

**ANÁLISIS DE LAS ENMIENDAS PRESENTADAS EN EL PROCESO DE
REFORMA DE LA LO 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA
SEGURIDAD CIUDADANA**

NO SOMOS DELITO

enero de 2022

**no SOMOS
DELITO**

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. SOBRE EL OBJETO, FINES Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA LEY.....	4
3. SOBRE LA PRESUNCIÓN DE VERACIDAD DEL AGENTE ACTUANTE.....	8
4. ARTS. 9 AL 13 SOBRE DOCUMENTACIÓN DE PERSONAS ESPAÑOLAS Y EXTRANJERAS.....	9
5. EN MATERIA DE INTERACCIÓN DE LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS CON FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO:.....	10
6. EN MATERIA DE DERECHO DE REUNIÓN:.....	23
7. RESPECTO DE LAS INFRACCIONES:.....	27
8. EN MATERIA DE MODULACIÓN DE LOS CRITERIOS VIGENTES DE EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN:.....	43
9. EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN MIGRANTE:.....	46
10. OTRAS CUESTIONES SORPRENDENTES.....	48

1. INTRODUCCIÓN

Se cierra en breve el segundo proceso de reforma de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, a la que hemos llamado *Ley Mordaza*.

Por segunda vez, desde No Somos Delito, la plataforma integrada por más de un centenar de organizaciones creada en 2013, planteamos una revisión crítica de las enmiendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios que debaten la norma en la ponencia de la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, en el que se van a delimitar, una vez más, los márgenes en los que transcurrirán nuestros derechos y libertades en los próximos años. No es irrelevante lo que está en juego.

Muchos de los grupos que hoy debaten cómo ejerceremos derechos en el futuro inmediato se comprometieron en 2015 a *“derogar o reformar de forma íntegra la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana en el primer período de sesiones”* cuando las mayorías parlamentarias lo permitiesen. En realidad, lo que tenemos en discusión es una **reforma contenida, que calificamos de tibia e insuficiente**, por cuanto es cierto que **recoge avances -que celebramos- en materia de derechos fundamentales**, pero entendemos que **han perdido una oportunidad preciosa de regular garantizando derechos y libertades** en varias materias igualmente relevantes. Partimos de donde se quedó la discusión, tomando como base la proposición del PNV (reforma insuficiente, que apenas abarca el 30% de los contenidos de la Ley) y con un acuerdo de los dos partidos de la coalición gubernamental (PSOE y UP) para presentar enmiendas conjuntas. En pocos días conoceremos el resultado de las negociaciones, que deseamos sea más garantista de lo que intuimos.

Compartimos el trabajo de estos meses, en un último intento de remar en la común dirección que nos une: recuperar los derechos perdidos y conquistar nuevos espacios de legitimidad para la protesta, socializando las reflexiones de estos tiempos y la vida que imaginamos. Por ello, no terminará el impulso colectivo con estas líneas; nos queda mucho que desear, analizar y pelear juntas. Comenzamos.

2. SOBRE EL OBJETO, FINES Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA LEY

Se revisan las enmiendas presentadas a los artículos más relevantes, comenzando con la propuesta realizada por PSOE-Unidas Podemos, sobre la base de la proposición presentada por PNV en su momento, seguido de la revisión de las enmiendas de los demás grupos parlamentarios.

ART. 1. OBJETO

La **Enmienda nº 113, de PSOE-UP**, modifica el art. 2, sustituyendo el “*mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos*” por el “*mantenimiento de la convivencia de los ciudadanos*”. Nos parece un avance tibio; de hecho, en su momento, propusimos un artículo 3 con la siguiente redacción:

*“3. El ejercicio de las potestades administrativas que se contienen en la presente ley deberá orientarse al aseguramiento de la convivencia y **la participación ciudadana en los espacios públicos, así como al ejercicio de derechos y libertades fundamentales**, respetando en todo momento la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes”.*

Unidas Podemos planteó en la anterior ponencia una enmienda por la que se introducía un art. 1.1 en un sentido similar, al que ahora se renuncia:

“1. La salvaguarda de la seguridad ciudadana, entendida como el más pleno disfrute de los derechos fundamentales y de las libertades públicas por la ciudadanía, exige de los poderes públicos la promoción real y efectiva de las condiciones materiales necesarias para garantizar la paz en la vida pública de los ciudadanos”.

Por tanto, **planteamos que se incluya “la participación ciudadana en los espacios públicos, así como al ejercicio de derechos y libertades fundamentales” en el objeto recogido en el art. 1.** En sentido similar se pronuncia la **Enmienda nº 13, de EH Bildu**:

“Se modifica el artículo 1º de la Ley 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana que queda redactado como sigue:

“Objeto y ámbito de aplicación

Esta Ley tiene por objeto establecer las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos fundamentales en el espacio público en el Estado español.”

ART. 3. FINES

En lo que respecta a los **fines de la Ley (art. 3)**, la Enmienda nº 114, de PSOE-UP, plantea un avance con la recogida de la protección de derechos fundamentales y el uso de los espacios públicos en la redacción (“*se orienta a remover los obstáculos que impidan el libre ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales y libertades públicas en los espacios públicos*”).

Nuestra propuesta (aunque no hay enmiendas que respalden esta petición) pasaría por la recogida de la regulación de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), con la inserción de un fin específico con la siguiente redacción:

2. La actuación por parte de las FCSE en situaciones en las que se ejerciten derechos y libertades se llevará siempre a cabo con plenas garantías y total transparencia, priorizando el efectivo ejercicio de derechos y libertades”.

Por ello, consideramos más adecuada la propuesta sintética que realiza la **Enmienda nº 15 de EH Bildu**, con mayor énfasis en la protección de derechos y libertades:

“La acción de los poderes públicos para garantizar el objeto de la presente Ley se orienta a remover los obstáculos que impidan el libre ejercicio y disfrute de derechos fundamentales y libertades, para lo cual velarán por:

a) El libre ejercicio de los derechos fundamentales y los demás derechos reconocidos a las personas en el espacio público,

b) La pacífica utilización de los espacios destinados al uso y disfrute públicos.

c) El normal funcionamiento de las instituciones y la prestación de servicios esenciales.”

Rechazamos de plano las **Enmiendas nº167, de PP, y la nº 289, de VOX**, que plantean la supresión de las enmiendas para volver a la redacción vigente en la ley.

ART. 4. PRINCIPIOS RECTORES

Respecto de los **principios rectores** (art. 4), nuevamente constatamos modificaciones tímidas, con la introducción del concepto de “convivencia”, pero sin plantear la protección del ejercicio de derechos y libertades por parte de las Administraciones Públicas (al respecto, constatamos que únicamente se incluye un deber genérico de motivación de las intervenciones policiales, que no es baladí, pero que sigue siendo un avance tibio (**art. 4.3 “3. La actividad de intervención *deberá justificarse*”**)).

Nuestra propuesta de redacción de este artículo es diametralmente diferente, con el siguiente contenido:

Artículo 4.- Principios rectores

1. Los principios rectores en que se fundamenta esta Ley son los siguientes:

*a) Las Administraciones Públicas **promoverán el uso de los espacios públicos como lugares de encuentro, de expresión política, de descanso y disfrute**, entre otras finalidades, mediante el mantenimiento adecuado de los mismos, y desarrollarán políticas de convivencia de las diferentes comunidades, así como de reconversión de las calles en espacios de socialización, y no en meros lugares de tránsito o consumo.*

*b) La actuación de las FCSE **deberá regirse por el principio de transparencia, mediante el establecimiento de protocolos públicos de actuación; el establecimiento de mecanismos efectivos de monitorización y rendición de cuentas; y el principio de igualdad y no discriminación de ninguna persona o grupo humano con base en nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, personas con discapacidad, orientación o identidad***

sexual, opinión, situación habitacional o residencial, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

c) Las Administraciones Públicas se regirán por el **principio de limitación mínima del ejercicio de derechos y libertades y aplicarán, en consecuencia, el principio de “ultima ratio” del Derecho Penal** a la limitación de los derechos contemplados en esta Ley. Además, se regirán por el principio *Pro Personae*, garantizando el mayor ejercicio de derechos humanos o la menor restricción posible del ejercicio de los mismos. Asimismo, la sanción frente a la extralimitación de un derecho no puede suponer, por su severidad, un efecto desalentador del ejercicio del mismo. d) El principio de presunción de inocencia será el pilar del procedimiento administrativo sancionador, excluyendo así la presunción de veracidad del agente actuante.

e) **La prohibición del castigo físico en todo supuesto**, entendiendo como tal “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o psíquicos, con el fin de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia”.

