



PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN Y EL TERRORISMO EN CATALUÑA

NOVIEMBRE 2017

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN Y EL TERRORISMO EN CATALUÑA

NOVIEMBRE 2017

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Noviembre de 2017

Prevención de la radicalización y el terrorismo en Cataluña. Noviembre 2017

Maquetación: Síndic de Greuges

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © www.gencat.cat/mossos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
1. MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN YIHADISTA EN CATALUÑA ...	7
1.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES PREVIAS SOBRE EL FENÓMENO.	7
1.2. LA PREVENCIÓN A LAS ESCUELAS	9
1.3. LA PREVENCIÓN EN LOS CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD	18
1.4. PAPEL DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y DE LA SECRETARÍA DE MIGRACIONES Y CIUDADANÍA	19
1.5. REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS	22
2. COORDINACIÓN POLICIAL Y LUCHA CONTRA EL TERRORISMO	25
2.1. MARCO JURÍDICO ACTUAL. ESTATUTO DEL 2006	25
2.2. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN LA RELACIÓN ENTRE CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD	25
2.3. LA AUSENCIA DE DEBATE EN EL PARLAMENTO DE CATALUÑA Y EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	29
2.4. LA NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO JURÍDICO EN CATALUÑA QUE REGULE EL SISTEMA DE POLICÍA	30
3. CONCLUSIONES	33
4. RECOMENDACIONES	35

PRESENTACIÓN

El 17 de agosto se produjeron en Barcelona y Cambrils unos graves atentados terroristas que conmocionaron a la opinión pública del país y del mundo. La relación de hechos relevantes puede sintetizarse, brevemente, con la secuencia siguiente.

La noche del 16 de agosto y el mismo día 17 se producen sendas explosiones en una casa de Alcanar (Montsià) que pueden considerarse el inicio de la espiral de terror de aquel día. En esta explosión, mueren Abdelbaké Se Satty, imán de Ripoll, y Yousef Aallaa, identificados posteriormente. También hay diferentes heridos, entre ellos Mohamed Houil Chemical. El origen terrorista de la explosión se descubre más adelante.

A las 16.50 horas del 17 de agosto una furgoneta embiste a decenas de personas en la Rambla de Barcelona. El conductor consigue huir y se pone en funcionamiento la operación Jaula. A las 19 horas se confirma el origen terrorista de los hechos.

A las 19.45 un vehículo se salta un control policial en la salida de la avenida Diagonal de Barcelona. Posteriormente, el coche es encontrado en Sant Just Desvern. Dentro hay un vecino de Vilafranca del Penedès que ha sido asesinado con anterioridad en la zona universitaria por el autor del atentado, que consigue huir.

Por la noche, madrugada ya del día 18 de agosto, se produce un ataque en Cambrils (Baix Camp). Hacia las 1.30 horas un vehículo vuelca al embestir un coche patrulla de los Mossos d'Esquadra en la calle Jaume I. Cinco personas bajan del vehículo e intentan agredir a los peatones y a los Mossos d'Esquadra. Llevan cuchillos, una hacha y falsos cinturones explosivos. Los cinco son abatidos por tiros de la policía.

Tres días más tarde, el 21 de agosto, el presunto conductor de la furgoneta de Barcelona que había huido es abatido por la policía en Subirats (Alt Penedès).

El balance de los ataques son 16 víctimas mortales y más de 100 heridos, 6 terroristas abatidos por la policía, más las dos muertes y el herido de la explosión de Alcanar.

Los atentados de Barcelona vuelven a situar en los medios de comunicación y en el centro de la opinión pública el debate en torno a las medidas de prevención existentes y el análisis de las causas de estos hechos, de una violencia incomprensible.

En este sentido y con motivo de este luctuoso suceso, el Síndic, a través de este informe, también se pretende analizar las actuaciones emprendidas por las administraciones en materia de prevención del terrorismo, el odio y la discriminación. Especialmente en la primera parte del informe se hará referencia a las políticas y medidas llevadas a cabo en el ámbito de las escuelas, los servicios sociales, los centros de privación de libertad y en el ámbito de protección de la infancia y adolescencia, y también se señalarán las críticas recibidas y las propuestas de mejora planteadas. Así mismo, la segunda parte del informe está dedicada al análisis de la necesaria coordinación entre cuerpos policiales en la lucha contra el terrorismo, sin entrar en el análisis del operativo específico que se aplicó a raíz de los atentados.

Este informe debe enmarcarse en el más amplio debate de la relación entre libertad y seguridad, cuestión que fue abordada en profundidad en los seminarios internacionales organizados por el Síndic de Greuges, en calidad de presidente de la sección europea del Instituto Internacional del Ombudsman, en los meses de abril de 2016 y 2017. En el momento como el que se vivió en agosto de 2017, hay que continuar teniendo presente que la seguridad absoluta y la sociedad de riesgo cero son utopías (o distopías) inasequibles; que, por tanto, los gobiernos tienen el deber de procurar proteger a la sociedad con la máxima diligencia y efectividad, pero también con pleno respeto a los derechos y libertades reconocidas internacional y constitucionalmente, y que los límites o las excepciones que los gobiernos pueden imponer sobre estos derechos y libertades deben estar en consonancia con las propias disposiciones de estos instrumentos jurídicos, tal y como han sido reconocidos, entre otros, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

1. MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN YIHADISTA EN CATALUÑA

1.1. Algunas consideraciones conceptuales previas sobre el fenómeno

En este informe se utilizará el término *radicalización islamista*, dado que es la denominación utilizada por la Administración en sus documentos y protocolos respecto del fenómeno que pretende analizarse. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las personas expertas en mundo islámico se plantean consideraciones sobre la terminología utilizada en torno a los atentados terroristas que son cometidos por presuntos combatientes y, posteriormente, son reivindicados por el autoproclamado *Estado Islámico* o también *ISI*, *EI*, *Daesh* o *Daish*.¹

La lucha contra el terrorismo en el marco de procesos de radicalización islamista no puede basarse únicamente en la acción policial, a menudo reactiva y que sólo puede detectar los ataques cuando son inminentes, sino que también debe basarse en políticas públicas de prevención.

Este apartado del informe analiza los instrumentos de que se ha dotado la Administración y su alcance, así como los puntos débiles y las medidas propuestas para mejorarlos.

Las medidas de prevención parten del análisis del fenómeno y sus causas. Al igual que en la definición de conceptos, existen varios enfoques

y un debate sobre los factores que intervienen y en los que pueden incidir la Administración y los diferentes agentes sociales.

Este debate está presente en la sociedad y se ha manifestado de nuevo desde los atentados de forma abierta y amplia. Al impacto e incompreensión que generan en la ciudadanía unos atentados de esta magnitud contra la vida y la libertad de personas inocentes, se ha sumado la cuestión de las posibles causas que pueden explicar por qué unos jóvenes aparentemente integrados y con perspectivas de futuro en la sociedad catalana pudieron ser captados para sembrar el terror.

El caso de los presuntos autores de los atentados de Barcelona no cumple con algunos patrones que se han repetido en la radicalización de jóvenes en otros puntos de Europa. Según Jordi Moreras, antropólogo de la URV experto en comunidades musulmanas, se trataba de jóvenes aparentemente bien integrados, no inmersos en conductas disruptivas, ni de delincuencia o drogas, etc. Tampoco Ripoll cumple el perfil de barrio marginal o *banlieu* que concentra comunidades en riesgo de exclusión. En el ámbito educativo, además, este municipio de 10.000 habitantes fue pionero a la hora de reducir el índice de segregación escolar en sus cinco centros.

No obstante, para vivir un proceso de radicalización y enaltecimiento del yihadismo, previamente un joven debe haber vivido un proceso de desconexión de la sociedad en la que vive, debe tener una identidad herida. Las posibles experiencias de racismo, inactividad social y exclusión pueden ser

¹ Dolors Bramon, doctora en filología semítica y profesora emérita de la Universidad de Barcelona, afirma que *terrorismo* e *islam* son dos palabras que no pueden ir unidas, de igual forma que no puede hablarse de terrorismo islámico. También considera que otro error es denominar a este conjunto de terroristas como *yihadistas*, porque *yihad* es una palabra árabe que, en realidad, significa esfuerzo para ser cada día más buen musulmán, pero también hay una lectura que significa esfuerzo para defender las fronteras del islam, de forma que tiene un sentido bélico legítimo.

Pierre Conesa, miembro del Comité de Reflexión del Ministerio de Defensa francés, en el informe *Quelle politique de contre-radicalisation en France* propone, a fin de moverse en un marco semántico correcto, hablar de *movimiento salafista radical* o de *salafismo yihadista* en vez de *movimiento radical islamista*. Es evidente que el término *islamista* es ambiguo y un uso peyorativo obvia la existencia de un islamismo radical que es político, pero no violento. A pesar de que el mismo comentario puede hacerse en relación al término *salafismo*, algunos expertos consideran que puede utilizarse la expresión *movimiento salafista radical* porque ayuda a establecer una atención de alerta frente a una interpretación del islam que puede tener una deriva hacia el terrorismo.

Otro término que merece una pequeña aclaración es el concepto *desradicalización*. Esta idea, aplicada como estrategia de intervención social, se utiliza hoy día en el contexto europeo para combatir el radicalismo adoptado por algunos musulmanes y para evitar que pueda derivar en formas de extremismo terrorista. En el informe del Senado francés se afirma que la *desradicalización* “consiste en un conjunto de acciones sociales, psicológicas o de comportamiento para ayudar a los individuos radicalizados a renunciar a ir más allá en los procesos que conducen a la violencia física o verbal y para volver a un estilo de vida legal y pacífica”. Esta separación, según señala este informe, “se refiere a la salida de uno o más individuos de la violencia política”.

factores de vulnerabilidad, pero no son un factor determinante de la radicalización de una persona.

A nivel global, se han planteado diferentes focos de debate sobre las posibles causas del fenómeno de terrorismo y la radicalización yihadista que parecen haber quedado desvirtuados por la realidad.

De acuerdo con Xavier Torrens, politólogo y sociólogo, estos son los principales **falsos mitos** que explican esta nueva forma de terrorismo a escala global:

1. *El yihadismo es fruto del choque de culturas.* Existe un discurso que proclama que el multiculturalismo o el choque de civilizaciones son las causas del yihadismo. No obstante, la mayoría de las víctimas del terror yihadista son la propia población musulmana.

2. *Las guerras y la pobreza en el Oriente Próximo y la exclusión en los barrios son la causa de la radicalización de los jóvenes provenientes de estos países.* En contraste, existen otras situaciones de guerra y de pobreza en el mundo que, sin radicalización ideológica, no dan lugar al terrorismo y hay algunos terroristas que no están ni poco integrados en la sociedad donde viven ni en una situación de pobreza.

3. *Los terroristas sufren una enfermedad mental.* La inmensa mayoría son personas sin enfermedad mental diagnosticada previa al proceso de radicalización.

4. *Internet ha facilitado y extendido el terrorismo yihadista.* El uso de Internet para fines terroristas no implica que las redes sean su causa, sino el medio para propagar determinados discursos. Por tanto, Internet y las TIC son herramientas y elementos facilitadores, pero no la causa de la propagación del mensaje terrorista y la radicalización.

5. *Existe un perfil de terrorista yihadista.* El análisis del perfil de terrorista yihadista muestra una amplia diversidad de perfiles: unos no tienen estudios y otros son universitarios; unos son millonarios (Bin Laden), otros, de clase media y otros, pobres; unos han estado en prisión y tienen antecedentes de otro tipo de delitos, otros, no; unos son hombres y otros, mujeres; unos son musulmanes de nacimiento y otros,

convertos; unos son nacionales y otros, extranjeros. Por tanto, parece que no son elementos esenciales para la radicalización ni la estructura social ni el nivel educativo ni el origen nacional de los yihadistas.

No obstante, sí parece existir un consenso sobre los elementos que facilitan la permeabilización de estos procesos de radicalización. Podrían ser factores de riesgo:

- La adolescencia y juventud, en tanto que se trata de una etapa de la vida en que se está en proceso de crisis y búsqueda de identidad y es más fácil poder influir e inducir una determinada ideología identitaria.
- Determinados elementos de socialización, que permiten entrar con contacto más fácilmente con estos procesos ideológicos que sí tienen una vinculación con la comunidad musulmana y de origen extranjero.

