



# SAL A LA CALLE... SI TE ATREVES

Tres años de la aplicación de la Ley  
Orgánica de Seguridad Ciudadana

**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



**Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan en favor del respeto y la protección de los derechos humanos.**

**Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otras normas internacionales.**

**Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.**

© Amnistía Internacional España

© Reservados todos los derechos. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Fecha de cierre del informe: 26 de junio de 2018.

Amnistía Internacional España

C/ Fernando VI, n.º 8 – 1º izda  
28004 Madrid  
Tel.: 91 310 12 77  
Este informe puede descargarse en: [www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org)

Foto de portada: Centenares de personas se manifiestan por las calles del centro de Murcia para reclamar el soterramiento de las vías del tren, ante la llegada del AVE en superficie a Murcia. © EFE/Marcial Guillén

# ÍNDICE

<b>1. SE CONSOLIDA EL DETERIORO DE LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y REUNIÓN PACÍFICA</b> .....	<b>5</b>
Cifras y datos ante la aplicación del Código Penal y de la Ley de Seguridad Ciudadana....	6
<b>2. LA MORDAZA AL ACTIVISMO SOCIAL, Y AL DERECHO A INFORMAR CON LIBERTAD Y SIN AMENAZAS</b> .....	<b>10</b>
<b>3. LA PREOCUPANTE INACCIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS</b> .....	<b>17</b>
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>20</b>
Anexo I. Recomendaciones concretas al articulado de la ley de seguridad ciudadana....	22
Anexo II. Información sobre el compromiso asumido por los partidos políticos en los programas electorales, propuestas de ley y recursos ante el TC .....	26

**«Que tenemos un problema de libertad de expresión aquí, parece una broma. Contar a los españoles que aquí tenemos un problema para ejercer el derecho de manifestación [...] ni una sola persona desde que se aprobó la LOSC me ha dicho ni una sola palabra de este asunto. Tan sólo he oído hablar de este asunto en esta cámara».**

Mariano Rajoy (Congreso de los Diputados, 14 de diciembre de 2016)

# 1. SE CONSOLIDA EL DETERIORO DE LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y REUNIÓN PACÍFICA

El 1 de julio de 2018 se cumplen tres años de la entrada en vigor de las reformas del Código Penal (en adelante CP) y de la Ley Orgánica de la Seguridad Ciudadana (en adelante LOSC)<sup>1</sup> aprobadas por el Parlamento en 2015.<sup>2</sup> Amnistía Internacional ha mostrado preocupación ante algunas de las disposiciones contenidas en ambas leyes, habida cuenta de la regresión que conllevan respecto del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión e información.

En particular, la organización analizó las reformas del CP y la LOSC cuando aún se encontraban en fase de tramitación parlamentaria, lamentando que ambas reformas limitaran ilegítima, innecesaria y desproporcionadamente el ejercicio de la libertad de expresión, reunión pacífica e información. Además, sin establecer ningún mecanismo de control para impedir posibles abusos, la LOSC ampliaba los poderes y la discrecionalidad de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en sus intervenciones relativas a la seguridad ciudadana, pudiendo sancionar comportamientos protegidos por las normas internacionales de derechos humanos.<sup>3</sup>

Lamentablemente, ambas reformas salieron adelante con los votos del partido en el Gobierno, a pesar del rechazo del resto del arco parlamentario. En lo referente a la LOSC, Amnistía Internacional destaca su preocupación por la discrecionalidad que otorga a los miembros de los cuerpos policiales para valorar qué conductas pueden ser susceptibles de considerarse como desobediencia, falta de respeto o resistencia a la autoridad, lo cual, sin ir acompañada de adecuados mecanismos de control y rendición de cuentas, facilita comportamientos abusivos y arbitrarios, que pueden salir reforzados ante la prevalencia de la posición de la administración frente a la ciudadanía. Igualmente, la organización lamenta que el texto haya introducido nuevas sanciones a formas legítimas de protesta y libertad de expresión e información, además de incrementar la cuantía de otras que ya habían sido objeto de preocupación de Amnistía Internacional en el pasado.<sup>4</sup>

En relación con el Código Penal, a Amnistía Internacional también le preocupa que la configuración de los delitos contra el orden público ponga en riesgo el ejercicio del derecho de reunión pacífica, ya que

- 
- 1 Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal; Ley 2/2015 por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo, y Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
  - 2 Estas modificaciones fueron aprobadas únicamente con los votos del Partido Popular, que ostentaba la mayoría absoluta en ambas cámaras durante la X legislatura. Ambos textos contaron con la oposición del resto de grupos políticos con representación parlamentaria. Incluso a nivel internacional, varios expertos de Naciones Unidas expresaron su preocupación sobre ambas leyes a través de un comunicado conjunto, denunciando que algunos de los preceptos contenidos en ambos textos podían suponer una restricción desproporcionada a los derechos de libertad de reunión, expresión e información. Comunicado disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>
  - 3 Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.
  - 4 Estas preocupaciones se desarrollarán más ampliamente en el apartado 3 de este documento.

la modificación de algunos delitos, como los de «atentado» y «desórdenes públicos», puedan conllevar la criminalización de la sola participación en la protesta. Además, la vaguedad y escasa precisión de la definición del delito de «terrorismo» puede suponer la persecución y criminalización como terroristas de conductas que no revestirían tal naturaleza de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos. En particular, la organización ha alertado de que una definición excesivamente general de los artículos que castigan el «enaltecimiento» y la «apología» del terrorismo podrían conllevar la criminalización de afirmaciones y manifestaciones amparadas por el derecho a la libertad de expresión.<sup>5</sup>

En definitiva, para Amnistía Internacional, ya desde el momento de su aprobación, la LOSC, junto con la reforma del CP en materia de orden público y medidas antiterroristas, era un paso en la dirección equivocada, y alejaba a España del cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.<sup>6</sup>

A lo largo de estos tres años de vigencia de ambas leyes, Amnistía Internacional ha documentado casos, recopilado testimonios y recabado datos oficiales que muestran que tanto el CP como la LOSC han sido aplicados para procesar penalmente o sancionar administrativamente a personas usuarias de redes sociales, artistas, raperos, activistas sociales o periodistas, por expresiones que se encuentran comprendidas dentro de los derechos a la libertad de expresión e información. Igualmente, los datos y testimonios recogidos por la organización también muestran cómo continúan imponiéndose sanciones en el contexto de manifestaciones o actos de protesta, en los que no ha habido ningún tipo de incidente violento o altercado. Por lo tanto, Amnistía Internacional ha constatado de forma fehaciente cómo ambas legislaciones han incidido de forma negativa sobre el ejercicio de los derechos humanos.<sup>7</sup>

A juicio de Amnistía Internacional, esta tendencia tiene un profundo efecto paralizante entre la ciudadanía al crear un entorno en el que se teme, de forma creciente, expresar opiniones alternativas, reivindicar derechos públicamente o incluso informar.

## Cifras y datos ante la aplicación del Código Penal y de la Ley de Seguridad Ciudadana

Igual que la reforma de la LOSC en 2015 no puede desligarse de la modificación legislativa del CP, tampoco puede desligarse del contexto socioeconómico que se vivió en España a partir de 2008, y especialmente entre 2011 y 2014, donde la pérdida de puestos de trabajo, unida a los recortes en prestaciones y derechos sociales, llevó a numerosos colectivos a protestar en la calle ya fuese en forma de huelgas, manifestaciones o concentraciones. Esta protesta social tuvo una respuesta represiva por parte de las autoridades y las Fuerzas de Seguridad del Estado a través del uso excesivo de la fuerza.<sup>8</sup>

Amnistía Internacional ha hecho un seguimiento de las preocupaciones manifestadas desde 2014, y en julio de 2017 publicó un informe al cumplirse dos años de la entrada en vigor de la LOSC, cuyo objeto era analizar el impacto de dicha ley en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, reunión e información. Entre las cuestiones señaladas en este informe, la organización identificó a activistas sociales, miembros de plataformas sociales y profesionales de la información como colectivos especialmente afectados por

---

5 Véase el informe de Amnistía Internacional, de abril de 2014, Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley de reforma del Código Penal.

6 Véase: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-una-doble-ofensiva-ataca-derechos-y-libertades-de-ciudadanos-espanoles-migrantes-y-refugi/>

7 Fundamentalmente, el informe España: Activistas sociales y el derecho a la información, en el punto de mira. Análisis sobre la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, de 23 de junio de 2017, y el informe Tuitea... si te atreves. Cómo las leyes antiterroristas restringen la libertad de expresión en España, de 13 de marzo de 2018.

8 La grave crisis económica por la que atravesaba España, unida a graves recortes en prestaciones y derechos sociales, provocó una respuesta ciudadana sin precedentes, encabezada principalmente por el Movimiento 15-M. Véase el informe de Amnistía Internacional, de abril de 2014, España: El derecho a protestar amenazado.

esta ley. Es decir, aquellos colectivos que se habían organizado para defender derechos gravemente afectados por las políticas de austeridad emprendidas como consecuencia de la crisis económica.<sup>9</sup>

Por otro lado, en marzo de 2018, Amnistía Internacional hacía público otro informe en el que analizaba la aplicación del artículo 578 del CP, que castiga el “enaltecimiento del terrorismo” o la “humillación a sus víctimas”.<sup>10</sup>

En su informe, la organización constató cómo la redacción de este artículo y su aplicación por los tribunales distaba mucho de estar en consonancia con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión. Así, de acuerdo con el derecho internacional, sólo deben ser objeto de criminalización aquellas expresiones que inciten de forma directa a la comisión de actos violentos. La Directiva de la UE relativa a la lucha contra el terrorismo exige a los Estados que penalicen la «provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo», lo que comprende la apología y la justificación del terrorismo, como ejemplos de expresiones que podrían penalizarse, o la difusión de mensajes o imágenes, con el objetivo de obtener apoyo para causas terroristas o de intimidar gravemente a la población. Amnistía Internacional ha criticado el artículo 5 de la Directiva por ser demasiado general, y considera que la ley española es aún más general porque ni siquiera exige que exista intención de incitar a la comisión de un delito de terrorismo, ni tampoco que haya peligro de que pueda cometerse un delito. Sin embargo, Amnistía Internacional constató que se estaban castigando como actos terroristas, mediante la aplicación del artículo 578, afirmaciones y manifestaciones amparadas por la libertad de expresión, tratándose en muchos casos de letras de canciones, críticas, ideas u opiniones, o incluso chistes o bromas que habían sido ampliamente aceptadas en épocas anteriores. Este informe ilustra también cómo estos procesamientos tenían un efecto de autocensura, limitando la libertad artística y de los medios de comunicación, y contribuyendo así a limitar en Internet las perspectivas alternativas o controvertidas.<sup>11</sup> En total, durante 2015, 2016 y 2017 se ha condenado a 84 personas en aplicación del artículo 578, produciéndose un claro incremento desde el año 2015, lo cual contrasta con el total de 23 personas condenadas durante los años 2011, 2012 y 2013.<sup>12</sup>

