

**PREOCUPACIONES Y  
RECOMENDACIONES DE  
AMNISTÍA INTERNACIONAL  
SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA DE  
LA LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE  
LA SEGURIDAD CIUDADANA**

10 de febrero de 2022

**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



## Introducción

El 15 de enero de 2020 fue admitida a trámite por la Mesa del Congreso la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana presentada por el Grupo parlamentario vasco (en adelante, “Proposición de Ley”, “PdL”).<sup>1</sup> Esta Proposición de Ley plantea una modificación de varios de los artículos de la Ley de Seguridad Ciudadana (LOSC), también conocida como “Ley Mordaza”. Una ley promulgada en el año 2015 y que ya antes de su aprobación mereció la atención de diversos organismos internacionales que expresaron preocupación por el impacto de esta norma en el ejercicio de derechos humanos.

Así, varios expertos de Naciones Unidas expresaron su preocupación sobre la LOSC y la reforma del Código Penal, 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.<sup>2</sup> El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, por su parte, mostró preocupación por la modificación de la normativa de extranjería que planteaba la LOSC, al pretender legalizar las expulsiones automáticas y colectivas de inmigrantes que llegan a Ceuta y Melilla, lo cual a su juicio constituía una medida injusta e ilegal, y que haría imposible evaluar las necesidades de protección de las personas migrantes.<sup>3</sup>

La aplicación de la LOSC durante sus más de seis años en vigor ha continuado mereciendo la atención del Consejo de Europa, que en dos ocasiones ha recomendado al Estado español modificar esta ley con vistas a asegurar el pleno respeto del ejercicio de los derechos a la libertad de reunión, expresión e información. Así, en marzo de 2018, el Comisario para los Derechos Humanos dirigió sendas cartas al Congreso y al Senado para mostrar preocupación por diversas disposiciones de la ley, como las infracciones por resistencia o desobediencia (art. 36.6) o faltas de respeto (37.4), o la modificación de la Ley de Extranjería introducida a través de la LOSC para dotar de aparente cobertura legal a los rechazos en la frontera sur española, e instando a una reforma de la LOSC respetuosa con los derechos humanos.<sup>4</sup> Por su parte, en marzo de 2021, la Comisión de Venecia hizo público un informe de valoración de la LOSC con algunas recomendaciones concretas para su modificación, mostrando preocupación, entre otras cuestiones, por la vaguedad y falta de precisión de las facultades atribuidas a los agentes policiales así como de algunas infracciones del régimen sancionador de la LOSC.<sup>5</sup> Varias de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Venecia en su informe son citadas por Amnistía Internacional en el presente documento, y la organización insta al Parlamento a tomarlas en consideración durante la tramitación de la reforma de la LOSC.

El 19 de noviembre de 2020 y el 28 de enero de 2021, el Tribunal Constitucional español resolvió dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos en el año 2015 contra varios preceptos de la LOSC. El Constitucional desestimó casi en su totalidad estos recursos, y afirmó la constitucionalidad de los preceptos impugnados, si bien incluyendo expresamente criterios para su correcta interpretación y aplicación, especialmente por parte de las fuerzas de seguridad, lo que a juicio de la organización evidencia el amplio margen de discrecionalidad y arbitrariedad que esta ley otorga a las fuerzas de seguridad, y la necesidad de corregirlo y limitarlo.

Así, Amnistía Internacional muestra preocupación por el hecho de que el Tribunal Constitucional delegue en los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el juicio de proporcionalidad para salvaguardar y no desincentivar el derecho a la libertad de reunión o de expresión, cuando, precisamente, la organización lleva años alertando del aumento de poderes

1 [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-28-1-C1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-28-1-C1.PDF#page=1)

2 “Dos proyectos de reforma legal socavan los derechos de manifestación y expresión en España”. Comunicado conjunto, de 23 de febrero de 2015, de Maina Kiai, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación; David Kaye, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; Ben Emmerson, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; y Michel Forst, Relator Especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos; disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>

3 “España no puede legalizar lo que es ilegal”. Artículo publicado por Nils Muiznieks, el 10 de diciembre de 2014, en el Huffington Post: [https://www.huffingtonpost.es/nils-muiznieks/espana-no-puede-legalizar\\_b\\_6294882.html](https://www.huffingtonpost.es/nils-muiznieks/espana-no-puede-legalizar_b_6294882.html)

4 <https://rm.coe.int/letter-to-a-pastor-julian-president-of-the-congress-of-deputies-of-spa/16808f0e2a>

5 España – Opinión sobre la Ley de Seguridad Ciudadana, adoptada por la Comisión de Venecia en su 126ª sesión plenaria (online, 19-20 marzo 2021). CDL-AD(2021)004-e: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)004-e)

discrecionales de los agentes de las fuerzas de seguridad que, sin el establecimiento de un mecanismo independiente de rendición de cuentas, se ha traducido, en bastantes ocasiones, en comportamientos abusivos y arbitrarios durante la vigencia de la LOSC.

En su informe de marzo de 2021, la Comisión de Venecia hace referencia a estas dos sentencias del Tribunal Constitucional, analizando especialmente el enfoque adoptado por el Tribunal Constitucional, según el cual si las disposiciones de la LOSC son interpretados de buena fe y con respeto a los principios de proporcionalidad e *in dubio pro libertate*, y a la jurisprudencia del Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, entonces dichas disposiciones no será inconstitucionales. A este respecto, la Comisión de Venecia explica cómo la aplicación de la ley por parte de las fuerzas de seguridad responde en numerosas ocasiones a reacciones inmediatas a eventos o comportamientos de la ciudadanía, a menudo imprevistos o espontáneos, sin un procedimiento formal y legal previo que permita un análisis adecuado de las medidas a adoptar y de la proporcionalidad de su empleo. Por tanto, la Comisión de Venecia afirma que, en la práctica, es difícil aceptar que la interpretación y aplicación de la ley estén en línea con los estándares internacionales y la Constitución. En opinión de la Comisión de Venecia, si una ley abre la puerta a abusos en la práctica, debe ser modificada o acompañada de garantías adicionales, incluso si es constitucionalmente aceptable desde un punto de vista teórico. Por ello, la **Comisión de Venecia invita en su informe al Estado español a revisar la LOSC** a fin de conseguir que sus disposiciones sean más precisas y previsibles, y menos proclive a usos indebidos.<sup>6</sup>

Ya con anterioridad a la promulgación de la LOSC y cuando se estaba tramitando como proyecto de ley en el Parlamento, Amnistía Internacional alertó del riesgo que varias de sus disposiciones podrían suponer para el ejercicio de derechos humanos. No debe olvidarse que esta reforma se produjo en un contexto socioeconómico, consecuencia de la crisis económica de 2008, en el que, especialmente entre 2011 y 2014, 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, en varias ocasiones, una respuesta inadecuada por parte de las autoridades y las Fuerzas de Seguridad del Estado a través del uso excesivo de la fuerza.<sup>7</sup> Ya por aquel entonces, Amnistía Internacional mostró preocupación por que el gobierno, ante esta creciente movilización ciudadana, 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.

A juicio de Amnistía Internacional, el proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana que el Gobierno presentó al Congreso de los Diputados en julio de 2014 limitaba de forma ilegítima, innecesaria y desproporcionada el ejercicio de derechos humanos, y las facultades atribuidas a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en materia de prevención, identificación, disolución de manifestaciones o identificación y sanción de infracciones que afectaban al ejercicio de derechos humanos y violaban los principios internacionales de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

En particular, Amnistía Internacional mostró preocupación por el aumento del poder discrecional que la LOSC otorga a los miembros de los cuerpos policiales para valorar qué conductas pueden considerarse como desobediencia, falta de respeto o resistencia a la autoridad sin establecer adecuados mecanismos de control y rendición de cuentas, y, por lo tanto, abriendo la vía a una mayor arbitrariedad e indefensión de la ciudadanía por la prevalencia de la posición de la administración en el ámbito sancionador. Igualmente, la organización denunció que el texto introdujese 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. En ese momento varios mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas mostraron preocupación por esta reforma.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *Id.* Informe de la Comisión de Venecia, de marzo de 2021, párr 19.

<sup>7</sup> 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: <https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/recordmedia/1@000025585/object/32906/raw>

<sup>8</sup> Varios expertos de Naciones Unidas expresaron su preocupación sobre las reformas a la LOSC y al Código Penal 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>

Desde su aprobación, Amnistía Internacional ha documentado cómo la LOSC se ha empleado contra movimientos sociales o plataformas ciudadanas, que han sido objeto de sanciones de forma reiterada, incluso viéndose obligadas a replantear sus acciones de movilización. Amnistía Internacional también ha constatado cómo profesionales de la información han visto dificultada, cuando no impedida, su labor, que en muchas ocasiones consistía precisamente en documentar actuaciones o abusos de miembros de las fuerzas de seguridad. Todo esto ha permitido a la organización concluir que la aplicación de la LOSC ha supuesto una merma para el ejercicio de derechos humanos, como los derechos a la libertad de reunión, expresión e información

El 10 de noviembre de 2021, los grupos parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común registraron enmiendas conjuntas al articulado de la Proposición de Ley (en adelante el "Acuerdo de reforma"), que conjuntamente con las presentadas por el resto de grupos parlamentarios fueron publicadas el 30 de noviembre de 2021.<sup>9</sup>

Con la presentación de las enmiendas la coalición de gobierno se daba finalmente impulso a una tramitación parlamentaria que se ha demorado durante años. Amnistía Internacional celebra que el Congreso de los Diputados haya retomado los trabajos para modificar la LOSC, algo que la organización viene reclamando desde hace años, a fin de corregir las deficiencias de una ley que ha impactado negativamente en el ejercicio de derechos humanos y para alinear esta normativa con los estándares internacionales sobre libertad de reunión, expresión e información.

Amnistía Internacional presenta a continuación sus principales propuestas y recomendaciones para una modificación de la LOSC respetuosa con los derechos humanos, y valorando tanto la Proposición de Ley como la Propuesta de Reforma presentada por los grupos parlamentarios Socialista y de Unidas Podemos, que aun presentando aspectos positivos, **todavía quedan lejos de estar alineadas con los estándares internacionales sobre libertad de reunión, de expresión y de información**. El documento también incorpora en anexo una tabla que sintetiza en qué medida las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios están en línea con las recomendaciones formuladas por Amnistía Internacional.

