



#2añosdeMordaza

ESPAÑA: ACTIVISTAS SOCIALES Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN, EN EL PUNTO DE MIRA

Análisis sobre la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Amnistía Internacional es una organización global e independiente formada por más de 7 millones de personas que actúan contra la injusticia defendiendo los derechos humanos en todo el mundo.

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 de derechos humanos.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida 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: 23 de junio de 2017.

Amnistía Internacional España
C/ Fernando VI, 8 – 1º izda
28004 Madrid
Tel.: 91 3101277

Este informe puede descargarse en: www.es.amnesty.org

Foto de portada: *Varios fotógrafos levantan sus cámaras frente a la policía en señal de protesta contra la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana.* © AP Photo / Emilio Morenati.

ÍNDICE

1. DOS AÑOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA	4
2. UNA LEY QUE PRETENDE DESMOVILIZAR A LA CIUDADANÍA	6
3. LOS Y LAS ACTIVISTAS QUE REIVINDICAN SUS DERECHOS DENUNCIAN SER UN COLECTIVO ESPECIALMENTE SEÑALADO	8
4. UNA DISCRECIONALIDAD QUE SE TRADUCE EN UN AUMENTO DE LA ARBITRARIEDAD POLICIAL	12
5. EL DERECHO A INFORMAR, DAMNIFICADO	16
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	18

1. DOS AÑOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA

El 1 de julio de 2017 se cumplen dos años de la entrada en vigor de la *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOSC)* más comúnmente conocida como Ley Mordaza. Con su aprobación, Amnistía Internacional lamentó que España pudiese estar limitando ilegítima, innecesaria y desproporcionadamente el ejercicio de la libertad de expresión, reunión e información; además de ampliar –sin establecer ningún mecanismo de control que impida los abusos–, los poderes y la discrecionalidad de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en sus intervenciones relativas a la seguridad ciudadana. En definitiva, para Amnistía Internacional, la Ley de Seguridad Ciudadana junto con la reforma del Código Penal en materia de orden público y medidas antiterroristas (que entraron en vigor el mismo día), fueron un paso en la dirección equivocada, y alejaba a España del cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.¹

En marzo de 2105, el Parlamento aprobó la modificación del Código Penal y la LOSC únicamente con los votos favorables del Partido Popular, que ostentaba la mayoría absoluta en ambas cámaras. Ambos textos contaron con la oposición del resto de grupos políticos con representación parlamentaria. Incluso a nivel internacional, varios expertos de Naciones Unidas² 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.

La información y los testimonios recabados por Amnistía Internacional sobre la aplicación de la LOSC en sus dos años de vigencia, no dejan duda de que sus efectos están siendo negativos para el ejercicio de los derechos de reunión pacífica, expresión e información. Según los propios datos publicados en la página web del Ministerio del Interior, durante el año 2016, año del que se disponen datos anuales completos,³ se han impuesto 197.947 sanciones por infracciones relativas a la seguridad ciudadana.⁴ Aunque el propio gobierno argumente que la mayoría son sanciones por infracciones relacionadas con el consumo o tenencia ilícita de drogas en lugares o establecimientos públicos, y por el uso negligente de armas y explosivos,⁵ Amnistía Internacional considera que alrededor de 34.000 podrían ser sancio-

¹ <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/>

² El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y el Relator Especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos. <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>

³ Los datos de 2015 sólo cubren desde julio, fecha de su entrada en vigor, a diciembre.

⁴ A estas cifras habría que sumar aquellas sanciones impuestas por las policías autonómicas de Cataluña y País Vasco y que no aparecen reflejadas en los datos recogidos en el Ministerio del Interior.

⁵ Según la respuesta ofrecida por el gobierno en diciembre de 2016 a una pregunta realizada por el Grupo Socialista, “De las 372.000 denuncias en un año de vigencia de la ley, se demuestra que el 77,42 % lo han sido por consumo o tenencia ilícita de drogas en lugares o establecimientos públicos y también por el uso negligente de armas y explosivos”, disponible en Diario de Sesiones del Senado, http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_12_12.PDF#page=31

nes a conductas amparadas por el derecho de reunión, expresión e información.⁶ Más de 12.000 sanciones corresponden a la infracción prevista en el art. 36.6, que considera 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. Algunas de las sanciones se han impuesto en el contexto de manifestaciones o actos de protesta, en los que no ha habido ningún tipo de incidente violento o altercado, o en el ejercicio de la libertad de expresión, o por ejercer el derecho de información.

Sorprende también el número de sanciones impuestas por “*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*”, casi 19.500. Más allá de lo que pueda ser entendido como “*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. Solo en 2016, las faltas de respeto a la autoridad han permitido, según los propios datos facilitados por el Ministerio del Interior, establecer sanciones con un importe que supera los tres millones de euros. Aunque las “faltas de respeto” ya estaban contempladas en el Código Penal, una de las novedades de la reforma aprobada en 2015 ha sido 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.⁷

En abril 2014, con el informe “España: El Derecho a Protestar Amenazado”⁸, Amnistía Internacional denunciaba las restricciones impuestas al derecho de libertad de expresión y de reunión pacífica en el contexto de las manifestaciones, celebradas en contra de las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno. El mismo informe también manifestaba preocupación porque el gobierno, en vez de corregir las deficiencias y apuntalar el derecho de reunión pacífica, estaba optando por presentar propuestas legislativas que ampliaban el ámbito para sancionar conductas dentro del ejercicio legítimo de los derechos humanos.

Con la nueva Ley de Seguridad Ciudadana,⁹ aprobada a finales de marzo, Amnistía Internacional lamentaba que esta ley otorgaba amplios poderes a la policía, sin adecuadas salvaguardas de procedimiento, además de introducir nuevas sanciones a formas legítimas de protesta y libertad de expresión e información e incrementar la cuantía de otras ya existentes y que habían sido objeto de preocupación de la organización.¹⁰

⁶ Para la realización de este cálculo, la organización ha tenido en cuenta las sanciones que se han impuesto como consecuencia de infracciones previstas en artículos sobre los que Amnistía Internacional manifestó preocupación, ya que consideraba que podían dar lugar a restricciones ilegítimas del ejercicio de derechos humanos, o en base a 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.