Así, parece que este proceso de radicalización necesita una cierta crisis y pérdida de identidad que permite hacer vulnerable la persona para someterla a reinterpretar su identidad mermada, influida por alguien que se erige como líder, al igual que sucede en cualquier movimiento sectario, a través de la obediencia ciega, el aislamiento y un fuerte sentimiento de pertenencia al grupo

La radicalización es un fenómeno complejo y multifactorial en que la dificultad para construir una identidad múltiple que case la cultura de origen con la de acogida entre la población inmigrante en un país donde la interculturalidad aún no está acabada de construir es un factor de riesgo importante. A este factor, se suman las bajas expectativas de éxito en el ámbito escolar y en el laboral después de la etapa escolar, la baja autoestima, la falta de arraigo y la frustración que conllevan estos hechos en los jóvenes.

La ideología yihadista es la creencia en una teoría del complot a partir de la cual se construye un discurso del odio. Propugnan la yihad global ante la supuesta conspiración del mundo contra el islam. Por ello, se construyen en un discurso contra el diferente: antioccidentales, antiamericanos y antisemitas.

Por este motivo, a pesar de que la causa definitiva que explica este fenómeno no es sólo una, la mejor forma de combatir este fenómeno es potenciar la gestión multicultural y garantizar la cohesión social.

Hay que alertar que un discurso de prevención del yihadismo y la radicalización que sólo se base en el extremismo islámico puede fomentar la islamofobia, que a su vez puede provocar una mayor exclusión social.

En este sentido, el pasado 27 de julio se aprobó la Moción 151/XI en el Parlamento sobre islamofobia, en la que se instaba al Gobierno, entre otros, a:

- Elaborar un plan de lucha contra la islamofobia y el antisemitismo, en el marco de la lucha contra el racismo y la xenofobia incluyendo medidas específicas por razón de género;
- Elaborar un informe sobre medidas legales para fomentar la incardinación de mezquitas y centros de culto en la trama urbana de los municipios;
- Aplicar los protocolos policiales que tienen por objetivo garantizar que los cuerpos policiales no utilicen perfiles étnicos ni religiosos en las labores de patrullaje y seguridad ciudadana;
- Llevar a cabo un seguimiento exhaustivo de la islamofobia en las redes sociales, para poder combatirla en defensa de la libertad, la democracia, la tolerancia y los derechos humanos.
- Introducir la perspectiva de lucha contra la islamofobia y contra toda forma de discriminación por motivos religiosos en la política exterior, y construir alianzas geoestratégicas que permitan plantear alternativas a la política hegemónica de la llamada guerra contra el terror.
- Apoyar al Consejo de Gobierno de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA) para que en la programación de la CCMA para las temporadas 2017-2018 y sucesivas mejore la visión de pluralidad en las referencias al mundo musulmán, tal y como dispone el libro de estilo de la CCMA, y trate a las personas musulmanas residentes en Cataluña como integrantes de nuestra sociedad y arraigadas en nuestro país.

Así, hay que fomentar un discurso de integración y de prevención de conductas racistas, de discriminación, de enaltecimiento de la violencia y del odio, poniendo énfasis en la población joven que está inmersa en un proceso de búsqueda de identidad, y también poniendo atención en algunos procesos de integración y de socialización vinculados a la identidad basada en la religión y las dificultades vinculadas a los procesos migratorios.

Todas estas consideraciones previas que llevan a estudiar y analizar las medidas propuestas para combatir el fenómeno global y colectivo por parte de la Administración no pueden enmascarar, sin embargo, la responsabilidad individual penal desde donde también, e ineludiblemente, deben leerse e interpretarse estas acciones de odio que atentan contra el derecho a la vida y la integridad física de las personas.

1.2. La prevención en las escuelas

Cuando se habla de prevención de conductas de odio, de racismo y de enaltecimiento de la violencia, así como de la integración de jóvenes y adolescentes y construcción de la identidad, la primera mirada se dirige a la escuela.

Los principios de no discriminación, de igualdad de oportunidades y de cohesión social en el ejercicio del derecho a la educación, protegidos por la Convención de las Naciones Unidas de los derechos de los niños y por la legislación en materia de educación son la base del sistema educativo.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño (artículo 27), la Constitución Española (artículo 27), el Estatuto de Autonomía de Cataluña (artículo 21) o la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), y la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (LEC), establecen la calidad, la igualdad de oportunidades o la cohesión social como principios orientadores del sistema educativo.

En este sentido, forma parte de la función de la escuela formar al alumnado en aprendizajes académicos y sociales que estén conectados con los procesos cognitivos, conductuales y emocionales para entender el mundo y sentirse

parte del mismo, sin segregaciones y estigmatizaciones, entendiendo la sociabilidad como herramienta y objetivo claves.

Forma parte de las funciones que desarrolla la escuela como institución, desde la guardería hasta los centros de secundaria e incluyendo también las escuelas de adultos, fomentar la interculturalidad y la diversidad como valor positivo, en aras de formar a ciudadanos para vivir en una sociedad plural e inclusiva.

La escuela debe atender las dificultades de construcción de identidad que plantean también especialmente algunos colectivos y el crecimiento de discursos del odio, como se atienden otras dificultades que también se manifiestan en la escuela, como son situaciones de acoso, abusos sexuales y situaciones de desprotección de niños y adolescentes, entre otros.

El Departamento de Enseñanza, en este sentido, ha adoptado protocolos, orientaciones, recomendaciones o indicaciones de actuación en determinados supuestos dirigidos a los centros educativos relacionados con la mejora de la convivencia. Estos protocolos complementan los documentos para la organización y gestión del funcionamiento de los centros que se aprueban anualmente, y otros protocolos, orientaciones y recomendaciones que pueden darse en otros ámbitos.²

Por su relevancia en esta cuestión, se destacan dos de estos protocolos en los siguientes subapartados.

1.2.1. El protocolo de prevención, detección e intervención frente a situaciones de odio y discriminación

En el año 2014 se emite el Protocolo de prevención, detección e intervención frente a situaciones de odio y de discriminación, fruto de la colaboración entre los Mossos d'Esquadra y el Departamento de Enseñanza. Mediante este protocolo, actualizado en julio de 2016, pretende dotarse a los centros y al profesorado de una herramienta efectiva de prevención, detección e intervención frente a las conductas de odio y de discriminación, estableciendo un marco común de actuación y favoreciendo la

coordinación de los diferentes agentes implicados mediante un circuito sistematizado.

Este protocolo define conductas de odio y de discriminación como un conjunto muy heterogéneo de actitudes y de prácticas individuales, sociales e institucionales que, directa o indirectamente, de forma intencionada o no, propician un trato de inferioridad a determinadas personas o grupos sociales por sus rasgos o atributos: el color de la piel, el origen étnico, el aspecto físico, la edad, la condición socioeconómica, etc.

Las conductas discriminatorias hacia personas o grupos consisten en marginar o excluir a otras personas debido a prejuicios, es decir, creencias o valoraciones precipitadas, sin fundamento ni certezas, a menudo sin conocer a estas personas, que influyen y condicionan los puntos de vista y las formas de actuar. La discriminación es un comportamiento que menosprecia, margina o excluye a una persona o un grupo y atenta contra la igualdad de las personas, que es un derecho fundamental. Estas conductas van dirigidas a una persona más por su pertenencia a un grupo determinado que por lo que es ella misma. Esto conlleva que el mensaje y la agresión llegue más allá de la persona que directamente sufre una situación de discriminación, puesto que afecta a todo el colectivo del que forma parte.

Se habla de conductas de odio y de discriminación cuando a la discriminación hacia una persona o colectivo motivada por los prejuicios se añade una acción violenta o de agresión.

El Protocolo enumera como tipo de discriminaciones incluidas en su marco de funcionamiento las siguientes: discriminación homófoba (por orientación afectivosexual), discriminación por discapacidad, discriminación por origen étnico, racial o nacional, discriminación por razón de género, discriminación religiosa, discriminación política, discriminación por nivel cultural y económico, discriminación estética, discriminación por edad y discriminación por enfermedad.

El Protocolo ofrece herramientas para conocer las formas en las que se pone de manifiesto esta posible discriminación, para ayudar a

² <http://educacio.gencat.cat/portal/page/portal/Educacio/PCentrePrivat/PCPInici/PCPProtocolsMarcsActuacio>.

prevenir-les y a intervenir en la situación concreta y construir una sociedad más inclusiva.

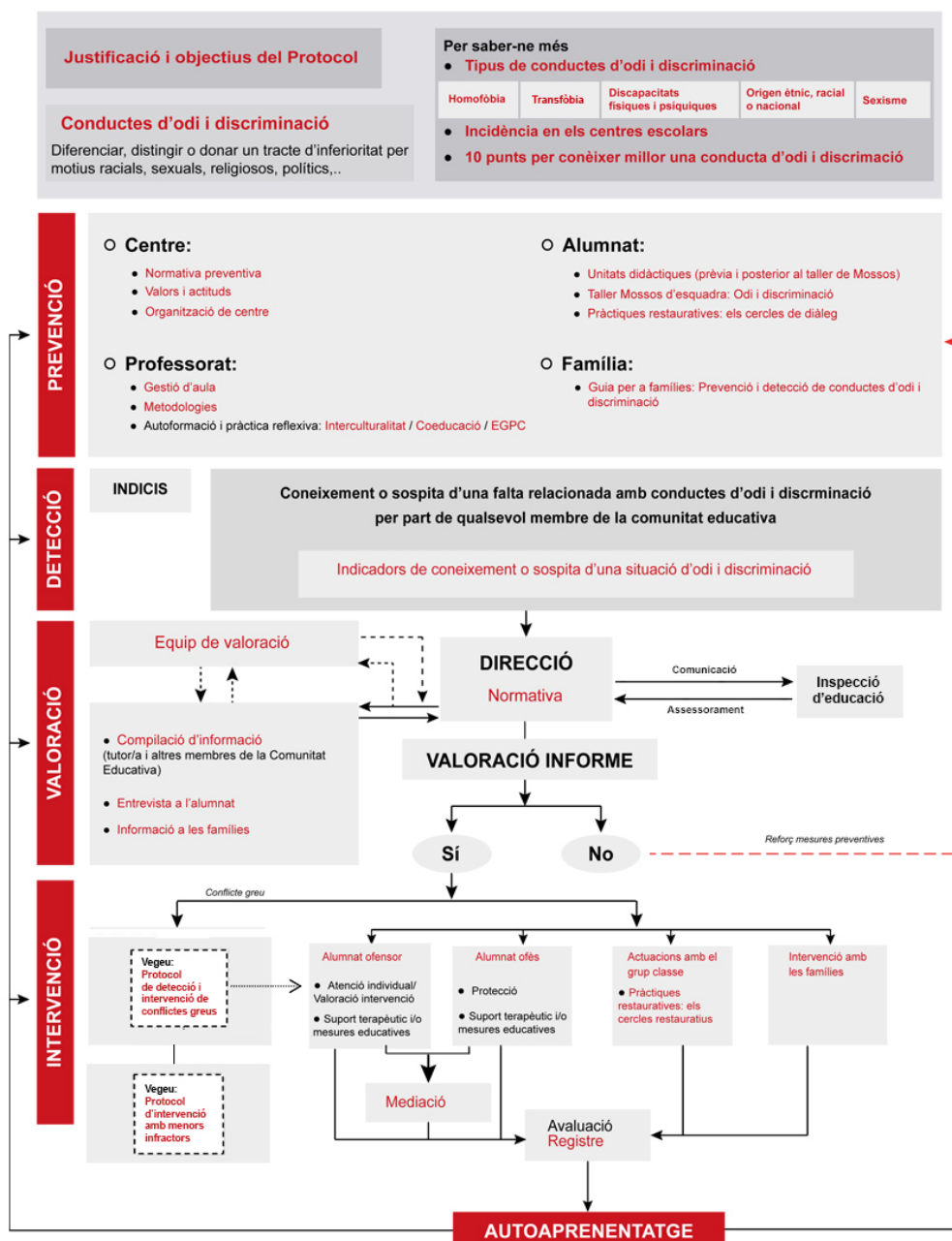
Así, ofrece metodologías para gestionar e intervenir en el aula y documentos de autoformación y práctica reflexiva dirigidos al profesorado, normativa preventiva y de organización para el centro, unidades didácticas, talleres impartidos por los Mossos d'Esquadra y prácticas restaurativas dirigidas al alumnado, así como una guía para las familias.

Frente a indicios de detección de algún tipo de conducta de odio y de discriminación por parte de cualquier miembro de la comunidad educativa, se establecen indicadores para poder conocer y valorar la situación. Esta situación debe comunicarse a la dirección del

centro, que, a su vez, puede definir a un equipo de valoración que compilará información, redactará un informe de valoración y asesorará al director o directora sobre las medidas a tomar.