## 1) DILIGENCIAS POLICIALES DE IDENTIFICACIÓN Y REGISTROS

### 1.1.) Controles de identidad (art. 16 de la LOSC)

Amnistía Internacional valoró positivamente que la LOSC en 2015 introdujese el principio de igualdad de trato y no discriminación en la realización de controles de identidad, e incluyera como motivos de discriminación el nacimiento, la nacionalidad, el origen racial o étnico, el sexo, la religión o creencias, la edad, la discapacidad, la orientación o identidad sexual, la opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.<sup>10</sup>

Sin embargo, a juicio de Amnistía Internacional esta regulación es insuficiente para prevenir y erradicar la arbitrariedad y los controles de identidad por perfil racial. Así lo constató el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Afrodescendientes en un informe sobre España del año 2018, señalando que "*la legislación española sigue careciendo de una prohibición específica del uso de perfiles raciales, y los actuales criterios que deben cumplir los agentes de la ley encargados de llevar a cabo los controles de identidad siguen siendo insuficientes. De hecho, el Grupo de Trabajo recibió numerosos testimonios que ponían de manifiesto que los controles de identidad basados en perfiles raciales habían continuado desde que se promulgó la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana*", y recomendando al gobierno a poner fin al uso de perfiles raciales.<sup>11</sup> En términos similares se expresó la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en un informe sobre España del año 2018 afirmando que "*la elaboración de perfiles según la raza por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley es un problema continuo*".<sup>12</sup> Actualmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene pendiente pronunciarse sobre una demanda interpuesta por un ciudadano de origen pakistaní que alega haber sido objeto de una identificación por perfil racial en el año 2013 en

<sup>9</sup> [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-28-4.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-28-4.PDF#page=1)

<sup>10</sup> Art. 16.1. de la LOSC: "*En la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*".

<sup>11</sup> Informe del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Afrodescendientes de 14 de agosto de 2018, A/HRC/39/69/Add.2, párr. 20:

<http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/eca132299837fd31773b149f2e9d600c5142af6c.pdf>

Barcelona.<sup>13</sup> El TEDH ya ha condenado a España por no haber investigado de forma adecuada la denuncia por malos tratos, con motivación racista, formulada por una mujer de origen nigeriano, que ejercía la prostitución, y que denunció ser identificada en varias ocasiones por agentes de policía, profiriendo frases racistas.<sup>14</sup> El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en un dictamen emitido en 2009, consideró que el Estado español había vulnerado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en un caso en que una mujer fue objeto de una identificación policial únicamente por razón de sus características raciales, las cuales constituyeron el elemento determinante para que la policía sospechara de ella una conducta ilegal.<sup>15</sup>

Y es que las recomendaciones emanadas desde distintas instituciones y mecanismos de derechos humanos sobre esta cuestión instan de forma clara a la prohibición expresa de los controles por perfil racial. En enero de 2021, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó una resolución mediante la cual instaba a los Estados miembros del Consejo de Europa a “*condenar claramente y prohibir el perfil racial en sus legislaciones nacionales*”.<sup>16</sup> La Recomendación de Política General nº11 de la ECRI también instaba a los Estados a prohibir expresamente el perfil racial, entendiendo por perfil racial “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”.

Lamentablemente, ni la Proposición de Ley ni la Propuesta de Reforma presentada por los socios de gobierno establecen esta prohibición de forma expresa.

Amnistía Internacional considera que el Estado difícilmente erradicará la práctica del perfil racial si no lo prohíbe y define expresamente, y continua desoyendo las recomendaciones de diversas instituciones y mecanismos de Derechos Humanos a este respecto.

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios que:

- Definan y prohíban clara y expresamente el perfil racial en el artículo 16, recogiendo la definición de la ECRI “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”.

#### 1.2). Restricción del tránsito y controles en vías públicas y comprobaciones y registros en la vía pública (arts. 17 y 18 de la LOSC)

##### *Restricciones al tránsito (art. 17 de la LOSC):*

Amnistía Internacional lamentó que en el año 2015 la LOSC ampliara la facultad de los agentes policiales para establecer restricciones al tránsito y limitar el derecho a la libertad de circulación. Así, de la anterior Ley de seguridad ciudadana de 1992, que únicamente permitía practicar estas diligencias en casos de alteración efectiva de la seguridad ciudadana y las reservaba a delitos causantes de grave alarma social, la LOSC pasó a permitir que se practicaran “cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración” (art. 17.1). Además, la LOSC también permite a las fuerzas de seguridad establecer controles en la vías, lugares o establecimientos públicos, tanto para prevenir delitos de especial gravedad o generadores de alarma social, como para descubrir a las personas que hayan participado en su comisión (art. 17.2).

12 Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión) publicado el 27 de febrero de 2018, CRI(2018)2, párr. 81: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-spain-spanish-translation-/16808b56cb>

13 Demanda no. 34085/17, asunto de Zeshan Muhammad, comunicada el 14 de diciembre de 2021: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179961>

14 Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso B.S. c. España, de 24 de octubre de 2012: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112459>

15 Dictamen del Comité de Derechos Humanos, de 17 de agosto de 2009, Comunicación Nº 1493/2006. CCPR/C/96/D/1493/2006

16 Resolución 2364 (2021) “Ethnic profiling in Europe: a matter of great concern”, punto 7.1. Texto adoptado por la Asamblea el 28 de enero de 2021: <https://pace.coe.int/pdf/6f3ae52439760213068a940be022a728ef2dd7d077f30922d2e23a9f255720ee/resolution%202364.pdf>

En opinión de Amnistía Internacional, estas disposiciones de la LOSC han supuesto un aumento de los poderes preventivos al permitir las redadas para la prevención de delitos, máxime cuando la ley del 92 únicamente permitía las redadas cuando existía una alteración efectiva de la seguridad ciudadana.

La Proposición de Ley no corrige ni limita las facultades previstas en el art. 17 de la LOSC, pero sí plantea una modificación en línea con las recomendaciones de Amnistía Internacional, al establecer que el resultado de estas diligencias debe ser puesto inmediatamente en conocimiento del Ministerio Fiscal y de la autoridad judicial competente. Por su parte, la Propuesta de Reforma presentada por los socios de gobierno sí modifica parcialmente los supuestos habilitantes para la restricción del tránsito, precisando que la limitación de la circulación se reservará a “supuestos de alteración grave y efectiva de la seguridad ciudadana”, en línea con las recomendaciones de Amnistía Internacional. Sin embargo, mantiene en todo caso la habilitación para fines preventivos, tanto respecto de delitos que causen grave alarma social como de posibles alteraciones de la seguridad ciudadana.

A juicio de Amnistía Internacional, esta modificación mantiene la dimensión preventiva de la actuación policial, que, sin ningún tipo de requisito o criterio adicional, puede adquirir un carácter expansivo y afectar a derechos como la intimidad o la libertad deambulatoria, sin que existan los mecanismos de control adecuados.

En este último sentido, Amnistía Internacional lamenta que las enmiendas conjuntas presentadas en la Propuesta de Reforma hayan suprimido expresamente la obligación de poner inmediatamente en conocimiento del Ministerio Fiscal el resultado de estas actuaciones, algo que, como se ha explicado, la Proposición de Ley sí contemplaba.<sup>17</sup>

#### *Comprobaciones y registros en lugares públicos (art. 18).*

Por otro lado, la LOSC faculta a las fuerzas de seguridad para practicar registros en personas, bienes y vehículos cuando sean necesarias para impedir que en las vías públicas se porten o utilicen instrumentos o medios, que generen un riesgo potencialmente grave para las personas, susceptibles de ser utilizados para la comisión de un delito o alterar la seguridad ciudadana (art.18).

Amnistía Internacional considera que la cláusula *instrumentos o medios susceptibles de ser utilizados para la comisión de un delito*, como presupuesto habilitante para que las fuerzas de seguridad puedan realizar comprobaciones y registros en personas, bienes o vehículos, es una cláusula abierta que adolece de ambigüedad, y es por tanto susceptible de cubrir comportamientos que pueden vulnerar de manera injustificada el derecho a la intimidad.

No obstante, ni la Proposición de Ley ni la Propuesta de Reforma abordan este artículo.

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios que:

- Modifiquen 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.
- Refuercen el papel del Ministerio Fiscal en la supervisión de los controles, comprobaciones y registros en las vías públicas (art. 17.2 y 18).

#### 1.3). Registros corporales externos (art. 20).

El artículo 20 de La LOSC habilita a las fuerzas y cuerpos de seguridad a practicar registros corporales cuando existan indicios razonables para suponer que pueden conducir a hallar instrumentos, efectos u objetos relevantes para el ejercicio de funciones de

<sup>17</sup> La PdL sí lo introducía: “El resultado de la diligencia se pondrá de inmediato en conocimiento del Ministerio Fiscal y de la autoridad judicial competente” (respecto de arts 17 y 18), y “De las medidas adoptadas tanto por la autoridad competente como por los agentes de la autoridad, se dará cuenta inmediata a la autoridad judicial y al Ministerio Fiscal” (respecto del art. 20). El acuerdo, sin embargo, propone eliminar estos añadidos, señalando que las autoridades judiciales y fiscales suelen optar por que esta información quede en dependencias policiales, y ordenan que se les remita cuando la necesitan.

indagación y prevención. Amnistía Internacional observa que esta disposición deja un amplio margen de discrecionalidad a las fuerzas de seguridad para emplear este tipo de diligencias en el ejercicio genérico de sus funciones de indagación y prevención.

En la ya citada sentencia de 19 de noviembre de 2020, el Tribunal Constitucional establece cómo y de qué manera tienen que actuar las fuerzas de seguridad para que este artículo (art. 20 sea constitucional, a quienes otorga un amplio poder para decidir cómo aplicarlo, y deja en completa indefensión a quien sea objeto de abuso o actuación arbitraria.

La Proposición de Ley no modifica los criterios establecidos por el art. 20 para llevar a cabo estos registros. Por su parte, la Propuesta de Reforma presentada por los socios de gobierno, aunque establece que los indicios que den lugar a esta diligencia deben ser “fundamentados racional y objetivamente”, no recoge expresamente que deba reservarse únicamente para delitos de entidad, como reclama Amnistía Internacional. Además mantiene la cláusula “u otros objetos análogos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención que encomiendan las leyes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, cuya eliminación o restricción en su redacción también pide la organización.