Amnistía Internacional también ha manifestado su preocupación por otras disposiciones del CP y su impacto sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, como los artículos que castigan la «ofensa contra los sentimientos religiosos» (artículo 524) o «las injurias contra la Corona» (artículos 490.3 y 491). La organización se opone a las leyes que prohíben el insulto o las expresiones de falta de respeto a jefes de Estado o personalidades públicas, fuerzas armadas y otras instituciones públicas, o a banderas o símbolos (como las leyes sobre lesa majestad y desacato). Asimismo, la protección de conceptos abstractos o creencias religiosas o de otra índole, o de las sensibilidades religiosas de sus adeptos, no es un motivo permisible para restringir la libertad de expresión. Más allá de la afectación al ejercicio de derechos humanos, es complicado tener una idea clara de la aplicación de estos preceptos por parte de los tribunales, al margen de las informaciones que se transmiten a través de los medios de comunicación, ya que las estadísticas que proporciona el Consejo General del Poder Judicial no ofrecen información exhaustiva y completa sobre la aplicación de los referidos artículos por parte de los tribunales. Por ejemplo, en los datos proporcionados sobre procedimientos, diligencias o sentencias no se especifica el artículo concreto que ha sido aplicado. Además, en los datos sobre sentencias, no se desglosa entre condenas y absoluciones.<sup>13</sup> La Memoria de la Fiscalía General del Estado, aunque sí aporta datos concretos sobre la incoación de diligencias de investigación por los artículos 490.3 CP o 491 CP (injurias a la Corona), no proporciona información sobre las sentencias dictadas con base en

---

9 Véase el informe de Amnistía Internacional, de 23 de junio de 2017, España: activistas sociales y el derecho a la información, en el punto de mira. Análisis sobre la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana.

10 Véase el informe de Amnistía Internacional, de marzo de 2018, Tuitea... si te atreves. Cómo las leyes antiterroristas restringen la libertad de expresión en España.

11 Véase el informe de Amnistía Internacional, de marzo de 2018, Tuitea... si te atreves. Cómo las leyes antiterroristas restringen la libertad de expresión en España.

12 Ib. En total, 18 personas condenadas en 2015, 35 en 2016 y 31 en 2017. En 2011 sólo una persona fue condenada en aplicación de este artículo; 15 en 2012 y 7 en 2013. Para más información, véase el informe Tuitea... si te atreves.

13 Véase «Estadística Judicial: compendio de delitos, año 2017», disponible en la web del CGPJ: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Actividad-del-Ministerio-Fiscal/>

estos artículos.<sup>14</sup> En lo que respecta a los delitos de ofensa contra los sentimientos religiosos, los datos que se dan sobre procedimientos judiciales y sentencias se refieren a varios artículos (artículos 522 a 525), y tampoco diferencian entre sentencias condenatorias y absolutorias.<sup>15</sup>

Por otro lado, Amnistía Internacional calcula que, sobre la base de LOSC, tan sólo en 2016 podrían haberse impuesto alrededor de 34.000 sanciones relacionadas con el ejercicio de los derechos de reunión pacífica, expresión e información.<sup>16</sup> A fecha de cierre de este documento, aunque el Ministerio del Interior no había actualizado aún las estadísticas relativas a la aplicación de la LOSC para el año 2017, sí había proporcionado datos relativos a la aplicación del artículo 37.4 de la LOSC, que sanciona las «faltas de respeto o consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad». De las casi 19.500 sanciones impuestas con base en este artículo durante 2016, se ha pasado a más de 20.700 sanciones durante 2017.<sup>17</sup> Y sólo en el primer trimestre de 2018 se habrían impuesto 4.361 infracciones en aplicación de este mismo artículo.<sup>18</sup>

Más allá de lo que pueda ser entendido como «una falta de respeto o consideración», lo cierto es que este precepto otorga una gran discrecionalidad al agente del orden, ya que la interpretación queda bajo su consideración. Aunque las «faltas de respeto» ya estaban contempladas en el Código Penal, una de las novedades de la reforma aprobada en 2015 fue llevarlas al ámbito administrativo, con el consiguiente alejamiento de la tutela judicial efectiva de la ciudadanía, y el aumento de la potestad sancionadora del poder ejecutivo por este motivo. Tras la reforma operada en 2015, las faltas de respeto y consideración sólo pueden ser castigadas por vía administrativa.<sup>19</sup>

De igual modo, y a falta de conocer los datos totales del año 2017, Amnistía Internacional ha continuado documentando la arbitraria aplicación del artículo 36.6 de la LOSC, sobre todo en el ámbito de actos de protesta y movilización, así como contra periodistas en el ejercicio de su labor. Este artículo estipula como sanción grave «la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación», y se castiga con una multa cuya horquilla es de 601 hasta 30.000 euros. Sólo en 2016 se impusieron más de 12.000 sanciones con base en este artículo.

---

14 Respecto del último año del que existen datos, 2016, la Memoria de la Fiscalía informa de que se han incoado seis diligencias de investigación por delitos de injurias contra la corona, tres de las cuales fueron remitidas al órgano judicial competente y las otras tres fueron archivadas. Véase la Memoria Anual 2017 de la Fiscalía General del Estado, p. 371.

15 De acuerdo con la Memoria Anual 2017 de la Fiscalía General del Estado, durante el año 2016 la Fiscalía habría dado seguimiento a 12 procedimientos judiciales por delitos de los artículos 522 a 525, habría abierto dos diligencias de investigación y formulado tres escritos de acusación por estos delitos, mientras que no se habría registrado ninguna sentencia. Véanse pp. 742 y ss. de la antedicha Memoria.

16 Los datos relativos a la aplicación de la LOSC durante 2015 y 2016 fueron publicados por el Ministerio del Interior en su página web: «Actuaciones en materia de protección de la seguridad ciudadana», disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/10180/5791067/DATOS+2016+LOPSC.xlsx/02e520b2-359a-4bd1-8c99-7a9764dd95d8>

Basándose en estos datos, Amnistía Internacional realizó un cálculo teniendo en cuenta las sanciones impuestas como consecuencia de infracciones previstas en artículos de la LOSC, sobre los que la organización manifestó preocupación porque consideraba que podían dar lugar a restricciones ilegítimas del ejercicio de derechos humanos o porque había artículos de la ley que permitían un amplio margen de discrecionalidad o abuso por parte de los agentes policiales. Esto no significa que todas ellas estén sancionando conductas amparadas por el derecho internacional de los derechos humanos.

17 Respuesta del Gobierno, de 1 de junio de 2018, a la pregunta formulada por el senador del Grupo Mixto, Jon Iñárritu, disponible en: <http://www.senado.es/web/expedientdocblobServlet?legis=12&id=115924>

18 Ib.

19 Véase por ejemplo: Sentencia TS de 3 de febrero de 2016. La despenalización se justifica, según el Ministerio del Interior, por el principio de intervención mínima, por la reducción de la litigiosidad en el orden jurisdiccional penal y por la desproporción entre los bienes jurídicos que se protegen y el tiempo y los medios dedicados al enjuiciamiento.



Las numerosas quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en relación con las denuncias motivadas por infringir este artículo llevaron a esta institución a formular dos recomendaciones en 2017 dirigidas a las Delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas de Madrid y Andalucía, respectivamente.<sup>20</sup> Ambas resoluciones indicaban que algunos expedientes sancionadores incoados en virtud de este artículo no especificaban qué supuesto concreto, de los tres contemplados en esta disposición,<sup>21</sup> era el que se había infringido, lo que dificultaba el ejercicio adecuado del derecho a la defensa de las y los ciudadanos. En consecuencia, el Defensor del Pueblo recomendó a ambas Delegaciones del Gobierno especificar de forma expresa en sus propuestas de resolución cuál de los supuestos contemplados por el artículo 36.6 había motivado la sanción.

A los datos facilitados por el Ministerio del Interior habría que sumar aquellos relativos a comunidades autónomas que cuentan con competencias en materia de policía. En el caso del País Vasco, el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco ha proporcionado información actualizada sobre la aplicación de la LOSC durante los años 2016 y 2017.<sup>22</sup> En particular, en relación con las sanciones impuestas en virtud de los artículos que más preocupación suscitan para la organización por su posible colisión con el ejercicio de derechos humanos, cabe destacar el elevado número de sanciones impuestas por infracción del artículo 37.4 de la LOSC (por faltas de respeto) en estos dos últimos años: un total de 2.161; con 1.103 en 2017 y 1.058 en 2016. También resulta llamativa la extensiva aplicación de un artículo como el 36.6 (desobediencia, resistencia o negativa a identificarse), que acumula un total de 1.306 sanciones en estos dos años (638 en 2017 y 668 en 2016). Finalmente, en esta comunidad autónoma también se ha sancionado la celebración de manifestaciones o reuniones que no han cumplido con el requisito de notificación, con un total de 103 sanciones impuestas con base en el artículo 37.1 (40 en 2017 y 63 en 2016).

En lo que respecta a Cataluña, hasta donde tiene constancia Amnistía Internacional, sólo existen datos actualizados sobre la aplicación de la LOSC durante el periodo del año 2015 en que estuvo en vigor.<sup>23</sup> De acuerdo con el último balance de seguridad publicado por el Departamento de Seguridad de la Generalitat, entre julio y diciembre de 2015 se impusieron 1.540 sanciones por faltas de respeto y consideración a las autoridades o fuerzas de seguridad, 1.503 por desobediencia y 303 por negativa a identificarse.

Finalmente, cabe destacar que Amnistía Internacional no ha obtenido datos oficiales sobre el número de manifestaciones y concentraciones celebradas durante el año 2017. Los últimos datos oficiales corresponden a 2016, con 27.880 manifestaciones comunicadas y 1.010 manifestaciones prohibidas, frente a las 32.920 comunicadas y 1.179 prohibidas de 2015, respectivamente, de acuerdo con el anuario del Ministerio del Interior del año 2016.<sup>24</sup>

---

20 Recomendación del Defensor del Pueblo, de 18 de diciembre de 2017, dirigida a la Delegación del Gobierno en Andalucía, y Recomendación del Defensor del Pueblo, de 26 de octubre de 2017, dirigida a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid. Ambas recomendaciones fueron aceptadas por las instituciones objeto de dichas resoluciones.