Por otra parte, la dirección del centro debe comunicar la situación a la Inspección de Educación y, en función del informe de valoración que se emita, se activarán medidas de intervención con las familias, el grupo clase, mediación entre el alumno ofendido y el ofensor, y si el conflicto es grave, se trasladará a la Fiscalía, la DGAIA o a los Mossos d'Esquadra, de acuerdo con el Protocolo de prevención, detección e intervención frente a conflictos graves y el Protocolo de intervención con menores infractores.

PROTOCOL DE PREVENCIÓ, DETECCIÓ I INTERVENCIÓ ENFRONT SITUACIONS D'ODI I DISCRIMINACIÓ



1.2.2. El Protocolo de prevención, detección e intervención de procesos de radicalización en los centros educativos

El 9 de junio de 2016 se presentó el Protocolo de prevención, detección e intervención de procesos de radicalización islamista en los centros educativos (PRODERAI-comunidad educativa), que tiene como objetivos principales la prevención, detección e intervención de los procesos de radicalización islamista violenta que puedan producirse en los centros educativos de Cataluña. El Protocolo también pone al alcance de los centros educativos una serie de orientaciones y de recursos para evitar que un alumno o alumna inicie un proceso de radicalización, a partir de la identificación de los factores de riesgo vinculado al desarrollo personal, el contexto escolar, el ámbito familiar y el contexto social que puedan originar estas conductas.

En lo que concierne a la intervención educativa, el PRODERAI-comunidad educativa ofrece orientaciones y recursos para detener y revertir el proceso de radicalización, partiendo de la realidad personal de cada alumno y de su contexto.

Según la información facilitada al Síndic de Greuges en mayo de 2017 por la Dirección General de Atención a la Familia y Comunidad Educativa, el protocolo se había implementado en los nuevos servicios territoriales de Enseñanza y en el Consorcio de Educación de Barcelona y se habían constituido las diez juntas territoriales de evaluación y seguimiento (JTAS).

Se indicaba que se habían celebrado jornadas de formación territorializada dirigidas a la Inspección de Educación, a los directores y directoras de centros de educación primaria y secundaria y a profesionales de los servicios educativos. También se habían realizado asesoramientos a centros en los casos en que las direcciones lo habían solicitado.

Así mismo, se señalaba que el trabajo con las familias se aborda desde los centros y, en su caso, con la colaboración de profesionales externos (EAP, Servicios Sociales, CSMIJ, Mossos d'Esquadra, etc.).

Este protocolo complementa el Protocolo de prevención, detección e intervención frente a situaciones de odio y discriminación, que,

como se ha visto, ofrece recursos para prevenir otro tipo de conductas radicales que puedan producir agresiones como son el acoso escolar contra alumnado por motivos religiosos.

De acuerdo con el posicionamiento del Departamento de Enseñanza, ambos protocolos se complementan para combatir los extremismos radicales y, de hecho, la publicación de este protocolo va aparejada con la actualización del Protocolo de prevención, detección e intervención frente a situaciones de odio y discriminación.

En la introducción de este protocolo se hace constar que los principios y valores protectores del sistema educativo y de la sociedad democrática (libertad personal, responsabilidad, solidaridad, respeto e igualdad, inclusión escolar y cohesión social, y fomento de la paz y respeto a los derechos humanos) en estos momentos pueden verse amenazados por ideologías radicales que propugnan el uso de la violencia para lograr sus principios.

Tal y como ya se ha señalado, en el PRODERAI-comunidad educativa se hace constar que la radicalización es el resultado de un proceso complejo de carácter multifactorial. En su origen hay que considerar los factores de riesgo que hacen referencia a diferentes ámbitos: factores vinculados al desarrollo personal, al contexto escolar, al ámbito familiar y al contexto social, y que a menudo se interrelacionan.

En todo caso, la escuela debe ser espacio de socialización próxima y segura, y debe facilitar la expresión y el reconocimiento de todas las culturas en un marco de valores compartidos por todos los miembros de la comunidad educativa, de forma que se promuevan los factores de protección de cualquier conducta de riesgo.

En este sentido, los centros educativos resultan el lugar idóneo donde llevar a cabo acciones para minimizar los factores mencionados anteriormente. Hay que estar atentos a las necesidades de todo el alumnado, especialmente del más vulnerable, para planificar actuaciones que contribuyan a la prevención de posibles conductas radicales.

La componente sistémica de los factores de riesgo de radicalización y del propio proceso

hace necesario que la prevención se aborde desde el centro educativo, la familia y los agentes educativos del entorno de forma coherente y coordinada, de acuerdo con lo previsto en este protocolo.

Así, se indica que la finalidad del protocolo es la prevención, desde la vertiente educativa, de todo tipo de radicalización en los centros educativos partiendo de los factores de protección que puede generar el entorno educativo y del análisis de los factores de riesgo que puedan afectar al alumnado, con propuestas de actuación para minimizarlos, contribuyendo, en lo posible, a garantizar el éxito escolar y social de todo el alumnado.

También se alerta que, a pesar de que este documento se basa en los factores de riesgo de los procesos de radicalización islamista, hay que tomar conciencia de la necesidad de trabajar simultáneamente y de forma preventiva la islamofobia, dado que, a raíz de los atentados terroristas y de la crisis humanitaria y posible llegada de refugiados, en el último año se ha constatado un incremento significativo de casos de islamofobia.

En el módulo que acompaña el Protocolo se ofrecen orientaciones y recursos para evitar que un alumno inicie un proceso de radicalización a partir del fomento de los factores de protección derivada de la función docente y del análisis de los factores de riesgo vinculados al desarrollo personal, el contexto escolar, el ámbito familiar y el contexto social, se identifican factores de riesgo vinculado al desarrollo personal y se ofrecen herramientas para gestionar emociones, construir la identidad múltiple, fomentar la participación y ofrecer referentes de éxito próximo para aumentar las expectativas y el sentimiento de pertenencia.

En cuanto a los factores de riesgo vinculados al contexto escolar, se fomentan acciones de sensibilización que permitan favorecer la inclusión, combatiendo estereotipos y prejuicios a través también del conocimiento de diferentes culturas religiosas y la gestión de conflictos.

Así mismo, se promueve la formación del profesorado en educación intercultural y para reforzar el aprendizaje de las lenguas de origen, así como para trabajar los vínculos entre iguales en los diferentes espacios de socialización de los alumnos.

Igualmente, se ofrecen herramientas para trabajar la participación y el conocimiento de la vida escolar a las familias, con el entorno y a través de las redes sociales, se proponen acciones desde los centros educativos que permitan discriminar críticamente los contenidos digitales.

En el propio Protocolo se recoge una propuesta pedagógica ante un atentado terrorista o acción violenta grave, con actividades didácticas para el alumnado de educación infantil y ciclo inicial de educación primaria, para alumnado de ciclo medio y superior de primaria y para el alumnado de secundaria, que incluye análisis de medios, talleres, visionado de documentos, entre otros. En el próximo subapartado se verá su aplicación práctica a raíz de los atentados del 17 de agosto.

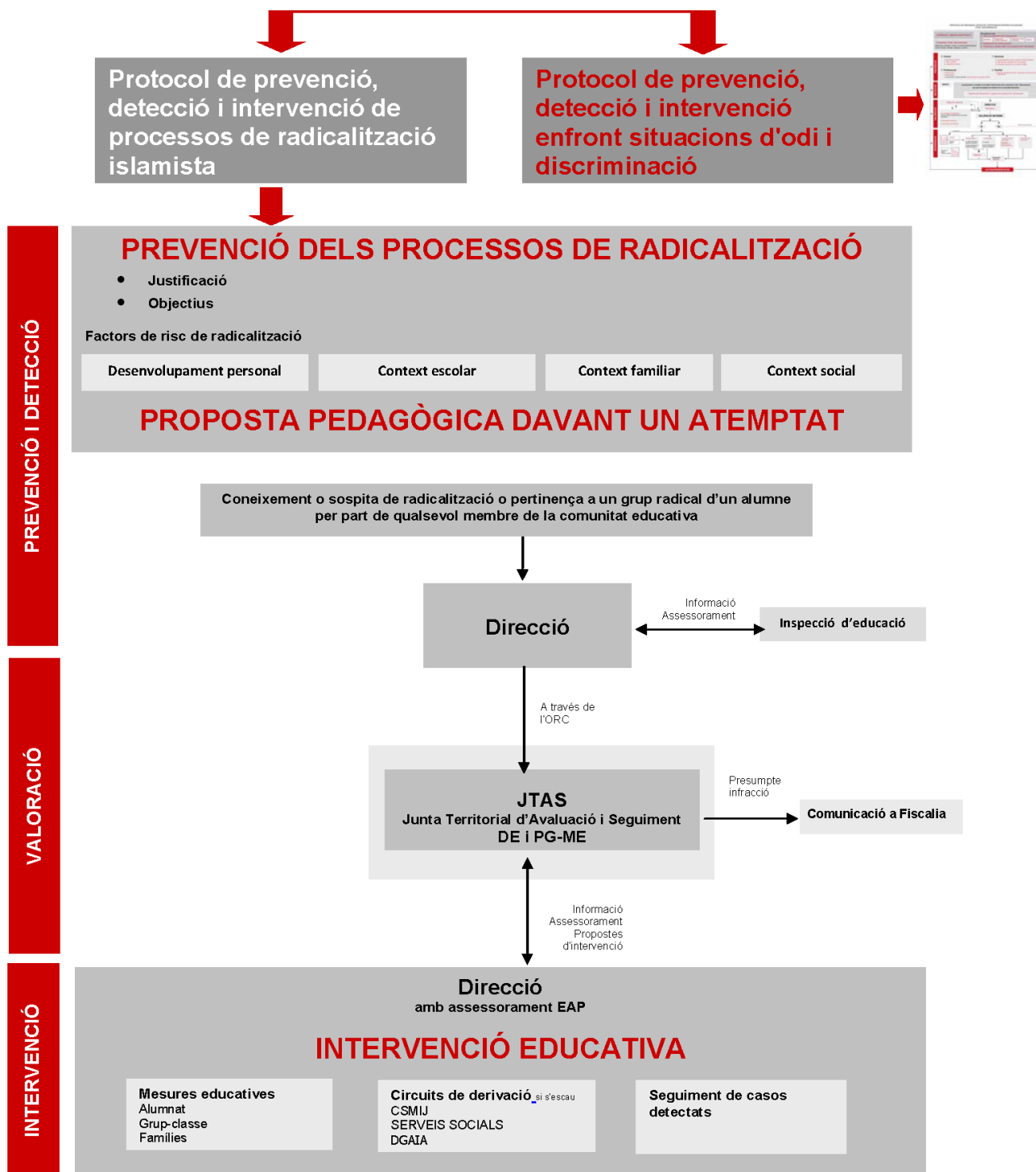
Por último, se describe el módulo de intervención educativa frente a procesos de radicalización en los centros educativos, que debería concretarse en medidas específicas y contextualizadas de la propuesta de intervención que realice la Junta Territorial de Evaluación y Seguimiento.

El objetivo de esta intervención educativa es detener y revertir el proceso de radicalización iniciado por el alumno. Para diseñar la intervención es importante partir de la realidad de cada alumno, es decir, de su nivel de radicalización, así como de los factores personales, familiares y del contexto que lo han llevado a esta situación.

La propuesta de medidas educativas también debe tener en cuenta la realidad del centro y del grupo clase. Esto implicará definir y llevar a cabo medidas educativas específicas para el alumno de forma individual, pero también medidas dirigidas al grupo y a las familias. En caso de que se crea conveniente, se prevé la derivación a otros servicios que puedan colaborar en el marco de sus atribuciones para detener o revertir el proceso de radicalización iniciado por el alumnado: EAP, Servicios Sociales, CSMIJ.

Por último, será la dirección del centro quien traslade la recopilación de información y las propuestas de mejora a la Junta Territorial de Evaluación y Seguimiento para que realice la valoración y el seguimiento pertinente.

PREVENCIÓ, DETECCIÓ I INTERVENCIÓ DE PROCESSOS DE RADICALITZACIÓ ALS CENTRES EDUCATIU



Al inicio del curso escolar 2017/2018, y después de que se perpetraran los atentados del 17 de agosto, como medida para aumentar la intensidad de la acción preventiva, el Departamento de Enseñanza anunció que la formación sobre radicalización en el marco de las actuaciones iniciadas con la publicación de este protocolo a los directores de centro se extendería al profesorado de las escuelas e institutos que lo solicitaran.

