realizar posteriores investigaciones sobre modelos comparados de enfrentamiento, así como de los diferentes métodos de dispersión o contención de manifestantes que podrían ser adoptados por la policía catalana. También sería interesante realizar investigaciones acerca de qué métodos de dispersión tienen una mayor aceptación social y, por tanto, legitiman más las actuaciones policiales, hecho que hemos podido comprobar en nuestra investigación que perjudica gravemente la imagen de la policía en un modelo lesivo de enfrentamiento, pues deslegitima las posteriores actuaciones y hacen que los disturbios obtengan una mayor aceptación social como respuesta a la gestión del orden público.

6. BIBLIOGRAFÍA

Abalat, J. (2013). *Un único juicio revive el desalojo del 15-M en la plaza de Catalunya*. El Periódico. Consultado el 25 de abril de 2021, de

<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20131118/un-unico-juicio-revive-el-desalojo-del-15-m-en-la-plaza-de-catalunya-2849846>

ACN. (2021). *La CUP avisa que el model policial actual d'ordre públic "dificulta" les negociacions per la investidura*. El Punt Avui. Consultado el 29 de abril de 2021, de

<http://www.elpuntavui.cat/politica/article/17-politica/1925877-la-cup-avisa-que-el-model-policial-actual-d-ordre-public-dificulta-les-negociacions-per-la-investidura.html>

Adang, O. (2009). *Un model d'avaluació per als operatius policials de gran envergadura: els equips internacionals d'avaluació*. Revista catalana de seguretat pública, 21, 59-78.

Alsedo, Q., Durán, L., & Herraiz, P. (2017). *Los últimos guardias civiles atrapados en la Conselleria de Economía logran salir del edificio*. El Mundo. Consultado el 29 de abril de 2021, de

<https://www.elmundo.es/cataluna/2017/09/21/59c2fca8e2704e35068b45f0.html>

Álvarez, S. (1994). *Seguridad pública y bienestar social*. Cuadernos de Trabajo Social, 7, 141-163.

Amnistía Internacional España. (2017). *1-O: Las autoridades estatales y catalanas deben garantizar los derechos a la libertad de expresión, reunión y manifestación*.

Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/1-o-las-autoridades-estatales-y-catalanas-deben-garantizar-los-derechos-a-la-libertad-de-expresion/>

Ara. (2017) *Els Mossos aixequen actes als col·legis electorals però no els precinten*.

Consultado el 29 de abril de 2021, de https://www.ara.cat/politica/mossos-comencen-aixecar-collegis-electorals_1_1296349.html

Aparicio, M. A. & Barceló, M. (2016). *Manual de Derecho Constitucional* (3ª ed.).

Barcelona, Atelier.

Baquero, A. (2013). *Ester Quintana: «Vull ser l'última víctima d'un cop de pilota dels Mossos*. El Periódico. Consultado el 7 de abril de 2021, de

<https://www.elperiodico.cat/ca/societat/20130206/entrevista-a-ester-quintana-2311610>

Benítez, B. (2012). *Ester Quintana presenta una querrela criminal contra los Mossos*. La Marea. Consultado el 7 de abril de 2021, de <https://www.lamarea.com/2012/12/05/ester-quintana-presenta-una-querrela-criminal-contra-los-mossos/>

Blanch, C. & Carles, J. (2019). *Continuïtat i canvi en les polítiques públiques policials a Catalunya (1979-1997). La configuració del model policial català i la construcció de la policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra*. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

Bosch, J. (2018). *La nostra policia. El model de seguretat de Catalunya des de 1978 fins als atemptats de 2017 i l'1 d'octubre*. Vic, Eumo Editorial

Carranco, R. (2017). *Trapero ordena desalojar sin violencia y cerrar los colegios el domingo a las seis de la mañana*. El País. Consultado el 29 de abril de 2021, de https://elpais.com/ccaa/2017/09/29/catalunya/1506685551_666932.html

Carranco, R. (2020). *Los Mossos limitan la acción de los antidisturbios en desahucios 'sociales'*. El País. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://elpais.com/espana/catalunya/2020-09-30/los-mossos-limitan-la-accion-de-los-antidisturbios-en-desahucios-sociales.html>

Cardús, P. (2017). *Un dia que durarà anys: la independència ja és al carrer*. VilaWeb. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.vilaweb.cat/noticies/un-dia-que-durara-anys-la-independencia-ja-es-al-carrer/>

Carro-Fernández, J. L. (1990). *Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública*. Revista Vasca de Administración Pública, 27, 9-25.