⁷ Ver por ejemplo: Sentencia TS de 3 de febrero de 2016. La despenalización se justifica, según el Ministerio del Interior, en el principio de intervención mínima, la reducción de la litigiosidad en el orden jurisdiccional penal, y en la desproporción entre los bienes jurídicos que se protegen y el tiempo y los medios dedicados al enjuiciamiento.

⁸ Este informe, analizaba la respuesta de las autoridades a las protestas que se estaban realizando, mayoritariamente de manera pacífica. https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/44100114.spa%20%28policing%20spain_FINAL_en%20baja%29?CMD=VEROBJ&MLKOB=32906041616

⁹ Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Ley de Seguridad Ciudadana, que fue derogada por la actual Ley Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

¹⁰ En octubre de 2014, Amnistía Internacional publicaba un informe con Preocupaciones y recomendaciones al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/EUR4160014?CMD=VEROBJ&MLKOB=33047063232>

2. UNA LEY QUE PRETENDE DESMOVILIZAR A LA CIUDADANÍA

Sin entrar en consideraciones sobre si las cifras son más o menos abrumadoras, lo cierto es que los testimonios recogidos por Amnistía Internacional muestran que actualmente es más complicado salir a la calle a protestar y reclamar derechos. Según algunos de los testimonios recabados por la organización,¹¹ la LOSC ha conseguido amordazar a mucha más gente de la que ha multado. Varias de las personas con las que ha hablado Amnistía Internacional lamentan que la primera consecuencia de la ley haya sido un efecto desmovilizador: “*las identificaciones masivas llevadas a cabo por la policía durante las manifestaciones o concentraciones, aunque luego no acaben en multas, consiguen que la gente normal y corriente se desmovilice ante el miedo de poder ser multada*” comenta **Sara López**, una de las personas que presta asesoría jurídica en **Legal Sol**,¹² con la que también coinciden otros testimonios recogidos por Amnistía Internacional.

Varias personas coinciden en señalar que la dificultad intrínseca del procedimiento administrativo sancionador, la presunción de veracidad de la que goza el agente policial en este tipo de procedimientos –algunas personas indicaron a Amnistía Internacional que incluso los abogados les señalan la poca posibilidad de éxito cuando “no hay testigos”– los costes añadidos de la asistencia jurídica de letrado y procurador en el caso de recurrir la multa ante los tribunales, el pago de las tasas judiciales, unido a la pérdida de la rebaja en la cuantía de la sanción en caso de no pagarla durante el periodo voluntario, consiguen que al final se opte por pagar la multa, aunque sea una sanción por el legítimo ejercicio de los derechos humanos. Así lo considera otra activista de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH en Málaga quien contó a Amnistía Internacional que es necesaria una reflexión colectiva, para impedir que esta situación pueda traducirse en un abuso de poder del Estado.

Sara de Legal Sol también advierte de que todavía siguen a la espera de que se celebren los juicios, tras las detenciones de manifestantes que se produjeron entre los años 2012 y 2014: “*estamos hablando de unas 600 personas imputadas, muchas están dentro de la comunidad activista. Por ejemplo, las personas que fueron imputadas por el 25S están todavía a la espera. También muchas de ellas siguen esperando saber qué pasa con las denuncias que interpusieron por malos tratos policiales durante la detención*”.

Amnistía Internacional en su informe “El derecho a protestar amenazado” denunció que, con motivo de las manifestaciones que se celebraron en contra de las medidas de austeridad y recortes adoptados por el gobierno, muchas personas fueron detenidas en actuaciones policiales en las que hubo un uso excesivo de la fuerza.¹³

¹¹ Para la realización de este informe, Amnistía Internacional ha mantenido decenas de entrevistas individuales, realizadas presencial y telefónicamente durante los meses de mayo y junio de 2017. Amnistía Internacional también ha mantenido una reunión con dos responsables de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

¹² La comisión Legal 15M son un grupo de abogados, abogadas y personas interesadas en la defensa de los derechos de reunión, manifestación, participación política y libertad de expresión, que surgió tras la manifestación que dio origen a la acampada de Sol. Actualmente siguen prestando asesoría legal. <https://legal15m.wordpress.com/about/>

¹³ Además de documentar uso excesivo e indiferenciado de la fuerza y uso indebido de material antidisturbios para hacer frente a manifestaciones, también documentó casos de malos tratos a personas detenidas. Pag. 29 y ss.

También aquellas personas que han sido absueltas tras un procedimiento judicial consideran que las reformas operadas en el Código Penal y en la Ley de Seguridad Ciudadana han tenido un efecto desmovilizador entre muchas personas activistas.

Es el caso de **Nacho Monreal**, un **profesor** que junto a cuatro personas más 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 a una multa de 1.200 euros, tras una protesta a favor de la educación pública en Guadalajara. El motivo: irrumpieron de manera pacífica en el Teatro Buero Vallejo, al enterarse de que allí se estaba desarrollando el Pregón Oficial de las Fiestas con la asistencia de la Subdelegada del Gobierno y el Alcalde de Guadalajara. Tanto Nacho como sus compañeros han esperado cinco años para que un tribunal finalmente considere que tanto las acusaciones realizadas por los policías locales, así como la investigación judicial seguida contra ellos, contenían graves irregularidades. Nacho señala a Amnistía Internacional que aunque no se siente desmovilizado por la Ley Mordaza, en cierta manera sí que ha experimentado más precaución a la hora de hacer o proponer acciones, aunque estén dirigidas a reivindicar derechos humanos, por miedo a una posible sanción. *“Quizá ahora si que me pensaría dos veces aquel acto espontáneo que fue ir al salón de actos y gritar por la educación pública, algo que decidimos sobre la marcha al conocer que el Alcalde estaba en el teatro”*.