En cuanto al proceso de evaluación de la implementación del plan al finalizar el primer curso escolar desde su publicación (2016/2017), se ha elaborado la memoria que recoge la labor realizada en la implementación de este protocolo y la ejecución de los diferentes programas, y se sintetizan los resultados expuestos por las JTAS de los diferentes servicios territoriales de Enseñanza.

La memoria del plan ha pasado por la Mesa Central de Trabajo, órgano de dirección técnica, que la enviará al Comité de Dirección y Evaluación, órgano superior que debe aprobar la memoria y las propuestas de acción de mejora, en su caso, de cara al curso escolar 2017/2018, tal y como recopila el propio Protocolo.

A pesar de que la memoria final debe ser aprobada por el Comité de Dirección y Evaluación, el director general de Atención a la Familia y Comunidad Educativa ha informado a la institución que la formación llevada a cabo conjuntamente por profesionales de los servicios educativos y los Mossos d'Esquadra ha sido muy bien valorada por los centros educativos que la han recibida.

Así mismo, avanza que los resultados de la implementación del proyecto se ajustan a los objetivos marcados y que las derivaciones y coordinaciones que se han realizado en cada caso a partir de la información recibida de los centros son las que se describen en el Protocolo.

1.2.3. Orientaciones para trabajar con los alumnos los atentados terroristas del 17-A. Dossier centros educativos

Después de los atentados del día 17 de agosto de Barcelona y Cambrils, y de cara al inicio del curso escolar 2017/2018, el Departamento de Enseñanza emitió un

documento de orientaciones para trabajar con los alumnos los atentados.

En el documento se indica que la escuela debe convertirse en un espacio facilitador que acoja las emociones y las inquietudes de los alumnos y que responda a sus necesidades. Se ofrecen unas consideraciones previas, pautas para abordar el tema con los alumnos, una propuesta de organización de centro y actividades didácticas para los alumnos.

Se definen las siguientes pautas para afrontar el tema con los alumnos:

- Captar las inquietudes de los alumnos respecto a estos actos terroristas.
- Mostrar permisividad cero ante cualquier manifestación violenta y las posibles argumentaciones que las justifiquen.
- Dar una explicación fiable con palabras claras y sin esconder la información de que se disponga con un lenguaje inclusivo.
- Dar seguridad, sin remarcar la inseguridad y la desazón que provocan estos hechos en el profesorado, para que el alumnado se sienta protegido ante posibles sentimientos de miedo, rabia, etc.
- Atender de forma diferenciada a los alumnos de acuerdo con su edad y madurez.
- Evitar la polarización trabajando el tema con todo el grupo clase. Hay que tener en cuenta que, en esta ocasión, la vuelta a clase puede ser especialmente difícil para todo el alumnado, bien porque han vivido los atentados como un ataque personal a su cultura, bien porque tienen miedo de ser señalados o excluidos por ser musulmanes.
- Mantener la vigilancia respecto a la persistencia de las preocupaciones o la manifestación de comportamientos inusuales (aislamiento, tristeza, agresividad, etc.) para poder dar respuesta contando con la colaboración de las familias y de especialistas, si se considera necesario.

También se dan orientaciones en cuanto a la organización del centro:

- Captar las inquietudes de todo el claustro de docentes y recoger sus opiniones,

propuestas y orientaciones, trasladarles los materiales que pone a su alcance el Departamento de Enseñanza y diseñar conjuntamente el tratamiento de este tema con el alumnado y las familias.

- Planificación y organización de la acción a través de los equipos de coordinación pedagógica.
- Organización de dossiers con los materiales para el aula.
- Concreción del calendario para la jornada o actos que recordarán los hechos y a las víctimas.
- Reunión del Consejo de Delegados, comunicación a las familias y al Consejo Escolar.³

1.2.4. Principales críticas recibidas respecto al PRODERAI-comunidad educativa

Son varias las voces críticas que han aparecido en referencia a los protocolos existentes en materia de prevención de procesos de radicalización en las escuelas.

En primer lugar, una de las principales críticas es que la implementación de estos protocolos implica el desarrollo y la responsabilidad por parte de las escuelas y sus profesionales en una función parapolicial de detección que no es la que tienen encomendada (Ismael Palacín, Fundación Bofill). Jordi Pàmies (UAB) también indicaba que la sociedad otorga muchas responsabilidades a la escuela y esta no debe desarrollar las que no le corresponden.

En segundo lugar, se alerta de la falta de formación específica de los profesionales para implementar y hacer uso de este protocolo. A pesar de que el Protocolo ofrece herramientas y materiales de formación para el profesorado, algunos especialistas indican que la formación en el ámbito de la diversidad religiosa, de los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas para conocer cuáles son los derechos fundamentales de las personas en el marco escolar y los límites de la intervención pedagógica es escasa y hay que reforzarla

(Sílvia Carrasco y Jordi Pàmies, especialistas en migraciones y educación EMIGRA-UAB).

En tercer lugar, se alerta del riesgo de estigmatización y de segregación que puede conllevar este protocolo en las escuelas, y algunas voces hacen referencia a la necesidad de dotar a la comunidad educativa de un referente, en este caso musulmán, para contrastar las inquietudes y valorar los límites en su intervención. Alguien conocedor de la cultura y la religión en cuestión podría valorar con naturalidad la expresión y manifestación de algunos de sus señales identificativas (Míriam Hatibi, representante de Ibn Batuta). Algunos maestros alertaban del peligro de caer en el racismo y la caza de brujas o de convertir a los maestros en confidentes de la policía.

Por último, el sindicato CGT emitió el pasado mes de mayo un comunicado sobre el Protocolo de prevención, detección e intervención en procesos de radicalización en los centros educativos en el que critica que “se da importancia a la detección de la radicalización (cuando alguien es demasiado diferente o se niega a asumir algunos rasgos culturales). Y de forma discriminada poniendo la atención en creencias diferentes o en el mismo color de la piel. En especial se da importancia a la radicalización islámica, hasta el punto en que los cuerpos policiales realizan formaciones para detectar posibles casos (de acuerdo con indicadores dudosos). Estos casos de niños y jóvenes bajo sospecha y detectados en los centros escolares deberían ser comunicados a la policía. Este extremo lo hemos comprobado a la práctica, a pesar de que en el Protocolo de prevención y detección ya se insinúa. En síntesis, el sindicato rechaza la presencia policial en la formación a los centros y reivindica la mejora de la inclusividad, la atención a la diversidad y la interculturalidad.”

También se ha criticado, y sin disponer aún de la evaluación ni la memoria elaborada de este primer curso de funcionamiento del protocolo, que no se ha hecho difusión ni de la formación que se ha diseñado al efecto de implementarlo, más allá de los materiales que constan adjuntos al protocolo, ni tampoco de los indicadores y herramientas que se utilizarán para realizar su evaluación.

³ xtec.gencat.cat/web/.content/centres/.../17-a.../orientacions-centres-educatius.pdf.

1.2.5. Otros instrumentos relacionados con el sistema educativo

Además de los protocolos y orientaciones emitidas por el Departamento de Enseñanza ad hoc para atender, informar y prevenir las conductas de expresión de odio y de discriminación, existen otros instrumentos que se han utilizado y que también hay que hacer constar entre las acciones y medidas tomadas para prevenir el terrorismo yihadista desde las escuelas.

Como se ha señalado, la explicación del fenómeno del terrorismo global es multifactorial y, por tanto, el abordaje y la prevención que pueda hacerse desde la escuela no permite afirmar que pueda evitarse la propagación de este fenómeno y que con la elaboración de protocolos que puedan garantizarse la detección e intervención. No obstante, sí se ha visto que hay factores que tienen que ver con la edad y la construcción de la identidad que pueden incidir en una cierta vulnerabilidad.

En este sentido, el fenómeno migratorio y la diferencia cultural, así como las dificultades de integración y de trayectoria de éxito escolar y perspectiva laboral en una sociedad de acogida que presenta carencias y que a menudo no tiene suficientemente asumido y trabajado el valor de la interculturalidad, son elementos que hay que tomar en consideración.

Es necesario continuar incidiendo en el elevado índice de concentración de población migrante en determinados centros educativos, dentro del fenómeno de segregación escolar existente en Cataluña, en la implicación y participación de las familias recién llegadas dentro de la comunidad escolar y en el sistema de acogida de población recién llegada (desde las aulas especiales, pasando por las aulas de acogida hasta el sistema actual).

Cataluña ha vivido en las últimas décadas una gran ola migratoria dentro la cual la comunidad musulmana representa un porcentaje importante.

El reto la inclusión del alumnado extranjero en las aulas de Cataluña ha sido importante. A lo largo de la primera década de 2000 los escolares nacidos en el extranjero pasaron de suponer el 2,5% a superar el 15% del total y las aulas de acogida fueron el mecanismo más visible que se activó para facilitar su incorporación. El curso 2008/2009 fue el de más implantación, puesto que se llegó a 1.236 centros con aula de acogida en Cataluña, cifra que se ha ido reduciendo hasta 688 en el curso actual porque el volumen de familias extranjeras que han llegado a Cataluña los últimos años ha descendido.

El balance de las aulas de acogida para muchos profesionales es positivo. Según Ismael Palacín, de la Fundación Bofill, una segregación urbana inferior a la de Francia o Inglaterra, un tejido asociativo más robusto en algunos barrios o un discurso de la interculturalidad imperante en el ámbito mediático contribuyeron a la estabilidad del sistema.

No obstante, la promoción social no ha sido tan exitosa cuando se habla de la inmigración que llegó a partir del año 2000 en Cataluña. La tasa de graduación de la ESO es de casi nueve de cada diez en el caso de familias autóctonas y de siete de cada diez en familias migrantes. El paro entre jóvenes de nacionalidad extranjera es del 52%, mientras que entre los autóctonos es del 30% (Anuario de la Fundación Jaume Bofill 2015).⁴

Las dificultades para continuar pagando los estudios o la falta de orientación una vez acabada la ESO son algunos de los argumentos que pueden explicar los problemas que sufren los grupos de alumnos procedentes de esta inmigración igual que pasa en grupos sociales más desfavorecidos económicamente.

También hay que tener presente la dificultad idiomática, tanto del alumno en primer lugar como también de la familia que lo acompaña en los estudios y en el proceso de integración social y cultural en el país de acogida. De las aulas de acogida en las clases actuales de refuerzo del idioma se ha evolucionado, pero queda pendiente trabajar

⁴ En este punto, merece la pena recordar los informes del Síndic relativo a la segregación escolar en Cataluña.
- La segregación escolar en Cataluña (I). La gestión del proceso de admisión del alumnado. Julio 2016 http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4155/Informe%20segregacio%20escolar_I_gestionprocesoadmisio_castellano_def.pdf
- La segregación escolar en Cataluña (II). Las condiciones de escolarización. Noviembre 2016 http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4227/Informe%20segregacio%20escolar_II_condicions_escolaritzacio_cast_ok.pdf.

en la integración y participación de las familias en la comunidad educativa y en el proceso de continuidad en los estudios y el desarrollo en el mundo laboral, porque, además de las herramientas de combate de la segregación escolar, se pueda avanzar en una sociedad más plural y donde la igualdad de oportunidades sea una realidad.

1.3. Prevención y detección en los centros de privación de libertad

1.3.1. Centros penitenciarios y justicia juvenil

A pesar de que la población penitenciaria y los adolescentes en centros de justicia juvenil representan una fracción minúscula de la sociedad, no es menos cierto que constituyen un colectivo con un especial riesgo de caer en la radicalización yihadista. Es por este motivo que en Cataluña existen protocolos de detección y prevención de este fenómeno en el marco de la privación de libertad.

El Síndic se ha dirigido al Departamento de Justicia (Servicios Penitenciarios y Justicia Juvenil) para conocer las actuaciones en este ámbito.

La información recibida de la Dirección General de Servicios Penitenciarios confirma que había un protocolo de actuación que, precisamente a raíz de los hechos de 17 de agosto, estaba en fase de reformulación. Este protocolo de detección y control del radicalismo islamista en los centros penitenciarios se implementó en todos los establecimientos penitenciarios de Cataluña a partir de febrero de 2016 y se enmarca dentro del programa PRODERAI de ejecución penal, suscrito entre el Departamento de Interior y el Departamento de Justicia. En este programa se establecen tres subprogramas:

1. Formación de los profesionales de ejecución penal: formación llevada a cabo por especialistas de la Comisaría de Información del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, responsables del Área de Información y Seguridad (AIS) de la Dirección General de Servicios Penitenciarios y con la colaboración del Centro de Estudios Jurídicos del Departamento de Justicia. Desde sus inicios, se ha llegado a más de 1.500 profesionales de los servicios penitenciarios y de justicia juvenil.