CatalunyaPress. (2019). *La violència s'intensifica: 33 detinguts i 96 ferits en la segona nit de protestes*. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.catalunyapress.cat/texto-diario/mostrar/1601185/violencia-sintensifica-catalunya-33-detinguts-i-96-ferits-segona-nit-protestes>

CCMA. (2008). *Els manifestants del Pla Bolonya ocupen el Rectorat de la UB després d'una càrrega policial*. Consultado el 25 de abril de 2021, de <https://www.ccma.cat/324/els-manifestants-del-pla-bolonya-ocupen-el-rectorat-de-la-ub-despres-duna-carrega-policial/noticia/334791/>

CCMA. (2017). *Pugen a 893 els ferits per les càrregues de la policia espanyola per l'1-O*. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.ccma.cat/324/centenars-de-ferits-el-balanc-de-les-carregues-de-la-policia-espanyola-per-l1-o/noticia/2812108/>

- CCMA. (2019). *125 ferits i 30 detinguts després dels aldarulls d'aquest dimarts a Catalunya*. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.ccma.cat/324/125-ferits-i-30-detinguts-despres-dels-aldarulls-daquest-dimarts-a-catalunya/noticia/2955823/>
- CCMA. (2020). *Mossos: llums i ombres*. [Archivo de vídeo, documental] Consultado de <https://www.ccma.cat/tv3/alcarta/sense-ficcio/mossos-llums-i-ombres/video/6014526/>
- CCMA. (2021). *Incidents i detencions en una altra nit de protestes per l'empresonament de Pablo Hasél*. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.ccma.cat/324/quarta-jornada-de-protestes-per-lempresonament-de-pablo-hasel/noticia/3078569/>
- CCMA. (2021). *Tornen els incidents en les protestes més nombroses fins ara per la llibertat de Hasél*. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.ccma.cat/324/desenes-de-concentracions-a-tot-catalunya-tornen-a-protestar-per-lempresonament-de-hasel/noticia/3078684/>
- Congostrina, A. (2021). *Graves disturbios durante la novena jornada de protestas por el rapero Hasél en Barcelona*. El País. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://elpais.com/espana/catalunya/2021-02-27/la-novena-manifestacion-en-barcelona-en-protesta-por-el-encarcelamiento-de-pablo-hasel-cause-danos-en-cajeros-automaticos.html>
- De Bartolomé, J. C. (2002). *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. (Tesis Doctoral, Universitat de València). Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Della Porta, D. (1997). *The Policing of protest. Repression, Bargaining and the Fate of Social Movements*. African Studies, 56(1), 97-127, DOI:10.1080/00020189708707862
- Della Porta, D. & Reiter, H. (1998). *Policing protest. The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minnesota, University of Minnesota Press.
- Directe!Cat. (2009). *Europa considera 'lamentable' la violència en la repressió de les protestes contra Bolonya*. La República. Consultado el 25 de abril de 2021, de <https://directe.larepublica.cat/noticia/13162/europa-considera-lamentable-la-violencia-en-la-repressio-de-les-protestes-contra-bolonya-13162>
- EFE. (2017). *Mossos advierte de graves problemas de orden público si precintan los colegios electorales*. Diari de tarragona. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.diaridetarragona.com/catalunya/Mossos-advierte-de-graves-problemas-de-orden-publico-si-precintan-los-colegios-electorales-20170926-0060.html>

EFE. (2017). *Trapero y los líderes de la ANC y Òmnium llegan a la Audiencia Nacional a declarar por sedición*. 20 minutos. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.20minutos.es/noticia/3160787/0/trapero-declara-imputado-supuesta-inaccion-mossos/?autoref=true>

EFE. (2019). *Casi 600 heridos, 200 detenciones, daños... Las cifras de una semana de disturbios*. La Vanguardia. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.lavanguardia.com/politica/20191020/471095242135/cataluna-disturbios-detenido-policia-heridos-barcelona.html>