Amnistía Internacional recuerda que el derecho de reunión y asociación pacífica es un derecho reconocido en las normas internacionales de derechos humanos, incluso cuando se trata de manifestaciones espontáneas, simultáneas, no autorizadas o restringidas,¹⁴ y por lo tanto las autoridades tienen el deber de facilitar que puedan celebrarse manifestaciones y protestas pacíficas, no pudiendo alegarse la falta de notificación previa como único motivo para la disolución.¹⁵

¹⁴ Así lo ha recordado en diversas resoluciones, el Consejo de Derechos Humanos, en relación a la promoción y protección de los Derechos Humanos, en el contexto de las manifestaciones pacíficas.

¹⁵ Directrices de la Comisión de Venecia-OIDDH/OSCE sobre la libertad de reunión pacífica, 2ª Ed., (Varsovia/Estrasburgo, 2010), párrafo 131.1, en adelante Directrices.

3. LOS Y LAS ACTIVISTAS QUE REIVINDICAN SUS DERECHOS DENUNCIAN SER UN COLECTIVO ESPECIALMENTE SEÑALADO

Llegados a este punto, no se puede prescindir del contexto en el que se gestaron estos cambios legislativos. Los efectos de la crisis económica empezaron a visibilizarse en España con especial virulencia a partir de 2008, con la adopción por parte del gobierno de medidas drásticas que se tradujeron en recortes en servicios básicos como la sanidad, afectando a gran parte de la población, y especialmente a los colectivos más vulnerables.

Los recortes presupuestarios en la sanidad pública fueron acompañados de medidas como la adopción del *Real Decreto Ley 16/2012* que supuso el fin de la universalidad del derecho a la salud, dejando alrededor de 750.000 personas migrantes sin derecho a asistencia sanitaria gratuita, incluida la asistencia primaria.

La crisis económica también ha supuesto que cientos de miles de personas hayan perdido sus casas en ejecuciones hipotecarias, debido a la imposibilidad de pagar las cuotas hipotecarias a causa del desempleo y el sobreendeudamiento, y como resultado de no poder hacer frente a las rentas del alquiler, algo que sigue ocurriendo en la actualidad.¹⁶ A pesar de que el derecho a la vivienda está reconocido en la Constitución española, el parque de vivienda social en España no representa ni el 2% de todas las viviendas. La falta de una legislación adecuada que garantice este derecho, así como la inexistencia de mecanismos jurídicos y judiciales con todas las garantías para protegerlo, ha provocado que miles de personas los vean constantemente vulnerados.

Los recortes y las medidas de austeridad provocaron una respuesta pública cada vez más organizada, en forma de protestas y de resistencia de los grupos afectados por decisiones que consideran que violan sus derechos. Entre los años 2011 y 2014 la mayoría de las protestas estuvieron encabezadas por movimientos sociales como el 15M o la PAH, un movimiento ciudadano que surgió en Barcelona en 2009, pero que ahora cuenta con presencia en toda España, y 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.

Si bien durante estos años hubo algunos incidentes violentos durante las manifestaciones que se celebraron, la mayoría de las protestas tuvieron un carácter pacífico. Sin embargo, a pesar de ello, muchos algunos de estos movimientos y algunos de sus líderes fueron objeto de una crítica feroz por

¹⁶ En junio de 2015 Amnistía Internacional denunciaba esta realidad en el informe: Derechos Desalojados. El Derecho a la vivienda y los desalojos hipotecarios en España. Puede descargarse en www.es.amnesty.org. Sobre viviendas en alquiler ver también: Amnistía Internacional: "La crisis de la vivienda no ha terminado". El derecho a la vivienda y el impacto de los desahucios de viviendas en alquiler sobre las mujeres en España. Mayo 2017.

parte de los responsables políticos. Igualmente la policía en ocasiones actuó de manera desproporcionada ante manifestantes pacíficos.¹⁷

Es un dato obvio que el número de manifestaciones ha descendido en los últimos años, y frente a las 37.861 manifestaciones que se celebraron en el año 2014 se ha pasado a 28.890 en 2016.¹⁸ Sin embargo, Amnistía Internacional muestra su preocupación al seguir encontrando ejemplos en los que las autoridades continúan obstaculizando el derecho de las personas a expresar sus quejas o aspiraciones de manera pacífica mediante, entre otras vías, manifestaciones públicas, que tal y como ha recordado el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, no deberían considerarse una amenaza, ya que contribuyen al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.¹⁹

A principios de 2017, **Jesús Díaz** recibió la notificación de una sanción de 601 euros en aplicación del art. 36.1 de la Ley de Seguridad Ciudadana.²⁰ En febrero de 2016, activistas pertenecientes al **Campamento Dignidad** notificaron su intención de concentrarse ante el Ayuntamiento de Almendralejo (Badajoz para protestar contra el 30% de paro, los desahucios, los cortes de luz, agua y gas e impagos de la renta básica. Según contó Jesús a Amnistía Internacional, la policía local les comunicó que no podrían concentrarse, por considerar que: “*habían incumplido el plazo establecido por la ley, que establece que la notificación ha de hacerse al menos con 10 días de antelación, ya que lo habían hecho sólo 8 días antes*”. Según Jesús, tras recibir la notificación de la Subdelegación de Gobierno de Mérida, desconvocaron la concentración a través de las redes sociales y otros medios que estaban a su alcance, pero un grupo, que en ningún caso superaba las 20 personas, decidió ir al Pleno del Ayuntamiento, al ser este un espacio de carácter público, para protestar pacífica y silenciosamente. Según indica, en ningún momento hubo algún acto violento, ni se impidió el desarrollo normal del pleno. Jesús únicamente se limitó a mostrar una pancarta solicitando empleo para todas las personas, algo que “*habían hecho en otros plenos*”. Por este motivo fue conducido fuera de la sala por tres policías, para posteriormente ser autorizado a entrar de nuevo cuando se le retiró la pancarta. Ni Jesús, ni las otras personas que le acompañaban, tuvieron ninguna indicación por parte de las fuerzas de seguridad de que su actuación había sido incorrecta.