No se entenderán por “castigo físico” los supuestos de uso de la fuerza, limitados, en los que se trate de proteger la integridad propia o ajena.

En todo caso, **consideramos adecuada la supresión que plantea la Enmienda nº 211 de BNG, que elimina la “amenaza concreta”** de los supuestos de intervención, manteniendo solo los “comportamientos objetivamente peligrosos”, con el fin de acotar la interpretación extensiva por parte de las FCSE de comportamientos potenciales que nunca se producen:

«La actividad de intervención se justifica por la existencia de un comportamiento objetivamente peligroso que, razonablemente, sea susceptible de provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana por violentar los derechos y libertades públicas individuales y colectivas o alterar el normal funcionamiento de las instituciones públicas. Las concretas intervenciones para su mantenimiento y restablecimiento se realizarán conforme a lo dispuesto en el capítulo III de esta Ley.»

Además, consideramos ineludible la recogida de la Enmienda nº 16, de EH Bildu, especialmente en lo que respecta a los dos últimos párrafos referidos a los equipos de mediación, que deberían insertarse en el art. 4.1:

“El ejercicio de las potestades y facultades reconocidas por esta Ley a las administraciones públicas y, específicamente, a las autoridades y demás órganos competentes en materia de seguridad ciudadana se regirá por los principios de legalidad, igualdad de trato y no discriminación, oportunidad, proporcionalidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, y se someterá al control administrativo y jurisdiccional.

En particular, las disposiciones de la presente ley deberán interpretarse y aplicarse del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales y libertades públicas, singularmente

de los derechos de reunión y manifestación, la libertad de expresión e información, la libertad sindical y el derecho de huelga.

La Administración competente implementará la formación curricular de los cuerpos policiales con el objetivo de instruir a los mismos en mediación a fin de que actúen como policías mediadores en los diferentes conflictos que puedan suscitarse en el ejercicio de los referidos derechos fundamentales.

Asimismo, a nivel local, la Administración competente creará equipos de mediación formados por profesionales de diversos ámbitos sociales cuya función consistirá en gestionar los diversos conflictos que puedan surgir en el uso del derecho de manifestación y demás usos de la vía pública.”

Procede recordar que la Observación General nº 37 del Comité de Derechos Humanos sobre el art. 21, Derecho de Reunión, establece de manera expresa que **“54. Los Estados parte no se deberían basar en una noción vaga de “orden público” como motivo para justificar restricciones excesivamente amplias del derecho de reunión pacífica.** El objetivo no puede ser evitar todos los trastornos de la rutina diaria; las reuniones pacíficas en algunos casos tienen consecuencias inherentes. “Orden público” y “ley y orden” no son sinónimos y el delito de “desórdenes públicos” no se debe utilizar para prohibir las reuniones legítimas. “Orden público” se refiere al conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios fundamentales en que se basa dicha sociedad, que incluye el respeto de los derechos humanos¹”. En el mismo sentido se pronuncia el principio 21 de los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de limitación y Derogación del Pacto Internacional De Derechos Civiles y Políticos².

Rechazamos de plano las **Enmiendas nº168, de PP, y la nº 290, de VOX**, que plantean la supresión de las enmiendas para volver a la redacción vigente en la ley, así como la **nº 71 de Ciudadanos**, que reelabora los principios con un enfoque securitario, alejado de nuestras posiciones.

1 Comité de Derechos Humanos, NN.UU. “Observación General nº 37 sobre el art. 21, Derecho de Reunión”:
https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle21/DraftGC37_SP.docx

2 Principios de Siracusa, párr. 21: <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/principios-de-siracusa-1.pdf>

3. SOBRE LA PRESUNCIÓN DE VERACIDAD DEL AGENTE ACTUANTE

ART. 52. VALOR PROBATORIO DE LAS DECLARACIONES DE AGENTES DE LA AUTORIDAD

Alteramos el orden numérico del análisis de los artículos para señalar que uno de los aspectos **más preocupantes es que se mantenga la presunción de veracidad del agente actuante** (art. 52 LO 4/2015), que consideramos **el verdadero eje de la indefensión que genera esta ley**, y que es especialmente preocupante porque las intervenciones policiales afectan con frecuencia a derechos fundamentales y libertades públicas.

Sabemos que no se trata de una disposición exclusiva de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, pues exigiría además una derogación o modificación (acotándola a supuestos que no afecten al ejercicio de derechos fundamentales, como pueden ser los de tráfico) del artículo 77.5 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Sin embargo, como ha resaltado la Comisión de Venecia del Consejo de Europa en su informe sobre esta ley, este amplio poder otorgado a los funcionarios policiales *“irá en detrimento tanto de la seguridad jurídica (entendida como la previsibilidad de la actuación del Estado) como al principio de igualdad de trato”*.

Por tanto, **exigimos que esta presunción sea derogada en lo que respecta a la LO 4/2015 (lo plantea la Enmienda nº 66, de EH Bildu, la Enmienda nº 233, de BNG, y la Enmienda nº 281, de ERC) y, en todo caso, reformulada en la Ley 39/2015, excluyendo los supuestos que afecten al ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas. Exigimos que se dé a la declaración del agente actuante el mismo valor que atribuye la LECrim a la declaración de los agentes en el procedimiento penal, es decir, valor de mera denuncia.**

No podemos ignorar que **la superior jerarquía teórica del principio de presunción de inocencia (art. 24.2 CE) cede continuamente en un procedimiento en el que prevalece de manera sistemática el relato del agente actuante**, pues la inadmisión, o la admisión con desestimación automática de la prueba propuesta constituyen prácticas mayoritarias en la tramitación de los procedimientos sancionadores, haciendo ineficaz la salvaguarda del *“salvo prueba en contrario”* del art. 42. La propia Comisión de Venecia advierte en el informe citado que el recurso a los tribunales contencioso-administrativos, única manera de lograr garantías respecto de los derechos fundamentales a una tutela efectiva de los jueces y tribunales sin que se produzca indefensión (art. 24.1 CE) y con igualdad de armas (art. 24.1 y 2, STC 186/1990, FJ. 5, entre otras), es poco accesible para una gran mayoría de ciudadanos y ciudadanas. El resultado es la **exposición a un procedimiento administrativo sin garantías para la persona sancionada, que mayoritariamente se resuelve a favor de la versión del actuante.**

Añadido a nuestra segunda propuesta: Como el hecho de añadir un *“salvo en aquellas infracciones en las que pueda haber colisión con el ejercicio de derechos fundamentales”* es ambiguo, planteamos especificar las infracciones a las que no se aplicaría, en concreto: *“salvo en aquellas infracciones en las que pueda haber colisión con el ejercicio de derechos fundamentales: art. 35.1, 36.1, 36.2, 36.3, 36.4, 36.6, 36.7, 36.8, 36.9 y 36.23, 37.1, 37.3, 37.4, 37.7, 37.13, 37.14 y 37.15”*.

4. ARTS. 9 AL 13 SOBRE DOCUMENTACIÓN DE PERSONAS ESPAÑOLAS Y EXTRANJERAS

ART. 9: OBLIGACIONES Y DERECHOS DEL TITULAR DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD.

Apoyamos la **Enmienda nº 215 de BNG**, que suprime el apartado 2 del art. 9, que establece la obligación de mostrar el DNI a FCSE. Esta misma obligación ya la establece el art. 16.1. La referencia a la comprobación de medidas de seguridad del art. 8.2 que establece el artículo está incorporada en la obligación del 16.1. Se trata, por tanto, de un artículo redundante e innecesario.

ART. 10. COMPETENCIAS SOBRE EL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD

Respecto del art. 10.3, nos parece adecuada las **Enmiendas nº 103**, de Unidas Podemos, que exime del pago de una tasa a los menores de edad en la expedición del DNI, pues facilita la obtención del mismo por parte de familias numerosas y/o precarizadas. La **Enmienda nº73 de Ciudadanos** sujeta el pago de la tasa del DNI a “capacidad económica del solicitante”, que es una medida de alivio a población precarizada, aunque la formulación es dependiente de un concepto jurídico indeterminado

Respecto del art. 10.4, respaldamos la **Enmienda nº 117** de PSOE y Unidas Podemos, en la medida en que la expedición del mismo en las lenguas cooficiales implica reconocer su cooficialidad en algo tan relevante como el documento de identidad.