Amnistía Internacional considera que el legislador debería limitar y establecer claramente cuándo, y ante qué tipo de infracciones, las fuerzas de seguridad pueden realizar registros corporales. Debido a razones de proporcionalidad, los registros corporales deberían reservarse para delitos de entidad o para los casos en los que el sujeto lleve armas. También debe especificarse que para practicar un registro, debe haber indicios no sólo razonables, sino también objetivos. En este sentido, el peligro de aplicar criterios discriminatorios, como criterios étnicos es especialmente grande si no hay instrucciones ni supervisión adecuadas y se deja a la total discreción del agente de policía la decisión de efectuar paradas aleatorias sin motivo declarado. Por tanto, es preciso garantizar que la policía dispone de procedimientos que aclaren lo que constituye motivo legítimo de sospecha y lo que no. Con un procedimiento en el que se expone la lista de razones legítimas, cada agente dispondrá de un marco de toma de decisiones que le hará centrarse en ciertas conductas y factores a tener en cuenta. Además, esto garantizará que se puedan exigir cuentas a los agentes sobre sus decisiones y sobre las posibles desviaciones del procedimiento. La introducción de la idea de sospecha razonable siempre debe ir paralela al desarrollo de habilidades para superar los prejuicios personales y aplicar las normas en la práctica.<sup>18</sup>

Como en los casos anteriores (controles de identidad, comprobaciones en vías o lugares públicos o restricciones del tránsito) y por el potencial de tales diligencias de afectar al derecho a la intimidad, a la libertad de circulación y a la dignidad de la persona, deberían establecerse mecanismos de control y supervisión adecuados, que garantizaran que los poderes policiales no son empleados de manera arbitraria. Hoy por hoy las fuerzas de seguridad no están obligadas a explicar los motivos por los que realizan un control de identidad, un registro o cacheo o una comprobación en vía pública. Sin datos relativos al número de identificaciones realizadas, las razones que las motivaron o los resultados que produjeron, es imposible analizar la labor de las fuerzas de seguridad, tanto en términos de respeto a los derechos humanos, como de eficacia policial.

Al respecto, Amnistía Internacional recomienda el empleo de formularios para realizar el seguimiento de estas actuaciones policiales, lo que entre otras cuestiones ayudaría a combatir la aplicación de perfiles étnicos. Los formularios de identificación exigen que la policía registre cierta información cada vez que para a alguien en la calle; esta información puede utilizarse para recoger datos y puede dar una idea de cualquier sesgo o desproporción de las operaciones de parada de la policía a personas de grupos concretos.

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios que:

18 Por ejemplo, en Reino Unido, la Ley de Policía y Pruebas Penales contiene instrucciones detalladas sobre lo que constituye sospecha razonable, y aporta una “prueba legal” con dos elementos: (i) Primero, el agente debe haberse formado una verdadera sospecha de que encontrará el objeto por el cual puede ejercer la facultad de registro que está ejerciendo, y (ii) en segundo lugar, la sospecha de que encontrará el objeto debe ser objetivamente razonable. Esto quiere decir que esa sospecha debe tener una base objetiva, fundada en hechos, información o datos de los servicios de inteligencia que tengan que ver con la probabilidad de que se encontrará el objeto en cuestión, de manera que una persona razonable podría llegar a la misma conclusión a partir de los mismos hechos, información o datos. Los agentes, por tanto, deben ser capaces de explicar en qué se basan sus sospechas haciendo referencia a los datos de los servicios de inteligencia o a la información que poseen sobre la persona afectada o a alguna conducta concreta suya [...]”. Además, esta norma establece expresamente que no podrán tomarse en consideración “factores personales”. Véase: <https://www.app.college.police.uk/app-content/stop-and-search/fair/#the-decision-to-stop-and-search-a-person-must-be-based-on-objective-factors>

- Modifiquen el artículo 20 garantizando que los registros corporales quedan reservados para delitos de entidad.
- Delimiten con mayor claridad el artículo 20, añadiendo el término “objetivos” a la frase "indicios razonables", y eliminen o, en su caso, restrinjan, la cláusula "u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención".
- Incorporen 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”.

## 2) EL MANTENIMIENTO Y RESTABLECIMIENTO DE LA SEGURIDAD EN REUNIONES Y MANIFESTACIONES

### 2.1. La facultad para disolver una manifestación (art. 23 de la LOSC).

La LOSC de 2015 mantuvo en su art. 23.1 la obligación expresa de las autoridades de adoptar las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, ya contenida en la Ley de Seguridad Ciudadana de 1992. También la potestad de la autoridad gubernativa de disolver las reuniones en los casos previstos en la Ley Orgánica del Derecho de Reunión (LODR), esto es, en los casos de reuniones ilegales de acuerdo a las leyes penales, cuando se produzcan alteraciones al orden público, con daños a personas o a bienes, o cuando los asistentes empleen uniformes paramilitares. Igualmente, en su art. 23.3 mantuvo la obligación de las Fuerzas de Seguridad de avisar antes de proceder a la disolución de reuniones y manifestaciones, salvo alteración de la seguridad ciudadana con armas, objetos contundentes u otros medios de acción violenta.

Como novedades respecto de la normativa de 1992, Amnistía Internacional valoró positivamente que la LOSC de 2015 estableciese expresamente que las medidas de intervención por parte de las Fuerzas de Seguridad en el contexto de manifestaciones deben ser graduales y proporcionadas a las circunstancias, e incorporase una recomendación de Amnistía Internacional, al incluir en el texto que la disolución de reuniones y manifestaciones debe ser una medida de último recurso (23.2).

La Proposición de Ley sólo plantea una modificación del art. 23.1, extendiendo a las concentraciones de vehículos las mismas causas de disolución previstas en la LODR respecto de manifestaciones de personas. Por su parte, la Propuesta de Reforma presentada conjuntamente por los socios de gobierno sí propone algunos cambios significativos en el artículo 23. Así, establece expresamente que la falta de comunicación previa de la manifestación no será motivo para impedir el derecho de reunión, al afirmar que las medidas de intervención en el contexto de manifestaciones se guiarán por un enfoque de derechos humanos, y que el aviso sobre las medidas de intervención policial deberá realizarse con indicación expresa del plazo en que se adoptarán.

No obstante, y pese a dichas modificaciones recibidas positivamente por AI, la organización considera que este artículo aún no estaría completamente en línea con lo que establecen los estándares internacionales sobre la actuación de las fuerzas de seguridad que puede afectar al ejercicio del derecho de reunión pacífica. La organización echa en falta que se establezca expresamente que el enfoque policial del control de manifestaciones priorizará el derecho de reunión frente al control y la seguridad; que se distinguirá entre manifestantes pacíficos y violentos, sin que meros actos violentos aislados puedan ser causa para disolver una manifestación, y que antes de la adopción de cualquier medida se dará un tiempo suficiente a los manifestantes para responder a las peticiones o instrucciones impartidas por la policía.

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 de 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.

En este sentido, las Directrices de la OSCE sobre el Derecho a la Reunión Pacífica señalan que las fuerzas de seguridad no tienen por qué emplear los poderes de intervención cuando una reunión tiene lugar vulnerando la normativa aplicable, pero se desarrolla de manera pacífica. En esos casos la reunión pacífica debe facilitarse<sup>19</sup>. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que “la decisión de disolver una manifestación únicamente por la ausencia del requisito de notificación previa, sin que concurra ninguna conducta ilegal por parte de los manifestantes, constituye una restricción desproporcionada del derecho a la libertad de reunión pacífica”<sup>20</sup>

Las Directrices de la OSCE 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.<sup>21</sup> Tampoco consideran justificada la disolución de una reunión ante actos esporádicos de violencia.<sup>22</sup> El hecho de que algunos manifestantes empleen la violencia no significa que la reunión se haya convertido automáticamente en una reunión violenta y haya perdido su carácter pacífico.<sup>23</sup>

Tal y como recogen las Directrices de la OSCE, una intervención acertada de las autoridades puede evitar la escalada de la violencia<sup>24</sup>. Y en caso de intervención, las fuerzas de seguridad deben dar el tiempo suficiente a las personas participantes para que puedan responder como individuos los avisos como las instrucciones recibidas.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup>

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 de tráfico rodado o de peatones no puede ser en sí misma una razón para justificar una intervención en una manifestación.<sup>27</sup> Amnistía Internacional recuerda que, en todo caso, 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 protegerles y minimizar el daño.<sup>28</sup>

Por esta razón y aunque el acuerdo de reforma prevé que las fuerzas y cuerpos de seguridad deben avisar previamente a la adopción de medidas concretas que puedan afectar al derecho de reunión, “con indicación expresa del plazo previo a la adopción de las mismas”, la futura ley debería establecer que 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, como señalan las Directrices de la OSCE.<sup>29</sup>

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios que:

- Se establezca que 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.
- Se recoja expresamente en la ley que los actos violentos aislados no serán en sí mismo una causa para disolver una manifestación. Las fuerzas de seguridad diferenciarán manifestantes pacíficos de aquellas personas que actúen de manera violenta.

19 Directrices de la OSCE/OIDDH, párr. 155.

20 Véase la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Bukta y otros c. Hungría, 2007.

21 *Ib.* Párr. 71.

22 *Ib.* Párr. 167.

23 *Ib.* Párr. 164.

24 Directrices de la OSCE/OIDDH, párr. 157.

25 *Ib.* párr. 50.

26 *Ib.* párr. 159.

27 *Ib.* párr. 80.

28 *Ib.* párrs. 150 y 166.

29 *Ib.* párr. 150

- Se incorpore la previsión de que las unidades actuantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad deben dar un tiempo suficiente a las personas participantes para que puedan responder a sus peticiones o instrucciones.

## 2.2. Protocolos sobre uso de la fuerza y material antidisturbios (modificación del art. 23 de la Propuesta de Reforma).

Ni la Ley de Seguridad Ciudadana de 1992 ni la LOSC de 2015 hacían mención expresa a la existencia y aplicación de protocolos sobre uso de la fuerza y empleo de material antidisturbios por parte de las fuerzas de seguridad. Algo que el Defensor del Pueblo ha recomendado en distintas ocasiones, la última de ellas en el informe anual de la institución presentado en el año 2020, que explicaba cómo *“el Defensor considera necesario que exista un protocolo de actuación del uso de la fuerza que proporcione a los agentes instrucciones claras y precisas sobre la manera y circunstancias en las que deben hacer uso de la fuerza, de las armas reglamentarias y de los materiales antidisturbios”*.<sup>30</sup>

Una de las novedades que plantea la Propuesta de Reforma presentada por los socios de gobierno estriba en este punto, al establecer que deberán desarrollarse protocolos específicos, de acuerdo con los estándares internacionales, sobre el uso de la fuerza y la utilización de material antidisturbios. Amnistía Internacional valora positivamente esta precisión, aunque nota que no se dispone que dichos protocolos deban ser públicos, un ejercicio de transparencia que la organización considera imperativo.