Eggert, N., Wouters, R., Ketelaars, P. & Walgrave, S. (2018). *Preparing for action: police deployment decision for demonstrations*. Policing and Society, 28(2), 137-148, DOI:10.1080/10439463.2016.1147565

El Español. (2021). *Incidentes tras una marcha por Pablo Hásel en Barcelona*. Consultado el 29 de abril de 2021, de https://cronicaglobal.elespanol.com/politica/pablo-hasel-barcelona_439188_102.html

Espinoza, C. (2019). *Repensar la policía. Parte I. Notas para la discusión sobre un nuevo modelo policial en Guatemala*. Diálogos. Recuperado de <https://www.dialogos.org.gt/wp-content/uploads/2019/07/Repensar-la-polic%C3%ADa-Christian-Espinoza-parte-I.pdf>

Farrero, D. (2020). *Tensión entre Mossos y vecinos en un desahucio con menores en Barcelona*. Metrópoli Abierta. Consultado el 29 de abril de 2021, de https://www.metropoliabierta.com/distritos/nou-barris/tension-mossos-vecinos-desahucio-barcelona_32546_102.html

Fernández, M. (2019). *El pols contra la sentència persisteix al carrer: més protestes i més càrregues*. El Nacional. Consultado el 29 de abril de 2021, de https://www.elnacional.cat/ca/politica/concentracio-delegacio-govern-barcelona-sentencia-anc-omnium_430622_102.html

García, J. (2012). *El brutal desalojo de los indignados lleva a sus responsables ante el juez*. El País. Consultado el 25 de abril de 2021, de https://elpais.com/ccaa/2012/01/11/catalunya/1326303030_114387.html

García, L. (2020). *Condenado a 2 años y 4 meses el responsable de los Mossos del desalojo de plaza Catalunya de 2011*. La Vanguardia. Consultado el 25 de abril de 2021, de <https://www.lavanguardia.com/politica/20200609/481694927281/condena-subinspector-mossos-desalojo-plaza-catalunya-2011-15m-indignados.html>

Gelada, J. N., Salazar, A. M., Ruano, C. M., & Jiménez, J. M. (2017). *Evolución y estructura de la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra*. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 35-80.

Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior. Mossos d'Esquadra. (2020) *Informe d'avaluació i propostes de millora en la gestió de l'ordre públic*. Recuperado de <https://govern.cat/govern/docs/2020/06/29/20/32/aa83679e-8533-4818-8340-b69da9aa368d.pdf>

Ginés, S. (2018). *El concepto de cultura policial*. *Unidad Sociológica*, 3(12), 88-97.

Godicheau, F. (2013). *Orígenes del concepto de orden público en España: su nacimiento en un marco jurisdiccional*. *Ariadna histórica. Lenguajes, conceptos, metáforas*, 2, 107-130.

González, M. & Segura, N. (2021). *Llançaments i corredisses a Barcelona en el setè dia de protestes pro Hasél*. *El Nacional*. Consultado el 29 de abril de 2021, de https://www.elnacional.cat/ca/politica/llancaments-corredisses-barcelona-sete-protestes-pro-hasel_585822_102.html

Guillén, F. (2013). *La Policía i la seguretat en els espais públics*. Working Papers 315, Institut de Ciències Polítiques i socials, adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona.

Guillén, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad*. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.

Hidalgo, J. R. (2013). *La proximitat policial a la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, entre el discurs i la realitat*. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 1, 83-118.

Human Rights Whatch. (2017). *Spain: Police Used Excessive Force in Catalonia*. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.hrw.org/news/2017/10/12/spain-police-used-excessive-force-catalonia>

Inteligencia Criminal. (2021). *Sistema de seguridad español y modelos policiales comparados*. Consultado el 7 de abril de 2021, de <https://sites.google.com/site/inteligenciacriminalistica/Home/sistsequesp>

J. Martínez, A. (2020). *El sistema de Policía de Catalunya: un nou model organitzatiu policial*. Working Papers 367, Institut de Ciències Polítiques i socials, adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona.