2. Recogida de información: coordinación entre los establecimientos penitenciarios y el Área de Información y Seguridad a partir de una serie de indicadores para la detección del riesgo de radicalización. Según los niveles que marcan estos indicadores, la información se recoge y remite con mayor o menor frecuencia.

3. Tramitación, evaluación de los casos y archivo de la información: inicio provisional en febrero de 2015 y de forma definitiva al inicio de 2016 mediante la Mesa Central de Trabajo (TCT) compuesta por agentes de la Comisaría de Información del Cuerpo de Mossos y profesionales del AIS de la Dirección General Servicios Penitenciarios.

La Mesa se reúne mensualmente para realizar seguimiento de los casos de riesgo detectados en los servicios penitenciarios y en justicia juvenil. Además de esta reunión, hay una comisión de enlace permanente entre la Comisaría de Información y el AIS que se encarga del seguimiento diario de los casos detectados.

Para llevar a cabo estas funciones dentro del AIS se creó, de forma provisional, una unidad de control de la radicalización islamista que se formalizó el pasado mes de setiembre con la puesta en marcha de la Unidad de Investigación y Análisis de la Radicalización.

Por último, con el propósito de prevenir e intervenir en todos los internos con riesgo de radicalización, y como complemento necesario e imprescindible del PRODERAI, la Dirección General de Servicios Penitenciarios ha implementado el programa de prevención Arrel, que tiene como principal objetivo detectar internos vulnerables a procesos de radicalización.

Es importante destacar:

- La necesidad de concretar el protocolo en función de si se trata de internos en situación de prisión preventiva por delitos terrorismo o ya condenados por delitos terrorismo o por otros motivos, o bien porque las fuerzas y cuerpos de seguridad, el AIS o los trabajadores observen que se requiere su supervisión y control.
- Existe un control sobre los datos para que estén actualizados y escaneados, en especial

los documentos referidos a la identidad de los internos.

- Se extreman las medidas en cuanto a las comunicaciones ordinarias, escritas y telefónicas. Pueden intervenir por decisión de la dirección del establecimiento con la comunicación previa al Área de Información y Seguridad.
- Se establece un control del peculio mediante el registro en el Sistema d'Informació Penitenciari Català (SIPC) de los datos de las personas que realizan la imposición en la cuenta y de las personas autorizadas a recibir dinero.
- Igualmente, quedan registrados en el SIPC los datos referidos al remitente y destinatario de los paquetes y se realiza su registro.
- Se tiene un cuidado especial en la selección de internos para llevar a cabo determinados destinos, en especial todos aquellos que sean prestación de un servicio al personal penitenciario (cafetería) o funciones auxiliares del personal penitenciario (comunicaciones, paquetería, etc.).

En cuanto a los jóvenes, en el ámbito de la ejecución penal a la comunidad y el de justicia juvenil no se ha creado hasta ahora un protocolo específico para la prevención y detección de los procesos de radicalización islamista, dado que se han detectado pocos casos, según lo que informa la Dirección General de Ejecución Penal a la Comunidad y de Justicia Juvenil. Se aplica, por tanto, el mismo PRODERAI de ejecución penal que en los centros penitenciarios, con el objetivo de procurar una atención concreta e individualizada de todos los jóvenes que, por diferentes razones, presenten indicadores de riesgo de radicalización islamista.

1.3.2. Centros del sistema de protección a la infancia y adolescencia

La Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia (DGAIA) no dispone de un protocolo específico para abordar la radicalización de que es objeto este informe, pero sí se informa a la institución que se han llevado a cabo una serie de acciones en referencia a esta cuestión.

- Elaboración de un circuito con los Mossos d'Esquadra para la comunicación de cualquier posible indicio de radicalización islamista.

- Sesiones informativas sobre radicalismo islámico a los profesionales de los EFI y de los centros propios de Cataluña. Se han realizado jornadas de formación en todos los servicios territoriales y se han organizado sesiones informativas específicas sobre diversidad religiosa.

Por otra parte, la DGAIA está valorando, previamente al estudio jurídico correspondiente, la posibilidad de verificar la falta de antecedentes por radicalización de los profesionales que prestan sus servicios en los centros de protección.

Además, se están analizando los posibles riesgos existentes a partir de los datos disponibles, según indica la DGAIA, para promover acciones y estrategias en esta línea dirigidas a menores inmigrantes.

La DGAIA indica que también quiere trabajar en la actualización del Protocolo de actuación entre la Secretaría de Infancia y Adolescencia del Departamento de Acción Social y Ciudadanía y la Dirección General de Policía del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación para garantizar la protección de los niños y adolescentes en situación de riesgo o desamparo en este y otros temas de vital importancia.

1.4. El papel de los servicios sociales municipales y la Secretaría de Igualdad, Migraciones y Ciudadanía

El Síndic se ha dirigido a los 23 municipios de más de 50.000 habitantes de Cataluña para conocer qué protocolos de actuación siguen los servicios sociales a partir de la identificación de los factores de riesgo que puedan originar un proceso de radicalización.

En el momento de concluir este informe, se había recibido la respuesta de 18 municipios, que resultan lo suficientemente representativos. Los municipios que habían contestado son: Badalona, Barcelona, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cornellà de Llobregat, Granollers, Hospitalet de Llobregat, Manresa, Mataró, Mollet del Vallès, Prat de Llobregat, Reus, Rubí,

Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Tarragona, Terrassa y Viladecans.

La mayoría de los municipios (incluida Barcelona, que, además, explicita que no le considera necesario) no disponen de protocolo alguno ni mecanismo específico de prevención y detección del radicalismo. No obstante, los profesionales de los servicios sociales atienden diariamente a personas de diferentes procedencias y, si lo consideran conveniente, llevan a cabo actuaciones de prevención o coordinación con otros servicios (Departamento de Interior, Policía Local, Departamento de Enseñanza). A menudo, los ayuntamientos se adhieren, en la parte que les toca, al PRODERAI-comunidad educativa.

Los profesionales se forman periódicamente en diferentes aspectos del entorno multicultural para adecuar los planes de trabajo a las características de los usuarios.

Hay que remarcar, sin embargo, algunas actuaciones específicas especialmente significativas a título meramente ilustrativo.

En Mataró se está trabajando para crear un espacio de coordinación municipal que vele por la buena implementación de todos los protocolos en materia vulneración derechos, en los que participan diferentes administraciones y al que se añadirá también el de delitos de odio y de radicalización.

El Ayuntamiento de Granollers está implementando el PRODERAI, tanto en centros educativos, centros de justicia juvenil, centros penitenciarios o en el ámbito de servicios sociales. La implementación de este protocolo está en una fase inicial, a pesar de que ya se está aplicando a partir de unas actuaciones preventivas, de apoyo y de tratamiento social destinado a familias y niños en situación de vulnerabilidad social para que los procesos de radicalización se eviten mediante la participación y la cohesión social desde el contexto psicosocial y educativos.

El Ayuntamiento de Rubí expone que son los servicios de enseñanza (equipos educativos del IES) los que dan más información para la detección, y que en el caso que se detecten situaciones de riesgo grave en que sea necesaria una intervención de los cuerpos de seguridad se traslada la información al Grupo de Atención a la Víctima de los Mossos d'Esquadra. A partir

de este momento, los Servicios Sociales se coordinan y comparten información con este grupo. Por otra parte, con el desarrollo del Decreto 150/2014, de 18 de noviembre, de los servicios de acogida de las personas inmigradas y de las retornadas a Cataluña, el Ayuntamiento ofrece acompañamiento, orientación y apoyo a las personas inmigradas y se está en contacto con la mezquita del municipio para fomentar el conocimiento y el intercambio entre la comunidad musulmana y el resto de ciudadanos.

En Mollet del Vallès se realiza una intervención mediante comisiones sociales en los centros educativos en la que participan profesionales de los equipos directivos, de los EAP y de los servicios sociales. Hay una línea de trabajo conjunto con los cuerpos de seguridad, Mossos d'Esquadra y Policía Municipal, así como un trabajo coordinado con los servicios de salud, tanto de la atención primaria como con los servicios de salud mental infantojuvenil. Así mismo, se realiza un trabajo coordinado con las diferentes entidades sociales del municipio mediante varias mesas de coordinación. Igualmente, hay un trabajo coordinado con otros servicios del Ayuntamiento y en especial con los Servicios Sociales para llevar a cabo acciones para favorecer la convivencia y, por último, se menciona el Servicio Casal Abierto y Programa MOVIDA, que es un servicio socioeducativo para niños y adolescentes y sus familias donde se trabajan habilidades sociales y conductas de riesgo.

El Ayuntamiento de Terrassa comunica que los Servicios Sociales no disponen de protocolo alguno y que en el año 2015 se elaboró un informe de diagnóstico de la situación de los jóvenes marroquíes, situación que últimamente ha empeorado. Actualmente, se está realizando una diagnosis en el barrio de Ca n'Anglada, conjuntamente con la Diputación de Barcelona. Se ha solicitado asistencia a la Delegación del Gobierno en Barcelona, a la Generalitat, al Parlamento Europeo (Sección de Integración) y al Defensor del Pueblo Europeo.

El gobierno municipal expresaba el esfuerzo que se había realizado para evitar el desencadenamiento de conflictos, desarrollando un plan de barrios durante siete años con el cofinanciamiento de la Generalitat, y habiendo llevado a cabo programas y proyectos municipales para trabajar la convivencia, abrir el barrio y evitar la estigmatización.

Se indicaba que se habían producido detenciones por vinculaciones al terrorismo yihadista que habían generado alarma social y se describía una situación entre los jóvenes del barrio de carencia formativa, baja expectativa sociolaboral, pobre sentimiento de arraigo y riesgo de exclusión social que pasaba el ámbito de atribuciones del gobierno municipal.

Frente a esta situación, el Ayuntamiento denunciaba la falta de implicación de otras administraciones y, en concreto, denunciaba que el Gobierno español había eliminado la partida destinada a los fondos de acogida en el año 2012 y que destinaba los fondos europeos de integración y los fondos de asilo, inmigración e integración, en la parte correspondiente a las políticas de integración, íntegramente a entidades sin ánimo de lucro en vez de los ayuntamientos.

Solicitaba también al Gobierno de la Generalitat que se mejoraran las políticas para combatir la segregación escolar, se aumentaran los recursos de formación profesionalizadora, se incrementaran los recursos para la educación en el ocio y la formación para adultos destinada a las familias de origen extranjero especialmente.

Por otra parte, la Secretaría de Igualdad, Migraciones y Ciudadanía ha impulsado algunas actuaciones en referencia a la prevención, detección e intervención en los procesos de radicalización de jóvenes de origen inmigrante.

En el Plan de ciudadanía y de las migraciones 2017/2020,⁵ aprobado por el Gobierno el pasado 19 de septiembre (después, por tanto, de los atentados del mes de agosto), se articulan un conjunto de actuaciones desde una perspectiva de intervención social en el marco de la seguridad y de cumplimiento de la ley.

Se ha trabajado reforzando la sinergia entre diferentes niveles administrativos de Gobierno y la coordinación y complicitad con la sociedad civil. A través del contrato programa se ha trabajado con los 104 entes locales de todo el territorio del país y mediante de la convocatoria de subvenciones del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias con las entidades.

Las actuaciones se mueven en el marco de las recomendaciones que han incorporado otros programas europeos y se dirigen al conjunto de la sociedad, pero también hay actuaciones que, por su especificidad y de acuerdo con la información facilitada por la Secretaría de Igualdad, Migraciones y Ciudadanía, se dirigen a colectivos más susceptibles de riesgo. El objetivo principal es estimular a los jóvenes para que no se queden al margen de la sociedad, trabajando la igualdad de oportunidades y el reconocimiento, sobre todo a través de las actuaciones que figuran en el marco del Plan de ciudadanía y migraciones en sus dos primeros ejes (interacción en una sociedad diversa y cohesionada e inclusión social de todas las personas con independencia de su origen).

En el nuevo plan indicado se mantienen actuaciones que ya se estaban llevando a cabo con buenos resultados, como el programa “Institutos abiertos para el éxito educativo”, que forma a jóvenes dinamizadores del tiempo educativo no lectivo en los centros educativos de secundaria de máxima complejidad, y se refuerzan actuaciones para profundizar en la inclusión, la interacción, el reconocimiento de la diversidad y el abordaje de la lucha contra las ideologías del odio.