ART. 11. PASAPORTE DE CIUDADANOS ESPAÑOLES

Planteamos la supresión del art. 11.4, que establece la obligación de los ciudadanos españoles de exhibir el pasaporte (en adhesión a la **Enmienda nº 216**, de BNG y la **Enmienda nº 8**, de EH Bildu que suprime los arts. 8, 9, 10, 11, 12 y 13), por cuanto la regulación no establece referencias al contenido del art. 16.1, lo que permitiría la identificación sin que concurrieran los requisitos. En todo caso, si se recogieran esos requisitos, la obligación sería redundante con el contenido del art. 16.1.

ART. 13. ACREDITACIÓN DE LA IDENTIDAD DE CIUDADANOS EXTRANJEROS

Art. 13.1:

Rechazamos la **Enmienda nº 170 del PP**, que restituye la redacción actual en la ley vigente del artículo, frente a la Proposición de PNV, que obliga a incorporar a la documentación medidas para evitar falsificación. La redacción actual, que es discriminatoria para las ciudadanas extranjeras, es, sin embargo, más garantista que la propuesta de PNV, que introduce un sesgo criminalizador. Pero sigue siendo una obligación abusiva, que no guarda relación con las exigencias del art. 16.1.

También rechazamos la **Enmienda nº 292 de VOX**, que introduce una modificación en el art. 13.1, estableciendo la obligatoriedad de que la documentación de ciudadanos extranjeros porte medidas de seguridad anti falsificación. Introduce un nuevo estigma sobre la población migrante (supuesto de que tenderían a falsificar documentación con más frecuencia), al exigir garantías adicionales de seguridad en su documentación que no se exige a ciudadanos españoles.

Art. 13.2. Curiosamente, la Enmienda nº 74 de Ciudadanos plantea que los ciudadanos extranjeros solo puedan ser privados de su documentación con resolución judicial, lo cual no deja de ser una medida garantista.

Art. 13.3: Nos preocupa especialmente, en relación con las prácticas policiales abusivas referidas a ciudadanas extranjeras, el mantenimiento de la obligación impuesta a las mismas de portar en todo momento la documentación que acredite su situación regular en España, y que haya requisitos específicos en materia de acreditación oficial de identidad. **Planteamos la supresión del art. 13.3**, que establece esta obligación, en adhesión a la **Enmienda nº 217**, de BNG y la **Enmienda nº 8**, de EH Bildu que suprime los arts. 8, 9, 10, 11, 12 y 13.

5. EN MATERIA DE INTERACCIÓN DE LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS CON FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO:

Detectamos **AVANCES** en la reformulación de algunos aspectos, que secundamos, por cuanto constituyen medidas de protección para la ciudadanía, pero también **MEDIDAS INSUFICIENTES O TIBIAS** en otras materias, que especificamos en este apartado, con propuestas de mejora desarrolladas:

ART. 14. ÓRDENES Y PROHIBICIONES

Se recoge nuestra propuesta de la exigencia de una obligación reforzada de **motivación en las órdenes y prohibiciones** que limiten derechos y libertades fundamentales (**Enmienda nº 118 que afecta al art. 14, de PSOE-UP**), que, por otra parte, es un criterio jurisprudencial claro (STC 36/1982, 66/1995, 128/1997).

Reiteramos, sin embargo, un apunte que ya formulamos en su momento, y es que **el articulado debería introducir (o como mínimo, explicitar la obligación de desarrollo reglamentario para acotarlos) los requisitos de esta motivación (aunque somos conscientes de que no hay enmiendas que lo sustenten)**. Así, nuestra jurisprudencia señala que este tipo de medidas **deben estar basadas en un fundamento constitucional que habilite la intervención administrativa limitativa (STC 11/1981,) y sustentadas en el principio de proporcionalidad, con los tres requisitos jurisprudenciales establecidos** (juicio de idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto (STC 37/1998, entre otras). Además, reiteramos que toda actuación limitativa de este derecho debe estar presidida por el **principio de favor libertatis** (STC 163/2006; STC 284/2005).

Además, insistimos en que **el mantenimiento de la presunción de veracidad del agente actuante, con unos criterios de idoneidad fácilmente sorteables** convierte este deber de motivación reforzado en una salvaguarda engañosa, por cuanto sigue dificultando el derecho a un procedimiento justo, sin indefensión y con igualdad de armas.

ART. 15. ENTRADA Y REGISTRO EN DOMICILIOS Y EN EDIFICIOS DE ORGANISMOS OFICIALES

Entendemos que la propuesta gubernamental de **introducir la protección a los animales no humanos en varias disposiciones debe ser considerada un avance (Enmienda nº 119, de PSOE-UP -entrada en casos de daños inminentes y graves para animales-; Enmienda nº 156 que añade el art. 47.2, de PSOE-UP -medidas provisionales para la protección de animales en peligro-; Enmienda nº 157 que modifica el art. 49.1, de PSOE-UP -medidas de carácter provisional respecto del depósito y medidas de seguridad para animales usados en la comisión de la infracción-, entre otras).**

Sin embargo, **nos preocupa que la medida de protección de animales sea la única modificación en los criterios que rigen la entrada policial en domicilio (Enmienda nº 119, de PSOE-UP).**

Nos ha sorprendido ver que se añade el acceso a edificios ocupados por organismos oficiales o entidades públicas sin necesidad del consentimiento del funcionario que los tenga a su cargo (en sentido contrario se ha manifestado **EH Bildu, con la Enmienda nº 21**, que exige dicho consentimiento, salvo autorización u orden judicial motivada).

Nos parece **un avance que se haya eliminado el “registro” (pero, en todo caso, no queda claro que no puedan registrar una vez dentro)** en las atribuciones que recoge el artículo, pero **habíamos solicitado una modificación garantista de los criterios (tampoco respaldada por enmienda alguna), en concreto la siguiente, que volvemos a plantear:**

“1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sólo podrán proceder a la entrada y registro en domicilio en los casos permitidos por la Constitución y en los términos que fijen las leyes.

2. Será causa legítima para la entrada en domicilio sin autorización u orden judicial, exclusivamente en los siguientes supuestos:

- a. Petición expresa de al menos uno de los moradores,*
- b. Delito flagrante que suponga necesariamente daños a las personas o a los bienes,*
- c. Razones humanitarias, necesidad de auxilio o emergencia, en los términos establecidos en el art.7 bis 4 de la Ley de Protección Civil*

Para la entrada en edificios de organismos oficiales o entidades públicas será necesaria orden judicial”.

Rechazamos las **Enmiendas nº 76** (introduce en entrada y registro en supuestos de okupación de inmueble, cuando haya *“indicios de encontrarse allí el procesado o efectos o instrumentos del delito”* (art. 546 LECrim)) **y 77** (aunque introduce *“comunicación previa y motivada a autoridad a cargo”*, valida no necesidad de consentimiento para entrada y registro en edificios ocupados por organismos oficiales o entidades públicas) **de Ciudadanos**. En el primer caso, la propuesta vulnera la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2) y el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2), máxime cuando hablamos de un delito leve (art. 245.2 CP).

También rechazamos la **Enmienda nº 171 del PP**, que restituye la redacción actual de la ley vigente, frente a Proposición de PNV, que obliga a comunicar a autoridad al mando, de entrada en edificios de organismos oficiales o entidades públicas. También rechazamos la **Enmienda nº 293 de VOX**, que suprime Enmienda nº 119 de PSOE-UP, que exige remisión de acta o atestado cuando se produjere entrada de FCSE en domicilio particular (La remisión del atestado ya es obligatoria para FCSE, por lo que simplemente se trata de asegurar que se produce también en supuestos regulados por la LSC y no solo bajo sospecha de comisión

de delito, que es lo mínimo cuando se vulnera el derecho a la inviolabilidad del domicilio -resolución motivada que exponga los motivos-).

ART. 16. IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS

Art. 16.1:

PSOE-UP no modifican este apartado. Se mantiene, por tanto, el ambiguo marco de las "*funciones de indagación y prevención delictiva*", previo a la comisión de un ilícito, y la "*sanción de infracciones penales y administrativas*", posterior a las mismas en el art. 16.1 como criterios para justificar la identificación de las ciudadanas y ciudadanos. Sostenemos la necesidad de:

- Una regulación sustentada en una valoración mínimamente motivada de la razonabilidad de la medida y la objetividad de los datos y hechos, que deba ser recogida en el acta justificativa.
- Eliminar, en el marco de las infracciones administrativas, la simple sospecha o indicio para la realización de una identificación, manteniendo solamente la observancia *in fraganti* del hecho que dé lugar a una infracción; este principio ya se aplica en otros ámbitos administrativos ajenos a la Ley de Seguridad Ciudadana, tal como ocurre, por ejemplo, en la aplicación de la Ley de Seguridad Vial.