Teniendo en cuenta los estándares internacionales, la intervención por parte de las fuerzas de seguridad debe estar reflejada en la legislación nacional mediante el desarrollo de claros protocolos de actuación para los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. En el contexto concreto de control de manifestaciones, estos protocolos deben regular las circunstancias, la autoridad responsable para tomar la decisión de la disolución de una reunión, la interlocución con organizadores y manifestantes, los procedimientos para la utilización de material antidisturbios y uso de la fuerza si fuese necesario, así como los sistemas de rendición de cuentas sobre cada intervención.

La Propuesta de Reforma señala que dichos protocolos contemplarán que el uso de la fuerza se lleve a cabo utilizando los medios menos lesivos para las personas y evitando aquellos que causen daños irreparables. Esta previsión apunta en la buena dirección y va en línea con lo establecido por los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza, que recomiendan a los Estados dotar de armas menos letales a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a fin de posibilitar una respuesta proporcionada en el uso de la fuerza y ofrecer una alternativa al material actualmente en uso que sea menos lesiva (Principio Básico 2).<sup>31</sup>

No obstante, en los más de 30 años transcurridos desde que se aprobaron los Principios Básicos, la tecnología de estas armas y material menos letales ha avanzado considerablemente. Ha aumentado también el número de empresas que fabrican y comercializan tal material, así como su penetración geográfica en países con medidas nulas o poco estrictas de control del desarrollo, calidad de fabricación o comercialización y exportación de los productos. No todas las novedades que se han producido en este campo han sido positivas. En vez de “restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes”, algunos tipos de material son intrínsecamente más lesivos que otros y aumentan, no reducen, el riesgo de lesión. Por ejemplo, el uso del material clasificado normalmente como dispositivos antidisturbios, como los cañones de agua, los proyectiles de impacto cinético (como pelotas de goma o balas de plástico y de goma) y los agentes químicos irritantes, como los pulverizadores de pimienta y el gas lacrimógeno, puede causar lesiones graves e incluso la muerte.

Así lo ha constatado Amnistía Internacional respecto de las pelotas de goma utilizadas actualmente por la Policía Nacional y la Guardia Civil, y que han sido prohibidas en tres Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco y Navarra). En las últimas décadas este armamento ha causado lesiones graves e incluso la muerte a manifestantes. En opinión de Amnistía Internacional este tipo de proyectiles es intrínsecamente muy impreciso, lo que impide que su uso pueda ajustarse a los estándares internacionales sobre uso de la fuerza, que establecen que los proyectiles de impacto cinético sólo deberían emplearse contra

<sup>30</sup> Véase el Informe Anual 2019 del Defensor del Pueblo, publicado el 13 de mayo de 2020:

<https://www.defensordelpueblo.es/noticias/informe-anual-2019/>

<sup>31</sup> Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>

personas implicadas directamente en actos de violencia, y dirigidos a la parte inferior del cuerpo por la alta probabilidad de causar lesiones graves si impacta en la cabeza o en la parte superior del torso. El empleo de las pelotas de goma en el Estado español ha demostrado que se trata de un armamento que no puede utilizarse de forma segura ni respetuosa con los estándares internacionales, por lo que Amnistía Internacional pide su prohibición.

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios:

- Asegurar que la LOSC recoge el mandato de que los protocolos sobre uso de la fuerza y empleo de material antidisturbios que se elaboren sean acordes a los estándares internacionales de derechos humanos y sean públicos.
- Establecer expresamente la prohibición de uso de el uso de las pelotas de goma que se emplean actualmente por la Policía Nacional y la Guardia Civil, ya que habida cuenta de sus características técnicas resultan altamente imprecisas y conllevan un alto riesgo de golpear determinadas partes especialmente vulnerables del cuerpo, en particular los ojos, o incluso golpear a otras personas que no sean el objetivo.

### 3. MECANISMOS INDEPENDIENTES DE SUPERVISIÓN DE LA ACTUACIÓN POLICIAL

Amnistía Internacional considera que una de las grandes ausencias de la LOSC de 2015 radicó en que no se establecieron garantías y mecanismos de control y rendición de cuentas.<sup>32</sup> La falta de estos mecanismos amplía las posibilidades de comportamientos arbitrarios y abusivos de miembros de las fuerzas de seguridad, cuya impunidad puede salir reforzada por la prevalencia de la posición de la administración frente a los ciudadanos. Más aún cuando las facultades otorgadas por la LOSC a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad suponen amplios poderes en materia de prevención e indagación, así como una elevada discrecionalidad a la hora de aplicar e interpretar disposiciones que dejan un amplio margen de apreciación, y que pueden ser también aplicadas de manera que sancionen comportamientos protegidos por las normas internacionales de derechos humanos, o que interfieran, de manera desproporcionada y arbitraria, en derechos como el derecho a la intimidad, a la libertad o a la libre circulación. Conceptos como, por ejemplo, "falta de respeto a la autoridad", "restablecimiento de seguridad ciudadana", "alteración de seguridad ciudadana", "resistencia a la autoridad" son aplicados por las fuerzas de seguridad con un elevado margen de discrecionalidad que requeriría contar con adecuados mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas.

La Comisión de Venecia señaló que la indeterminación de las disposiciones de la LOSC podía ser revertida a través de referencias al principio de proporcionalidad en la ley, de una mayor precisión en sus definiciones, y también a través de la adopción de detalladas regulaciones e instrucciones que desarrollaran los contenidos de la LOSC y cómo debían ser aplicadas por las fuerzas de seguridad. Pero para hacer frente a esta indeterminación, la Comisión de Venecia también recomendaba reformar los mecanismos de seguimiento de la actuación policial, a fin de poder identificar patrones en el uso de las atribuciones otorgadas a la policía, detectar abusos (como comprobaciones arbitrarios de identidad o sesgo discriminatorio), facilitar inspecciones internas y externas de las fuerzas policiales y, eventualmente, permitir al Parlamento analizar el empleo de poderes coercitivos de las fuerzas de seguridad y poder realizar las modificaciones legislativas pertinentes.<sup>33</sup>

La necesidad de un sistema de control y rendición de cuentas se hace aun más imperiosa teniendo en cuenta el carácter probatorio de la denuncia de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, el hecho de que en una primera parte del proceso contencioso la administración sea juez y parte, y las dificultades que el sistema de recursos y la jurisdicción contencioso-administrativa impone a la persona que desea impugnar la decisión en aras a obtener tutela judicial efectiva.

En relación con la posibilidad de revisión judicial, la Comisión de Venecia hacía notar que sólo un número pequeño de las sanciones impuestas con base en la LOSC llegan a ser recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Entre otras razones, porque la vía judicial no es fácilmente accesible y puede no ofrecer probabilidades razonables de éxito en las disputas

<sup>32</sup> La organización reconoce el establecimiento de obligaciones expresas de dejar constancia por escrito de las motivaciones y causas para llevar a cabo diligencias de identificaciones, registro y comprobación que contienen tanto la Proposición de Ley como la Propuesta de Reforma, que constituyen una mejora respecto de la vigente LOSC.

<sup>33</sup> *Op.cit* Informe de la Comisión de Venecia, de marzo de 2021; párrs. 36, 37 y 95 y 96.

con la administración. La Comisión de Venecia recomendaba en consecuencia que la revisión judicial de quejas por potenciales abusos policiales fuese accesible y efectiva.<sup>34</sup>

En relación con la existencia de mecanismos internos de supervisión de la actuación policial, las autoridades españolas informaron a la Comisión de Venecia de que los agentes de policía debían emitir informes internos sobre el uso de sus poderes coercitivos, pero con el principal propósito de hacer posible un registro de infractores, ya que la reincidencia es un factor a la hora de determinar los niveles de las sanciones a imponer. Pero en ningún caso estos informes parecen tener el objetivo de analizar patrones en el uso de los poderes de la policía.<sup>35</sup>

Amnistía Internacional reconoce que tanto la Proposición de Ley como la Propuesta de Reforma establecen obligaciones expresas de dejar constancia por escrito de las motivaciones y causas para llevar a cabo diligencias de identificaciones, registro y comprobación lo que supone una mejora respecto de la vigente LOSC. No obstante, la organización mantiene su preocupación por el hecho de que no se contemple la creación de un mecanismo independiente de supervisión de la actuación policial.

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. En particular, la organización pide al legislador que contemple el establecimiento de un mecanismo de supervisión de la policía con independencia política y funcional, financiamiento adecuado, legitimación institucional, poderes de acceso a la información y facultades proactivas de revisión de patrones de conductas indebidas cometidas por funcionarios(as) policiales y la facultad de obtener una respuesta obligatoria y motivada por parte de las autoridades involucradas a los hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios:

- Establecer 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.

#### 4) SUJETOS RESPONSABLES (art. 30.3 de la LOSC).

El apartado 3 del artículo 30 de la actual LOSC define quiénes son los promotores u organizadores de una reunión a fin de poder determinar a qué personas exigir responsabilidad por la posible falta de cumplimiento con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Derecho de Reunión, y por tanto infractores conforme al art. 37.1 de la LOSC. Amnistía Internacional criticó la discrecionalidad que este artículo otorga a las fuerzas de seguridad a la hora de decidir qué personas debían ser consideradas promotoras u organizadoras en caso de no existir comunicación previa, y cómo la amplitud de esta disposición para poder deducir quiénes son organizadores y atribuirles responsabilidad podía generar arbitrariedad, al imponer sanciones desproporcionadas y arbitrarias contra organizadores y manifestantes, y generar un efecto disuasorio a la hora de organizar reuniones pacíficas.