21 Tales supuestos son: i) desobediencia, ii) resistencia o iii) negativa a identificarse o alegación de datos falsos o inexactos.

22 Respuesta del 16 de mayo de 2018 a la solicitud de información documentada presentada por Julen Arzuaga Gumuzio, parlamentario del Grupo EH Bildu, en relación con las infracciones de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (11/10/07/02/0718). Respuesta del 7 de febrero de 2017 a la pregunta para respuesta escrita presentada por Julen Arzuaga Gumuzio, parlamentario del Grupo EH Bildu, relativa a infracciones de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (11/10/05/03/0117).

23 Informe 2016 sobre la seguretat a Catalunya.

24 Véase Anuario del Ministerio del Interior 2016, pp. 100 y ss. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estadistico+2016.pdf/6c02fffa-93c4-4838-b1d5-a882971c2cdc>

# 2. LA MORDAZA AL ACTIVISMO SOCIAL, Y AL DERECHO A INFORMAR CON LIBERTAD Y SIN AMENAZAS

Amnistía Internacional ha continuado documentando actuaciones arbitrarias llevadas a cabo por miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. En concreto, comportamientos abusivos que tienen origen en el amplio margen de poder y discrecionalidad que la LOSC otorga a las fuerzas de seguridad, lo que entraña el riesgo de que puedan sancionarse conductas protegidas por las normas internacionales de derechos humanos. También preocupa que la discrecionalidad para valorar qué conductas pueden ser susceptibles de considerarse como desobediencia, falta de respeto o resistencia a la autoridad no esté acompañada de adecuados mecanismos de control y rendición de cuentas, lo que facilita comportamientos abusivos y arbitrarios, que pueden salir reforzados ante la prevalencia de la posición de la Administración frente a la ciudadanía, limitándose de manera ilegítima derechos humanos que deben gozar de una especial protección por parte de las autoridades.

En el informe publicado en junio de 2017 para evaluar el impacto de las disposiciones de la LOSC, Amnistía Internacional documentó varios casos donde esta discrecionalidad policial se convertía en arbitrariedad a la hora de considerar ciertas sanciones. Las redes sociales y los medios de comunicación se hicieron eco de casos tan extravagantes como la sanción impuesta a Belén después de que un policía la parase por la calle y le pidiese que enseñase su bolso, que tenía impresas las siglas A.C.A.B. y la foto de la cabeza de un gato rodeada por el siguiente texto: «All Cats Are Beautiful». Sin embargo, el policía interpretó que dichas siglas eran equivalentes a «All Cops Are Bastards»,<sup>25</sup> y por lo tanto le entregó una propuesta de sanción por una infracción del artículo 37.4 relativo a las faltas de respeto a los agentes policiales. Quizá la repercusión que tuvo dicha noticia provocó que la Jefatura Superior de Policía de Madrid publicase un comunicado informando de que no iba a proseguir con el procedimiento sancionador.<sup>26</sup>

Amnistía Internacional ha contactado recientemente con Nacho Monreal,<sup>27</sup> un profesor que fue acusado de desorden público, atentado contra la autoridad y cuatro delitos de lesiones por su participación en una protesta a favor de la educación pública en Guadalajara. Nacho se enfrentó a un juicio en el que finalmente quedó absuelto en febrero de 2017,<sup>28</sup> tras cinco años de proceso. La sentencia absolutoria, que no fue recurrida por la Fiscalía, corroboró que las conductas enjuiciadas estaban dentro del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión y que jamás podían integrar un delito del Código Penal. Cabe señalar que la acusación y el posterior procesamiento de Nacho y sus compañeros tuvo un impacto sobre él ya que, como dijo a la organización, tras esta denuncia sí que experimentó una mayor precaución a la hora de movilizarse y exigir derechos, por miedo a una sanción.

---

25 Acrónimo en inglés de «Todos los policías son unos bastardos».

26 Véase p. 14 del informe España: activistas sociales y el derecho a la información, en el punto de mira .

27 Nacho Monreal se enfrentó a una petición de cuatro años de prisión por un delito de desorden público y atentado contra la autoridad, así como a cuatro faltas de lesiones y una multa de 1.200 euros, por irrumpir de forma pacífica, en el año 2011, en el teatro Buero Vallejo para llevar a cabo una protesta en favor de la educación pública. Su caso se detalla en la p. 7 del informe de Amnistía Internacional Activistas sociales y el derecho a la información, en el punto de mira.

28 Sentencia 128/2017, del Juzgado de lo Penal núm. 1 de Guadalajara, de 23 de febrero de 2017.

**Ricardo**, miembro de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) de Parla (Madrid),<sup>29</sup> cuyo testimonio también recogía Amnistía Internacional en junio de 2017, y que acumulaba miles de euros en multas, sigue siendo objeto de sanciones administrativas como consecuencia de su actividad dentro de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, y ha sido detenido en varias ocasiones. La última de ellas, en julio de 2017, ha dado lugar a un procedimiento penal todavía abierto por presuntos delitos de usurpación, robo con fuerza, daños y lesiones, que incluso motivó que fuese detenido una segunda vez, en febrero de 2018, por no acudir a una citación judicial que su procurador no le notificó. En noviembre de 2017 se celebró el juicio por otra acusación formulada contra él por delitos de lesiones y daños, por hechos ocurridos en el marco de una concentración de la PAH contra la ejecución de un corte de luz en noviembre de 2016. Ricardo fue absuelto por estos hechos.

**Cristina Fallarás**, periodista,<sup>30</sup> fue sancionada con una multa de 601 euros, por el artículo 36.6 de la LOSC, por su participación en una concentración, en mayo de 2017, frente a la Embajada de México para protestar por los asesinatos de periodistas en ese país. Desde que presentase alegaciones tras la sanción que le fue notificada en junio de 2017, no ha tenido noticia de que el procedimiento sancionador haya continuado su curso.

Finalmente, **Mercé Alcocer**, periodista,<sup>31</sup> sancionada con una multa de 601 euros, por el artículo 36.6 de la LOSC, mientras cubría una noticia ante la Audiencia Nacional, ha explicado a Amnistía Internacional que el 18 de junio de 2018 interpuso recurso de alzada contra la resolución sancionadora dictada por la Delegación del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Entre otras cuestiones, Mercé ha alegado indefensión causada por la negativa por parte de esta Delegación de admitir determinadas pruebas, como las grabaciones de las cámaras de seguridad que podrían aclarar cómo sucedieron los hechos.

Durante el año 2018, la organización ha seguido investigando y documentando casos de periodistas o activistas sociales en los que esta discrecionalidad policial se traduce en indefensión para los ciudadanos, ante las dificultades que conlleva el procedimiento administrativo para oponerse a la versión policial una vez que se tramita la denuncia y propuesta de sanción. Amnistía Internacional ha denunciado en varias ocasiones que junto al carácter probatorio de la denuncia, el hecho de que la Administración sea juez y parte durante la fase administrativa del procedimiento sancionador trae como consecuencia que muchas personas consideren que no existe una verdadera tutela de sus derechos en este tipo de procedimientos. Algunos abogados y abogadas, como Alejandra Jacinto, han señalado que sanciones que antes se dirimían en el ámbito penal, con mayores garantías procedimentales para las personas inculpadas, ahora se dirimen en procedimientos administrativos, donde además no se tiene en cuenta la capacidad económica de las mismas.

**Mikel Sáenz de Buruaga**, periodista del medio local Hala Bedi, de Álava, fue denunciado por una infracción de desobediencia o resistencia a la autoridad prevista en el artículo 36.6 de la LOSC, por presuntamente haber roto un cordón policial cuando se encontraba informando de la ejecución de un corte de suministro eléctrico en el barrio de Errekaleor, el 18 de mayo de 2017. Según consta en la resolución del viceconsejero de Seguridad del País Vasco desestimando el recurso de alzada, cuando los agentes iban a proceder a llevarse a un detenido, «[Mikel] rebasa [...] la cinta que servía de cordón policial, la rompe y se abalanza, acometiendo con fuerza contra una línea de agentes de la Ertzaintza que

---

29 Ricardo contó a la organización que acumulaba más de 4.000 euros en multas, 3.000 euros por desconsideración, faltas de respeto e insultos a la policía. También refirió a la organización haber sido detenido en junio de 2015 por intentar evitar el alzamiento de su vivienda a una mujer que llevaba en el paro siete años y que no podía devolver un crédito a un prestamista particular. Su caso se explica en la p. 11 del informe de Amnistía Internacional Activistas sociales y el derecho a la información, en el punto de mira.

30 Cristina fue sancionada por pisar la calzada y presuntamente haber animado a otras personas a cortar la calle, pese a que la concentración sólo estaría autorizada para realizarse en la acera. Además, también según la denuncia, se habría negado a identificarse. Cristina contradice con su testimonio lo manifestado por la policía en la denuncia, la cual, en opinión de Amnistía Internacional, prescinde del contexto, y de la motivación sobre la necesidad y proporcionalidad de la sanción. Su caso se detalla en la p. 14 del informe de Amnistía Internacional Activistas sociales y el derecho a la información, en el punto de mira.

31 Mercé Alcocer fue sancionada por presuntamente haberse saltado un cordón policial, pese a que ella asegura haber obedecido las indicaciones de la policía en cuanto se percató de las mismas. Su caso se detalla en la p. 17 del informe de Amnistía Internacional Activistas sociales y el derecho a la información, en el punto de mira.

se encontraba al otro lado haciendo labores de contención, haciéndoles retroceder y comprometiendo la seguridad de los agentes».