Amnistía Internacional reitera que aunque el derecho internacional permite que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica –así como el de los derechos, estrechamente relacionados, a la libertad de asociación y la libertad de expresión– pueda ser objeto de ciertas restricciones, estas deben estar siempre supeditadas a unos requisitos muy concretos²¹ y sometidas a pruebas estrictas de

¹⁷ Ejemplos de los ataques a los que eran sometidos estos activistas fueron denunciados y visibilizados por Amnistía Internacional en el informe: *España, el derecho a protestar amenazado*, pág. 17 y ss. En el mismo, la organización además de denunciar el uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de las fuerzas de seguridad durante la disolución de manifestaciones, manifestaba su preocupación por que la normativa – en particular la Ley Orgánica 9/1983 reguladora del Derecho de Reunión y la Ley Orgánica 1/1992 sobre protección de Seguridad Ciudadana España- no estaban en línea con los estándares internacionales que regulan el ejercicio del derecho de expresión y reunión pacífica.

¹⁸ Datos proporcionados por el Ministerio del Interior, a partir de los datos recogidos por Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno.

¹⁹ Ver Consejo de Derechos Humanos de la ONU: Resolución 22/10, adoptada sin votación el 21 de marzo de 2013. A/HRC/RES/22/10, y Resolución 25/38 sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, A/HRC/25/L.20 de 24 de marzo de 2014

²⁰ El apartado 1 del artículo 36 considera infracción grave “la perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas, cuando no sean constitutivas de infracción penal”.

²¹ En primer lugar, cuando están establecidas por ley; en segundo lugar, tienen como finalidad proteger ciertos intereses públicos (la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas) o los derechos y libertades de otras personas; y, en tercer lugar, son demostrablemente necesarias para lograr ese fin. Véase artículo 21 del PIDCP y artículo 11.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

necesidad y proporcionalidad para el fin concreto para el que son prescritas. Sin embargo, estas limitaciones nunca pueden poner en peligro el ejercicio del derecho en sí mismo. La ciudadanía tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo público con sus representantes, y esto es en gran parte gracias a su capacidad para organizarse.

En relación con el requisito de notificación de al menos 10 días previsto en la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión,²² Amnistía Internacional recuerda que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado repetidamente que el propósito de la notificación debe ir dirigido a permitir que las autoridades puedan tomar medidas razonables y oportunas para garantizar que la reunión, manifestación o concentración transcurre sin incidentes; por lo tanto, este requisito no puede ser utilizado como un obstáculo oculto a la libertad de reunión pacífica. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha señalado que la libertad de reunión pacífica es un derecho y no un privilegio, y no debe requerirse autorización para celebrar una reunión pacífica, a lo sumo debería ser un procedimiento no burocratizado tendente a permitir que las autoridades faciliten el derecho de reunión.²³ Amnistía Internacional lamenta que las autoridades, en contra de los estándares internacionales de derechos humanos, utilicen el requisito de la notificación como pretexto para una autorización encubierta, sometiendo además a los organizadores a sanciones por ejercer un derecho amparado en el derecho internacional.

Jesús manifestó su preocupación a Amnistía Internacional porque *“parece que ciertos colectivos están vigilados. Cuando fuimos a Mérida a que nos comunicaran que no nos autorizaban a manifestarnos, observé que tenían un cuadrante con las convocatorias que los movimientos sociales teníamos ese mes”*.

Esta conclusión es también compartida por otros testimonios como el de la abogada de Legal Sol con la que habló Amnistía Internacional, que considera a la PAH como uno de los colectivos más señalados por las autoridades. En este sentido, **Celia**, de la **PAH de Valencia**, cuenta a Amnistía Internacional lo siguiente: *“intentamos acudir al meeting de cierre de campaña de Rajoy. Íbamos con nuestros hijos. Es cierto que queríamos en algún momento desplegar una pancarta de reivindicación por el derecho a la vivienda, pero no íbamos identificados con camisetas ni nada. Cuando intentamos acercarnos, la policía vino hacia nosotros y nos interceptó mucho antes de llegar al lugar donde se celebraba el meeting. Nos dijeron que no podíamos pasar porque sabían que íbamos a liarla, y nos identificaron a todos. Nos dejaron retenidos en el parking de Carrefour, nos miraron los bolsos, mochilas y todo lo que llevábamos. Yo pedí que al menos me dejaran coger el monedero y las llaves, nos confiscaron todo, y hay gente que tuvo que esperar a que finalizara el meeting para que les devolvieran las cosas. Otras personas tuvimos que ir a las dependencias policiales a recogerlas días después”*.

Jorge, miembro activo de **varias plataformas sociales**, con las que ha participado en diversas acciones contra los desahucios, también se considera señalado por las autoridades debido a su activismo.

Jorge ha sido detenido en cuatro ocasiones, una de ellas a pesar de que le acusaban de una falta y no de un delito: *“me he pasado detenido varias horas, en principio estoy tranquilo porque hay imágenes que corroboran que mi actitud es pacífica, y que yo no estaba haciendo nada de lo que me acusa la policía”*.

²² El Tribunal Constitucional lo considera como un requisito previo, aunque no debe ser entendido como una autorización.

²³ Ver informe conjunto del Relator sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. A/AHR/31/66, de 4 de febrero de 2016, párr. 21 y 22

En su informe de 2014, Amnistía Internacional denunció que Jorge había sido acusado falsamente por agentes de la autoridad, en al menos dos ocasiones, con motivo de su participación en protestas contra los recortes. En una de ellas, se le acusó de intentar agredir al Consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid. La causa fue archivada tras el visionado por la jueza de un material grabado por TVE que nunca fue emitido públicamente, pero que su abogado requirió que fuese presentado ante el tribunal. La jueza consideró que *“la versión de los agentes denunciantes no resultaba creíble”*.²⁴

Según su testimonio, una **activista** de la **PAH de Málaga** indicó que ella tenía 600 euros en sanciones, pero que algunos de sus compañeros acumulaban más de 3.000 euros.