Nuestra posición al respecto es que concurren simultáneamente dos criterios:

"1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir la identificación de las personas cuando concurren simultáneamente los siguientes supuestos:

*a) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere que existen **razones fundamentadas, basadas en hechos y datos objetivos**, de la comisión de una infracción, que habrán de ser reflejados en el acta de identificación.*

*b) Cuando existan **indicios claros, y de obligado reflejo en el acta**, de que esa persona ha podido participar en la comisión de una infracción".*

Subsidiariamente, y como sabemos que no hay planteamientos similares a nuestra propuesta anterior en las enmiendas de los grupos parlamentarios, **planteamos que se restrinjan los supuestos a la constancia de infracciones o delitos ya cometidos, eliminando los supuestos de mera sospecha**, en adhesión a la **Enmienda nº 218 de BNG (en el mismo sentido, la Enmienda nº 11 que modifica el art. 16 de EH Bildu restringe los supuestos a que "exista la constancia de que estas han cometido un delito o infracción administrativa")**. Planteamos, además, la adhesión **a la Enmienda nº 237 de ERC, con el mismo contenido que la Enmienda nº 2, de Más País, en el siguiente apartado:**

"La identificación de personas deberá estar basada en una sospecha razonable, argumentada en hechos y datos objetivos que responderán al comportamiento individual de la persona o a la información o circunstancias objetivas que asocien a la persona con una actividad sospechosamente ilícita".

Además, planteamos **que la redacción recoja de manera clara la prohibición de realizar redadas por perfil étnico**, dado que "conllevan un acto de discriminación directa" (Directiva 2000/43/CE), por lo que **creemos ineludible la adhesión al contenido de la Enmienda nº 238, de ERC (en un sentido similar se plantea la Enmienda nº 2, de Más País)**, con la siguiente redacción:

“En la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación. Se prohíbe por parte de la autoridad, sin justificación objetiva y razonable, las actividades de control, vigilancia o investigación 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.”

Aunque, en concreto, propondríamos reescribir la siguiente formulación al párrafo anterior: *“las actividades de control, vigilancia o investigación **que tengan como única causa o justificación las características personales de nacimiento...**”*.

Además, procede recordar que el Estado español se comprometió en el último Examen Periódico Universal (EPU) a incorporar a la legislación medidas para prohibir el perfil racial en las políticas de seguridad, incluida la eliminación de los controles de identidad basados en el perfil étnico y racial³ y que el derecho a no ser discriminado *“por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”* (STC 137/2000, de 29 de mayo, FJ 1) ha sido recogido por nuestra jurisprudencia.

Aunque planteamos cambiar “orientación o identidad sexual” por “orientación sexual e identidad de género”.

Art. 16.2:

Se puede considerar un avance, aunque tibio, que **se reduzca la duración a dos horas de la retención a efectos de identificación”** (Enmienda nº 120 que modifica el **artículo 16.2**, de PSOE-UP). Sin embargo, la enmienda **mantiene el límite máximo de seis horas en situaciones “excepcionales”**, que, si bien deben ser *“por razones justificadas, verificables y comunicadas a la persona afectada”*, siguen abriendo la puerta a la extensión de una limitación del derecho a la libertad deambulatoria carente de garantías para la ciudadanía.

Así, **seguimos manteniendo la exigencia de derogación de este artículo**, por cuanto seguimos sosteniendo que en el siglo XXI existen medios tecnológicos sobrados para identificar *in situ* a una persona (planteamos la adhesión a **la Enmienda 219, de BNG, que las suprime o a la Enmienda nº 22, de EH Bildu, que solo contempla la identificación en la vía pública o lugar donde se hubiese hecho el requerimiento**). En este sentido, **nuestra propuesta** es **la siguiente redacción**

2. “Las FCSE deberán contar con medios tecnológicos suficientes para comprobar la identidad de cualquier persona in situ, sin necesidad de traslado a comisaría. Del mismo modo, se les deberá proporcionar vías de comunicación con Consulados y Embajadas, a fin de posibilitar la identificación de ciudadanos extranjeros. Dichas comprobaciones deberán efectuarse en el tiempo mínimo imprescindible, sin que este plazo pueda exceder unos minutos.

Cuando no fuese posible la identificación por cualquier medio, incluida la identificación verbal, revisable por vía telemática o telefónica, los agentes podrán requerir a quienes no pudieran ser

³ IDHC (2020): “El Examen Periódico Universal a España finaliza con 256 recomendaciones que el gobierno se compromete a poner en marcha para mejorar la situación de los derechos humanos”: <https://www.idhc.org/es/actualidad/el-examen-periodico-universal-a-espana-finaliza-con-256-recomendaciones-que-el-gobierno-se-compromete-a-poner-en-marcha-para-mejorar-la-situacion-de-los-derechos-humanos.php>

*identificados a que les acompañen a las dependencias policiales más próximas en las que se disponga de los medios adecuados para la práctica de esta diligencia, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo mínimo estrictamente necesario para realizarla, tiempo que en ningún caso podrá superar el período de **1 hora**. Durante este traslado a dependencias policiales, la persona **únicamente podrá ser privada de su libertad deambulatoria, por el tiempo máximo estipulado, y sin que puedan incautársele o intervenirle sus efectos personales o limitar alguna otra facultad o derecho**. En todo caso, ninguna persona podrá ser conducida a comisaría a estos efectos contra su voluntad.*

La persona a la que se solicite que se identifique será informada de modo inmediato y comprensible de las razones del requerimiento para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales. A las personas desplazadas a dependencias policiales a efectos de identificación, se les deberá expedir a su salida un volante acreditativo del tiempo de permanencia en ellas, la causa y la identidad de los agentes actuantes”.

Art. 16.3: (propuesta de adición)

Proponemos, además, **la adición de un art. 3**, con la exigencia de libros-registros en dependencias policiales, recogido en la Enmienda nº 2, de Más País (pero también por la **Enmienda nº 239, de ERC**, con la misma redacción en lo que respecta al contenido del acta que debe levantarse, en lo referido a la recogida de nacionalidad y/o etnicidad real o percibida, motivos, derechos que amparan y recursos posibles), que establece la obligación de recoger y publicar datos y rendir cuentas de las FCSE, así como en la creación de un mecanismo independiente. Para ello, **sería necesaria una modificación de la Ley de Protección de Datos, habilitando a la recogida de los mismos; como la Ley pide reserva de ley, habría que especificar expresamente la posibilidad de esa modificación.**

Planteamos como necesario añadir la remisión por parte del Ministerio del Interior de los datos al Ministerio Fiscal y el Defensor del Pueblo de las identificaciones realizadas y las diligencias de requerimiento de identificación formuladas, recogiendo el contenido de la Enmienda nº 220 de BNG.

Y planteamos la adhesión a la Enmienda 219 de BNG, introduciendo una sanción para los funcionarios policiales por el no levantamiento del acta:

“El levantamiento del acta será una obligación para los agentes actuantes y su incumplimiento será susceptible de sanción disciplinaria, además, serán nulas las eventuales infracciones administrativas que para la persona identificada se deriven de la identificación realizada de haberse omitido este trámite obligatorio”.

Proponemos, además, la creación del mecanismo independiente que recoge el último párrafo de la **Enmienda nº 2**, de Más País:

*“(…) se establecerá 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”.*

Art. 16.4: (nuevo, anterior 16.3)

Respecto de la **modificación planteada en la Enmienda nº 120, de PSOE-UP**, introduciendo una reformulación de una propuesta pasada del PNV -en concreto, la obligación de devolver a las ciudadanas y ciudadanos trasladados a comisaría para identificarles al punto donde fueron retenidos-, debemos señalar

que se **introducen unos requisitos (que haya un desplazamiento de localidad para identificar y que no se alteren las funciones del servicio) que hacen que la salvaguarda sea fácilmente esquivable por la mera alegación de falta de medios o alteración del servicio**, lo que la hace de facto ineficaz. En todo caso, **proponemos volver a la redacción del PNV en la ponencia de la legislatura pasada:**

“tendrán derecho a que se les devuelva a su salida al mismo lugar donde no pudo realizarse la identificación por los agentes”.

Art. 16.5: (nuevo, anterior 16.4)

Consideramos fundamental, además, **la eliminación de la posibilidad de imputación de un delito de desobediencia en caso de negativa**. (aunque no esté respaldada por ninguna enmienda de los grupos parlamentarios), introduciendo salvaguardas propias del procedimiento penal, en la medida en que el artículo puede suponer una vulneración del derecho a la integridad personal (art. 15 CE), con la siguiente **adición de un art. 16.5:**

“5. En los casos de resistencia o negativa a identificarse o a realizar voluntariamente las comprobaciones o prácticas de identificación, cuando no exista una razón fundada basada en el incumplimiento de las garantías establecidas en este precepto, se estará a lo dispuesto en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y, en su caso, en esta Ley.”