Mikel niega esta versión de los hechos y asegura que desde primera hora de la mañana se situó detrás del primer cordón policial, documentando todo lo que ocurría con su teléfono móvil y realizando conexiones en directo para informar de los acontecimientos. En un momento dado, se vivió cierta tensión cuando uno de los participantes en el acto de protesta ciudadana fue detenido, lo que llevó a que el cordón policial fuese roto y traspasado por algunas personas. Mikel asegura que él no se movió de su sitio y que siguió grabando. Pero en ese instante un agente de la Ertzaintza, haciendo uso de su defensa, le tiró el móvil, que cayó al suelo dentro del cordón policial, quedando destrozado. Mikel relata que tanto él como su compañero alegaron ser periodistas y mostraron sus carnets de prensa. Solicitó al agente que le tiró el móvil que se lo devolviese y se identificase, con objeto de pedir responsabilidades por el daño causado al terminal. Según su testimonio, tuvo que insistir durante más de cinco minutos para que el móvil le fuera devuelto, pero no consiguió que el agente se identificase. El mando del dispositivo policial le solicitó el DNI y su carnet de prensa, y se retiró con la documentación durante unos diez minutos. Posteriormente se la devolvió junto con un trozo de hoja de cuaderno con un número, que Mikel pensó que se trataba del número del agente responsable. También afirma que el mando le dijo: «Sabemos quiénes sois, sabemos que sois parte del entorno radical». Ante estos hechos, el medio de comunicación para el que trabaja, Hala Bedi, publicó un comunicado denunciando la actuación policial.<sup>32</sup> Aunque el móvil quedó inutilizado, Mikel decidió finalmente no interponer una denuncia contra el agente. Un mes más tarde, Mikel recibió una notificación de sanción por infracción del artículo 36.6 de la LOSC, con multa de 602 euros. Asegura que en el momento de los hechos no se le comunicó que iba a ser objeto de sanción.

Todos los recursos interpuestos por Mikel por vía administrativa han sido desestimados. La Administración, tomando como base el atestado policial y la ratificación del mismo por los agentes de la Ertzaintza, ha considerado que «debería darse verosimilitud y plena validez a la versión ofrecida por los agentes actuantes» ya que los testigos aportados por Mikel no resultan verosímiles, y ofrecen dudas en cuanto a su imparcialidad por la relación laboral entre ellos. Igualmente, se argumenta que carece de sentido que un policía actúe así para «obstaculizar su trabajo y desproveerle de su teléfono de manera innecesaria y desproporcionada». Mikel ha intentado aportar como prueba las grabaciones de vídeo que le sitúan detrás del cordón policial mientras desarrollaba su labor periodística, ya fuese documentando los hechos que se producían a lo largo de la mañana como realizando conexiones en directo con programas de radio. Sin embargo, a juicio de la Administración, dichas grabaciones no deben ser tenidas en cuenta por haber sido aportadas fuera del trámite inicial de alegaciones y por no recoger en su totalidad los hechos acontecidos.<sup>33</sup> Mikel ha confirmado a Amnistía Internacional que ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra la decisión del viceconsejero de Seguridad del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, que confirma la sanción y pone fin a la vía administrativa. Cabe señalar que en agosto de 2017 el Defensor del Pueblo admitió a trámite la queja interpuesta por la Plataforma en Defensa de la Libertad de Información por este caso, e inició actuaciones ante el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco. Está previsto que el juicio en el juzgado de lo contencioso-administrativo se celebre el 2 de abril de 2019.

Rubén Molina fue denunciado mientras ejercía su labor periodística por fotografiar un intento de desahucio y publicar las imágenes en redes sociales. Rubén, que trabaja para el medio local La Burxa, se desplazó el 24 de mayo de 2018 al distrito de Sants, en Barcelona, donde estaba previsto que se llevase a cabo el desahucio de un inmueble. Un grupo de vecinos y activistas del Grup d'Habitatge de Sants se concentró en el portal de la casa con intención de evitar el desahucio, pues, según su denuncia, se estaba llevando a cabo sin tomar en consideración la situación personal de sus habitantes y sin proporcionarles una vivienda alternativa.

Rubén documentó parte de la actuación policial cuando intentaban llevar a cabo el desahucio, sin éxito. Tan sólo se encontraban presentes dos agentes de los Mossos d'Esquadra, uno de los cuales, mientras

32 Véase: <https://halabedi.eus/2017/05/19/comunicado-de-hala-bedi-sobre-lo-ocurrido-en-errekaleor/>

33 El 28 de diciembre de 2017, se presentó como anexo al recurso que interpuso contra la resolución del director de la Ertzaintza, de 21 de noviembre de 2017, por la que se sanciona a Mikel Sáenz de Buruaga con 602 euros por infracción del artículo 36.6. La Administración considera que no cabe aportar pruebas que no habían sido previamente presentadas en periodo de alegaciones. Ante la comunicación por parte de Mikel Sáenz de interponer recurso, se ha acordado como medida cautelar la suspensión de la sanción impuesta.

Rubén tomaba imágenes, le pidió la documentación. Sin embargo, ante la protesta de algunas personas que se interpusieron entre el agente y él, el agente desistió. Tras la llegada de refuerzos policiales, y cuando se encontraba separado del grupo de activistas, Rubén cuenta que dos agentes de los Mossos d'Esquadra se acercaron a él por detrás, le retuvieron y le obligaron a identificarse. Entretanto, un tercer agente, sin previo aviso, le cogió el móvil del bolsillo. El agente que le había pedido la documentación en un primer momento le comunicó que le habían visto tomar imágenes que habían sido publicadas en redes sociales posteriormente, motivo por el cual iban a proceder a denunciarle. Realizaron la denuncia por radio, pero no le entregaron ningún boletín de denuncia ni le indicaron qué precepto concreto de la LOSC estaba siendo vulnerado. Las imágenes tomadas por Rubén y publicadas por La Burxa llevaron a más vecinos a congregarse en el portal del inmueble para evitar el desalojo. Rubén fue la única persona identificada ese día. El medio para el que cubría la noticia publicó un comunicado denunciando la aplicación de la LOSC.<sup>34</sup> Al cierre de este informe, Rubén no había recibido aún la notificación de la sanción.

Amnistía Internacional ha constatado que, en numerosas ocasiones, muchas de estas sanciones prosperan en el ámbito administrativo no sólo por la dificultad probatoria para rebatir la versión policial, sino porque por lo elevado de las cuantías económicas o por la falta de capacidad económica de las personas denunciadas, éstas prefieren pagar la sanción para beneficiarse de la bonificación del 50 por ciento por pronto pago. Esta cuestión ha generado un debate sobre la necesidad de extender las garantías penales-constitucionales al ámbito del derecho administrativo sancionador.

Amnistía Internacional también ha constatado que tras la reforma de la LOSC hay una percepción de que es más complicado salir a la calle a protestar y reclamar derechos. Aunque, como se ha señalado ya, no constan datos oficiales sobre el número de manifestaciones llevadas a cabo durante el año 2017, plataformas sociales y organizaciones han manifestado a Amnistía Internacional que el temor a las sanciones les ha llevado a autolimitarse y autocensurarse a la hora de diseñar acciones de movilización. A los testimonios recogidos por Amnistía Internacional en años anteriores de activistas de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 15-M o Mareas en pro de la sanidad o la educación pública, se unen nuevos testimonios como el de Francisco Segura, coordinador de Ecologistas en Acción, que afirma que la LOSC ha sido tremendamente negativa para su organización, pues ha impactado gravemente en sus acciones de movilización, una de las herramientas clave en su trabajo. Este hecho les ha llevado a la autocensura en el diseño de sus acciones para intentar evitar ser objeto de sanción, teniendo por lo tanto un claro efecto desmovilizador, no sólo por las sanciones, que afrontan a través de un fondo de solidaridad, sino también por los propios procedimientos sancionadores y todo lo que conllevan durante su tramitación, con independencia de cuál sea el resultado final del proceso.

M.<sup>a</sup> Ángeles, activista de Ecologistas en Acción, fue sancionada en julio de 2016 por su participación en una acción de protesta contra el vertido de tierras y escombros que se estaba produciendo en una finca a las afueras de Madrid, aunque no tuvo conocimiento de dicha sanción hasta un año después. Junto a ella, otras tres personas, también activistas de Ecologistas en Acción, desplegaron una pancarta y se situaron en el punto desde el que los camiones cargados de escombros accedían a la finca.<sup>35</sup> Agentes de la Guardia Civil, que se personaron en el lugar al poco de que comenzara la acción, les indicaron que debían situarse en otro sitio para no obstaculizar el tránsito de camiones. Así lo hicieron y pudieron continuar con la protesta desde el lugar que les había sido indicado.

Transcurridos unos 15 minutos, se presentaron unos agentes de la Policía Nacional, y poco tiempo después los agentes de la Guardia Civil se marcharon, tras mantener una breve conversación entre ellos. De acuerdo con la versión policial, los agentes de la Policía Nacional acudieron al lugar de los hechos porque recibieron aviso de que se estaba obstaculizando el acceso a unas obras. Según la versión de los policías, cuando les pidieron que se identificaran, M.<sup>a</sup> Ángeles se negó a mostrar su documentación «de manera reiterada» alegando que los agentes carecían de competencias para efectuar tal identificación.

34 Nota de prensa de La Burxa, de 12 de junio de 2018, «Llei Mordassa a 'La Burxa' en un desnonament aturat in extremis». Disponible en: <https://laburxa.org/2018/06/llei-mordassa-a-la-burxa-en-un-desnonament-aturat-in-extremis/>

35 Como consecuencia de los vertidos de tierras y escombros, la Dirección General de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid impuso en febrero de 2017 una sanción al responsable de dichos vertidos. Apenas dos días después de que tuviese lugar la acción de protesta por parte de Ecologistas en Acción, las obras fueron paralizadas, tal y como hizo público, a través de la red social Twitter, el consejero de Medio Ambiente.

La denuncia señala que los agentes tuvieron que explicar en varias ocasiones a M.<sup>a</sup> Ángeles que iban a denunciarla y que podría incurrir en delito si seguía negándose a identificarse, a lo cual finalmente habría accedido M.<sup>a</sup> Ángeles «en actitud chulesca».<sup>36</sup>

El relato proporcionado por M.<sup>a</sup> Ángeles a Amnistía Internacional contradice la denuncia realizada por la policía. M.<sup>a</sup> Ángeles cuenta que preguntó en dos ocasiones el motivo de la identificación, habida cuenta de que se trataba de una concentración de menos de 20 personas y que, además, se encontraban situados en el punto que les había indicado la Guardia Civil. Los agentes se habrían limitado a contestarle que si no se identificaba podría incurrir en delito, tras lo cual M.<sup>a</sup> Ángeles les entregó «bruscamente» —así lo reconoce— el DNI. Tampoco le informaron de que iba a ser sancionada y no rellenaron el acta-denuncia en su presencia. De las personas identificadas aquel día, sólo ella fue sancionada. Además, M.<sup>a</sup> Ángeles afirma también que los agentes de la Policía Nacional impidieron a los medios de comunicación allí presentes tomar imágenes, aunque éstos no fueron objeto de ninguna identificación. El 5 de julio de 2017, la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid acordó sancionar a M.<sup>a</sup> Ángeles con una multa de 601 euros por infracción del artículo 36.6 de la LOSC. Frente a esta decisión, M.<sup>a</sup> Ángeles interpuso recurso de alzada, del que no le ha sido notificada la resolución.