- Jar Couselo, G. (1999). *El papel de la policía en una sociedad democrática*. Revista española de investigaciones sociológicas, 85, 199-220.
- Jordán, J. (2017). *Policía, mediación y gestión de conflictos*. Working Papers 347, Institut de Ciències Polítiques i socials, adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona.
- La Vanguardia. (2020). *Sàmpser defiende que solo un 0,4 % de desahucios de Mossos son cuestionables*. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.lavanguardia.com/politica/20201209/6107851/samper-defiende-0-4-desahucios-mossos-son-cuestionables.html>
- La Vanguardia. (2020). *Los Mossos admiten que tienen margen de mejora en su respuesta en desahucios*. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.lavanguardia.com/vida/20201102/49170321068/los-mossos-admiten-que-tienen-margen-de-mejora-en-su-respuesta-en-desahucios.html>
- Madensen, T. & Knutsson, J. (2011). *Preventing crowd violence*. Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Manresa, J. (2017). *La Fiscalia de l'Audiència Nacional denuncia les mobilitzacions del 20 de setembre per sedició*. Diari Ara. Consultado el 29 de abril de 2021, de https://www.ara.cat/politica/fiscalia-laudiencia-nacional-mobilitzacions-catalunya_1_1292244.html
- Montalvo, J. C. (2010). *Concepto de orden público en las democracias contemporáneas*. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, 22, 197-22.
- Mossos d'Esquadra. *Policía de proximidad*. Consultado el 28 de abril de 2021, de <https://mossos.gencat.cat/es/temes/policia-de-proximitat/>
- Mossos d'Esquadra. *Història de la PG-ME*. Consultado el 28 de abril de 2021, de https://mossos.gencat.cat/es/els_mossos_desquadra/historia_de_la_pg-me/
- Mouzo, J. (2019). *La quinta jornada de disturbios en Cataluña deja 182 personas atendidas por los servicios sanitarios*. El País. Consultado el 29 de abril de 2021, de https://elpais.com/ccaa/2019/10/19/catalunya/1571486439_065194.html
- Muñoz, A. (2019). *Les manifestacions independentistes de la Diada, any a any*. Betevé. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://beteve.cat/societat/manifestacions-diada-11-setembre-cronologia/>

NacióDigital. (2019). *Una semana de mobilitzacions contra la sentència al procés*.

[Archivo de vídeo] YouTube:

https://www.youtube.com/watch?v=62yRRS7epuk&ab_channel=NacioDigitaltv

Ortiz, A M^a. (2019). *Barcelona, zona cero: "caos" en el cajero y aceras arrancadas el día después de la batalla de Urquinaona*. El Mundo. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.elmundo.es/cataluna/2019/10/19/5daae82cfdddf13288b4572.html>

Pardo, I. (2018). *El operativo policial de Interior por el 1-O costó 87 millones de euros*. La Vanguardia. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.lavanguardia.com/politica/20180118/4497274421/zoido-operativo-policial-referendum-1o-catalunya-87-millones-operacion-copernico.html>

Pons, E. (2021). *Los Mossos apuestan por un modelo policial que mira hacia Europa, pero con matices*. Público. Consultado el 28 de abril de 2021, de <https://www.publico.es/sociedad/mossos-apuestan-modelo-policial-mira-europa-matices.html>

Público. (2020). *L'independentisme commemora el tercer aniversari del 20-S a Economia dividit i sense manifestació per la pandèmia*. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.publico.es/public/compleixen-tres-anys-20-s-amb-l-independentisme-dividit-i-sense-manifestacio-per-pandemia.html>

Público. (2021). *La manifestación de Barcelona en apoyo a Pablo Hasél concluye con incidentes y al menos 14 detenidos*. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.publico.es/politica/manifestacion-barcelona-apoyo-pablo-hasel.html>

Pursals, G. (2021). *Repensant el model policial*. Consultado el 21 de abril de 2021, de <https://pursalsjaime.com/2020/08/22/repensant-el-model-policial/>

RAC1. (2019). *Els Mossos utilitzen per primera vegada a la història la tanqueta d'aigua o camió hidrant*. Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.rac1.cat/societat/20191018/471050588383/els-mossos-utilitzen-per-primera-vegada-a-la-historia-la-tanqueta-daiqua-o-camio-hidrant.html>