A raíz de los atentados de Barcelona y Cambrils, se incluye la implementación de un estudio independiente sobre la naturaleza y las características del proceso de captación por parte del extremismo violento.

Las actuaciones del trabajo por la paz, la cohesión social y la igualdad de oportunidades pretenden prevenir las causas que conducen a la aparición de la islamofobia y el extremismo violento y se destacan las siguientes actuaciones al amparo de este plan:

- Establecer instrumentos de detección temprana de los fenómenos de islamofobia y extremismos.
- Crear programas de intervención social para abordar los fenómenos de islamofobia y extremismos.
- Difundir narrativas alternativas a los discursos extremistas de las ideologías del

⁵ http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematics/immigracio/politiques_i_plans_dactuacio/pla_2017_2020/.

odio y de los materiales y canales para difundir acciones educativas contra la banalización y el culto a la violencia contra los otros y contra uno mismo, ya sean de carácter islamófobo o que promuevan el extremismo violento.

- Crear programas de reinserción social para personas que han caído en procesos de radicalización hacia el extremismo violento de cualquier signo.
- Desarrollar actuaciones afirmativas de formación específica para que personas de origen extranjero puedan competir en condiciones de igualdad en el acceso al empleo público.
- Rehabilitar a las personas que han caído en el extremismo violento con un programa de apoyo psico-social a las personas en situación de riesgo por extremismo violento y sus familias, y planes individualizados de rescate social de los jóvenes en situación de riesgo por extremismo violento.

Según la Secretaría, también se trabaja en la elaboración y la difusión de un protocolo de prevención, detección e intervención ante los procesos de radicalización en el ámbito de los servicios de acogida y ciudadanía. Este protocolo subsanaría la carencia que, como se ha visto, se detecta en los municipios catalanes en este ámbito.

Además de estas acciones que constan en el Plan, la Secretaría de Igualdad, Migraciones y Ciudadanía ha impulsado actuaciones en colaboración con el mundo local y las entidades sociales a través de los instrumentos previstos a tal fin: el contrato programa y la convocatoria ordinaria de subvenciones a proyectos de entidades.

Entre otras actuaciones, se impulsan programas locales de prevención del racismo, la xenofobia y la islamofobia, así como actuaciones de apoyo al diálogo interreligioso que tienen importancia estratégica en la lucha contra los procesos de radicalización que utilizan la religión como excusa.

También se han realizado diferentes actuaciones formativas dirigidas a trabajadores públicos y profesionales de entidades sociales en referencia a la prevención de estos comportamientos.

1.5. El Registro de entidades religiosas

La libertad religiosa es un derecho fundamental reconocido constitucionalmente y amparado por todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos. El terrorismo yihadista, por otra parte, constituye una clara y severa desviación del islam, tal y como han manifestado reiteradamente todas las congregaciones islámicas reconocidas en España. No obstante, el hecho de que el presunto ideólogo de los atentados del 17 de agosto tuviera la condición de imán en Ripoll obliga a una reflexión sobre la configuración del ejercicio del culto religioso en nuestro país.

En esta línea, el Síndic se ha dirigido a la Dirección General de Asuntos Religiosos para solicitar información sobre el funcionamiento y el alcance del Registro de entidades religiosas. De su respuesta, se desprenden principalmente las siguientes consideraciones:

- La Ley Orgánica 7/1980, de libertad religiosa, establece la creación del Registro de entidades religiosas adscrito al Ministerio de Justicia. Como se trata de un derecho fundamental reconocido en el título I de la CE, se ha interpretado que este registro debe ser único para todo el Estado. No obstante, es necesario recordar que el artículo 161.d del Estatuto establece la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de entidades religiosas.
- La inscripción en el Registro es voluntaria, dado que la libertad religiosa es un derecho que no puede restringirse a las entidades inscritas. No obstante, en la práctica resulta imprescindible la inscripción porque sirve a las entidades religiosas para obtener personalidad jurídica.
- Es un registro público y cualquiera puede consultar las entidades inscritas. Ahora bien, sólo las entidades, no pueden consultarse los estatutos, ni los ministros de culto ni las entidades en proceso de inscripción. Este último dato es importante para que el procedimiento de inscripción tarda seis meses aproximadamente.
- Pueden inscribirse iglesias, confesiones, comunidades religiosas y federaciones,

asociaciones, fundaciones e instituciones. También pueden inscribirse los ministros de culto (obligatorio si quieren tener efectos civiles, aunque no sea un dato público) y los centros de culto (obligatorio en la Administración local para su apertura, disposición 17.ª Ley 27/2013).

- Queda fuera del Registro la inscripción de obispados y parroquias pertenecientes a la Iglesia católica que tienen personalidad jurídica porque la tienen canónica y esta ha sido notificada a los órganos competentes del Estado en virtud del acuerdo Estado Español-santa Sede.

Existe una comisión asesora, en la que participa el director general de Asuntos Religiosos de la Generalitat, que es el órgano que dirime sobre la idoneidad de admisión o no de una entidad en el Registro. Las decisiones pueden ser impugnadas en los tribunales.

En opinión del Síndic, el Registro de entidades religiosas debería ser accesible, como mínimo por las autoridades autonómicas, en toda su extensión. Además, sería necesario valorar la creación de un registro propio, lo más completo posible, que podría ser compartido con el registro central.

2. COORDINACIÓN POLICIAL Y LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

2.1. El marco jurídico actual. El Estatuto de 2006

El artículo 164 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, que es plenamente vigente, incluye dos aspectos especialmente relevantes para entender la atribución de competencias en materia de seguridad.

En primer lugar, el apartado 5 de este precepto establece que “la Policía de la Generalitat-Mossos d’Esquadra tiene como ámbito de actuación el conjunto del territorio de Cataluña y ejerce todas las funciones propias de un cuerpo de policía en los ámbitos siguientes:

- a) La seguridad ciudadana y el orden público.
- b) La policía administrativa, que incluye la que deriva de la normativa estatal.
- c) La policía judicial y la investigación criminal, incluyendo las diferentes formas de crimen organizado y terrorismo, en los términos que establezcan las leyes.”

En este redactado queda claro que el Cuerpo de Mossos d’Esquadra es la policía integral y básica de todo el territorio catalán, y que entre sus funciones figuran las de policía judicial y las de lucha contra el terrorismo. La coletilla “en los términos que establezcan las leyes” no condiciona estas funciones porque ningún texto legal posterior al Estatuto las limita.

En segundo lugar, el apartado 4 del mismo artículo establece que “la Generalitat participa, por medio de una junta de seguridad de composición paritaria entre la Generalitat y el Estado y presidida por el presidente de la Generalitat, en la coordinación de las políticas de seguridad y de la actividad de los cuerpos policíacos del Estado y de Cataluña, así como en el intercambio de información en el ámbito internacional y en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policíacas de otros países. La Generalitat, de acuerdo con el Estado, debe estar presente en los grupos de trabajo de colaboración con las policías de otros países en que participe el Estado”.

La simple lectura de este apartado es meridiana: a diferencia del Estatuto de 1979, que establecía

una presidencia compartida y parecía configurar la Junta de Seguridad como un mecanismo de control del Estado sobre el proceso de creación de la Policía de la Generalitat, el Estatuto de 2006 define una junta presidida únicamente por el presidente de la Generalitat y le otorga la misión de coordinar las políticas de seguridad y la actividad de los cuerpos policíacos y el intercambio de información.

La última frase de este párrafo también es tajante: el Estatuto prevé la presencia de la Generalitat en los grupos de trabajo con policías de otros países. Esta participación internacional debía concretarse “de acuerdo con el Estado”.

2.2. Las principales deficiencias detectadas

La Junta de Seguridad de Cataluña prácticamente no se ha reunido desde la aprobación del Estatuto. De hecho, ha estado más de ocho años sin hacerlo, los últimos dos y medio, con un nivel 4 sobre 5 de alerta terrorista, siempre por la negativa del Gobierno del Estado. Además, el Estado hasta ahora no ha facilitado la participación de la Policía de la Generalitat-Mossos d’Esquadra (PG-ME) en organismos internacionales.

Es muy difícil de evaluar hasta qué punto la obstaculización de la presencia del Cuerpo de Mossos d’Esquadra en la coordinación e inteligencia a escala estatal e internacional puede haber tenido incidencia en la comisión de los atentados del 17-A. En todo caso, lo que es seguro es que no contribuyó a prevenirlos y que suponen incumplimientos flagrantes de la legalidad vigente.

2.2.1. La Junta de Seguridad de Cataluña: una parálisis injustificada

El 10 de julio de 2017 tuvo lugar una reunión de la Junta de Seguridad de Cataluña. La última había tenido lugar el 3 de marzo de 2009: ocho años y cuatro meses sin ninguna reunión. De 2004 a 2009, la Junta se había reunido de forma prácticamente anual. Este hecho es de una gravedad extrema y más teniendo presente que desde hace casi tres años España está en un nivel 4 sobre 5 de alerta terrorista. En cambio, a pesar de que la Junta de Seguridad del País Vasco ha sido

también un largo período sin mantener ninguna sesión (cinco años), sí pudo reunirse en el año 2012 y se volvió a reunir el 14 de junio de este año.

En opinión de esta institución, el Gobierno del Estado podría haber contraído algún tipo de responsabilidad jurídica por haber mantenido paralizado un organismo definido y reforzado en el Estatuto de Autonomía y que ejerce un papel fundamental en la garantía del derecho a la seguridad de los ciudadanos de Cataluña.

En la reunión de la Junta de Seguridad de Cataluña de 10 de julio de 2017 se acordó la entrada del Cuerpo de Mossos al Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) y la creación de una comisión para estudiar el acceso a Europol. En los próximos apartados se hará referencia a ambas cuestiones.

Cabe señalar que la Junta de Seguridad fue convocada de nuevo por el presidente de la Generalitat el 28 de septiembre para analizar los dispositivos de seguridad de cara a la jornada del primero de octubre, para ejercer así su papel de coordinación de los cuerpos policiales del Estado y de Cataluña.

2.2.2. La incorporación tardía del Cuerpo de Mossos d'Esquadra al CITCO

El CITCO es el máximo órgano de coordinación en la información contra el terrorismo en el Estado español. Fue creado mediante el Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, a partir de la integración del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) y del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO). Depende de la Secretaría de Estado de Seguridad y tiene el nivel orgánico de una subdirección general.

Corresponde al CITCO “la recepción, la integración y el análisis de la información estratégica disponible en la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada, terrorismo y radicalismo violento, el diseño de estrategias específicas contra estas amenazas, así como, en su caso, el establecimiento de criterios de actuación y de coordinación operativa de los organismos actuantes en los supuestos de

coincidencia o concurrencia en las investigaciones”. Más concretamente, le corresponde:

- a) Recibir, integrar y analizar informaciones y canalizar la información a las fuerzas y los cuerpos de seguridad del Estado.
- b) Establecer los criterios de coordinación y actuación conjunta de las unidades operativas de los diferentes cuerpos.
- c) Elaborar informes anuales.
- d) Elaborar y difundir estadísticas.
- e) Desarrollar las competencias específicas que las disposiciones y los acuerdos nacionales e internacionales encomiendan al Ministerio del Interior.

El CITCO está estructurado básicamente en dos divisiones: el antiterrorista y la del crimen organizado. También tiene una oficina nacional de información de pasajeros (PNR) y la Unidad de Policía Judicial para delitos de terrorismo.

Hasta hace bien poco ha estado integrado por miembros del Cuerpo Nacional de Policía (CNP), de la Guardia Civil, del Servicio de Vigilancia Aduanera, funcionarios de instituciones penitenciarias, miembros de las fuerzas armadas y personal del Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Durante los últimos años, y hasta el atentado del agosto de 2017, el Cuerpo de Mossos d'Esquadra ha sido invitado a algunas de las reuniones de este organismo, pero en ningún caso a todas ni a la mayoría.

De hecho, en noviembre de 2015, después de que el entonces consejero de Interior de la Generalitat, Jordi Jané, solicitara por escrito que los Mossos d'Esquadra formaran parte del CITCO, el entonces ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, respondía que buscaría la forma más eficaz para posibilitarlo, pero que habría condiciones. La realidad es que, más allá de la presencia como invitados en alguna sesión, la integración no se produjo en esta etapa, hecho que conlleva una grave responsabilidad, como mínimo política, dada la situación de alerta antiterrorista.