La Comisión de Venecia ha alertado contra la excesiva carga impuesta a los promotores u organizadores de reuniones masivas, y ha señalado que las autoridades tienen la obligación positiva de proporcionar servicios de policía adecuados para garantizar el orden público y la seguridad. Así, y en relación concretamente con la obligación contenida en el artículo 4 de la LODR, la Comisión de Venecia ha señalado que las obligaciones impuestas a los organizadores de una reunión de adoptar medidas necesarias para el desarrollo correcto de manifestaciones no deben ser interpretadas de forma excesivamente amplia. La obligación principal de los organizadores puede consistir en desalentar conductas de alteración del orden público, informar a las fuerzas del orden de

<sup>34</sup> *Ib.* párrs. 38 y 39.

<sup>35</sup> *Ib.* párr. 36.

cualquier incidente que pueda afectar a la seguridad pública, pero sin que de esta obligación pueda en ningún caso exigirse a los promotores u organizadores todas las responsabilidades inherentes a la policía en relación con estos eventos.<sup>36</sup>

La Comisión de Venecia ha alertado sobre la falta de claridad acerca de la responsabilidad de los organizadores por las acciones de algunos de los manifestantes y el efecto desalentador que puede tener sobre el ejercicio del derecho a la libertad de reunión. A este respecto, recuerda la Comisión de Venecia que las Directrices Conjuntas de la Comisión de Venecia y la OSCE establecen que no debe atribuirse responsabilidad a los organizadores y promotores por los actos de violencia, desórdenes o daños a propiedades llevados a cabo por participantes en esas manifestaciones u otras personas. Esta responsabilidad sólo debe establecerse si los organizadores y promotores, de forma personal e intencionada, han incitado, causado o participado en la comisión de daños o desórdenes.<sup>37</sup>

En consecuencia, la Comisión de Venecia recomienda que la futura LOSC incorpore expresamente que los organizadores y promotores no puedan ser considerados responsables por posibles incumplimientos respecto de lo expresado en la comunicación previa si dicha desviación no podía ser prevista de forma razonable o prevenida con los medios al alcance de los organizadores y promotores.<sup>38</sup>

La Proposición de Ley y la Propuesta de Reforma mantienen definiciones muy similares a la LOSC respecto de quiénes pueden ser considerados organizadores y promotores en caso de no existir comunicación previa. Por un lado, la Proposición de Ley mantiene que debe considerarse promotor u organizador a quienes las presidan o dirijan o ejerzan actos semejantes, algo que contempla también la Propuesta de Reforma, si bien delimitando algo más esta cláusula al eliminar de esta definición a quienes “ejerzan actos semejantes”. Por otro lado, ambos textos consideran en términos similares promotores u organizadores a quienes por publicaciones o declaraciones de convocatoria de las reuniones, o por las manifestaciones orales o escritas que en ellas se difundan (“discursos o escritos que repartan”, según la Proposición de Ley), por los lemas, banderas u otros signos que ostenten o por cualesquiera otros hechos pueda determinarse razonablemente que son directores de las manifestaciones.

Una modificación muy significativa del apartado tercero del artículo 30 que proponen ambos textos es el establecimiento expreso de responsabilidad de promotores y organizadores por las infracciones de la seguridad ciudadana que se cometan con arreglo a determinadas disposiciones de la Ley Orgánica del Derecho de Reunión (LODR). Así, la Proposición de Ley señala que los promotores y organizadores serán responsables de las infracciones cometidas contra la seguridad ciudadana en los términos establecidos por el artículo 4.2 de la LODR: “*del buen orden de las reuniones y manifestaciones serán responsables sus organizadores, quienes deberán adoptar las medidas para el adecuado desarrollo de las mismas*”. A este respecto, la Proposición de Ley propone una modificación del art. 4.2 de la LODR para señalar que organizadores y promotores estarán obligados durante el desarrollo de las manifestaciones “con los medios a su alcance, a prevenir y, en su caso, evitar la alteración de la seguridad ciudadana”.

Por su parte, la Propuesta de Reforma amplía en el art. 30.3 las obligaciones de los organizadores y promotores no sólo respecto del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.2 de la LODR sino también de los artículos 8, 9 y 10 de la LODR. Es decir, por el incumplimiento de la obligación de efectuar la comunicación previa. Y expresamente también establece la responsabilidad de quienes comuniquen una reunión o manifestación con un objeto o finalidad diferente al realmente pretendido para evitar así posibles decisiones de prohibición de la reunión o manifestación o modificaciones de fecha, lugar, duración o itinerario por parte de la autoridad competente. El Acuerdo de Reforma establece expresamente la exoneración de responsabilidad para los promotores y organizadores por hechos ajenos cuya comisión no pudieron impedir empleando la diligencia exigible.

Amnistía Internacional mantiene serios motivos de preocupación porque, ni la Proposición de Ley ni la Propuesta de Reforma, corrigen la discrecionalidad para decidir qué persona puede ser considerada promotora de una organización, ni tampoco las responsabilidades que se le pueden exigir. La organización considera que no debe perderse la oportunidad para reformar el art.

36 *Op.cit.* Informe de la Comisión de Venecia de marzo de 2021, párr. 60.

37 *Ib.* párr. 63.

38 *Ib.* párr. 64.

30.3 de manera que se adecúe a los estándares internacionales, eliminando la posibilidad de atribuir responsabilidad, como organizadores o promotores, a quienes pueda determinarse que son directores por las publicaciones, declaraciones, manifestaciones orales o escritas, lemas, banderas u otros signos o hechos.

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios que:

- Eliminen la disposición del apartado 3 del artículo 30, que atribuye la responsabilidad como organizadores o promotores a quienes pueda determinarse que son directores por las publicaciones, declaraciones, manifestaciones orales o escritas, lemas, banderas u otros signos o hechos.

## 5) RÉGIMEN SANCIONADOR

### 5.1. La infracción por resistencia, desobediencia a la autoridad o negativa a identificarse (art. 36.6 de la LOSC)

Amnistía Internacional ya manifestó su preocupación, durante la tramitación del Proyecto de LOSC en 2015, por el amplio margen de poder y de discrecionalidad que esta ley 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, con un elevado margen de discrecionalidad para interpretar y aplicar sus disposiciones, y sin ir acompañado de adecuados mecanismos de control y rendición de cuentas para abordar posibles actuaciones arbitrarias o abusivas.

Desde la entrada en vigor de la LOSC, Amnistía Internacional ha documentado 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.

La Secretaría de Estado de Seguridad dictó una Instrucción en octubre de 2018 para establecer criterios interpretativos en pos de una aplicación lo “más homogénea y ajustada a derecho posible”, entre otras infracciones, en relación con el art. 36.6. Sobre este artículo, la Instrucción señala que sólo debe sancionarse aquella conducta que “finalmente quiebre la acción u omisión ordenada por los agentes actuantes o les impida el desarrollo de sus funciones”.<sup>39</sup> A juicio de la organización, la elaboración de esta Instrucción ya evidenció la necesidad de corregir y limitar el margen de discrecionalidad de las fuerzas de seguridad en la aplicación de sus funciones.

Amnistía Internacional no ha dejado de documentar sanciones impuestas con base en el art. 36.6 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. Lamentablemente, ni la Proposición de Ley ni la Propuesta de Reforma abordan la modificación de este artículo.

Las cifras oficiales sobre denuncias impuestas con base en el artículo 36.6 de la LOSC muestran una extensiva aplicación de este precepto, conjuntamente con el art. 37.4 (faltas de respeto). Desde la entrada en vigor de la LOSC, y hasta diciembre de 2019, se han impuesto 55.496 sanciones con base en el art. 36.6. Durante el año 2020 y debido a la aplicación de este artículo para hacer cumplir las medidas de confinamiento establecidas para protección frente a la COVID-19, se impusieron 1.044.717 propuestas de sanción sólo durante el primer estado de alarma.<sup>40</sup> Sólo las sanciones impuestas con base en los artículos 36.6 (55.496) y 37.4

<sup>39</sup> Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de seguridad, sobre la práctica de los registros corporales externos, la interpretación de determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana: <https://cppm.es/wp-content/uploads/2018/10/instruccion-13-2018-ministerio-interior-aplicacion-ley-seguridad-ciudadana-oct2018.pdf>

(83.694) desde la entrada en vigor de la LOSC y hasta diciembre de 2019 constituyen el 70% del total de sanciones impuestas por infracciones a la seguridad ciudadana (197.288).<sup>41</sup>

La Comisión de Venecia ha resaltado que la infracción contenida en el art. 36.6 de la LOSC resulta problemática, al ser excesivamente amplia (“catch-all provision”; “all-embracing formula”) y permitir a la policía imponer multas por básicamente cualquier tipo de conducta. En vista de la imprecisa definición de esta infracción, la Comisión de Venecia ha advertido del efecto disuasorio que las sanciones impuestas con base en el 36.6 pueden tener en el ejercicio del derecho de reunión, teniendo en consideración además la alta cuantía de las mismas.<sup>42</sup>

Amnistía Internacional **recomienda** que los grupos parlamentarios:

- Aseguren que la tipificación de la infracción establecida por el art. 36.6 de la LOSC cumple estrictamente con el principio de legalidad, adoptando una definición más precisa, y que se ajusta a criterios de necesidad y proporcionalidad.

## 5.2. La sanción a las personas que ejercen la prostitución y el riesgo de penalizar a las víctimas de trata (art. 36.11 de la LOSC).

El artículo 36.11 de la LOSC castiga la solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores o cuando las conductas puedan generar un riesgo para la seguridad vial. También dispone que los agentes de la autoridad requerirán a las personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de realizarlos en dichos lugares, informándoles de que la persistencia podría constituir una infracción de desobediencia o resistencia a la autoridad (art. 36.6 LOSC). Ni el Acuerdo de Reforma ni la Proposición de Ley abordan la eliminación de este artículo, tampoco su reforma.

Amnistía Internacional y la Red Española de Lucha contra la Trata (RECTP) han mostrado su preocupación por la doble imposición de sanción a mujeres que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. En este sentido, esta infracción puede suponer un incumplimiento 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. Igualmente, y de forma secundaria, se está penalizando a las personas trabajadoras sexuales que ejercen la prostitución en la calle.

En el caso de las víctimas de trata, las personas están sometidas a situaciones de coacción, violencia y hostigamiento por sus tratantes, y por tanto, son obligadas a realizar servicios sexuales contra su voluntad en las condiciones y lugares que les imponen éstos.