Art. 16.6 (propuesta de adición)

Entendemos que **se pierde una oportunidad preciosa de exigir mediante LO que los policías vayan debidamente identificados y de acuerdo con estándares europeos** (TIP en el casco y en pecho y espalda, visible). Esto ya lo propusimos en su momento con una adición, que reiteramos, al art. 5 de la ley vigente, aunque también es pertinente como **adición del apartado 16.6**, al hilo de una enmienda presentada entonces por UP, con esta redacción:

“Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del estado en el ejercicio de las funciones establecidas en la presente Ley en lo relativo a sus relaciones con los ciudadanos, llevarán, en todo caso, la indicación del número de identificación personal en lugar, formato y dimensiones que aseguren su visibilidad y en cumplimiento de los preceptos recogidos en el RD 1484/1987 y la Instrucción 13/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad. No obstante, llevarán obligatoriamente el carné profesional, que será exhibido cuando sean requeridos para identificarse por los ciudadanos, con motivo de sus actuaciones policiales.

En aquellos supuestos en que los agentes necesiten portar elementos o prendas que dificulten o impidan la visión de dicho número de identificación en el uniforme, estos deberán contener la indicación del número de identificación en lugar, formato y dimensiones que aseguren su visibilidad.

Los funcionarios que prestan servicio sin uniforme usarán como medio identificativo de su condición de Agentes de la Autoridad el carné profesional y la placa-emblema, cuando sean requeridos para identificarse por los ciudadanos o en los casos que sea necesario para realizar algún servicio.”

Procede recordar que la exigencia de identificación de los funcionarios policiales ha sido reiterada por la **jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, considerando su omisión una práctica contraria al propio Convenio Europeo de Derechos Humanos**: *“El Tribunal recuerda haber dictaminado en asuntos anteriores, bajo el ángulo del artículo 3 del Convenio, que la imposibilidad de identificar a los miembros de las fuerzas de seguridad sospechosos de actos contrarios al Convenio también era contraria al*

mismo” (STEDH Cestaro c. Italia, (6884/11) de 28/9/2015). Además, el Tribunal recuerda que **esta falta de identificación actúa como mecanismo perpetuador de la impunidad**: “La consiguiente incapacidad de los testigos y de las víctimas para identificar a los agentes que presuntamente cometieron el maltrato podría conducir a una impunidad virtual de una determinada categoría de agentes de policía” (Hentschel y Stark contra Alemania, (47274/15) de 9/2/2018) (...), **que es, de facto, una vulneración procesal del art. 3 del Convenio**: “El Tribunal reitera que cualquier deficiencia en una investigación que perjudique su capacidad para establecer los hechos o la identidad de las personas responsables corre el riesgo de ser considerada una falta del estándar de efectividad exigido en virtud de la vertiente procedimental del artículo 3 [CEDH]” (Hentschel y Stark contra Alemania, *cit.*⁴).

ART. 17. RESTRICCIÓN DEL TRÁNSITO Y CONTROLES EN LAS VÍAS PÚBLICAS

Art. 17.1:

En la **restricción del tránsito y acceso en la vía pública (Enmienda nº 122 que modifica el art.17.1, de PSOE-UP)**, consideramos un avance la explicitación de la posibilidad de la medida solo en supuestos de “**alteración grave y efectiva de la seguridad ciudadana**”, pero introducen nuevamente conceptos jurídicos indeterminados para delimitar los criterios de aplicación, como el anterior, o los siguientes: “o para la prevención de delitos que causen grave alarma social, así como cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración”.

Por cuanto consideramos que el precepto ampara restricciones arbitrarias del derecho a la libertad deambulatoria, **nos adherimos a la propuesta de garantía por parte de los poderes públicos** de la circulación o permanencia en las vías públicas que hace **EH Bildu en la Enmienda nº 23** cuando plantea:

“1. Todas las personas tienen derecho a circular o permanecer en la vía o lugares públicos, correspondiendo a las autoridades competentes garantizar que este derecho se ejercite con total libertad”.

Hemos de destacar que en su momento propusimos una redacción que acotaba los supuestos de restricción a atentado, catástrofe, calamidad o la protección del ejercicio de derechos fundamentales⁵, por lo que entendemos que los conceptos jurídicos indeterminados que constituyen los criterios (“**alteración grave y efectiva de la seguridad ciudadana o para la prevención de delitos que causen grave alarma social, así como cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración**”) pueden plantear prácticas arbitrarias en su aplicación.

Entendemos que la redacción propuesta sigue permitiendo la práctica del *kettling* cuando se alegue riesgo de alteración del orden público, o la imposibilidad de acceder a un punto de convocatoria de manifestación

4 Serra, L. (2021): “*Directrices del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos sobre el límite democrático del uso de la violencia por parte de los cuerpos policiales*”, Associació Catalana per a la Defensa dels Drets Humans. <https://acddh.cat/content/uploads/2021/09/Pautas-TEDH-es-v2-2.pdf>

5 En concreto, la siguiente: “1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir por el tiempo imprescindible la circulación y permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de atentado, catástrofe o calamidad pública, y en prevención de avalancha u otros fenómenos de análoga naturaleza, así como la protección del ejercicio de un derecho fundamental, cuando fuere necesario para su restablecimiento y con sujeción a los principios de necesidad y proporcionalidad”.

en los mismos supuestos. Así, la enmienda sigue permitiendo la intervención policial en supuestos de “sospecha” de que se vaya a producir una alteración de la seguridad ciudadana, lo que es inaceptable, y, en lo que respecta al derecho de reunión, ya dijimos en su momento que, desde la Sentencia Ezelin contra Francia, de 26/04/1991, el TEDH viene manteniendo que existe un umbral de molestia que acompaña de manera obligada a todo ejercicio de un Derecho Fundamental, aclarando que se impone la obligación de distinguir cuándo estamos ante una restricción “necesaria para una sociedad democrática” y cuando estamos ante una mera “molestia a la vida cotidiana”. **Los supuestos de intervención anticipada dificultan esta aplicación, máxime cuando es un funcionario policial quien debe tomar la decisión.** Como mínimo, debería introducirse la obligatoriedad de que la decisión esté avalada por un juzgado cuando limite el derecho a la libertad deambulatoria en base a meras sospechas.

Art. 17.2:

La **Enmienda nº 242 de ERC** elimina la posibilidad de controles de tráfico (**supresión del apartado 2**), que sería nuestra primera opción en esta materia, seguida de la planteada por la **Enmienda nº 221 de BNG**, que exige que se hagan constar de forma detallada los indicios racionales que ha motivado la restricción de la circulación y su consignación en un libro-registro accesible para la ciudadanía.

Art. 17.3 (propuesta de adición)

Consideramos necesario -en la medida en que no existe manera alguna de garantizar la adecuación de este tipo de medidas que limitan derechos fundamentales a lo regulado por ley- que **se incorpore el contenido de la Enmienda nº 4, que añade un art. 17.3, presentada por Más País**, por la que se establece la obligatoriedad de una rendición de cuentas anual sobre estas restricciones y su control por un mecanismo independiente:

*3. “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán la obligación de recoger y **publicar datos y rendir cuentas sobre el número de acciones relativas a la restricción del tránsito y controles en las vías públicas realizados**, el lugar donde se han practicado, su motivación y su posible sesgo discriminatorio. Para ello, se introducirán formularios de identificación o de parada en los que las fuerzas de seguridad dejen constancia de la identificación, de las razones que la motivaron, así como de la nacionalidad o la etnicidad real o percibida de las personas identificadas. La persona identificada recibirá asimismo una copia con los motivos de la identificación, donde figurasen además los derechos que le amparan y los mecanismos de queja disponibles. Asimismo, se reforzará el papel del Ministerio Fiscal y se establecerá 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”.*

Planteamos, además, una mínima modificación adicional, que introduzca a los Defensores del Pueblo estatal y autonómicos (hecho que nos parece especialmente relevante también) en la **modificación propuesta por ERC en la Enmienda nº 241**, en la que dice:

*“Será obligatorio poner en conocimiento la limitación de estos derechos, tanto al Ministerio Fiscal como a la Oficina del Defensor del Pueblo y **a la oficina autonómica análoga**”.*

Planteamos, además, la inclusión de los Defensores municipales, existentes en diversas localidades (aunque no hay enmienda que lo respalde).