Otro ejemplo de que se podría estar utilizando la LOSC para desmovilizar a la ciudadanía lo ilustra el caso de la Plataforma Pro-Soterramiento de las vías de Murcia. Como ya se ha mencionado, Amnistía Internacional ha documentado en el pasado cómo, con motivo de las protestas ciudadanas surgidas para dar una respuesta pública a las medidas de austeridad, muchas personas fueron detenidas en actuaciones policiales en las que se había producido un uso excesivo de la fuerza. A su vez, estos movimientos ciudadanos se han enfrentado también a la aplicación de la LOSC, así como a duras críticas formuladas por parte de responsables políticos.<sup>37</sup> Amnistía Internacional ha continuado recabando información y testimonios que muestran cómo determinados movimientos ciudadanos, que llevan a cabo acciones de protesta de naturaleza intrínsecamente pacífica, estarían siendo objeto de señalamiento reiterado por parte de la policía, a través de detenciones de algunos de sus miembros, uso excesivo de la fuerza contra manifestantes pacíficos y la aplicación del régimen sancionador de la LOSC.

Según un representante de la Plataforma Pro-Soterramiento de las vías de Murcia con el que ha hablado Amnistía Internacional, las movilizaciones comenzaron a mediados de los años ochenta, con el objetivo de conseguir el soterramiento de las vías de tren a su paso por la ciudad. En la página web de la Plataforma se explica que las protestas consistían en concentraciones semanales cada martes en las vías. Sin embargo, a pesar de los compromisos adquiridos por parte de los responsables políticos a nivel estatal, autonómico y local, mediante la firma de un Convenio en el año 2006, de soterrar las vías,<sup>38</sup> en 2012 el Ministerio de Fomento anunció la llegada del AVE en superficie. El inicio de las obras llevó a que los vecinos convocasen, entre el 5 y el 12 de septiembre de 2017, una «concentración-acampada» junto al paso a nivel de Santiago el Mayor. Las movilizaciones continuaron, ocupando por las noches las vías, lo que provocó que el día 14 la Delegación del Gobierno en Murcia ordenase a la policía el desalojo de las mismas, produciéndose cargas policiales. Ese mismo día, el ministro de Fomento se comprometió al soterramiento integral del AVE, aunque en una segunda fase que se iniciaría una vez concluyesen las obras en superficie. En tanto que este anuncio no se correspondía con los acuerdos adoptados años atrás por los responsables políticos, las y los vecinos decidieron llevar a cabo movilizaciones diarias.

Desde hace décadas, parte de la ciudad está reclamando y esperando la eliminación de la barrera que suponen las vías del ferrocarril. Ahora, con la llegada del AVE, denuncian que de no llevarse a cabo el soterramiento de las vías, la ciudad continuaría adoleciendo de una falta de cohesión y vertebración entre

---

36 Informe ampliatorio, de 17 de agosto de 2016, remitido por la Comisaría Fuencarral-El Pardo a solicitud de la Secretaría General de Infracciones Administrativas de la Jefatura Superior de Policía de Madrid. Acta de denuncia y parte de intervención del 27 de julio de 2016 realizados por los agentes actuantes.

37 Véase por ejemplo el comunicado de Amnistía Internacional, de 22 de abril de 2013, “Al pide que cese la estigmatización contra miembros y simpatizantes de la PAH”, disponible en el siguiente enlace: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/ai-pide-que-cese-la-estigmatizacion-contra-miembros-y-simpatizantes-de-la-pah>

38 En 2006 se firmó un convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento, el Gobierno de la Región de Murcia y el Ayuntamiento de la ciudad que garantizaría el soterramiento de las vías. En 2009 se adoptó la modificación al Plan General de Ordenación Urbana por el Ayuntamiento, que incluía el soterramiento, recogiendo así las demandas de este colectivo.

la zona sur y el resto del casco urbano de Murcia.<sup>39</sup> Diez meses después, estas movilizaciones se han saldado con al menos 40 personas sancionadas con base en la LOSC. Determinados vecinos y vecinas, especialmente los más activos en estas movilizaciones, han sido sancionados de forma reiterada. En su mayor parte las sanciones se han impuesto por infracción del artículo 37.1 de la LOSC, es decir, por no cumplir con los requisitos formales de comunicación de las movilizaciones, y por el artículo 36.3, al situarse en ocasiones en las propias vías. La cuantía total de las sanciones impuestas ronda ya los 50.000 euros, según refieren fuentes de la Plataforma Pro-Soterramiento, lo que ha provocado que se ponga en marcha un crowdfunding para sufragar el pago de las mismas.

Además de la aplicación de la LOSC, los testimonios recabados por Amnistía Internacional hacen especial énfasis en la actuación de las fuerzas de seguridad en Murcia, como las cargas policiales producidas el 3 de octubre de 2017, que se saldaron con tres personas lesionadas y dos detenidas. Contra estas dos últimas hay un procedimiento penal abierto por delitos de atentado. En las movilizaciones del 8 de marzo, coincidentes con las convocadas con ocasión del Día Internacional de la Mujer, también se produjeron cargas policiales en las que resultaron varios vecinos lesionados, así como seis agentes de policía heridos, según la Delegación del Gobierno. También se ha trasladado a la organización la preocupación por la fuerte presencia policial y la imposibilidad de acceso del tráfico rodado al barrio de Santiago el Mayor a partir de las ocho de la tarde, siendo posible únicamente acceder al mismo a pie, a través de un paso controlado por agentes de las fuerzas de seguridad que, según los testimonios, llevan a cabo identificaciones de forma arbitraria.

Este movimiento vecinal también ha sido objeto de críticas por parte de los responsables políticos. Así, en declaraciones efectuadas a una emisora de radio, el delegado del Gobierno en Murcia, Francisco Bernabé, en alusión al número creciente de sanciones impuestas a esta plataforma vecinal señaló: «El que incumple la ley tiene que asumir las consecuencias; no se puede vulnerar el orden público, no se pueden provocar altercados, no se pueden negar reconocimientos a agentes de la autoridad, no se pueden desarrollar manifestaciones ilegales, no se puede atacar contra el patrimonio público o cortar las comunicaciones ferroviarias. Y el que lo entienda, bien; el que no, peor para él».<sup>40</sup>

Amnistía Internacional también quiere reiterar su preocupación ante el hecho de que algunas personas en particular estén siendo objeto de sanciones por parte de las autoridades y de algunos miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado como consecuencia de su activismo social. La respuesta pública cada vez más organizada, en forma de protestas y de resistencia de los grupos afectados por las decisiones que consideraban que violaban sus derechos, dieron lugar a movimientos sociales como el 15-M o la Plataforma de Afectados por la Hipoteca. Amnistía Internacional continúa documentando que algunos miembros de estos movimientos sociales parecen estar en el punto de mira sancionador de la policía, pues se enfrentan constantemente a sanciones administrativas o incluso a procedimientos penales como consecuencia de su activismo social. Jorge Aranda Arana es una persona muy activa en varias plataformas sociales, con las que participa asiduamente en diversas acciones, también contra los desahucios. En total, desde el año 2012, Jorge ha sido detenido al menos hasta en cuatro ocasiones, una de ellas como consecuencia de una falta. De los procedimientos incoados contra él, ninguno ha prosperado hasta la fecha, a falta de la terminación de dos aún abiertos en el momento de redactar este informe.

El pasado 11 de junio se celebró el juicio de uno de los dos procedimientos penales que Jorge tiene aún abiertos. En ambos se le acusa de atentado contra la autoridad y lesiones contra agentes de las Unidades de Intervención Policial de la Policía Nacional, en el contexto de protestas contra los desahucios. A fecha de cierre de este informe Jorge se encuentra a la espera de sentencia.

Según su relato, el 12 de mayo de 2017 acudió a una convocatoria de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, y cuando llegó al lugar ya había presencia policial. Jorge se quedó fuera del cordón policial. Después de que la comisión judicial accediese al edificio, la persona que estaba a su lado recriminó a los policías por su actuación, diciéndoles que deberían hacer objeción de conciencia como otros funcionarios públicos. Un agente se le acercó e intentó agarrarle, mientras esta persona se retiró para esquivarle. Jorge entretanto grababa con su móvil. En ese momento, otro agente le dio un manotazo que le hizo caer al suelo, y después fue arrastrado dentro del cordón policial y detenido, al igual que la otra persona que en principio había increpado a los policías. Ambos fueron conducidos a la comisaría y acusados de un delito

39 Las zonas más afectadas son Barriomar, Camino de Tiñosa, Nonduermas, Santiago el Mayor y Senda de Los Garres.

40 Véase: <http://www.laverdad.es/murcia/ciudad-murcia/bernabe-sobre-multas-20180228122320-nt.html>

de atentado contra la autoridad. Mientras que en el caso de Jorge el procedimiento penal ha continuado, en el caso de la otra persona detenida fue sobreesido.

Amnistía Internacional acudió al juicio como entidad observadora y ha tenido acceso a parte del expediente y del material probatorio. De la información examinada por la organización no parece desprenderse que Jorge participase en ningún acto de naturaleza violenta, sustentándose la acusación contra él únicamente en el atestado policial y las declaraciones efectuadas por cuatro agentes, que le acusan de golpear e intentar ahogar a uno de los policías cuando éste procedía a detener a otra persona. Jorge niega haber golpeado a ningún policía.

Durante la observación del juicio, Amnistía Internacional pudo escuchar claras contradicciones entre los cuatro agentes a la hora de contar cómo sucedieron los hechos, que podrían no coincidir finalmente con la versión planteada por la Fiscalía. Esta, además, en sus conclusiones finales, intentó describir la Plataforma de Afectados por la Hipoteca como un movimiento de personas violentas, cuyo objetivo es coaccionar a la policía e impedir su labor para «que los desalojos se realicen con calma». Igualmente, la Fiscalía arremetió contra la plataforma de manera genérica y alegó que está prohibido que se grabe este tipo de actuaciones policiales; hecho que, por otro lado, no fue recogido ni en la denuncia ni era objeto del procedimiento judicial.