Ramos, G. (2019). *Milers de persones col·lapsen els accessos a l'aeroport del Prat*. El Nacional. Consultado el 29 de abril de 2021, de https://www.elnacional.cat/ca/politica/sentencia-judici-proces-aeroport-prat_429959_102.html

Reales, F. (2013). *La gestión de la alteración del orden en espacios públicos: un desafío policial*. Revista de derecho penal y criminología, 3(10), 493-524

Reus Digital. *L'Audiència Nacional cita a declarar per sedició Trapero, Sànchez i Cuixart per les concentracions del 20-S.* (2017) Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://reusdigital.cat/noticies/catalunya/audiencia-nacional-cita-declarar-sedicio-trapero-sanchez-i-cuixart-les>

Ríos, P. (2012). *Puig achaca al lanzamiento de objetos la agresión a una mujer en el 14-N.* El País. Consultado el 7 de abril de 2021, de https://elpais.com/ccaa/2012/12/03/catalunya/1354532850_062968.html

Rosa, A., Liñán, G., Ramos, G. (2019). *Vuit hores de batalla campal: foc, gasos i pilotes de goma.* El Nacional. Consultado el 29 de abril de 2021, de https://www.elnacional.cat/ca/politica/urquinaona-crema-alдарulls-sentencia_432074_102.html

RTVE. (2017). *Referéndum en Cataluña. Human Rights Watch denuncia que Policía y Guardia Civil usaron "fuerza excesiva" el 1-O.* Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.rtve.es/noticias/20171012/referendum-cataluna-human-rights-watch-denuncia-policia-guardia-civil-usaron-fuerza-excesiva-1/1627950.shtml>

S, M., M, A., & L, A. (2011). *Así 'limpiaron' los Mossos d'Esquadra el campamento de la plaza Cataluña de Barcelona.* 20 minutos. Consultado el 25 de abril de 2021, de <https://www.20minutos.es/noticia/1064805/0/acampada/barcelona/mossos/?autoref=true>

Solé, A. (2019). *Segona jornada de talls a les carreteres per protestar contra la sentència.* El Nacional. Consultado el 29 de abril de 2021, de https://www.elnacional.cat/ca/politica/sentencia-judici-proces-talls-carreteres_430346_102.html

Solé, A. (2020). *Balanc del sisè dia de protestes: 5 detinguts per saquejos i 3 per desordres.* El Nacional. Consultado el 29 de abril de 2021, de https://www.elnacional.cat/ca/politica/balanc-sise-protestes-5-detinguts-saquejos-3-desordres_585528_102.html

Soro, N. A. (2009). *La gestión alternativa de conflictos (GAC) aplicada en el campo de la seguridad.* Revista Catalana de Seguretat Pública, (21), 125-144.

Vargas, V. (2012). *Puig admet ara que els mossos van disparar a la zona on l'Ester va perdre l'ull.* El Periódico. Consultado el 7 de abril de 2021, de <https://www.elperiodico.cat/ca/societat/20121206/puig-admet-ara-que-els-mossos-van-disparar-on-ester-va-perdre-lull-2266551>

VilaWeb. *Milers de persones clamen per l'allibertament dels detinguts*. (2017).

Consultado el 29 de abril de 2021, de <https://www.vilaweb.cat/noticies/la-societat-civil-resisteix-al-cop-destat-contra-la-generalitat-independencia-guardia-civil-referendum-assalt-conselleria-economia-junqueras-detinguts-anc-omnium/>

Wilson, J. Q. (1968). *Varieties of Police Behavior. The management of law and order in eight communities*. Cambridge y Londres, Harvard University Press.