Valoramos positivamente, en todo caso, que se establezca la obligatoriedad de que esta restricción sea por el tiempo **“mínimo imprescindible”**, aunque nuevamente es un concepto jurídico indeterminado, fácilmente justificable por parte de los funcionarios policiales, a los que basta alegar la necesidad de mantener el orden público.

ART. 18. COMPROBACIONES Y REGISTROS EN LUGARES PÚBLICOS

Art. 18.1

Aunque las **comprobaciones y registros en lugares públicos** (art. 18 de la Ley vigente) no han sido abordados por las enmiendas de PSOE y/o UP, quisiéramos destacar tres cuestiones:

- **En la ponencia anterior, UP planteó como enmienda una modalidad restringida únicamente a la sospecha de que se porten armas.** Consideramos fundamental de que **se incorpore nuevamente esta posibilidad**, para lo que puede ser útil el redactado propuesto en su momento:

«Los agentes de la autoridad podrán realizar las comprobaciones necesarias para impedir que en las vías, lugares y establecimientos públicos se porten o utilicen ilegalmente armas, procediendo a su ocupación. Podrán proceder a la ocupación temporal incluso de las que se lleven con licencia o permiso y de cualesquiera otros medios de agresión análogos, si se estima necesario, con objeto de prevenir la comisión de cualquier delito o cuando exista peligro para la seguridad de las personas o de las cosas.

Las comprobaciones antes señaladas se llevarán a cabo, en todo caso, evitando cualquier vejación y con estricto respeto a la intimidad personal».

Subsidiariamente, **EH Bildu** ha propuesto una regulación más concreta en su **Enmienda nº 23 que modifica el art. 17.3 y Enmienda nº 24 que suprime el art. 18**, que acota los supuestos únicamente a la constancia de infracción penal o administrativa, con la siguiente redacción:

“3. Ninguna persona podrá ser sometida por agentes de la autoridad a registro o comprobación de manera preventiva en lugares públicos. Sólo podrá serlo aquella persona sobre la que exista la constancia de su participación en la comisión de un delito o una infracción administrativa, debiéndose levantar acta de la diligencia realizada entregándose copia firmada de la misma a la persona registrada”.

- Aunque el artículo únicamente permite los registros ante la sospecha de que se porten **“armas, explosivos, sustancias peligrosas u otros objetos, instrumentos o medios que generen un riesgo potencialmente grave para las personas”**, lo cierto es que estos se producen de manera arbitraria en supuestos en los que no existe dicha sospecha. Planteamos, **ya que no hay posibilidad de introducir propuestas de cambio a través de ninguna enmienda**, que se intenten acotar los **supuestos** con una redacción del artículo más estricta:

1. Los agentes de la autoridad podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes y vehículos que sean necesarias para impedir que en las vías, lugares y establecimientos públicos se porten o utilicen ilegalmente armas, explosivos, sustancias peligrosas u otros objetos, 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, únicamente cuando tengan indicios objetivos de su eventual presencia en dichos lugares, procediendo, en su caso, a su intervención. A tal fin, los ciudadanos tienen el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Por tanto, **para el 18.1**, nuestra primera opción sería: Supresión art. 18: Enmienda nº 24 de EH Bildu. Y nuestra segunda opción: 18.1: Que se intenten acotar los supuestos a “únicamente cuando tengan indicios objetivos de su eventual presencia en dichos lugares”. Sin enmiendas que lo respalden, propuesta de NSD.

Art. 18.2 (propuesta de adición)

- Planteamos, además, que **se incorpore el contenido de la Enmienda nº 4** de Más País, que añade un nuevo epígrafe al art. 18, en sentido similar a la **Enmienda nº 244**, de ERC:

“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán la obligación de recoger y publicar datos y rendir cuentas sobre el número de comprobaciones y registros en lugares públicos realizados, el lugar donde se han practicado, su motivación y su posible sesgo discriminatorio. Para ello, se introducirán formularios de identificación o de parada en los que las fuerzas de seguridad dejen constancia de la identificación, de las razones que la motivaron, así como de la nacionalidad o la etnicidad real o percibida de las personas identificadas. La persona identificada recibirá asimismo una copia con los motivos de la identificación, donde figurasen además los derechos que le amparan y los mecanismos de queja disponibles. Asimismo, se reforzará el papel del Ministerio Fiscal y se establecerá 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”.

- Nos preocupa que no se especifique, en caso de que no se admita la propuesta anterior, en qué supuestos procede realizar un registro de efectos personales, **ni de qué manera se han de llevar a cabo**, ni por quiénes. Hemos asistido estos años a muchas detenciones motivadas por este tipo de registros, por cuanto se producen discrepancias respecto de si los agentes pueden o no registrar alejando los efectos de las personas afectadas o deben hacerlo en su presencia y con un protocolo preciso.

ART. 19. DISPOSICIONES COMUNES A LAS DILIGENCIAS DE IDENTIFICACIÓN, REGISTRO Y COMPROBACIÓN

Art. 19.1:

Aunque se establece en el art. 19.1 el **deber de motivación y proporcionalidad en las diligencias de identificación, registro y comprobación (Enmienda nº 123 que modifica el art. 19.1, de PSOE-UP)**, así como la obligación de dejar constancia en el acta de la identificación del agente actuante y el motivo, lo cierto es que **la presunción de veracidad del actuante genera una pérdida de efectividad en esta diligencia** (entendemos que debería exigirse que su declaración tenga el valor de mera denuncia, o que se aporte prueba justificativa de la medida). Además, tampoco se establece la obligatoriedad de entregar copia del acta motivada a la/el ciudadana/o afectada/o.

Art. 19.2:

En lo que respecta al 19.2 no entendemos, además, por qué esta mínima (minimísima) exigencia de “coherencia, lógica y razonabilidad” se introduce aquí y no en el art. 52, pues traslada la impresión de que unos mínimos muy mínimos no aplican en la motivación del resto de infracciones existentes. **Las salvaguardas introducidas son abiertamente insuficientes, debe ser derogada;** y, como mínimo, debería exigirse también del resto de motivaciones de actas-denuncias y ratificaciones policiales.

Art. 19.3 (propuesta de adición)

Añadimos una PROPUESTA DE ADICIÓN DE UN ART. 19.3, respecto de los artículos anteriores y el inmediatamente posterior (arts. 16, 17, 18, 19 y 20), proponemos la recogida del contenido de la **Enmienda nº 247, de ERC,** que introduce como salvaguarda la garantía del derecho a grabar estas intervenciones policiales sin ser sancionada:

“Las actuaciones policiales referidas en los artículos 16, 17, 18 y 20 podrán ser grabadas por la ciudadanía.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad informarán a la ciudadanía antes de proceder a la identificación o registro corporal externo de las personas del derecho que tienen a efectuar grabación de dicha actuación”.

ART. 20. REGISTROS CORPORALES EXTERNOS

En lo referido al **registro corporal externo (Enmienda nº 124, que modifica el art. 20, de PSOE-UP):**

Art. 20.1:

Se introduce una redacción confusa en el **art. 20.1 propuesto** respecto de los criterios que permiten la medida *“indicios fundamentados racional y objetivamente-”* para limitar la presunción de veracidad del agente actuante, pero hubiera sido más clarificador *-para reducir el margen de arbitrariedad policial-* **que se exigiera simplemente la aportación de medios de prueba que sustenten la necesidad de la medida.** En todo caso, dichos indicios, **por cuanto no se establece la obligatoriedad de entregar copia del acta motivada a la persona afectada por la medida, no permiten la posibilidad de ser impugnados.** Consideramos imprescindible que se introduzca dicha medida, recogida por varias enmiendas citadas a continuación.

Debemos recordar, además, que en la legislatura anterior la propuesta realizada por UP acotaba los supuestos a *“indicios racionales y objetivos de la comisión de delitos graves”*, pero en la actualidad se mantiene para el hallazgo de medios o instrumentos *“relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención”* de la policía. Entendemos que ha habido un retroceso en esta materia, pues permite la arbitrariedad en la actuación policial. De hecho, en algunos recintos deportivos se suele cachear a los asistentes a eventos, y ni siquiera por parte de FCSE, sino por parte de seguridad privada, supuesto que habría que regular de manera específica. En todo caso, **proponemos la siguiente redacción:**

“1. Podrá practicarse el registro corporal externo y superficial de la persona únicamente cuando existan indicios fundamentados racional y objetivamente para suponer que la persona afectada porte armas o instrumentos peligrosos para la integridad de terceros”.