Como se ha señalado, en la Junta de Seguridad de Cataluña del 10 de julio de 2017 se acuerda la incorporación permanente del Cuerpo de Mossos d'Esquadra al CITCO. Así, el actual

ministro del Interior, Juan Ignacio Zoido, subsanaba la situación de obstrucción de la etapa anterior. En realidad, sin embargo, es que hasta después de los atentados del mes de agosto que el juez de la Audiencia Nacional, Fernando Andreu, que dirige las investigaciones, decide que el Cuerpo de Mossos d'Esquadra se integre en el CITCO.

De esta forma, los Mossos d'Esquadra asisten a la reunión del CITCO del 7 de septiembre de 2017 después de que la Audiencia Nacional, en la reunión del 24 de agosto, decidiera que el CITCO, del cual los Mossos aún no formaban parte a pesar de la decisión de la Junta de Seguridad, ganara peso como organismo de coordinación en la segunda fase de la investigación de los atentados del 17 de agosto.

Según el experto en seguridad Roman Echaniz ("El CITCO, los Mossos, los Forales y la Ertzaintza", Nueva Tribuna, 14 de julio de 2017):

"El CITCO ha culminado con éxito la incorporación en su seno tanto de la Ertzaintza como de los Mossos d'Esquadra, quedando tan solo para su integración la Policía Foral de Navarra, la cual participa ya de sus reuniones. Difícilmente se podía hablar de coordinación y eficacia en su grado más óptimo si por razones políticas, ambas policías autonómicas quedaban fuera de la elaboración de inteligencia estratégica y prospectiva, así como de la coordinación de las estrategias nacionales contra el terrorismo y el crimen organizado. Deber de tenerse presente, que tanto la misión como las funciones de la Ertzaintza, los Mossos d'Esquadra y la Policía Foral, están orientadas a convertirlas en policías integrales y de referencia en sus respectivas comunidades, con independencia de cuantas competencias pudieran mantener tanto la Policía Nacional como la Guardia Civil".

2.2.3. Europol y otros organismos internacionales

Desde hace mucho tiempo el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat reivindican la participación del Cuerpo de Mossos d'Esquadra en foros y reuniones de trabajo de carácter internacional en las que se traten materias de que el Cuerpo tiene la responsabilidad en Cataluña, incluida Interpol, Europol y Sirere. El Gobierno español se ha negado repetidamente, a

pesar de que la PG-ME, una vez finalizada el despliegue territorial en el año 2008, es destinataria y ejecutora de los requerimientos que llegan del exterior, tal y como lo son el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

La Oficina Europea de Policía (Europol: European Police Office) es la agencia de la Unión Europea que gestiona la información criminal y de seguridad, y ha adquirido un papel especialmente relevante dada la amenaza concretada en varios casos de actuación del terrorismo de raíz yihadista en Europa. Su sede central está en La Haya.

Expertos en seguridad como la profesora de Criminología y Seguridad de la Universidad Camilo José Cela de Madrid, Andreea Marica ("Policías autonómicas y Europol", *El Periódico*, 22/08), defienden que los Mossos d'Esquadra tengan un acceso directo a Europol, que sean autoridades competentes y que tengan sus funcionarios de enlace en la sede de la Agencia Europea de Seguridad. También defienden su colaboración activa con los centros de especialización de Europol: Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3), Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC) y Centro Europeo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (EMSC).

La autora señala: "Para una efectiva cooperación policial internacional, en lo que a España respecta, parece ser que quiere empezar la casa por el tejado en tanto que aún se resiste a solucionar sus carencias internas y, por consecuencia, a autorizar a las Policías Autonómicas a tener un acceso directo a Europol y a considerarlas por lo tanto Autoridades Competentes respetando así la ampliación de la definición de este concepto que viene expresamente previsto en el Reglamento de Europol, reconociendo como tal a todas las fuerzas y todos los servicios con funciones de policía, así como las autoridades públicas que sean responsables en los Estados Miembros de la prevención y la lucha contra los actos delictivos que sean competencia de Europol".

Se trata, pues, de un caso flagrante en que determinadas concepciones políticas han impedido la presencia de la Policía de la Mossos d'Esquadra a Europol, con la

consecuencia de un déficit de información para el Cuerpo de Mossos, especialmente grave en una etapa de alerta 4 sobre 5 en materia antiterrorista. Como resalta Andreea Marica, “la inmediatez puede representar un elemento crucial para el buen fin de las investigaciones”. Técnicamente no tiene discusión: es un problema político que hay que solucionar de forma inmediata.

De hecho, pocos días después de los atentados en Cataluña, la portavoz de Europol, Tine Hollevoet, desmintió la vicepresidenta del Gobierno español, que había alegado que eran las normas de Europol las que dificultaban la incorporación de los Mossos. Hollevoet recordó que la decisión debía adoptarla el Estado español (“Europol asegura que el ingreso de los Mossos depende exclusivamente del Estado”, *El Punt Avui*, 23 de agosto de 2017).

Así mismo, el sindicato europeo de policías Eurocop llevaba tiempo advirtiendo que la ausencia de los Mossos d’Esquadra de las bases de datos de Europol podía comprometer la seguridad en toda Europa. La presidenta del sindicato europeo de policías, Àngels Bosch, añadía que no entendía “esta politización” (“Eurocop alerta que la exclusión de los Mossos d’Esquadra de Europol puede comprometer la seguridad de toda Europa”, *La Vanguardia*, 21 de junio de 2017, dos meses antes de los atentados).

2.2.4. Un tratamiento diferente al del País Vasco

El 3 de mayo de 2017 se anuncia un acuerdo entre el Gobierno del PP y el grupo parlamentario del PNV en el Congreso de los Diputados para aprobar los presupuestos del Estado de 2017. El acuerdo incluye varias medidas favorables en el País Vasco (rebaja del cupo, etc.) y medidas de coordinación de la seguridad, entre otros, para incrementar la plantilla de la Ertzaintza y para que la policía vasca ingrese en los foros europeos de decisión.

En aplicación de este acuerdo, la Junta de Seguridad del País Vasco se reunió el 14 de junio. Entre otros aspectos, se acordó la participación de la Ertzaintza en los foros estatales de intercambio de información y toma de decisiones y se decidió ampliar el acceso a los sistemas de información policial

europaea. Sin embargo, entre los mecanismos de clarificación y delimitación competencial en temas de actuación policial, se acordó la incorporación de la Ertzaintza como agente habilitado para llevar a cabo “persecuciones en caliente”, las cuales, en virtud del Tratado de Schengen, permiten entrar por tierra en otro país para capturar a un fugitivo. También se decidió “la integración de la policía vasca al CITCO y al sistema de alerta primera e información policial europea (Europol, Siena y Sirene)”. Y se aprobaron “protocolos pertinentes para el intercambio de datos estadísticos de criminalidad o de intercambio de información en los casos de violencia de género”.

La relación de la reunión de la Junta de Seguridad y el acuerdo político entre PP y PNV para aprobar los presupuestos de 2017 es lo suficientemente evidente. Como anécdota, los sindicatos del Cuerpo Nacional de Policía, CEPO, UFP y SPP, contrarios a otorgar estas facultades a la Policía Vasca, emitieron un comunicado el 15 de junio titulado “Junta de Seguridad del País Vasco: la Seguridad pública, otra vez víctima de los intereses políticos”, en que, después de mencionar los acuerdos de la Junta, afirmaban: “Son sólo algunas de las cesiones que el Gobierno, tras años y años de negativa atendiendo a motivos estrictamente legales, ha decidido hacer al Ejecutivo vasco para recibir sus votos en la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales”.

El hecho de que los acuerdos de la Junta de Seguridad de Cataluña no otorguen las mismas facultades al Cuerpo de Mossos d’Esquadra, con la misma intensidad y el mismo calendario, parece un caso de discriminación injustificada. Y, por otra parte, sería necesario analizar posibles responsabilidades políticas por haber mantenido el Cuerpo de Mossos d’Esquadra fuera de los organismos de coordinación policial europea, a pesar de las reiteradas peticiones del Gobierno y el Parlamento de Cataluña.

2.2.5. El imán de Ripoll como supuesto de falta de coordinación entre cuerpos policiales?

Parece lo suficientemente claro el papel destacado en la dirección del grupo terrorista del imán de Ripoll, Abdelbaki Se Satty. Esta persona fue condenada a cuatro años de

prisión por tráfico de drogas. En 2004 salió con una orden de expulsión de España que finalmente no se hizo efectiva por decisión judicial.

Parece que en 2005 la Policía Nacional lo investigó porque sospechaba que daba apoyo logístico a Al-Qaeda, y parece que también había tenido relación con detenidos a la operación antiyihadista de 2007 (Chacal I).

Todas estas informaciones no llegaron al Cuerpo de Mossos d'Esquadra, según ha manifestado el propio Cuerpo. También la Asociación Unificada de la Guardia Civil i el Sindicato Unificado de Policía, en un comunicado del 22 de agosto, afirmaban que las autoridades catalanas “tenían desconocimiento” del hecho de que el imán Abdelbaki Se Satty era “discípulo de uno de los principales detenidos en la operación de la Policía Nacional contra el terrorismo yihadista Chacal I en el año 2007”. Y añadían que este hecho “evidencia una vez más la vulneración flagrante de los acuerdos de cooperación, así como el funcionamiento deficiente de los mecanismos de comunicación entre las fuerzas y los cuerpos policiales de nuestro país”.

En el momento de cerrar este informe, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) confirmaba que había estado en contacto con Es Satty, para captarlo como confidente, lo que también habrían intentado otros cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. De hecho, esta posibilidad ya la insinuaban algunas fuentes pocos días después de los atentados.⁶ La investigación judicial sobre los atentados está bajo secreto de sumario y la comparecencia del director del CNI ante la comisión de fondos reservados del Congreso está prevista a puerta cerrada, razón por la cual será difícil conocer si esta relación con los servicios secretos se materializó o no, y si fue un obstáculo para el intercambio de información entre fuerzas de seguridad. En cualquier caso, la trascendencia de esta circunstancia exige la máxima transparencia y haría aconsejable

una explicación del Gobierno del Estado y una investigación exhaustiva.

2.2.6. Obstáculos a la nueva promoción de Mossos

La última promoción salió del Instituto de Seguridad Pública en el año 2012, hace cinco años. En el año 2017 se incluyó en los presupuestos de la Generalitat una nueva promoción de 500 mossos, que, en el mejor de los casos, saldría del Instituto de Seguridad Pública en el año 2018, seis años después de la anterior promoción.

El Ministerio de Hacienda presentó un requerimiento a la Generalitat para que no sacara adelante la convocatoria, desconociendo la necesidad de nuevos mossos d'esquadra después de cinco años sin nuevas promociones, de las previsiones de necesidades realizadas por la Junta de Seguridad de Cataluña y prescindiendo de la situación de alerta terrorista que hacía más imprescindibles que nunca los nuevos policías.

Después de los cambios introducidos por la Generalitat en la convocatoria, en que se diferencia una de 50 mossos y una segunda de 450, parece que el conflicto no ha continuado.

2.3. La ausencia de debate en el Parlamento de Cataluña y en el Congreso de Diputados

Los atentados tuvieron lugar el 17 de agosto y conllevaron diferentes actuaciones los días siguientes. Aun así, en todo el mes de septiembre y de octubre ni el Parlamento de Cataluña ni el Congreso de los Diputados celebraron ninguna sesión monográfica, de pleno o de comisión de interior, en que, mediante la comparecencia de las máximas autoridades políticas y de mandos policiales, se analizaran los atentados, las labores de prevención, las investigaciones en curso y las medidas que se hubieran podido adoptar para prevenir acontecimientos de estas características. En el caso del Congreso, que

⁶ Según información aparecida en diversos medios: *La Vanguardia* (<http://www.lavanguardia.com/politica/20171117/432942660019/abdelbaki-es-satty-iman-ripoll-cni-atentados-catalunya.html>) TV3 (<http://www.ccma.cat/324/el-cni-admet-que-limam-de-ripoll-va-ser-confident-seu/noticia/2821739/>), etc. de 17 de noviembre, a partir de una noticia aparecida en OK Diario el día anterior (<https://okdiario.com/investigacion/2017/11/16/iman-ripoll-monto-celula-yihadista-matanza-rambla-confidente-del-cni-1520606>). También: <http://www.lavanguardia.com/politica/20171118/432954124996/el-cni-admite-que-tanteo-como-confidente-al-iman-de-ripoll.html>, de 18 de noviembre.

ha funcionado con normalidad durante este período, este desinterés resulta inexplicable.