La infracción puede tener graves consecuencias sobre las víctimas de trata. Sancionar a víctimas por infracciones relacionadas con el proceso de trata puede limitar o impedir que las víctimas acudan a las autoridades para buscar asistencia y protección, y por tanto dificultar el acceso a la justicia. Como resultado, puede obstaculizarse el proceso de identificación. Una de las principales obligaciones internacionales, tanto del Protocolo de Palermo, el Convenio de Varsovia o la Directiva Europea 2011/36, es la prevención y la identificación de las posibles víctimas de trata. Además, tanto el Convenio de Varsovia como la referida Directiva Europea, instan a los Estados a trabajar para desincentivar la demanda de servicios ofrecidos por personas en situación de explotación, pero nunca a penalizar a las posibles víctimas, ni de forma directa ni indirecta.

Las sanciones a las víctimas se añadirían a la deuda que se ven obligadas a saldar con sus explotadores y podrían aumentar el miedo, el recelo y la desconfianza de las víctimas frente a las autoridades. La organización pide al legislador que considere el

40 Balance del Ministerio del Interior:

<http://www.interior.gob.es/documents/10180/11812971/Tabla+de+detenidos+y+propuestas+de+sancionamiento+del+Ministerio+del+Interior+2019/81537fe0-6aef-437a-8aac-81f1bf83af1a>

41 Véanse los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior:

<http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estadistico+del+Ministerio+del+Interior+2019/81537fe0-6aef-437a-8aac-81f1bf83af1a>

42 *Op.cit.* Informe de la Comisión de Venecia de marzo de 2021, párrs. 72, 73 y 93

efecto que dichas sanciones pueden tener sobre la invisibilidad, vulnerabilidad, desprotección y abusos que sufren las víctimas de la trata y las personas que se encuentran ejerciendo la prostitución en la calle, ya que el riesgo de ser sancionadas puede obligarlas a continuar ejerciendo la prostitución en lugares más inaccesibles y aislados, expuestas a mayores peligros y con menos posibilidades de defenderse frente a posibles abusos. Además, este aislamiento puede facilitar el control de estas personas por parte de sus explotadores, dificultando sus posibilidades de entrar en contacto con las instituciones u organizaciones.

El proceso para la identificación formal de una persona como víctima de trata es un proceso complejo, que requiere una valoración individualizada por parte de autoridades especializadas. En ese sentido puede haber personas que se encuentren en el ejercicio de la prostitución y que persistiendo en el ejercicio de la misma en los lugares señalados, sean sancionadas de acuerdo con el mencionado artículo 36.11, sin que se haya llevado a cabo el proceso de identificación formal.

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios que:

- Eliminen la cláusula del artículo 36.11 que establece que “los agentes de la autoridad requerirán a las personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de hacerlo en dichos lugares, informándoles de que la persistencia podría constituir una infracción del párrafo 6 de este artículo”, o en su caso, establecer garantías efectivas de que esta disposición no afectará a las víctimas de la trata.

### 5.3. La sanción a la difusión de imágenes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 36.23 de la LOSC)

El artículo 36.23 de la LOSC sanciona el uso *no autorizado* de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que puedan poner en peligro la seguridad personal o familiar, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación.

El 19 de noviembre de 2020, el Tribunal Constitucional resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto en el año 2015 contra varios preceptos de la Ley de Seguridad Ciudadana, entre ellos, el artículo 36.23. La sentencia del Tribunal Constitucional considera que este precepto es constitucional, salvo el inciso "previa autorización", que declaró inconstitucional. En opinión de Amnistía Internacional, la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional hace recaer en la persona que tome las imágenes de una actuación policial sopesar antes de publicarlas, si éstas poseen un interés general o si ponen en riesgo el operativo policial, con la posibilidad de enfrentarse a una denuncia o sanción.

Durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de LOSC, Amnistía Internacional alertó sobre la ambigüedad de la cláusula proteger “el éxito de una operación”, sin importar la finalidad de dicha operación, lo que constituye un concepto jurídicamente indeterminado susceptible de ser aplicado de manera extensiva, menoscabando otros derechos como el derecho a la información. En ese sentido, algunos comportamientos amparados por el derecho a la libertad de información relativos a la grabación y difusión de imágenes de las fuerzas de seguridad pueden ser fácilmente considerados como tipos que ponen en peligro una operación, tanto más cuando son las fuerzas de seguridad los sujetos contra los que se dirige la infracción, y al mismo tiempo los sujetos que deben identificar la infracción e iniciar con ello el procedimiento sancionador.

Amnistía Internacional también alertó de cómo esta infracción, por su ambigüedad y precisamente por la coincidencia entre el sujeto pasivo —las fuerzas de seguridad— y los agentes que deben identificar la infracción, puede conducir en su aplicación a sancionar la captación de imágenes por parte de periodistas o de otras personas a través de cámaras o teléfonos móviles que han permitido difundir información sobre uso excesivo de la fuerza y han contribuido a la rendición de cuentas por los abusos cometidos por las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Amnistía Internacional ha documentado, tanto antes como después de la sentencia del Tribunal Constitucional, cómo las fuerzas de seguridad, a través de esta sanción o de la amenaza de aplicarla, han interferido de forma indebida en el ejercicio del derecho a la libertad de información. Además de los casos de sanción documentados por la organización, Amnistía Internacional también ha documentado casos en los que alegando la posible aplicación de este artículo, se ha retenido el dispositivo de grabación de

periodistas, se ha requerido a particulares para que demostraran que no habían tomado imágenes de la policía o que eliminaban las que hubieran tomado o se les ha identificado y tomado sus datos en previsión de que pudieran difundir públicamente esas imágenes.

La Proposición de Ley sí establece la eliminación de esta infracción, a lo cual da la bienvenida la organización. Sin embargo, la Propuesta de Reforma no aboga por su eliminación sino por una modificación que expresamente establece que ni la mera toma de imágenes en lugares de tránsito público o manifestaciones, ni su mera difusión, constituyen infracción, la cual sólo deberá imponerse si se genera un peligro cierto a la seguridad personal o familiar de los agentes o de las instalaciones protegidas o pone en riesgo el éxito de una operación. Esta modificación también precisa que debe reflejarse en el acta o en la denuncia la situación de peligro o de riesgo generada con la difusión de la imagen.

Amnistía Internacional lamenta que la Propuesta de Reforma no opte por la eliminación del art. 36.23 de la LOSC, sino por una modificación que continuaría otorgando una amplia discrecionalidad a las fuerzas y cuerpos de seguridad que puede seguir conduciendo a sancionar la difusión de imágenes, como vertiente del ejercicio a la libertad de expresión, que incluye el derecho a recibir y difundir información, y no se aplica únicamente a los periodistas, sino que es un derecho de todas las personas.<sup>43</sup> Amnistía Internacional muestra dudas acerca de cómo en el procedimiento sancionador, en el que la administración es juez y parte, se va a realizar una ponderación de derechos en los casos en los que pueda haber un interés público prevalente en favor del derecho a la información.

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios que:

- Eliminen la infracción del art. 36.23 de la LOSC, por ser una limitación innecesaria y constituir un riesgo para el derecho a la libertad de información.

#### 5.4 La sanción a las manifestaciones espontáneas (art. 37.1 de la LOSC).

La Ley Orgánica de Libertad de Reunión (LODR) establece una serie de obligaciones para los organizadores relativas a la notificación de la reunión. Amnistía Internacional ha expresado su preocupación ante el hecho de que en España no se contemple, tal y como recomiendan los organismos internacionales de derechos humanos, la posibilidad de la celebración de manifestaciones o reuniones espontáneas, especialmente en aquellos casos en que son respuesta a un evento desencadenante y donde el organizador (en el caso que lo hubiese) no tuviera posibilidad de notificar con antelación la celebración de la manifestación.<sup>44</sup> Asimismo, la organización ha criticado que el requisito de comunicación previa ha sido interpretado de tal manera en ocasiones que, en la práctica, ha pasado a constituir una “autorización encubierta”. El TEDH ha señalado repetidamente que el propósito del requisito de comunicación debe ser permitir que las autoridades puedan tomar medidas razonables y oportunas para garantizar que la reunión, manifestación o concentración transcurre sin incidentes,<sup>45</sup> y que, [...] ese requisito no debe constituir “un obstáculo oculto a la libertad de reunión pacífica protegida por el Convenio”.<sup>46</sup>

Las Directrices de la OSCE/OIDDH dejan claro que debe presumirse que las intenciones de los organizadores de manifestaciones son pacíficas, a menos que existan pruebas claras y fehacientes de que quienes organizan ese acto concreto o participan en él tienen intención de usar violencia inminente, propugarla o incitar a ella.<sup>47</sup>

También pueden producirse reuniones espontáneas que no tienen un organizador identificable, sino que surgen cuando un grupo de personas se reúne sin notificación ni invitación previa, a menudo a consecuencia de una información de dominio público, o de

43 "El estatus de una persona como periodista viene determinado por el trabajo que realiza, y no está sujeto a ningún título o forma de registro". Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, A/HRC/14/23, párr. 101.

44 Amnistía Internacional, España: el derecho a protestar amenazado, (EUR 41/001/2014), 2014.

45 Véanse las sentencias del TEDH en los asuntos Sergey Kuznetsov c. Rusia, nº 10877/04, 23 de enero de 2009, párr. 42; Bukta y Otros c. Hungría nº 25691/04, 17 de octubre de 2007, párr. 35; Oya Ataman c. Turquía nº 74552/01, 5 de marzo de 2007, párr. 39; Rassemblement Jurassien Unité c. Suiza, n1 8191/78.

46 Véase la STEDH Éva Molnár c. Hungría nº 10346/05, 7 de enero de 2009, párr. 37.

47 Directrices de la OSCE/OIDDH sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica, párr. 25.

la información sobre un evento concreto difundida por Internet u otras formas de comunicación instantánea, o cuando a un único manifestante se le suman otros.<sup>48</sup> Las Directrices de la OSCE/OIDDH señalan que las reuniones espontáneas deben ser legales y deben considerarse como un rasgo previsible (en lugar de excepcional) de una democracia saludable.<sup>49</sup>

La Comisión de Venecia ha recomendado que la futura ley de seguridad ciudadana especifique de forma expresa que los organizadores o promotores de una manifestación no serán objeto de sanción por incumplir el requisito de obligación previa en el caso de manifestaciones espontáneas, y que este principio de “tolerancia” debe extenderse también a las acciones de la policía durante estos eventos. Es decir, que la policía no debería disolver este tipo de manifestaciones por el mero hecho de que no hayan sido comunicadas, e igualmente debería tolerarse la posible perturbación que la manifestación cause en la vida de la ciudad.<sup>50</sup>

Amnistía Internacional ha cuestionado los amplios poderes que la ley de Seguridad Ciudadana vigente otorga a los agentes de policía para determinar quién es el promotor u organizador de una protesta, y también el hecho de que cualquier señal que pueda indicar que una persona encabeza una protesta o es aquella a quien “obedecen” las demás se considere suficiente para realizar esa determinación. Como se ha explicado en el apartado anterior, Amnistía Internacional lamenta que la Proposición de Ley y la Propuesta de Reforma mantengan esta discrecionalidad para decidir quien es el promotor u organizador de una manifestación a efectos de atribuirle responsabilidad por infracciones a la seguridad ciudadana.