Amnistía Internacional quiere mostrar su honda preocupación por el intento de criminalización de todo un movimiento ciudadano que agrupa a personas que tienen dificultades para pagar su hipoteca o se encuentran en proceso de ejecución hipotecaria, así como a personas solidarias con su causa, y que ha sido galardonado por el Parlamento Europeo con el Premio de Ciudadano Europeo 2013 por su defensa de los derechos humanos.<sup>41</sup> Igualmente, la organización quiere mostrar su preocupación por el hecho de pretender restringir por parte de las autoridades el derecho a informar y ser informado no sólo a los periodistas, sino a la ciudadanía en general y los activistas de derechos humanos, ya que en muchas ocasiones su objetivo al manifestarse es el de contribuir a un debate público informado.

---

41 Véase: <http://afectadosporlahipoteca.com/2013/09/23/pah-recibe-premio-ciudadano-europeo/>



# 3. LA PREOCUPANTE INACCIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS

El 11 de julio de 2014, dentro del contexto de crisis económica y recortes sociales mencionado previamente, el Consejo de Ministros aprobaba el Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. El texto enviado a las Cortes Generales recogió algunas de las consideraciones formuladas por órganos consultivos como el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Consejo Fiscal y el Consejo de Estado (CE).<sup>42</sup> A pesar de las peticiones de la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil,<sup>43</sup> partidos políticos de la oposición, Relatores Especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>44</sup> y el Consejo de Europa, para que la reforma de la LOSC no restringiera ilegítima y desproporcionadamente el ejercicio de derechos humanos como el de reunión pacífica, expresión e información, el Gobierno desoyó por completo estas recomendaciones y aprobó un texto que podría llevar a vulneraciones de derechos humanos las mismas. Así, la vigente Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana se aprobó el día 31 de marzo de 2015 en el Parlamento, por mayoría absoluta de los votos del partido en el gobierno, pero con el rechazo unánime del resto de partidos políticos, entrando en vigor el día 1 de julio de ese mismo año.

Durante el trámite parlamentario y tras su posterior aprobación, Amnistía Internacional alertó sobre algunos artículos de la ley, pidiendo bien su derogación o su modificación. Tanto en las reuniones que mantuvo con los distintos grupos parlamentarios, como con responsables del Ministerio del Interior, la organización manifestó su preocupación por el amplio margen de poder y de discrecionalidad que se otorgaba a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a la hora de valorar qué conductas pueden ser susceptibles de considerarse como desobediencia o resistencia,<sup>45</sup> o faltas de

---

42 Así, por ejemplo, se incorporó la recomendación formulada por el CE al objeto de establecer un límite máximo de seis horas para la retención de una persona en dependencias policiales a efectos de identificación. Cabe asimismo destacar que el CGPJ se mostró muy crítico con el régimen sancionador establecido por el Anteproyecto, señalando que había conductas tipificadas que difícilmente podía entenderse que comprometieran la seguridad pública o, incluso, en algunos casos, que en algunas de las infracciones se apreciaba falta de proporcionalidad al sancionar conductas insignificantes. Siguiendo recomendaciones de este órgano, además, se eliminaron infracciones como las ofensas o ultrajes a España, comunidades autónomas y entidades locales o a sus instituciones, símbolos, himnos o emblemas, por vulneración del principio non bis in idem. También son reseñables las críticas formuladas por el Consejo Fiscal al régimen de responsabilidad que establecía el Anteproyecto, que preveía sancionar a los promotores de las reuniones o manifestaciones por hechos cometidos por otras personas. El Consejo Fiscal alertó del riesgo de establecer un régimen de responsabilidad objetivo o sin culpa, lo cual fue corregido en el texto del Proyecto de Ley.

43 Véase, por ejemplo: <http://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-amnistia-internacional-protesta-lema-mas-derechos-policia-menos-derechos-humanos-contra-ley-mordaza-20141125134134.html>

44 Véase: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>

45 Artículo 36.6 de la LOSC. Amnistía Internacional mostró preocupación ante la gran discrecionalidad que la ley otorgaba al agente del orden a la hora de interpretar qué conductas podrían constituir una infracción de este artículo. La organización ha constatado cómo este artículo se ha aplicado en el contexto de manifestaciones o actos de protesta, en los que no se ha producido ningún tipo de incidente violento o altercado, comportando una limitación desproporcionada e ilegítima del derecho de reunión pacífica.

respeto.<sup>46</sup> Y ello sin que se cuente con mecanismos adecuados para realizar investigaciones exhaustivas, independientes e imparciales, tanto a nivel externo como interno, de conductas contrarias a los derechos humanos por parte de los miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado. Otro de los elementos de preocupación expresados por la organización se centraba en cómo las autoridades, en contra de los estándares internacionales de derechos humanos, podían utilizar el requisito de la notificación como pretexto para una autorización encubierta de manifestaciones, sometiendo además a los organizadores a sanciones por ejercer un derecho amparado en el derecho internacional.<sup>47</sup> Además, Amnistía Internacional mostró preocupación ante preceptos que suponían una limitación ilegítima del derecho de información, como por ejemplo la sanción al uso no autorizado de determinadas imágenes de autoridades o miembros de las fuerzas de seguridad. Esto, unido a la amplia discrecionalidad que la LOSC otorga a los agentes, podía dar lugar a una autocensura de periodistas e informadores, poniendo en riesgo el derecho de información.<sup>48</sup> También Amnistía Internacional y otras organizaciones de protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas alertaron que otros artículos de la misma ley podían suponer un incumplimiento por parte de España de las obligaciones y recomendaciones internacionales, que establecen la no penalización ni persecución de las víctimas de trata por las infracciones cometidas durante el proceso de la trata.<sup>49</sup> Además, esta ley sanciona, esta vez de forma secundaria, a las personas que ejercen la prostitución en la calle, con el riesgo de penalizar también a las víctimas de trata. Por último, a través de la disposición final de la LOSC, se introdujo una modificación en la Ley de Extranjería que vulnera el principio de no devolución (non-refoulement), al permitir un procedimiento de expulsión únicamente para las ciudades de Ceuta y Melilla, sin observar las debidas salvaguardas, esto es, una evaluación individual de cada caso, el acceso a procedimientos de asilo con todas las garantías o el derecho a la tutela judicial efectiva.

En mayo de 2015, varios grupos parlamentarios, como el Grupo Socialista, IU, ICV-EUI, CHA, la Izquierda Plural, UPyD y Grupo Mixto, interpusieron un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra los artículos 19.2, 20.2, 36.2 y 3, 37.1, en relación con los artículos 30.3, 37.3, 37.7 y la disposición final primera de la ley. En estos momentos, dicho recurso está pendiente de resolución.<sup>50</sup>

Por otro lado, el 1 de diciembre de 2016, el Grupo Socialista presentó ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados una Proposición de Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y Derogación de la LOSC, con el objeto de derogar la presente ley. Un mes más tarde, el 20 de enero de 2017, el Grupo Vasco también presentó ante la misma comisión otra Proposición de Ley Orgánica, pero para reformar algunos artículos de la vigente LOSC. Durante meses, ambas propuestas legislativas han convivido dentro de la Comisión de Justicia sin que se inicien trabajos concretos para enmendar o derogar la LOSC. El pasado 12 de septiembre de 2017, el Grupo Mixto presentó un tercer proyecto, con un texto alternativo a la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOSC presentada por el Grupo Vasco, que no consiguió el apoyo suficiente para salir adelante.

El 3 de abril de 2017 se abrió el periodo de enmiendas tanto para el texto presentado por el Grupo Socialista de derogación, como para el del Grupo Vasco de reforma, encontrándonos ante un caso insólito,

- 
- 46 Artículo 37.4 de la LOSC. La organización señaló que las faltas de respeto ya estaban contempladas en el Código Penal, siendo una de las novedades de la reforma aprobada en 2015 llevarlas al ámbito administrativo, con el consiguiente alejamiento de la tutela judicial efectiva de la ciudadanía, y el aumento de la potestad sancionadora del poder ejecutivo por este motivo. Tras la reforma operada en 2015, las faltas de respeto y consideración sólo pueden ser castigadas por vía administrativa, quedando la interpretación acerca de qué constituye una falta de respeto en manos del agente del orden.
- 47 Artículo 37.1 de la LOSC. A través de la sanción a los promotores de reuniones o manifestaciones que no hubiesen cumplido con el requisito de notificación de al menos 10 días previsto en la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión. Amnistía Internacional recuerda que el requisito de notificación no puede ser utilizado como un obstáculo oculto a la libertad de reunión pacífica.
- 48 Artículo 36.23 de la LOSC, que sanciona: «El uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes [...]».
- 49 Artículos como el 36.6 y 36.11.
- 50 El recurso fue admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 9 de junio de 2015: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-6641> El texto del recurso está disponible en: [https://seguridadpublicasite.files.wordpress.com/2017/07/documentos\\_recurso\\_tcleymordaza.pdf](https://seguridadpublicasite.files.wordpress.com/2017/07/documentos_recurso_tcleymordaza.pdf)

que parte de dos iniciativas que son totalmente diferentes. Esto hace que el trámite sea aún más complejo, y que se dilate aún más en el tiempo. La Presidencia de la Comisión de Justicia fue prorrogando el plazo para presentar enmiendas durante más de once meses ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, hasta que el mismo finalizó el 27 de febrero de 2018. El trámite parlamentario también se ha visto ralentizado como consecuencia del debate sobre los Presupuestos Generales del Estado, y los recientes acontecimientos como la moción de censura contra el presidente del Gobierno. Todo esto no ayuda a agilizar la modificación de la ley, que, entre unas cosas y otras, apenas ha avanzado en algo más de un año. La organización adjunta como Anexo II información sobre las iniciativas adoptadas por los distintos partidos políticos a fin de reformar o derogar la LOSC.

Si bien la organización reconoce la interlocución que ha habido con el Ministerio del Interior, lamenta que dicha interlocución no se haya traducido en ninguna acción o compromiso concreto por parte del mismo, en aras a presentar modificaciones a la ley para asegurar que es respetuosa con el derecho internacional de los derechos humanos.