7. ANEXOS

CASO	FECHAS	CONTEXTO	ACTITUD MANIFESTANTES	ACTITUD POLICIAL	CONSECUENCIAS PARA LA POLICIA	MODELO DICOTÓMICO	MODELO Della Porta
Plan Bolonia	2008	Después del desalojo de los estudiantes del rectorado de la UB, se suceden manifestaciones por Barcelona que acaban con cargas policiales.	La manifestación es pacífica, pero acaba con disturbios violentos por parte de un reducto de manifestantes.	Se realizan cargas para dispersar.	No hay.	Lesivo	Enfrentamiento
15-M	2011	Se produce una acampada en PI. Catalunya en el marco del movimiento de los indignados. Se ordena el desalojo.	Resistencia pacífica.	Se ordena una carga policial sin establecer mediación y se utiliza un elevado grado de fuerza.	Se abre un juicio penal contra un inspector de la BRIMO. Se concluye que la carga policial era injustificada dada la actitud de los manifestantes.	Lesivo	Enfrentamiento. Debería a ver sido un modelo negociado, pues se daban las condiciones.
Huelga General Europea	2012	Se produce una huelga general en diferentes países europeos, heredera del movimiento 15-M.	La manifestación es pacífica, pero acaba con disturbios violentos por parte de un reducto de manifestantes.	Se realizan cargas para dispersar con el uso de pelotas de goma.	Caso Ester Quintana. Se abre un profundo debate sobre el modelo de orden público del CME. Se prohíben las pelotas de goma en Catalunya.	Lesivo	Enfrentamiento
20-S: Conselleria d'Economia	2017	Protesta espontánea por la Operación Anubis. Se congregan miles de personas delante la Conselleria y dificultan la salida de la comitiva judicial.	Actitud reivindicativa.	Control de la seguridad ciudadana y garantizar la salida de la comitiva judicial.	Se abre un juicio penal contra la cúpula del CME acusados de inoperancia. Quedan absueltos, pues se concluye que la actuación policial podría haber sido más	Lesivo	Cooperación - Negociado

					perjudicial que 'no actuar'.		
Referéndum 1-O	2017	Referéndum de autodeterminación de Catalunya con miles de centros de votación por todo el territorio. CNP i GC se suman al dispositivo policial.	Resistencia pacífica.	CME no interviene y se limita a garantizar la seguridad ciudadana. CNP y GC cargan duramente contra los votantes y requisan material electoral.	Se abre un juicio penal contra la cúpula del CME acusados de inoperancia. Quedan absueltos, pues se concluye que la actuación policial podría haber sido más perjudicial que 'no actuar'.	Lesivo	Cooperación - Negociado
Manifestaciones post-sentencia	2019	Se conoce la sentencia condenatoria de los líderes independentistas del 'procés'. Se suceden diferentes tipos de protesta.	La manifestación es pacífica, pero acaba con disturbios violentos por parte de un reducto de manifestantes. Se sostienen las protestas durante varios días.	Se realizan cargas para dispersar con el uso de proyectiles de foam. Se producen graves disturbios.	Se anuncia la auditoria más grande de la historia, pero no trascienden los resultados. Se publica un documento de propuestas de mejora del modelo de orden público del CME.	Lesivo	Enfrentamiento
Manifestaciones Pablo Hasel	2019	La detención del rapero Pablo Hasel desata diferentes días de protesta en pro de la libertad de expresión, aunque finalmente se suman diferentes consignas al movimiento.	La manifestación es pacífica, pero acaba con disturbios violentos por parte de un reducto de manifestantes. Se sostienen las protestas durante varios días. Se producen saqueos y vandalismo. Se observa violencia organizada contra la policía.	Se realizan cargas para dispersar con el uso de proyectiles de foam. Se producen graves disturbios.	Dada la situación de formación de gobierno autonómico, se propone como moneda de cambio en las negociaciones la reestructuración de las unidades de orden público del CME y el cambio del modelo.	Lesivo	Enfrentamiento

Movimiento PAH	-	Actuaciones policiales para dar cumplimiento a las órdenes judiciales de desahucio que la PAH intenta impedir.	Resistencia pacífica.	Se intenta mediar para no usar la fuerza. Ante la negativa, se saca los manifestantes uno a uno, a veces con uso de fuerza mínima.	No hay.	Lesivo	Negociado - Enfrentamiento
Manifestaciones independentistas de la Diada	2010-2019	Manifestaciones a favor del derecho a decidir y la independencia de Catalunya coincidiendo con la Diada Nacional de Catalunya	Actitud reivindicativa y festiva.	Tareas de seguridad ciudadana.	No hay.	Lesivo	Cooperación