En este sentido, ni la Proposición de Ley ni la Propuesta de Reforma eliminan la infracción por la falta de comunicación previa de una manifestación, contemplada por el art. 37.1 de la LOSC. Pero ambos textos establecen un supuesto de excepción. En el caso de la PDL, esta exención de responsabilidad se refiere a “manifestaciones espontáneas y pacíficas con ocasión de hechos o situaciones cuya respuesta por la opinión pública no admita demora a costa de quedar obsoleta, siempre que no perturben la seguridad ciudadana, o lo hagan de manera poco relevante, y que no incurran en los supuestos a que se refiere el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión”. Por su parte, el Acuerdo de Reforma recoge en su propuesta de modificación del propio artículo 37.1 que “la falta de comunicación previa no determinará la comisión de esta infracción cuando el ejercicio pacífico de tal derecho precise de una rápida expresión ante un acontecimiento de indudable repercusión social que no admita demora, siempre que no se cause violencia o alteración del orden público”.

Amnistía Internacional valora positivamente que se establezca una excepción a la infracción por el incumplimiento del requisito de la obligación previa. Como ha señalado el Relator de la ONU sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y asociación, la falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión, ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad.<sup>51</sup> En similares términos se ha expresado el TEDH, al señalar que el derecho a la reunión pacífica es un derecho tan esencial en una sociedad democrática que el incumplimiento formal de los límites temporales de la notificación no es relevante ni suficiente para imponer una sanción administrativa.<sup>52</sup>

No obstante lo anterior, Amnistía Internacional observa que la definición de manifestación espontánea que plantean ambos textos de reforma son muy restringidas, estableciendo que debe entenderse como tal una “rápida expresión ante un acontecimiento de indudable repercusión social que no admita demora” (Propuesta de Reforma) o “cuya respuesta por la opinión pública no admita demora a costa de quedar obsoleta” (Proposición de Ley).

En opinión de Amnistía Internacional estas consideraciones introducen elementos que van más allá de la definición de manifestación espontánea establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha señalado que se trata de aquellas manifestaciones que vienen desencadenadas por un acontecimiento no previsto y en las que no es posible obtener una

48 *Ib. parr.* 127.

49 *Ib. parr.* 128.

50 *Op.cit.* Informe de la Comisión de Venecia de marzo de 2021, párrs. 64 y 65.

51 Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación “Best practices that promote and protect the rights to freedom of peaceful assembly and of association”, A/20/27, párr. 29.

52 Véase la STEDH *Sergey Kuznetsov c. Rusia*, 2009.

autorización previa.<sup>53</sup> En otros casos, se producen reuniones o manifestaciones espontáneas, que carecen de organizador o promotor identificado, debido a la circulación de información a través de medios como Internet, del teléfono o del boca a boca. Las manifestaciones espontáneas no constituyen en sí mismas alteraciones de la seguridad ciudadana. Por ello, las autoridades tienen la obligación de protegerlas mientras se desarrollen de manera pacífica.

Además, ambos textos de reforma posibilitan la sanción a los organizadores si se causa “alteración del orden público” (Propuesta de Reforma) o si se produce una “perturbación de la seguridad ciudadana” (Proposición de Ley). A este respecto, Amnistía Internacional vuelve a poner de manifiesto su preocupación ante el hecho de que se establezca la responsabilidad de organizadores o promotores por las acciones de otros participantes.

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios que:

- Modifiquen el artículo 37.1 y añadan una disposición que establezca que se exceptuarán de esta infracción las manifestaciones espontáneas que vengan 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.

#### 5.5. La sanción por incumplimientos de restricciones de circulación o itinerarios (art. 37.3 de la LOSC).

El artículo 37.3 de la LOSC define como infracción leve el incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario, cuando provoquen alteraciones menores en el desarrollo de las reuniones, manifestaciones o actos públicos. Ni la Proposición de Ley ni la Propuesta de Reforma abordan la eliminación de esta infracción.

En opinión de Amnistía Internacional, si la finalidad es proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, parecería desproporcionado sancionar las alteraciones, molestias, cortes de ruta, que no afecten al desarrollo pacífico de una reunión. Es reiterada jurisprudencia del TEDH que “salvo que se produzcan actos de violencia, es importante que las autoridades muestren un elevado nivel de tolerancia hacia las reuniones pacíficas”.<sup>54</sup>

Si bien las autoridades pueden establecer restricciones al derecho a la libertad de reunión pacífica, deben también tener en cuenta, a la hora de imponer restricciones al itinerario o la circulación, que la celebración de una manifestación constituye un uso del espacio público tan legítimo como la actividad comercial o el tráfico peatonal o de vehículos. Por ello, la interrupción temporal del tráfico no es en sí misma una razón para imponer restricciones sobre una reunión, tanto más cuando las reuniones y manifestaciones tienen un carácter temporal.

Amnistía Internacional alerta de los riesgos que puede suponer esta disposición para el ejercicio de la libertad de reunión pacífica, dado que esta infracción no exige daños ni a bienes ni a terceros. Igualmente es preciso advertir del carácter indeterminado del tipo infractor descrito, ya que la alusión al concepto “alteración menor” podría dar lugar a abusos. Desde la perspectiva del principio de legalidad, la definición de la infracción es vaga e indefinida, y deja al arbitrio de la autoridad competente en cada caso la determinación de qué se entiende alteración menor del desarrollo de reuniones, manifestaciones o actos públicos.

Por último, Amnistía Internacional recuerda que es posible que los organizadores y promotores de una reunión respeten las restricciones de circulación o de itinerario, pero sin embargo, éstas no sean respetadas por participantes. En estos casos, como en otros, no debe sancionarse a los promotores y organizadores por los actos de terceros, si han hecho todos los esfuerzos para cumplir con las exigencias establecidas por las autoridades.<sup>55</sup>

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios que:

<sup>53</sup> Véase la STEDH Bukta y otros c. Hungría, 2007.

<sup>54</sup> Véanse las sentencias del TEDH, Kudrevicius y otros c. Lituania, 2013, Bukta y otros c. Hungría, 2007.

<sup>55</sup> Op.cit. Directrices de la OSCE/OIDDH párr. 112.

- Eliminar la infracción del artículo 37.3 por ser una restricción innecesaria, vulnerar el principio de legalidad, y constituir un riesgo para el ejercicio del derecho a la reunión pacífica.

#### 5.6. La sanción por faltas de respeto a la autoridad (37.4 de la LOSC)

Amnistía Internacional ya alertó de cómo esta infracción podría interferir en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Aunque la protección del honor y la reputación de terceros puede ser una finalidad legítima para limitar la libertad de expresión, el TEDH ha indicado que los límites de la crítica aceptable son más amplios para las autoridades y funcionarios públicos. También ha considerado que las expresiones vehementes o exageradas están protegidas por el derecho a la libertad de expresión.<sup>56</sup>

La organización también cuestionó si una sanción de este tipo, expresada en términos vagos y extensos - "faltas de respeto"-, puede ser necesaria y proporcional en una sociedad democrática, y también alertó del riesgo de que el efecto de esta disposición pueda ser la sanción de cualquier crítica que se considere ofensiva a las fuerzas y cuerpos de seguridad en el ejercicio de sus funciones. Lamentablemente, ni la Proposición de Ley ni la Propuesta de Reforma abordan la eliminación de este artículo.

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. Así lo ha tenido en cuenta la Comisión de Venecia al mostrar preocupación por esta infracción, considerando que está definida de forma vaga y abierta a interpretaciones subjetivas.<sup>57</sup> 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.

Las cifras oficiales proporcionada por el Ministerio del Interior en sus Anuarios Estadísticos muestran que en materia de seguridad ciudadana el art. 37.4 es la disposición con la base en la cual más sanciones se imponen cada año. Durante los años de vigencia de la LOSC, Amnistía Internacional ha documentado numerosas sanciones impuestas con base en el artículo 37.4, por razones muy diversas; desde portar un bolso con el acrónimo A.C.A.B.,<sup>58</sup> identificarse ante un agente "a grandes voces",<sup>59</sup> o decir a los agentes encargados de ejecutar un desahucio que lo que estaban haciendo "era inhumano".

Amnistía Internacional muestra oposición 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, y considera que la infracción del art. 37.4 restringe de forma injustificada el derecho a la libertad de expresión.

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios:

- Eliminar la infracción del art. 37.4 por ser innecesaria y constituir un riesgo para el ejercicio de la libertad de expresión.

## 6. LAS DEVOLUCIONES EN CALIENTE

Amnistía Internacional ha mostrado su preocupación por las expulsiones sumarias y sin garantías del debido proceso por parte de las autoridades españolas de personas migrantes y solicitantes de asilo en las fronteras españolas, en particular con Marruecos, desde el año 2002. Desde entonces, miles de personas han sido expulsadas de manera ilegal, corriendo el riesgo de ser sometidas a violaciones de derechos humanos, como tortura y malos tratos.

56 Véase la STEDH, Thoirgerson c. Islandia, 1992. En este caso se ampararon dentro del derecho a la libertad de expresión términos como "bestias en uniforme" para referirse a la policía.

57 Op.cit. Informe de la Comisión de Venecia de marzo de 2021, párr. 21.

58 Véase el informe de Amnistía Internacional: "Sal a la calle, si te atreves", página 10.

59 Véase informe de Amnistía Internacional: "Violaciones de derechos humanos durante el estado de alarma", página 14.

La modificación de la normativa de extranjería introducida a través de la LOSC con el objetivo de dotar de aparente cobertura legal a expulsiones colectivas y sumarias prohibidas por el derecho internacional, niega el acceso a un recurso efectivo contra una decisión que puede vulnerar el principio de *non-refoulement*.