Por último, Amnistía Internacional insta al recientemente investido presidente del Gobierno a que, tal y como anunció en el debate y tramitación de la moción de censura del pasado 31 de mayo de 2018, acometa una reforma de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana que asegure su conformidad con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, reunión e información.<sup>51</sup>

---

51 En particular, el candidato a la Presidencia del Gobierno en aquel momento anunció públicamente: «(e)l Gobierno que salga de esta moción de censura iniciará la derogación de los aspectos más virulentos de la Ley Mordaza. Me comprometo a impulsar la derogación urgente de aquellos artículos que fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional por el Partido Socialista y por los grupos parlamentarios de la oposición. Me refiero a los artículos que limitan desproporcionadamente, a nuestro juicio, el ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y libertad de expresión, a los artículos que restringen, y mucho, la libertad de información de los profesionales del periodismo o a la disposición final que permite la expulsión de extranjeros en frontera de forma arbitraria y sin derecho a la tutela judicial efectiva». Véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria núm. 121, celebrada el jueves 31 de mayo de 2018, p. 22. Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-126.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-126.PDF)

# 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tras estos tres años de vigencia de la LOSC, Amnistía Internacional ha constatado cómo una legislación que ha ampliado la potestad sancionadora de la Administración y aumentado el margen de discrecionalidad de las Fuerzas de Seguridad del Estado, sin introducir mecanismos de control adecuados, impacta negativamente en las formas legítimas de protesta y del derecho a la libertad de expresión e información. Muy especialmente, Amnistía Internacional considera que la reforma de la LOSC ha tenido un efecto desmovilizador sobre parte de la ciudadanía, al percibir que cada día resulta más complicado y más costoso salir a la calle a protestar y reclamar derechos. Determinados movimientos sociales o plataformas ciudadanas son objeto de sanciones de forma reiterada, e incluso se han visto obligadas a replantear sus acciones de movilización. También profesionales de la información han visto dificultada, cuando no impedida, su labor, la cual en muchas ocasiones consistía precisamente en documentar actuaciones de miembros de las fuerzas de seguridad.

Si bien Amnistía Internacional reconocía en un principio la necesidad de reformar la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana —comúnmente conocida como Ley Corcuera—, las razones eran bien distintas a las esgrimidas por el Gobierno.<sup>52</sup> A juicio de la organización, la orientación general de la reforma de 2015 no responde a una concepción de la seguridad ciudadana vinculada al ejercicio y disfrute de los derechos humanos, en la medida en que esta ley tipifica conductas que se encuentran dentro del legítimo ejercicio de esos derechos, y adolece de garantías y mecanismos de rendición de cuentas y control de la actividad policial.

Amnistía Internacional continúa recibiendo información y documentando casos que evidencian el menoscabo que supone esta ley para el ejercicio de determinados derechos que resultan esenciales para que la población pueda participar en la dirección de los asuntos públicos, debilitando su capacidad para ejercer influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes. Amnistía Internacional considera que España sigue sin observar su obligación de respetar, proteger y realizar el derecho de reunión pacífica tanto en la ley como en la práctica, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. La normativa española tampoco está redactada con la suficiente precisión para garantizar que cualquier limitación al derecho a la libertad de reunión, expresión e información es proporcional, legítima y necesaria. Las trabas a periodistas —o a cualquier otra persona que ejerza labores de información o documentación— en el ejercicio de esta labor, incluidas las medidas sancionadoras que amenazan sus medios de vida, son ataques a la libertad de información y de acceso a la información.

Amnistía Internacional continúa constatando cómo organizaciones, colectivos o plataformas creadas por la ciudadanía para reclamar sus derechos y poder hacer llegar sus reivindicaciones a los responsables políticos siguen encontrando innumerables trabas para llevar a cabo su labor, que se concretan en sanciones arbitrarias. Varios de sus dirigentes parecen estar en el punto de mira de autoridades y fuerzas de seguridad por su activismo pacífico en la mayor parte de los casos.

La organización quiere insistir una vez más en la necesidad de que se establezcan mecanismos adecuados para garantizar la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad, y que no se producen actuaciones arbitrarias por parte de los funcionarios encargados de ejecutar en la práctica este tipo de legislaciones. Amnistía Internacional también muestra su preocupación por el hecho de que España no esté proporcionando recursos adecuados, efectivos y rápidos para las personas que ven vulnerados sus derechos humanos en estos contextos.

---

52 En el informe *España: El derecho a protestar amenazado*, Amnistía Internacional identificó que la Ley de Seguridad Ciudadana de 1992 colisionaba con el correcto cumplimiento de España con sus obligaciones internacionales para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de reunión pacífica y expresión.

Por todo lo expuesto, las autoridades españolas deben:

—Revisar en profundidad su legislación, especialmente la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, y la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, eliminando aquellos artículos que puedan limitar o interferir de manera desproporcionada en el ejercicio de derechos humanos como la libertad de reunión, expresión e información, como por ejemplo la imposibilidad de la celebración de reuniones espontáneas, o las prohibiciones genéricas para celebrar reuniones en ciertos lugares. Se adjunta como Anexo I a este informe una tabla con las recomendaciones concretas de modificación del articulado de la LOSC.

—Garantizar que todas las personas acceden a recursos adecuados, efectivos y rápidos cuando por la actuación de terceros, o también de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, consideren vulnerados sus derechos de reunión pacífica, expresión e información.

—El Gobierno central y los gobiernos autonómicos con competencias en materia de seguridad deben:

- Asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciben la formación adecuada en materia de derechos humanos y garantizan, respetan y hacen respetar el derecho de reunión, expresión e información de toda la población. En particular deben garantizar que periodistas pueden realizar su trabajo sin injerencias injustificadas, incluido su trabajo de grabar y difundir información sobre las acciones de la policía.
- Incorporar mecanismos independientes de investigación y garantías efectivas de supervisión y de rendición de cuentas de la actividad policial para evitar el uso excesivo de la fuerza o actuaciones arbitrarias de todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Este mecanismo debe contar con capacidad para atender quejas individuales, investigar de oficio, y analizar y evaluar la legislación, reglamentos y procedimientos operativos de las actuaciones policiales. Asimismo debe tener capacidad para ordenar que se lleven a cabo procedimientos disciplinarios, y que el órgano encargado de llevarlos a cabo le informe sobre el resultado de dichos procedimientos, así como potestad para remitir directamente los casos a la Fiscalía, cuando proceda.

## Anexo I. RECOMENDACIONES CONCRETAS AL ARTICULADO DE LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA

PODERES DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO	
Propuestas de Amnistía Internacional	
PODERES DE IDENTIFICACIÓN	Ámbito
Artículo 16. Identificación de personas	<p>Apartado 1: Definir y prohibir clara y expresamente el perfil racial en el artículo 16, recogiendo la definición de la ECR: «Se prohíbe el empleo por parte de la policía, sin justificación objetiva y razonable, de la raza, color, lengua, religión, nacionalidad u origen étnico o nacional en las actividades de control, vigilancia o investigación».</p> <p>Incorporar el estándar de «sospecha razonable» entendiéndolo como tal «la sospecha basada en hechos y datos objetivos», y recoger expresamente que «la decisión de practicar una identificación por parte de las fuerzas de seguridad responderá al comportamiento individual de la persona o a la información o circunstancias objetivas que asocien a la persona con una actividad sospechosamente ilícita».</p> <p>Apartado 3: Las autoridades deben introducir formularios de identificación o de parada en los que las fuerzas de seguridad dejen constancia de la identificación, de las razones que la motivaron, así como de la nacionalidad o la etnicidad real o percibida de las personas identificadas. La persona identificada recibiría asimismo una copia con los motivos de la identificación, donde figurasen además los derechos que le amparan y los mecanismos de queja disponibles.<sup>53</sup></p>
Artículo 17. Restricción del tránsito y controles en las vías públicas	<p>Apartado 1: Modificar la redacción del artículo 17.1 con el fin de reservar las restricciones del tránsito para alteraciones efectivas de la seguridad ciudadana y para delitos que causen grave alarma social. En cualquier caso, incluir la obligación de poner inmediatamente en conocimiento del Ministerio Fiscal el resultado de estas actuaciones.</p>
Artículo 18	Reforzar el papel del Ministerio Fiscal en la supervisión de los controles, comprobaciones y registros en las vías públicas.
Artículo 20. Registros corporales externos	<p>Reservarse sólo para delitos de entidad o para los casos en los que el sujeto lleve armas. Además, y por el potencial de tales diligencias, deberían establecerse mecanismos de control y supervisión adecuados, que garanticen que los poderes policiales no son empleados de manera arbitraria. Delimitar con mayor claridad el artículo 20, añadiendo el término «objetivos» a la frase «indicios razonables», y eliminar o, en su caso, restringir la cláusula «u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención».</p>

<sup>53</sup> Los formularios de parada servirían para recoger datos sobre el número de identificaciones, sus motivaciones y resultados, así como el posible sesgo discriminatorio.

<p>MANTENIMIENTO DE LA SEGURIDAD EN REUNIONES Y MANIFESTACIONES</p>	<p>Artículo 23. Reuniones y manifestaciones</p>	<p>Apartado 1: «La actuación de las fuerzas de seguridad se guiará en todo momento por un enfoque de derechos humanos que priorizará el ejercicio del derecho de reunión frente al control y la seguridad».</p> <p>Apartado 2: «Los actos violentos aislados no serán en sí mismos una causa para disolver una manifestación. Las fuerzas de seguridad diferenciarán manifestantes pacíficos de aquellas personas que actúen de manera violenta».</p> <p>Apartado 3: «Las unidades actuantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad darán el tiempo suficiente a las personas participantes para que puedan responder a sus peticiones o instrucciones».</p> <p>Tal y como establecen las normas internacionales, el derecho a la libertad de reunión pacífica incorpora obligaciones positivas y negativas. Entre las obligaciones positivas se encuentra el deber de proteger y facilitar el derecho de reunión, asociación y expresión, incluyendo el deber de protección de los manifestantes frente a personas o grupos que traten de alterarlas o impedir las. Entre las obligaciones negativas, la obligación de garantizar que los propios agentes del Estado no violan estos derechos y, por lo tanto, que éstos no son objeto de restricciones, salvo las que sean necesarias y proporcionadas para el fin legítimo permitido en el derecho internacional.</p> <p>Las Directrices de la OSCE recuerdan que el derecho de reunión, en cuanto derecho fundamental, debe ser disfrutado incluso sin existencia de regulación, y, por lo tanto, todo lo que no haya sido expresamente prohibido por ley debe entenderse como permitido. Por ello, los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad deben recibir formación adecuada sobre la intervención en manifestaciones o reuniones públicas, formación que debe incluir también cuestiones relevantes en relación a derechos humanos que les permita también protegerlos y priorizarlos.</p> <p>Las Directrices también recuerdan que el derecho de reunión pacífica no puede ser limitado ante riesgos hipotéticos y que no debe abusarse del concepto de orden público para limitarlo. Tampoco consideran justificada la disolución de una reunión ante actos esporádicos de violencia. El TEDH ha afirmado que, salvo en los casos de violencia o incitación, puede ser desproporcionado disolver una reunión si ésta se desarrolla de manera pacífica, incluso aunque no haya sido comunicada.</p> <p>En el caso de intervención, las fuerzas de seguridad deben dar el tiempo suficiente a las personas participantes para que puedan responder como individuos a estas peticiones, incluyendo tanto los avisos como las instrucciones recibidas. Es importante que las fuerzas de seguridad no traten a los participantes de manera homogénea deteniendo a participantes cuando se disuelve una manifestación; deben diferenciar entre manifestantes violentos y no violentos, de forma que no debe recurrirse a la disolución de una reunión cuando una minoría actúe de manera violenta.</p> <p>Las autoridades deben tener presente su obligación de ponderar el ejercicio de este derecho respecto al ejercicio de otros derechos por parte de aquellos afectados por la manifestación o reunión. No deben establecer límites no razonables al derecho de reunión pacífica. Así, por ejemplo, deben tener en cuenta que la interrupción temporal del tráfico rodado o de peatones no puede ser en sí misma una razón para justificar una intervención en una manifestación.</p>
---	---	--