Ricardo, miembro de la **PAH de Parla** (Madrid), quien también ha estado detenido con motivo de acciones en contra de los desahucios, acumula más de 4.000 euros en multas: *“3.000 euros por desconsideración, falta de respeto e insultos a la policía”*. Según su testimonio, además de las multas, no es infrecuente el uso de la fuerza y las cargas policiales. En junio de 2015, le detuvieron por intentar evitar el lanzamiento de su vivienda, a una mujer que llevaba en el paro siete años, tras no poder devolver un crédito a un prestamista particular. Ricardo cuenta que estaban resistiendo pacíficamente sentados en el suelo. Detuvieron a 16 personas: *“Para desmovilizar a la gente, el miedo a la policía es suficiente. Nos llevaron a [la comisaria de] Moratalaz y allí, tras obligarnos a subir ocho plantas andando y esposados, nos tuvieron dos horas mirando a la pared. Todos los policías estaban encapuchados. Tras nueve horas, y después de negarme a declarar, me dejaron en libertad”*.

Los desalojos y las medidas regresivas sobre el derecho a la vivienda están afectando gravemente a los derechos humanos. España no ha adoptado medidas necesarias para proteger y realizar este derecho, ni ha cumplido con su obligación de vigilar el impacto de sus políticas en el disfrute del derecho a la vivienda en España, dejando a cientos de miles de personas desprotegidas.

La situación en la que se encuentran miles de familias, no se debe sólo a una elevada tasa de desempleo y a las dificultades económicas que atraviesan, sino también a decisiones políticas y judiciales que de forma deliberada han agravado el problema. Muchas de estas personas, están siendo además detenidas y sancionadas, como resultado de sus acciones de protesta y defensa del derecho a la vivienda. La posibilidad de reunirse y actuar de forma colectiva es un instrumento fundamental, mediante el cual pueden expresarse otros derechos, y puede ser clave para dar mayor resonancia a personas marginadas o a quienes presentan un mensaje alternativo a los intereses políticos y económicos establecidos.

²⁴ Ver informe “El derecho a protestar amenazado” pág. 1. Jorge indica a la organización que no le consta ninguna investigación contra dichos agentes tras este pronunciamiento judicial.

4. UNA DISCRECIONALIDAD QUE SE TRADUCE EN UN AUMENTO DE LA ARBITRARIEDAD POLICIAL

Con motivo de la modificación de la Ley de Seguridad Ciudadana, Amnistía Internacional 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, que podrían sancionar comportamientos protegidos por las normas internacionales de derechos humanos.²⁵ La discrecionalidad otorgada 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, 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.

Amnistía Internacional quiere agradecer la interlocución con el Ministerio del Interior, así como la reunión mantenida con dos responsables de la Secretaría de Estado de Seguridad, en la que se informó a la organización de que existen mecanismos para controlar la actividad policial.

En el ámbito de Policial Nacional es de aplicación tanto la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario²⁶ así como el Código de la Policía Nacional.²⁷ Además, dentro del organigrama del Ministerio del Interior, la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad está encargada de atender las denuncias y quejas formuladas por la ciudadanía en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como de examinar las actuaciones de sus miembros.²⁸ En un reciente informe presentado por el Estado español al Comité de Derechos Humanos, se trataría de un órgano independiente de supervisión de la actuación policial.²⁹ Sin embargo, Amnistía Internacional considera que este órgano de inspección carece de las funciones y competencias que deberían concurrir en un mecanismo independiente de supervisión de la actividad policial. Este órgano, dependiente directamente de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior,³⁰ carece de iniciativa propia, y sólo puede emprender investigaciones sobre posibles actuaciones irregulares de las fuerzas y cuerpos de seguridad por expresa orden del Secretario de Estado de Seguridad.³¹ Tampoco rinde cuentas públicamente de su actuación.³² Además, el objeto de las investigaciones que pueda emprender es prevenir que se repita lo ocurrido, más que proporcionar restitu-

²⁵ Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

²⁶ Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. El capítulo I (arts 6 a 9 recoge las infracciones disciplinarias).

²⁷ https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=018_Codigo_de_la_Policia_Nacional&modo=1

²⁸ Artículo tercero de la Instrucción núm. 5/2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre organización y funciones de la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad.

²⁹ Así lo definió recientemente el Estado español al dirigirse al Comité de Derechos Humanos en el marco del procedimiento de seguimiento a las observaciones finales emitidas por este mecanismo en julio de 2015. Véase el informe proporcionado por España al Comité, de 26 de septiembre de 2016, CCPR/C/ESP/CO/6/Add.1.

³⁰ Artículo 2.3 b del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero).

³¹ Artículo sexto de la Instrucción 5/2015.

³² Hasta donde consta a la organización, las labores de supervisión que lleva a cabo este órgano tienen carácter confidencial y no se hacen públicos informes, balances o memorias sobre su actividad.

ción a la víctima o sancionar la conducta indebida en ese caso particular. Finalmente, este mecanismo no tiene ningún tipo de competencia para examinar la actuación de las policías de ámbito local o autonómico.

En reiteradas ocasiones, Amnistía Internacional ha llamado la atención sobre la necesidad de que España cuente con mecanismos adecuados de investigación de violaciones de derechos humanos cometidos por miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado, así como mecanismos de rendición de cuentas de la actividad policial, con personal competente, imparcial e independiente de los presuntos autores. Con ocasión de la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, Amnistía Internacional instó nuevamente a que se estableciese un mecanismo independiente de supervisión de la actividad policial, sin que tal recomendación fuese finalmente incorporada en el texto de la ley.³³

Aunque los tribunales, también en el ámbito contencioso-administrativo,³⁴ han recordado que *“la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ámbito sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales o sean administrativas”*; lo cierto es 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, además de los requisitos ya mencionados anteriormente de la fase contenciosa-administrativa, trae como consecuencia que muchas personas consideren que no existe una verdadera tutela judicial efectiva en este tipo de procedimientos. Este tema ha generado un debate sobre la necesidad de extender las garantías penales-constitucionales también al ámbito del derecho administrativo sancionador.³⁵