La mención a que el rechazo se hará de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos incorporada en dicha disposición, y que por otro lado nunca ha sido desarrollada, no constituye en la práctica ningún tipo de garantía efectiva de que las expulsiones que se lleven al amparo del inciso primero no contravengan los derechos de toda persona situada en territorio español a solicitar asilo y a que su procedimiento de expulsión se lleve a cabo con arreglo a un procedimiento administrativo con todas las garantías.

La Proposición de Ley incorpora una modificación de la Disposición Final Primera a fin de introducir que el rechazo en frontera debía realizarse respetando “la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte”, con un mandato al legislador para regular en el plazo de tres meses la aplicación y desarrollo de este inciso. Sin embargo, las enmiendas presentadas por los socios de gobierno en la Propuesta de Reforma eliminaban esta modificación planteada por la Proposición de Ley, señalando que se trata de una materia ajena al ámbito de la LOSC y que deberá ser reformada en la Ley de Extranjería.

El 19 de noviembre de 2020, el Tribunal Constitucional ~~español~~ resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto en el año 2015 contra varios preceptos de la Ley de Seguridad Ciudadana. Entre ellos, la referida disposición final primera de modificación de la normativa de extranjería por la que se dotó de cobertura legal a las expulsiones sumarias y colectivas.

Desde la entrada en vigor de esta normativa, Amnistía Internacional ha continuado documentando casos de expulsiones sumarias y colectivas en contravención del Derecho internacional de los derechos humanos.<sup>60</sup> Amnistía Internacional cree necesario resaltar que las autoridades españolas vienen llevando a cabo estas expulsiones sumarias y sin procedimiento desde hace varios años, de suerte que esta disposición únicamente tiene por objeto dotar de aparente cobertura legal a lo que ya es una práctica asentada, contraria a los derechos humanos. En virtud de esta regulación, además, puede vulnerarse el principio de *non-refoulement*, dado que esta disposición impide una valoración individualizada de la situación personal y del riesgo que podría correr esa persona de ser devuelta a Marruecos, o de que Marruecos pudiera, a su vez, devolverla a otro país donde corrieran peligro de sufrir graves violaciones a los derechos humanos, incluida la tortura. Tras la aprobación de esta enmienda, que no describe cómo se respetarán y defenderán los derechos humanos de las personas migrantes, la Ley de extranjería viola el marco comunitario, así como numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados.

Amnistía Internacional muestra preocupación por el hecho de que, a través de esta sentencia, el Tribunal Constitucional avala la figura del rechazo en frontera introducido en la Ley de Extranjería. Pese a afirmar su constitucionalidad, el Tribunal Constitucional cree necesario ofrecer “garantías” para una correcta aplicación de esta figura, pero establece una serie de requisitos que terminan siendo contradictorios entre sí. A la vez que reconoce que estas personas están bajo la jurisdicción española y por lo tanto les debe aplicar las garantías y salvaguardas previstas en la legislación, ampara que se prescinda de todo tipo de procedimiento que dé seguridad jurídica a estas personas cuando son sorprendidas en el perímetro fronterizo. De nuevo otorga una gran discrecionalidad a los miembros de las fuerzas de seguridad. La falta de procedimiento hace imposible la detección de personas vulnerables y el control judicial de la actuación policial está en realidad vacío de contenido.

En un informe de mayo de 2021, el Relator de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas migrantes se hizo eco de estas prácticas, resaltando cómo las autoridades españolas, a lo largo de los perímetros vallados en los enclaves de Ceuta y Melilla, habían introducido los conceptos de “frontera física” y de “frontera operativa”, de tal manera que las personas que cruzan la

60 Amnistía Internacional ha documentado en diversos informes expulsiones sumarias y colectivas. Véanse los informes de la organización, “En tierra de nadie: La situación de las personas refugiadas y migrantes en Ceuta y Melilla”, noviembre de 2016; “Miedo y vallas: Los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas”, noviembre de 2015. Véanse también los comunicados de la organización, de 18 de julio de 2018, “Amnistía Internacional considera que sí hubo irregularidades en las expulsiones en caliente de Ceuta”; y de 23 de agosto de 2018, “Deben paralizarse las expulsiones exprés desde España a Marruecos”. Asimismo, en mayo de 2021, las autoridades españolas expulsaron colectivamente a Marruecos a al menos 5.000 personas, véase el comunicado de Amnistía Internacional: “España/Marruecos: Personas “utilizadas como peones” mientras el juego político se vuelve violento”, de 19 de mayo de 2021..

primera pero no la segunda pueden ser expulsadas a través de las denominadas “devoluciones en caliente” al considerarse que no han entrado en territorio español. El Relator mostró gran preocupación por los obstáculos puestos por España al acceso al asilo en la práctica, a través de la creación de “zonas de excepción”, un espacio entre las diferentes vallas de Ceuta y Melilla que España no reconoce como territorio propio, pero en el que de hecho operan fuerzas de seguridad practicando expulsiones a Marruecos. En su informe, el Relator recomendaba poner fin a las prácticas de devoluciones, respetar plenamente la prohibición de expulsiones colectivas y garantizar el principio de no devolución (non refoulement).<sup>61</sup>

Amnistía Internacional considera que debe garantizarse que todas las personas que acceden a territorio español, independientemente de por donde lo hagan, tienen acceso a un procedimiento con todas las garantías, y especialmente se les facilita su derecho a buscar protección internacional, y que las devoluciones en caliente deben prohibirse.

Amnistía Internacional **recomienda** a los grupos parlamentarios:

- Eliminar la Disposición Final Primera de la LOSC a fin de prohibir expresamente las denominadas “devoluciones en caliente”.
- En su caso, incorporar el mandato de que reglamentariamente se deberá establecer un procedimiento que garantice el derecho a solicitar protección internacional, el derecho a obtener una revisión judicial efectiva de las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas, el respeto del principio de no-devolución y la obligación para las fuerzas de seguridad de prestar especial atención a la situación de personas especialmente vulnerables, como menores de edad, mujeres embarazadas o personas con algún tipo de incapacidad y posibles víctimas de trata.

<sup>61</sup> Informe de 12 de mayo de 2021, del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas migrantes párrs. 71 y 107. A/HRC/47/30: <https://undocs.org/en/A/HRC/47/30>

**ANEXO CON RECOMENDACIONES A LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.****Artículo 16 – Identificaciones por perfil raciales**

- Definir y prohibir clara y expresamente el perfil racial en el artículo 16, recogiendo la definición de la ECRI "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".

**Artículos 17 y 18 - Restricción del tránsito y controles en vías públicas y comprobaciones y registros en la vía pública.**

- 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.
- Reforzar el papel del Ministerio Fiscal en la supervisión de los controles, comprobaciones y registros en las vías públicas (art. 17.2 y 18).

**Artículo 20 – Registros corporales externos.**

- Modificar el artículo 20 garantizando que los registros corporales quedan reservados para delitos de entidad.
- Delimitar con mayor claridad el artículo 20, añadiendo el término "objetivos" a la frase "indicios razonables", y eliminar o, en su caso, restrinjan el tipo, la cláusula "u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención".

**Artículo 23 – Control policial de manifestaciones y protocolos sobre uso de la fuerza y material antidisturbios.**

- Establecer en la LOSC que 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.
- La LOSC debe recoger expresamente en la ley que los actos violentos aislados no serán en sí mismo una causa para disolver una manifestación. Las fuerzas de seguridad diferenciarán manifestantes pacíficos de aquellas personas que actúen de manera violenta.
- La LOSC debe incorporar la previsión de que las unidades actuantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad deben dar un tiempo suficiente a las personas participantes para que puedan responder a sus peticiones o instrucciones.
- Asegurar que la LOSC recoge el mandato de que los protocolos sobre uso de la fuerza y empleo de material antidisturbios que se elaboren sean acordes a los estándares internacionales de derechos humanos y sean públicos.

- Establecer expresamente la prohibición de uso de el uso de las pelotas de goma que se emplean actualmente por la Policía Nacional y la Guardia Civil, ya que habida cuenta de sus características técnicas resultan altamente imprecisas y conllevan un alto riesgo de golpear determinadas partes especialmente vulnerables del cuerpo, en particular los ojos, o incluso golpear a otras personas que no sean el objetivo.

#### **Mecanismos de supervisión de la actuación policial.**

- Establecer 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.

#### **Artículo 30 – Sujetos responsables.**

- Eliminar la disposición del apartado 3 del artículo 30, que atribuye la responsabilidad como organizadores o promotores a quienes pueda determinarse que son directores por las publicaciones, declaraciones, manifestaciones orales o escritas, lemas, banderas u otros signos o hechos.

#### **Artículos 36 y 37 – Régimen sancionador**

- Asegurar que la tipificación de la infracción establecida por el art. **36.6** de la LOSC, que sanciona la resistencia, desobediencia o negativa a identificarse, cumple estrictamente con el principio de legalidad, adoptando una definición más precisa, y se ajusta a criterios de necesidad y proporcionalidad.
- Eliminar la cláusula del artículo **36.11** que establece que “los agentes de la autoridad requerirán a las personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de hacerlo en dichos lugares, informándoles de que la persistencia podría constituir una infracción del párrafo 6 de este artículo”, o en su caso, establecer garantías efectivas de que esta disposición no afectará a las víctimas de la trata.
- Eliminar la infracción del art. **36.23** de la LOSC, que sanciona la difusión de imágenes de las fuerzas de seguridad, por ser una limitación innecesaria y constituir un riesgo para el derecho a la libertad de información.
- Eliminar la infracción del artículo **37.3** por ser una restricción innecesaria, vulnerar el principio de legalidad, y constituir un riesgo para el ejercicio del derecho a la reunión pacífica.
- Eliminar la infracción del art. **37.4** por ser innecesaria y constituir un riesgo para el ejercicio de la libertad de expresión.

#### **Disposición final primera – Régimen especial de Ceuta y Melilla.**

- Eliminar la **Disposición Final Primera** de la LOSC a fin de prohibir expresamente las denominadas “devoluciones en caliente”.
- En su caso, incorporar el mandato de que reglamentariamente se deberá establecer un procedimiento que garantice el derecho a solicitar protección internacional, el derecho a obtener una revisión judicial efectiva de las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas, el respeto del principio de no-devolución y la obligación para las fuerzas de seguridad de prestar especial atención a la situación de personas especialmente vulnerables, como menores de edad, mujeres embarazadas o personas con algún tipo de incapacidad.