Cabe mencionar que **EH Bildu** ha propuesto la supresión del art. 20 en su **Enmienda nº 25**, opción que **secundamos en todo caso**. Subsidiariamente, consideramos imprescindible la eliminación de los supuestos “potenciales”, con adhesión a la **Enmienda nº 222 de BNG**:

“1. Podrá practicarse el registro corporal externo y superficial de la persona cuando existan indicios racionales para suponer que puede conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos cuya tenencia sea constitutiva de la comisión de una infracción penal o administrativa”.

Además, planteamos **que sean eliminados los “otros objetos relevantes” en la redacción, tal y como plantea la Enmienda nº 246, de ERC**.

Art. 20.2:

La **modificación propuesta del art. 20.2** limita los supuestos de desnudo parcial a “una situación de urgencia por riesgo grave e inminente para los agentes o la ciudadanía”, lo que sigue siendo un concepto jurídico indeterminado. Proponemos que **tanto los supuestos de “registro corporal externo” como los de “registro corporal externo que exija dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa” se limiten a los planteados en el apartado anterior** (es decir, que “la persona afectada porte armas o instrumentos peligrosos para la integridad de terceros”), es decir, los supuestos planteados respecto de la Enmienda del art. 18.

Proponemos también que se **cambie “identidad sexual” por “identidad de género”**. Pedíamos una regulación garantista para personas LGTBIQ que no se recoge, en la que como mínimo se establezca que la persona tiene derecho a decidir el género del agente que le cachea.

La **Enmienda nº 80 de Ciudadanos** mantiene los postulados de la ley vigente, es abiertamente insuficiente. Rechazamos también la **Enmienda nº 174 del PP**, que restituye la redacción actual de la ley vigente, frente a Enmienda nº 124 de PSOE-UP y Proposición de PNV (La propuesta que hace PNV es idéntica a la de la ley vigente, salvo que prohíbe el desnudo sucesivo. En este sentido, aunque insuficiente, es más garantista la propuesta que hace PSOE-UP en Enmienda nº 124). Del mismo modo, rechazamos la **Enmienda nº 296 de VOX**, que suprime la Enmienda nº 124 de PSOE-UP, por lo que elimina la prohibición del desnudo integral o sucesivo y la obligatoriedad de levantar acta.

Art. 20.3:

Respecto del **art. 20.3**, proponemos que **se cambie el término por “género”**. Proponemos, ya que no se establece una regulación garantista para población trans y otros supuestos, que se incluya, como mínimo, una frase de la Instrucción SEGUNDA.- “Registros corporales externos en el ámbito de la seguridad ciudadana (artículo 20)”, apartado 5, de la *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*, por la que junto al máximo respecto a la identidad de género, se añade “**especialmente en el caso de personas transexuales, transgénero o intersexuales**”.

Art. 20.4:

Respecto del **art. 20.4**, se sigue manteniendo la posibilidad de que se aplique “compulsión” en caso de negativa a dejarse cachear. **Planteamos la eliminación de este supuesto**, aunque no hay enmiendas que respalden esta petición.

Art. 20.5 (propuesta de adición):

Nuevamente, y a fin de mantener una mínima posibilidad de introducir mecanismos de control independiente sobre este tipo de prácticas, proponemos que **se incorpore el contenido de la Enmienda nº 6 de Más País** (coincidente en el contenido del acta con la **Enmienda nº 247, de ERC**), que **introduce un art. 5** en estos términos:

“5. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad tendrán la obligación de recoger y publicar datos y rendir cuentas sobre el número de registros corporales realizados, el lugar donde se han practicado, su motivación y su posible sesgo discriminatorio. Para ello, se introducirán formularios de identificación o de parada en los que las fuerzas de seguridad dejen constancia del registro, de las razones que la motivaron, así como de la nacionalidad o la etnicidad real o percibida de las personas identificadas. La persona registrada recibirá asimismo una copia con los motivos del registro, donde figurasen además los derechos que le amparan y los mecanismos de queja disponibles. Asimismo, se reforzará el papel del Ministerio Fiscal y se establecerá 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”.

Además, **planteamos necesaria la adhesión a la Enmienda nº 223 de BNG** en lo que respecta a la obligatoriedad de levantamiento del acta de cacheo y, en concreto, a este apartado:

*“El levantamiento del acta será obligatorio para los agentes actuantes y **su incumplimiento será susceptible de sanción disciplinaria**, además, serán nulas las eventuales infracciones administrativas que para la persona identificada se deriven de la identificación realizada de haberse omitido este trámite obligatorio”.*

ART. 21. MEDIDAS DE SEGURIDAD EXTRAORDINARIAS

Se eliminan las **medidas de seguridad extraordinarias (Enmienda nº 125 que suprime el art. 21, de PSOE-UP)**, que permiten desalojos, prohibición de paso o evacuación de inmuebles; es un avance que se limiten los supuestos de arbitrariedad que aplica la policía.

La **Enmienda nº 297 de VOX** suprime el Artículo Único Noveno de la proposición de PNV, que establece obligatoriedad de dar cuenta a la autoridad judicial y al Ministerio Fiscal de la adopción de medidas de seguridad extraordinarias (no tiene sentido que se opongán a la mera comunicación de la adopción de medidas como desalojo de locales, evacuación de inmuebles, etc., que pueden afectar al ejercicio de derechos fundamentales, simplemente a fin de que revise la legalidad de su adopción).

ART. 22. USO DE VIDEOCÁMARAS

En el **uso de videocámaras por parte de la policía, Unidas Podemos (Enmienda nº 105 presentada en solitario por UP, que modifica el art. 22)** introduce la exigencia de registro en los atestados cuando se usen cámaras móviles y que se garantice el deber de custodia para la puesta a disposición de la autoridad judicial.

EH Bildu suprime el art. 22 en su Enmienda nº 26, opción que secundamos, por cuanto resulta evidente que cualquiera puede ser grabado en la vía pública (salvo si eres funcionario de policía, a tenor de lo establecido en esta ley).

Precisamente por ello, planteamos **la adhesión a la Enmienda nº 250, de ERC**, que señala:

“Asimismo, la ciudadanía y, en especial los profesionales de la información, podrán realizar grabaciones en la vía pública, incluyendo la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sin que puedan ser requeridos, obstaculizados, identificados, aperecidos, amenazados o detenidos por ello”.

6. EN MATERIA DE DERECHO DE REUNIÓN:

Nuevamente, detectamos **AVANCES**, pero también **MEDIDAS INSUFICIENTES** en la regulación de algunas materias, entre los que cabe destacar:

ART. 23. REUNIONES Y MANIFESTACIONES

En materia de reuniones y manifestaciones (**Enmienda nº 126 de modificación del art. 23, de PSOE-UP**):

Art. 23.1:

Planteamos la adhesión a la **Enmienda nº 207 de Junts**, que modifica un párrafo del 23.1, en concreto lo referido a manifestaciones de vehículos, eliminando la posibilidad de disolverlas si "*dificultan*" el tráfico. Recoge la jurisprudencia del TEDH en la materia: el derecho de reunión impone a los poderes públicos la obligación de soportar las molestias en la vida cotidiana que se deriven del ejercicio del derecho (Caso Chumak v. Ucrania, núm. 44529/09, §53, de 6 de marzo de 2018, entre otras muchas).

Consideramos un avance que la propuesta explicita que no se podrá disolver una manifestación no comunicada por este hecho, aunque insistimos en que **antes tampoco se podía**, pero la recogida explícita garantiza la efectividad de este límite (especialmente lo haría si no existiera la presunción de veracidad del agente actuante, pues la misma dificulta la prueba de la vulneración por parte de las personas afectadas en caso de discrepancia).

Planteamos, además, que se recoja el contenido de varias enmiendas, como la **Enmienda nº 7 presentada por Más País, o la Enmienda 252, de ERC, que señalan que:**

“Los actos violentos aislados no serán en sí mismos una causa para disolver una manifestación”.

Aunque **no respaldamos la exigencia de diferenciación por parte de la policía entre “manifestantes violentos” o “no violentos”** de las dos enmiendas en la aplicación de medidas represivas, pues entendemos que ninguna persona debe ser sometida a esas prácticas de castigo. Además, como señala la **Observación General nº 37 del Comité de Derechos Humanos**, “20. (...) los actos de violencia aislados de algunos participantes no se deberían atribuir a los demás participantes”; en el mismo sentido se pronuncia **sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Frumkin v. Russia**, párr. 99.