En cuanto al Parlamento de Cataluña, el consejero de Interior pidió comparecer a petición propia y los grupos parlamentarios presentaron la misma solicitud. La difícil situación política que vive Cataluña, que ha culminado con la disolución del Parlamento por parte del Gobierno español el 27 de octubre, puede explicar, pero no justificar, que el Parlamento no haya analizado ni valorado los hechos. Es necesario que el Parlamento se reúna para hacerlo una vez constituido a partir de las elecciones del 21D.

2.4. La necesidad de un nuevo marco jurídico en Cataluña que regule el sistema de policía

Unos de los problemas que se detectan al analizar la seguridad pública es la necesidad de crear un auténtico sistema de policía que delimite de forma clara las funciones del Cuerpo de Mossos d'Esquadra y de las policías locales.

Hoy en día el Cuerpo de Mossos d'Esquadra se sitúa en torno a los 17.500 efectivos, que se incrementarán hasta los 18.000 cuando se incorpore la nueva promoción. Las policías locales están repartidas en 214 cuerpos policiales que suman 10.900 efectivos.

La complejidad de un modelo basado en esta diversidad es lo bastante evidente y parece claro que el marco jurídico que regula la seguridad y el sistema de policía necesita una actualización a fondo. Las leyes que lo regulan son:

- Del año 1991, la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales
- Del año 1994, la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Mossos d'Esquadra
- Del año 2003, la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña

Las tres leyes son anteriores al Estatuto de Autonomía de 2006 y a la finalización del despliegue territorial del Cuerpo de Mossos d'Esquadra el año 2008, dos hechos que han

modificado de forma sustancial la situación desde que se aprobaron estas leyes hace veintiséis, veintitrés y catorce años, respectivamente. Tan sólo la Ley 10/2007, de 30 de julio, del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, es posterior a la entrada en vigor del Estatuto.

Así, sería necesaria una ley del sistema de policía de Cataluña, anunciada por todos los consejeros de Interior de los últimos gobiernos de la Generalitat. El Síndic tiene conocimiento de que se han elaborado varios anteproyectos de esta ley, pero en ningún caso han llegado a ser aprobados por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat y enviados al Parlamento.

A pesar de las dificultades del momento actual, en cuanto se constituya el Parlamento que salga de las elecciones del 21D, hay que iniciar un debate del Departamento de Interior con las entidades municipalistas (Federación de Municipios de Cataluña y Asociación Catalana de Municipios), asociaciones de mandos policiales y sindicatos policiales para avanzar en el redactado, que debería ser cuanto más consensuado mejor.

Esta ley debería tener tres objetivos principales:

- a) Delimitar de forma clara y precisa las funciones de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y de las policías locales, y los instrumentos de coordinación entre los dos cuerpos.
- b) Crear un auténtico Sistema de Policía de Cataluña que permita a las policías locales disponer de los medios de todo tipo que necesitan y, al mismo tiempo, que avance hacia un funcionamiento lo más unificado posible de todos los cuerpos de policía local. Se trata de ejercer las funciones tradicionales de coordinación de las policías locales de que dispone la Generalitat desde 1979 y añadir las derivadas de la ordenación de las policías locales, concepto que aparece en el Estatuto de 2006.
- c) Introducir en la formación del Cuerpo de Mossos y de las policías locales contenidos relacionados con la necesidad de prevenir y hacer frente al terrorismo de tipo yihadista.

Hay que tener presente también que otras comunidades autónomas también están renovando sus instrumentos de coordinación

de las policías locales. Así, el País Vasco ha impulsado un proceso selectivo unificado de ingreso en la categoría de agente de la escala básica de Policía Local del País Vasco, el Gobierno de Navarra ha elaborado un anteproyecto de ley foral de las policías de Navarra (aplicable a la Policía Foral y las policías locales) y las Cortes Valencianas están discutiendo el Proyecto de ley de la Generalitat de coordinación de policías locales de la Comunidad Valenciana.

Es imprescindible que la Generalitat recupere el papel destacado que había ejercido en este campo en los años ochenta y noventa, y que emprenda la renovación del marco jurídico vigente hasta ahora a partir de las nuevas competencias delimitadas en el Estatuto de 2006, de la situación actual de presencia policial en el territorio, de los nuevos peligros que afectan a la seguridad y analizando las experiencias de otras comunidades autónomas.

3. CONCLUSIONES

La radicalización es un fenómeno complejo en que concurren factores como la dificultad para construir una identidad cultural múltiple en un país donde la interculturalidad aún no está bien arraigada, las bajas expectativas de éxito en el ámbito escolar y en el laboral, la baja autoestima y la frustración, entre otros. Es necesario que las políticas públicas, en los diferentes niveles de la Administración, incidan en estos elementos. Y que lo hagan sin caer en la islamofobia y en la exclusión social, es decir, en línea con lo que promueve la Moción 151/XI del Parlamento de Cataluña.

La escuela, como institución, y en todas las etapas educativas, tiene la función de fomentar la interculturalidad y la diversidad como valores positivos, en aras de formar a ciudadanos para vivir en una sociedad plural e inclusiva.

En este sentido, los protocolos que se han adoptado en el marco del sistema educativo son una herramienta que, en tanto que permiten la formación de los maestros y profesionales de la enseñanza y el trabajo profundizado y real de la interculturalidad en las escuelas, son muy positivos para la lucha contra la discriminación y las ideologías del odio. Cabe destacar, sin embargo, que las escuelas y los profesionales de la enseñanza no pueden convertirse en estamentos pseudopoliciales de detección de conductas delictivas o predelictivas, puesto que su finalidad principal es educar y generar un marco de convivencia y confianza entre el alumnado y el profesorado.

Los municipios catalanes no disponen de ningún protocolo ni mecanismo específico de prevención y detección del radicalismo, si bien los profesionales de los servicios sociales realizan actuaciones de prevención o coordinación con otros servicios. El Plan de ciudadanía y de las migraciones 2017/2024 de la Secretaría de Igualdad, Migraciones y Ciudadanía puede ser una herramienta útil al servicio de los ayuntamientos, y es preciso dotarla de

recursos humanos y materiales para que pueda hacerse su desarrollo efectivo.

En cuanto a la seguridad, la visión que parece tener el Gobierno estatal es que en realidad es una competencia del Estado, en que en todo caso puede colaborar de forma subsidiaria la Generalitat; y, por otra parte, en cuanto a los cuerpos policiales, que hay dos policías de verdad, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, y unas policías subsidiarias y subordinadas, el Cuerpo de Mossos d'Esquadra y las policías locales.

Esta es una visión basada en criterios ideológicos, que colisiona con el marco jurídico vigente, sobre todo con el Estatuto de 2006 y el modelo policial establecido en Cataluña desde 1994. Un modelo en que los Mossos d'Esquadra debían sustituir progresivamente en el territorio la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía como policía integral. Este acuerdo permitió el inicio del despliegue del Cuerpo de Mossos d'Esquadra en el territorio, en el mismo año 1994, empezando por la comarca de Osona, su llegada a la ciudad de Barcelona en el año 2005 y la finalización del despliegue en el año 2008. A partir de aquel momento, el Cuerpo de Mossos d'Esquadra pasaba a prestar el servicio policial básico en todo el territorio catalán.

Como es fácil de observar, este proceso se llevó a cabo coincidiendo con gobiernos socialistas y populares en el Estado español. De hecho, en el año 2000, el 4 de diciembre, la Junta de Seguridad de Cataluña acordó la participación “activa, ordinaria y permanente” del Cuerpo de Mossos en cuestiones de terrorismo. El Estatuto de 2006 supuso la consolidación legal de este modelo, respetado por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2010.

Los cuerpos y las fuerzas de seguridad del Estado, y sus responsables políticos, deben asumir la plenitud de capacidades y competencias de la PG-ME en cualquier materia policial, incluida la lucha contra el terrorismo, y mejorar su coordinación a través de la Junta de Seguridad, el intercambio de información y la integración en todas las estructuras de cooperación relevantes a escala nacional e internacional.

4. RECOMENDACIONES

1. **Con carácter general**, las administraciones deben fomentar un discurso de integración y de prevención de conductas racistas, de discriminación, de enaltecimiento de la violencia y del odio, poniendo énfasis en la población joven que está inmersa en un proceso de búsqueda de identidad, y también prestando atención a algunos procesos de integración y socialización, vinculados a la identidad basada en la religión y las dificultades vinculadas a los procesos migratorios. A continuación, se señalan las principales actuaciones que se recomienda llevar a cabo por ámbitos específicos.

2. En las escuelas:

- En cuanto a los factores de riesgo vinculados al contexto escolar, continuar promoviendo acciones de sensibilización que permitan favorecer la inclusión y combatiendo estereotipos y prejuicios a través del conocimiento de diferentes culturas religiosas y la gestión de conflictos, mediante la formación del profesorado en educación intercultural.
- Reforzar el aprendizaje de las lenguas de origen para trabajar los vínculos entre iguales en los diferentes espacios de socialización de los alumnos.
- Trabajar el aprendizaje del idioma entre el alumnado y las familias de origen extranjero para favorecer la integración de las familias en las comunidades escolares.
- Tratar cualquier caso de sufrimiento que pueda afectar al alumnado, en primer lugar, desde la vertiente educativa, si es necesario, con la asistencia de los servicios sanitarios o sociales, y, en segundo lugar, si existen indicios de radicalización y posible conducta delictiva, trasladarlo a los cuerpos policiales.
- Abordar las dificultades y carencias en las políticas para combatir la segregación escolar y fomentar la cohesión social – reforzando actuaciones destinadas a este fin, como el programa “Institutos abiertos para el éxito educativo”, que forma a jóvenes dinamizadores del tiempo educativo no

lectivo en los centros educativos de secundaria de máxima complejidad– y fortalecer actuaciones para profundizar en la inclusión, la interacción, el reconocimiento de la diversidad y el abordaje de la lucha contra las ideologías del odio.

- Revisar el PRODERAI a la vista de los resultados obtenidos en la primera evaluación después de su implementación el curso 2016-2017 y las críticas recibidas.

3. En el ámbito de la protección de la infancia y adolescencia, trabajar en la actualización del Protocolo de actuación entre la Secretaría de Infancia y Adolescencia y la Dirección General de Policía para garantizar la protección de los niños y adolescentes en situación de riesgo o desamparo que se pueden ver inmersos en procesos de exclusión y/o radicalización extremista.

4. En los centros de privación de libertad, actualizar y poner en marcha los nuevos protocolos de detección y prevención de radicalización yihadista en centros de privación de libertad, tanto en cuanto a los adultos como los centros de justicia juvenil.

5. En referencia a los servicios sociales:

- Implementar y reforzar, con la dotación pertinente, las actuaciones previstas en el Plan de ciudadanía y de las migraciones 2017/2020, en colaboración con el mundo local y las entidades sociales.
- Elaborar y difundir un protocolo de prevención, detección e intervención ante los procesos de radicalización en el ámbito de los servicios de acogida y ciudadanía, en los términos del Plan de ciudadanía y de las migraciones de la Secretaría de Igualdad, Migraciones y Ciudadanía.

6. El Registro de entidades religiosas del Ministerio de Justicia debería ser accesible, al menos por las autoridades autonómicas, en toda su extensión. Además, habría que valorar la creación de un registro propio en Cataluña, lo más completo posible, que podría ser compartido con el registro central.

7. En cuanto a los cuerpos de seguridad:

- Reunir de forma periódica y normalizada, y siempre y cuando las circunstancias lo aconsejen, la Junta de Seguridad de Cataluña.
- Consolidar la presencia de pleno derecho del Cuerpo de Mossos d'Esquadra en el CITCO.
- Posibilitar de forma inmediata la presencia del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, con la consideración de autoridad competente, dentro de Europol, así como en el resto de organismos de coordinación y de intercambio de información a escala internacional.
- En el caso del Gobierno del Estado, remover los obstáculos a la necesaria ampliación de la plantilla del Cuerpo de Mossos d'Esquadra.
- Convocar, en cuanto sea posible, una sesión plenaria del Parlamento de Cataluña o de la Comisión de Interior, así como del Congreso de los Diputados, para analizar y valorar los atentados, así como la actuación de los poderes públicos en este caso.
- Impulsar, a la mayor brevedad, las negociaciones que puedan dar lugar a la elaboración y posterior aprobación parlamentaria de la Ley del sistema de policía de Cataluña.
- Reclamar una investigación exhaustiva y transparente sobre la condición o no d'Abdelbaki Es Satty como confidente policial y si ello afectó de algún modo a la coordinación entre cuerpos, con las reponsabilidades que se deriven.
- En la actuación policial, garantizar que los cuerpos policiales no utilicen perfiles étnicos ni religiosos en las labores de patrullaje y seguridad ciudadana.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