Alejandra Jacinto, una de las **abogadas de la PAH**, comenta que muchas de las sanciones de desobediencia o resistencia, que antes se dirimían en procedimientos penales, con mayores garantías procesales para los inculcados, son consideradas ahora como infracciones bajo la LOSC: *“a las dificultades añadidas del procedimiento contencioso-administrativo, el problema es que ahora tampoco se tiene en cuenta la capacidad económica de las personas”*. Alejandra advierte que normalmente la actuación de la policía en las concentraciones es indiscriminada. Ella misma fue sancionada por la policía cuando estaba intentando mediar como abogada en una concentración, *“no te advierten de la conducta, a mí por ejemplo me identificaron porque me acerqué a hablar con ellos”*. Alejandra recurrió la multa y el juzgado revocó la sanción, pero muchas personas al final terminan pagando la multa, abrumadas por la situación que se genera cuando se reciben este tipo de sanciones.

Este fue el caso de **Carlos y Susana** (nombres ficticios) una pareja de 61 y 62 años que en julio de 2016 recibieron una notificación de una multa a Susana de 601 euros, por una sanción grave tipificada en el art. 36.6 de la Ley. Carlos contó a Amnistía Internacional que por aquella época su mujer tenía una grave enfermedad discapacitante, por la que se les otorgó una tarjeta que les autorizaba a aparcar en zonas para discapacitados. *“Yo estaba en el paro tras un ERE en mi empresa, solíamos ir al mercadillo a comprar. Debido a la enfermedad de mi mujer, aparcábamos en unas plazas muy amplias donde a veces los coches no estaban bien colocados, pero advertíamos a los policías de la situación en la que se encontraba Susana, y no había mayor problema. Sin embargo aquel día, cuando quise dejar el coche donde solíamos hacerlo en otras ocasiones, los seis policías locales que estaban allí me dijeron que no les parecía bien. Mi mujer tuvo que bajarse con la botella de oxígeno, y esperar a que yo buscara otro sitio. Al volver, le dije a la policía que debería velar por que todos los coches estuvieran bien aparcados, y contestaron que no era su cometido. Se*

³³ Véase a este respecto el Informe de la organización *‘Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana’*, de octubre de 2014.

³⁴ Ver por ejemplo Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo -Santander, Sección 2, nº 220/2016, de 21/12/2016, Rec 237/2016.

³⁵ Véase por ejemplo el libro: *“Burorepresión. Sanción Administrativa y control social”*, pag. 37. Editorial Bomarzo. En su informe Anual 2016, la Defensora del Pueblo también expresa preocupación porque sanciones no suficientemente motivadas en relación al juicio de proporcionalidad, puedan suponer una limitación injustificada al ejercicio de derechos fundamentales. Pags 197-198

inició una discusión, nos pidieron la identificación, mi mujer les dijo que ella también quería ver la suya, que era su derecho, los policías se empezaron a reír.” Al día siguiente, Carlos denunció lo ocurrido en el Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid), donde incluso uno de los concejales les pidió disculpas. “Sin embargo para nuestra sorpresa llegó esta multa nueve meses después, estableciendo hechos que no ocurrieron.” Aunque pidieron hablar de nuevo con el Concejal, en esta ocasión se negó a recibirles. Carlos también escribió a la Delegada de Gobierno de Madrid, solicitando el registro policial de cómo habían obtenido sus datos personales, si según la denuncia, la multa se debía a que Susana se negó a entregar su documentación, pero nunca recibieron ninguna contestación de la Delegación de Gobierno: “decidimos pagar la multa, para al menos beneficiarnos de la reducción, aunque cuando eliges esta opción, pierdes la posibilidad de recurrir. Sin embargo, en la situación que estábamos, no podíamos arriesgarnos a recurrir y esperar...”.

Belén también tuvo que enfrentarse a una propuesta de sanción, que finalmente fue retirada, posiblemente debido a la repercusión que tuvo la denuncia que realizó a través de las redes sociales: *“en un par de días había 20.000 retuits, todos los medios de comunicación me llamaron. Finalmente me enteré por uno de ellos que la Jefatura Superior de Policía de Madrid había anunciado a través de un comunicado, que no iba a proseguir con el procedimiento sancionador, pero nadie del Ministerio se ha dirigido a mí”.*

Belén recuerda que aquel día caminaba distraída mirando su móvil cerca del estadio Vicente Calderón en Madrid, donde se había desplegado un servicio policial de seguridad con motivo de un partido de fútbol, cuando notó que dos agentes de la UIP (Unidad de Intervención de la Policía) corrían hacia ella. Le gritaron que se detuviese, le pidieron su documentación y que les 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 en inglés *“all cats are beautiful”*. Belén cuenta a Amnistía Internacional que los policías se llevaron su DNI y posteriormente le entregaron una denuncia. Según dice, siguió caminando pero al leer el contenido de la misma volvió hacia ellos. La denuncia señalaba que Belén había cometido una infracción del art. 37.4 de la LOSC al llevar un bolso con las siglas A.C.A.B, señalando entre paréntesis que las mismas equivalían a *“all cops are bastards”*.³⁶

“Les dije que lo que habían puesto en la denuncia no era cierto, y me dijeron que lo que tuviese que decir se lo dijese a un juez o en Delegación de Gobierno. Les contesté que cómo iba a demostrar entonces que yo llevaba este bolso y no otro, pero no se molestaron en contestarme, me ignoraron”. Belén lamenta además que su nombre fuese publicado en una red social en la que según indica participaban policías, donde fue objeto de varios comentarios personales e insultos. *“La policía se desvinculó de esa web, desconozco si el Ministerio emprendió alguna investigación”.*

Cristina Fallarás, periodista, recibió en junio de 2017 la notificación de una multa de 601 euros por una infracción del art. 36.6 de la LOSC. En la misma sólo se establece que *“procedió a la comisión de una desobediencia de los agentes de la autoridad en el ejercicio legítimo de sus funciones, haciendo caso omiso a las indicaciones de los mismos y negándose a identificarse, hecho que quedó constatado en el acta de denuncia que se realizó al efecto”*. En la notificación se prescinde del contexto, y de la motivación sobre la necesidad y proporcionalidad de la sanción.