<p>MANTENIMIENTO DE LA SEGURIDAD EN REUNIONES Y MANIFESTACIONES</p>	<p>Artículo 23. Reuniones y manifestaciones</p>	<p>Si los agentes de las Fuerzas de Seguridad deciden disolver una reunión, deben avisar previamente a los manifestantes, y no proceder a la disolución de la misma hasta que no se hayan adoptado todas las medidas para protegerlos y minimizar el daño. También recuerda que en los casos en los que se haga uso de la fuerza, deben respetarse el Código de conducta de la ONU para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y se debe rendir cuentas e investigar cualquier uso excesivo de la fuerza en la disolución de la reunión o manifestación.</p>
<p>MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS</p>	<p>Artículos 16, 17, 18 y 20. Disposición sobre transparencia</p>	<p>Incorporar obligaciones de transparencia, específicamente la obligación expresa de «recoger y publicar datos y rendir cuentas sobre el número de controles de identidad, controles en vías públicas y registros corporales realizados, el lugar donde se han practicado, su motivación y su posible sesgo discriminatorio».</p> <p>Establecer mecanismos y garantías efectivas de supervisión de los poderes de las Fuerzas de Seguridad para realizar controles de identidad (artículo 16), controles, comprobaciones y registros en las vías públicas (artículos 17.2 y 18) y registros corporales externos (artículo 20):</p> <p>—Introduciendo formularios de parada para los controles de identidad y registros corporales en la vía pública, que recojan las razones que los motivaron, así como la nacionalidad o la etnicidad real o percibida de las personas identificadas, o, en su caso, extiendan el volante informativo del artículo 16 a las identificaciones y registros realizados en la vía pública.</p> <p>—Reforzando el papel del Ministerio Fiscal.</p> <p>—Estableciendo un mecanismo independiente de supervisión de la actividad policial, con capacidad para atender quejas individuales, investigar de oficio, y analizar y evaluar legislación, reglamentos y procedimientos operativos de las actuaciones policiales.</p>
<p>INFRACCIONES QUE AFECTAN AL DERECHO A LA REUNIÓN PACÍFICA</p>	<p>Artículo 30. Sujetos responsables</p> <p>Artículo 35.3. Infracciones muy graves</p> <p>Artículo 36.2. Infracciones graves</p>	<p>Se suprime el apartado 3 del artículo 30 por ser materia de regulación en la ley orgánica reguladora del derecho de reunión.</p> <p>Amnistía Internacional considera importante eliminar dicho apartado porque atribuye la responsabilidad como organizadores o promotores a quienes pueda determinarse que son directores por publicaciones, declaraciones, manifestaciones orales o escritas, lemas, banderas u otros signos o hechos.</p> <p>Eliminar el apartado 1 del artículo 35. Eliminar o resolver la inseguridad jurídica resultante del uso del término «inmediaciones» y la amplitud con la que puede interpretarse esta infracción. Lo mismo para el apartado 9 del artículo 36, que no exige daños a bienes y personas.</p> <p>Eliminar la infracción del artículo 36.2<sup>54</sup> y, en caso de mantener la infracción, debe especificarse el tipo y el bien jurídico que se quiere proteger, salvaguardando la posibilidad de que se produzcan reuniones y manifestaciones pacíficas espontáneas frente al Congreso, Senado y Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas, siempre que no haya sido posible la notificación y la reunión o manifestación constituya una respuesta a un acontecimiento inmediato.</p>








54 No están delimitados, sin embargo, los comportamientos considerados como «perturbaciones graves de la seguridad ciudadana», ni si una reunión espontánea no comunicada frente a estas sedes constituirá, en sí misma, una «perturbación grave de la seguridad ciudadana».



<p>INFRACCIONES QUE AFECTAN AL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN</p>	<p>Artículo 36.23. Uso no autorizado de imágenes</p>	<p>Eliminar la infracción del artículo 36.23 por ser una limitación innecesaria y constituir un riesgo para el derecho a la libertad de información.</p>
<p>POSIBLE SANCIÓN A MUJERES EN PROSTITUCIÓN Y VÍCTIMAS DE TRATA</p>	<p>Artículo 36.11. Infracciones graves (servicios sexuales)</p>	<p>Amnistía Internacional considera importante que dicho apartado sea eliminado.</p>
	<p>Artículo 37.1. Infracciones leves</p>	<p>Modificación del apartado 1 del artículo 37 a fin de añadir una disposición que establezca que «se exceptuarán de esta infracción las manifestaciones espontáneas que vengán desencadenadas por acontecimientos imprevistos y que constituyen respuestas inmediatas a éstos, en los que no ha sido posible cumplir con las formalidades de la notificación previa».</p>
	<p>Artículo 41. Habilitación reglamentaria</p>	<p>Se muestra preocupación por una habilitación genérica a las autoridades municipales para que éstas puedan regular una materia que puede afectar al ejercicio de la libertad de reunión pacífica. La organización ha podido conocer denuncias de manifestantes que han sido sancionados de manera desproporcionada por autoridades municipales, a los que se ha multado por alteración del tránsito de vehículos cuando estaban ejerciendo su derecho a la libertad de reunión.</p> <p>En la práctica, la habilitación genérica prevista en el artículo 41 puede permitir una tipificación autónoma y ex novo de infracciones que inciden en el ejercicio de los derechos humanos, vulnerando con ello el principio de legalidad.</p> <p>Amnistía Internacional pide la eliminación del artículo 41 por ser innecesaria y vulnerar el principio de legalidad, y constituir un riesgo para el ejercicio del derecho a la reunión pacífica.</p>
<p>Rechazo en frontera “Expulsiones sumarias”</p>	<p>Disposición final primera. Régimen especial de Ceuta y Melilla</p>	<p>Derogar la disposición final primera de la vigente LOSC y la disposición adicional décima de la LOEX.</p>

## Anexo II. INFORMACIÓN SOBRE EL COMPROMISO ASUMIDO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LOS PROGRAMAS ELECTORALES, PROPUESTAS DE LEY Y RECURSOS ANTE EL TC

### Programas electorales

¿QUIÉN PROTEGE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, REUNIÓN PACÍFICA Y MANIFESTACIÓN E INFORMACIÓN EN LOS PROGRAMAS ELECTORALES DE 2015?	PARTIDOS POLÍTICOS						
Propuestas de reforma o derogación de la LOSC	 PP <sup>55</sup>	 PSOE <sup>56</sup>	 C's <sup>57</sup>	 Unidos Podemos <sup>58</sup>	 EH-Bildu <sup>59</sup>	 PNV <sup>60</sup>	 ERC <sup>61</sup>

No se propone ningún tipo de revisión de la ley

Se propone reforma o derogación de la ley

### Iniciativas promovidas por los grupos parlamentarios

¿QUIÉN HA PROMOVIDO UN CAMBIO LEGISLATIVO PARA PROTEGER LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, REUNIÓN PACÍFICA Y MANIFESTACIÓN E INFORMACIÓN?	GRUPOS PARLAMENTARIOS						
Recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional	PP	PSOE	CS	Unidos Podemos	Grupo Mixto	PNV	ERC
Iniciativa de propuesta de reforma o derogación de la ley		X			X		
Propuesta de enmienda a la totalidad con texto alternativo		X			X		
No proponen ningún tipo de iniciativa	X		X	X			X

<sup>55</sup> Véase: <http://www.rtve.es/contenidos/documentos/Programa-PP-26J.PDF>

<sup>56</sup> Véase: <http://www.rtve.es/contenidos/documentos/Programa-PSOE-26J.pdf>

<sup>57</sup> Véase: <http://www.rtve.es/contenidos/documentos/Documento-Campa%C3%B1a-Ciudadanos.pdf>

<sup>58</sup> Véase: [http://www.rtve.es/contenidos/documentos/podemos\\_programa\\_electoral.pdf](http://www.rtve.es/contenidos/documentos/podemos_programa_electoral.pdf)

## Valoración de los partidos políticos y grupos parlamentarios

¿QUÉ GRUPOS PARLAMENTARIOS HAN PROMOVIDO LA REFORMA DE LA LOSC?	GRUPOS PARLAMENTARIOS						
	PP	PSOE	CS	Unidos Podemos	Grupo Mixto	PNV	ERC
Grupos parlamentarios que no proponen ningún tipo de reforma							
Grupos parlamentarios que han promovido iniciativa de proposición de ley de reforma o derogación de la ley							
Grupos parlamentarios que no han presentado formalmente iniciativas pero que se han posicionado a favor de la reforma o derogación de la ley							

	Grupos parlamentarios que no proponen ningún tipo de reforma
	Grupos parlamentarios que han promovido iniciativa de proposición de ley de reforma o derogación de la ley
	Grupos parlamentarios que no han presentado formalmente iniciativas pero que se han posicionado a favor de la reforma o derogación de la ley

59 Véase: <http://www.rtve.es/contenidos/documentos/Programa-Bildu-26J.pdf>

60 Véase: <http://www.rtve.es/contenidos/documentos/Programa-PNV-26J.pdf>

61 Véase: <http://www.rtve.es/contenidos/documentos/Programa-ERC-26J.pdf>

**AMNISTÍA**  
**INTERNACIONAL**