Cristina ha contado a Amnistía Internacional que la sanción le fue impuesta durante una concentración en mayo de 2017, frente a la Embajada de México, para protestar por los asesinatos de periodistas en ese país y exigir que no quedasen impunes, siendo ella una de las personas convocantes.

Más de medio centenar de personas, casi todas periodistas, se concentraron ante la embajada, ubicada frente al Congreso de los Diputados. *“Habían asesinado a un amigo, Javier Valdéz, y decidimos que era necesario hacer algo más que un comunicado de condena”.*

³⁶ Todos los policías son unos bastardos.

Según indica Cristina, cuando se procedió a leer el manifiesto, estaba todo lleno de cámaras, y apenas había espacio en la acera, por eso bajó a la calzada. *“En ese momento se me acercó un policía nacional y me pidió que me subiera a la acera, le dije que no había espacio y que no podía, pero él insistió de malos modos. Le dije que no entendía el motivo, cuando la propia policía había cortado el tráfico para facilitar la concentración y no circulaba ningún coche por allí. En ese momento me pidió el DNI, le contesté que no entendía por qué debía dárselo, pero viendo su cabreo finalmente se lo entregué”*.

La concentración de protesta había sido comunicada a Delegación de Gobierno, y según el testimonio de Cristina, no pasaban coches ya que se había procedido a restringir la circulación de los coches durante la concentración. El testimonio de Cristina se contradice con la denuncia realizada por la policía. La denuncia que se le entrega establece que Cristina invadió la acera animando a otros a cortar la calle, desoyendo los requerimientos de la policía que le indicó que la concentración estaba autorizada solo en la acera. También que se negó a identificarse, procediendo a conseguir su domicilio a través del Padrón Municipal, una vez que el marido de Cristina, también presente en la concentración, procediera a entregar su pasaporte a la policía durante la manifestación. Esta descripción de los hechos realizada por la policía ha sido negada por Cristina Fallarás.

Amnistía Internacional muestra su preocupación por el hecho de que sanciones como esta puedan suponer una limitación desproporcionada e ilegítima del derecho de reunión pacífica. Las autoridades tienen una obligación positiva de facilitar el derecho de reunión, y esto incluye no solo facilitar o proporcionar las condiciones adecuadas para su disfrute, sino también asegurar que las fuerzas y cuerpos de seguridad encargados de vigilar la seguridad y el buen desarrollo de las mismas, están correctamente capacitados para facilitarlas, esto es, tienen un conocimiento adecuado del marco jurídico, de los derechos humanos en el contexto de reuniones y del importante papel que estas juegan en el orden democrático. La formación debe incluir aptitudes interpersonales como una comunicación, negociación y medidas eficaces que permitan a los agentes del orden minimizar el conflicto.³⁷ En este sentido, es importante que las autoridades y los agentes del orden sean conscientes de que las personas que se manifiestan tienen el mismo derecho de uso del espacio público y que el tráfico rodado o de peatones, por lo tanto es necesario que muestren un cierto grado de tolerancia ante la alteración inevitable que las manifestaciones o concentraciones suponen.³⁸ El Tribunal Constitucional considera *“que en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un ámbito de participación, por lo que no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE.”*³⁹

Amnistía Internacional recuerda que cualquier limitación que se imponga, tanto a priori como durante la celebración de las concentraciones o reuniones, debe estar rigurosamente justificada, demostrando que la misma persigue un fin legítimo. El Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación también ha pedido a los Estados que se aseguren de que las sanciones por no respetar las restricciones impuestas, cumplen con los estándares de derechos humanos, son proporcionadas y no disuaden a las personas para ejercer sus derechos de reunión y asociación.⁴⁰

³⁷ Informe conjunto del Relator sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. A/AHR/31/66, de 4 de febrero de 2016, parr. 42

³⁸ Directrices OSCE/OIDDH Principio 3.2. Ver también *Balcik v. Turkey* (2007) para 52 y *Ashughyan v. Armenia* (2008) para. 90. En ambas sentencias el Tribunal recuerda que es importante que las autoridades públicas muestren un cierto grado de tolerancia hacia concentraciones pacíficas.

³⁹ STC 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2

⁴⁰ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Párr. 81 (d) A/HRC/23/39

5. EL DERECHO A INFORMAR, DAMNIFICADO

También en su informe de 2014, Amnistía Internacional denunció que periodistas, incluyendo también a periodistas gráficos, que cubrían la actuación policial durante las manifestaciones eran objeto de la violencia policial durante el desempeño de su trabajo.⁴¹ El Comité de Derechos Humanos ha resaltado la importancia de los y las periodistas para desvelar y documentar violaciones de derechos humanos,⁴² labor que además pueden desempeñar una gran cantidad de personas, desde periodistas profesionales hasta autores y autoras de blogs y otros medios que publican a título personal en la prensa, Internet u otros lugares.⁴³

Con motivo de la reforma de la LOSC, Amnistía Internacional manifestó su preocupación ante preceptos que suponían una limitación del derecho de información contraria a los estándares internacionales de derechos humanos, como por ejemplo el artículo 36.23 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 (...)”*.

Según las propias estadísticas del Ministerio del Interior, de julio a diciembre de 2015, se impusieron 12 sanciones en aplicación de este artículo, cantidad que se eleva hasta 32 durante todo el año de 2016.

Yolanda Quintana, representante de la **Plataforma por la Libertad de Información (PDLI)**, denuncia la existencia de una censura camuflada detrás de este y otros artículos de la LOSC: *“lo que está calando es que no se puede grabar a la policía, cuando eso en realidad no es así, lo que dice el artículo es que no se pueden difundir las imágenes cuando se dan unas circunstancias concretas”*.

Otras personas, también periodistas, coinciden en señalar que el miedo a la sanción debido a la amplia discrecionalidad que la LOSC otorga a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, puede terminar convirtiéndose en autocensura, sobre todo cuando no hay un medio de comunicación detrás, y por lo tanto pone en serio riesgo el derecho de información, cuando bien directamente o indirectamente se impide a los periodistas estar y documentar la noticia.

Asier López recibió en abril de 2016 una sanción de 601 euros por publicar dos imágenes de una detención en las que aparecían miembros de los cuerpos de seguridad del Estado. *“Se trataba de una detención anunciada, había ya una orden dictada, y yo documenté el momento en el que se trasladaba a la detenida desde su casa hasta el coche policial, una imagen de la actuación policial que aparece en los medios de comunicación diariamente”*.

La desproporcionalidad de esta sanción así como la falta de motivación de la misma provocó que la Defensora del Pueblo se dirigiese a la Delegación de Gobierno del País Vasco, quien alegó que *“no correspondía a la Administración pública motivar la constitucionalidad de las sanciones legalmente”*.

⁴¹ Ver informe “El derecho a protestar amenazado” págs: 44 a 47.

⁴² Comité de Derechos Humanos, Observación General 34, párr. 13 CCPR/C/GC/34

⁴³ Así lo ha recogido también la OSCE/OIDDH en sus Directrices, párr. 199

previstas".⁴⁴ Finalmente la Subdelegación del Gobierno de Gipuzkoa retiró la sanción aduciendo "defectos formales". Asier López lamenta que finalmente no se entrara en el fondo del asunto, ya que dicha sanción era un ataque ilegítimo y desproporcionado a la libertad de información.

Varias personas profesionales de la comunicación también han denunciado a Amnistía Internacional los obstáculos y las sanciones impuestas por infracción de otros artículos de la LOSC, en su labor como periodistas e informantes.⁴⁵ Este ha sido el caso de **Mercé Alcocer**, periodista de Catalunya Radio, quien recibió una sanción de 601 euros, en este caso por desobediencia, en aplicación del art. 36.6.

Mercé se encontraba en la Audiencia Nacional de Madrid cubriendo una noticia: *"intentaba conseguir unas declaraciones, la policía me acusó de saltarme el cordón policial, una línea imaginaria. Pero en cuanto el policía me dio el alto, me giré y paré, yo sólo pensaba en hacer mi trabajo. Otros medios de comunicación cuentan con más profesionales apostados en diferentes lugares para cubrir una misma noticia. Pero yo estaba allí sola, y no podía dejar de hacer mi trabajo"*.

Mercé contó a Amnistía Internacional que había recurrido la multa, pero la administración había denegado la práctica de las pruebas solicitadas, como el visionado completo de las cámaras de seguridad, que corroborarían su versión: *"no niego que salí de forma precipitada del edificio y entré en una zona no permitida a periodistas, pero una vez advertida de mi error, reulé sin el menor atisbo de resistencia"*.

Cuando Mercé Alcocer fue sancionada, se encontraba trabajando cubriendo una información de interés general, sin que se haya podido acreditar que su labor haya supuesto ninguna alteración del orden público o la seguridad.

⁴⁴ Informe Anual 2016, págs 197-198.

⁴⁵ Como por ejemplo, en aplicación del art. 36.6. El 13 de junio de 2017, el colegio de periodistas de Galicia denunciaba las trabas de la policía a los periodistas que intentaban dar cobertura a un desalojo. En conversación con Amnistía Internacional, su decano indicaba haber recibido quejas de su membresía sobre sanciones en aplicación de la LOSC. <http://www.xornalistas.com/novas-eventos/novas/o-colexio-de-xornalistas-condena-as-trabas-policiais-a-cobertura-da-manifestacion-polo-desaloxo-do-escarnio-e-maldizer-en-santiago/>

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La información y los casos documentados por Amnistía Internacional muestran como la Ley de Seguridad Ciudadana aprobada en 2015, está teniendo un impacto negativo en el ejercicio del derecho de libertad de reunión, expresión e información.

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. Las autoridades deben potenciar que la población pueda participar en la dirección de los asuntos públicos, ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo público con sus representantes, y esto es en gran parte gracias a su capacidad para organizarse. Durante esta crisis económica, miles de personas se han organizado para defender sus derechos y protestar por los desalojos masivos. La PAH es la expresión organizada de esta indignación. Amnistía Internacional ha sido testigo de cómo formar parte de organizaciones como esta está empoderando a las personas afectadas y ayudándolas a estar en mejor posición para negociar con los bancos y defender sus derechos.

Finalmente, España sigue sin contar con mecanismos adecuados para garantizar la rendición de cuentas ni mecanismos que eviten actuaciones arbitrarias por parte de los funcionarios encargados de la ejecución de la normativa. A Amnistía Internacional le preocupa que no se estén proporcionando recursos adecuados, efectivos y rápidos a las personas que están viendo vulnerados sus derechos humanos en estos contextos.

Por todo esto, España debe:

- 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. Las autoridades deben revisar también las políticas y prácticas para garantizar que se adecuan a los estándares internacionales de derechos humanos, es decir:
- toda restricción es necesaria y proporcionada de acuerdo a los motivos expresados en los estándares internacionales de derechos humanos,
- se asegura y promueve que todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, pueden reivindicar sus derechos humanos y protestar para que se garanticen, especialmente aquellas que promueven la efectividad de sus derechos económicos y sociales.

- se incluye expresamente la exención del requisito de notificación previa en el caso de manifestaciones espontáneas,
- el requisito de notificación previa no se aplica de tal manera que suponga una autorización encubierta,
- no se tipifican como infracción conductas que suponen un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, expresión e información. Por otro lado, en el caso de que se imponga alguna sanción, el principio de proporcionalidad es especialmente pertinente cuando se trata de conductas que si bien pudiesen ser sancionables, tienen relación con el ejercicio de estos derechos.

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.

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 personas 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 fiscalía, cuando proceda.

AMNISTÍA
INTERNACIONAL