Planteamos que se incorporen los apartados 2 y 3 propuestos por la Enmienda nº 23 que modifica el art. 23, a propuesta de EH Bildu, por cuanto se regula el funcionamiento de los equipos de mediación que

proponemos recoger (véase comentario al respecto en lo referido al art. 4) de mano de la **Enmienda nº16 que modifica el art. 4, de EH Bildu**:

“2. El equipo de mediación al que se refiere el artículo 3.3 de la presente ley intervendrá cuando surja un conflicto en el uso del derecho de manifestación y reunión, entre las personas ejercientes del derecho y los agentes de la autoridad, al objeto de garantizar el ejercicio del derecho de manifestación y reunión.

3. Cuando se produjera alguno de los casos de suspensión previstos en el artículo 5 de la Ley 9/1983, las medidas de intervención de los agentes de la autoridad, que será posterior al intento de mediación aludido en el punto anterior, serán graduales y proporcionadas a las circunstancias tratando de garantizar el derecho de reunión y manifestación”.

Y también el apartado 2 de la modificación planteada en la LO 9/1983 a través de la Enmienda nº 69, de EH Bildu, que modifica el apartado 2 de la Disposición Final primera:

“2. Se incorpora el apartado 3, del Artículo tres, de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, queda redactado del siguiente modo: “la Administración competente creará equipos de mediación formados por profesionales de diversos ámbitos sociales cuya función consistirá en gestionar los diversos conflictos que puedan surgir en el uso del derecho de manifestación y reunión”.

Art. 23.2:

Consideramos un avance la introducción de la frase por la que “*Las medidas de intervención para el mantenimiento o el restablecimiento de la seguridad ciudadana se guiarán en todo momento por un enfoque de derechos humanos*”, por cuanto creemos que es una aportación relevante, y que se plantee que la medida de disolución debe ser la última (pero, si no se incorporan equipos de mediación, esta prescripción resultará abiertamente inefectiva). En todo caso, planteamos que se puede mejorar mediante **la adhesión a las Enmiendas nº 6, de Más País o Enmienda nº 251, de ERC, con el mismo contenido**: “*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*”.

Procede también recordar que la Observación General nº 37 del Comité de Derechos Humanos sobre el art. 21 señala que “28. La obligación de hacer posibles las reuniones significa también que los Estados parte y sus agentes deben facilitar y crear un entorno propicio para el ejercicio de los derechos de reunión. (...) Esas obligaciones positivas también entrañan el **establecimiento de un marco jurídico en el que se puedan ejercer eficazmente esos derechos**”. En esta misma Observación se establece, además, la obligación de garantizar seguridad jurídica, **evitando, entre otras cuestiones, conceptos jurídicos indeterminados**: “48 (...) **Las leyes en cuestión deben ser lo suficientemente precisas** como para permitir que los miembros de la sociedad decidan la manera de regular su conducta y **no pueden conferir una discrecionalidad ilimitada o generalizada a los encargados de su ejecución**”.

Art. 23.3:

También es un avance y respaldamos la exigencia de que las medidas de intervención se comuniquen a las personas afectadas de manera “*verbal claramente audible, indicación expresa del plazo previo a la adopción efectiva de las mismas*”, aunque resultaría más adecuada la **inclusión de medidas de comunicación específicas para personas sordas o sordo-ciegas**.

Planteamos la posibilidad de la inclusión de un párrafo, a continuación del anterior, recogido en las **Enmiendas nº 7 presentada por Más País, o nº 253, por ERC**, que indica:

*“Las unidades actuantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad **darán el tiempo suficiente a las personas participantes para que puedan responder a sus peticiones o instrucciones**”.*

Art. 23.4

En lo que respecta al **uso de material antidisturbios**, la regulación propuesta nos parece un avance, pero:

- Planteamos la necesidad de que **los protocolos policiales sean accesibles para la ciudadanía**. En concreto, planteamos la exigencia de extender la necesidad de publicidad a Órdenes e Instrucciones policiales. **Planteamos la adhesión a la Enmienda nº 254, de ERC**, por cuanto incorpora, además, sistemas de rendición de cuentas en los protocolos:

*“4. Las autoridades competentes deberán desarrollar protocolos específicos, de acuerdo a estándares internacionales, sobre la gestión policial de manifestaciones y reuniones, **incluyendo la utilización de uso de la fuerza y material antidisturbios y sistemas de rendición de cuentas.**”*

Debemos recordar que **la exigencia de protocolos de actuación en lo que respecta al uso de material antidisturbios ha sido reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**. Así, en el asunto Makaratzis c. Grecia de 2004 ((50385/99) de 20/12/2004), señala que **la obligación de los funcionarios públicos de garantizar el derecho a la vida (art. 2 del Convenio)** les obliga a establecer *“un marco jurídico y administrativo adecuado para disuadir la comisión de infracciones contra la persona y contar con un mecanismo de aplicación diseñado para prevenir y reprimir estos delitos y sancionar las violaciones”* (esta exigencia ha sido reiterada recientemente en la STEDH Mizrak y Atay c. Turquía de 2017, (65146/12) de 18/1/2017). Es más, en el asunto Kilici c. Turquía de 2019 (32738/11) de 27/2/2019, el Tribunal señala que *“las operaciones policiales, incluido el uso de balas de goma, no sólo deben estar autorizadas por el Derecho nacional, sino que también deben estar suficientemente delimitadas por dicha legislación, en el marco de un sistema de garantías adecuadas y eficaces contra la arbitrariedad, el abuso de la fuerza y los accidentes evitables”*.

Del mismo modo, cabe destacar que el Estado español se comprometió en el último Examen Periódico Universal a establecer un protocolo de actuación en la aplicación de las medidas de intervención policial recogidas en la LO 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana.⁶

- El término “medios menos lesivos” es exactamente el término jurídico para pelotas de goma y pistolas táser, por lo que planteamos que la salvaguarda propuesta, que es la inclusión de la frase *“evitando aquellos que causen lesiones irreparables”* **se convierta en “con expresa prohibición de aquellos que causen lesiones irreparables” como mínimo**, en la línea de lo planteado por la **Enmienda nº 255, de ERC**, que no solo recoge las pelotas de goma, sino otros medios ampliamente cuestionados por las organizaciones de derechos humanos, bajo el término “productos”:

6 Recomendación 150.93. Respuestas de España a las recomendaciones del EPU:

https://www.idhc.org/arxius/agenda/1594631419-A_HRC_44_7_Add.1_Annex_Spain_S.pdf, pág. 103

*“En la disolución de reuniones y manifestaciones, queda expresamente prohibido el uso de pelotas de goma o de cualquier otro **instrumento o producto** que pueda producir amputaciones o la muerte de una persona”.*

Debemos plantear, nuevamente, que **el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera en sus resoluciones las pelotas de goma como un medio letal, por lo que las juzga bajo la vulneración del art. 2 del Convenio incluso cuando no hay resultado de muerte**: *“Teniendo en cuenta, en particular, el grado y el tipo de fuerza utilizada, el Tribunal concluye que, independientemente de si los agentes de policía tenían la intención de matar al demandante, este fue víctima de una conducta que, por su propia naturaleza, puso en peligro su vida, incluso si finalmente sobrevivió”* (Makaratzis c. Grecia de 2004, cit.). **Este planteamiento se reitera en el asunto Kilici c. Turquía de 2019, cit.:** *“[a]unque en este caso, afortunadamente, la lesión causada por la bala de goma fue relativamente leve, no es menos cierto que en la medida en que el peligro de estas municiones está fuera de toda duda, el demandante estuvo expuesto a un riesgo de lesiones más graves”*. Por ello, y **en la obligación de trasladar al ordenamiento jurídico interno la jurisprudencia europea**, tal y como establece el art. 10.2 CE, **se debe estipular de manera clara la prohibición de las pelotas de goma en la presente ley**.

Además, la Observación General nº 37 del Comité de Derechos Humanos sobre el art. 21, Derecho de Reunión Pacífica⁷ establece que: *“11. Ningún participante en una reunión está desprotegido por el Pacto. Incluso si una reunión concreta deja de ser pacífica, los participantes conservan todos sus demás derechos en virtud del Pacto, como el derecho a la vida”*, por lo cual no cabe poner en peligro las mismas mediante el uso de material altamente lesivo y letal, como es la munición antidisturbios. La misma Observación detalla en su apartado 85 que ***“El uso excesivo o desproporcionado de la fuerza contraviene los artículos 7 y 9 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos”***.

Al mismo tiempo, nos ha sorprendido leer en prensa que el Ministerio del Interior ha gastado cerca de dos millones de euros en la compra de defensas extensibles de acero⁸, que no son precisamente “medios menos lesivos”, en paralelo a la tramitación de esta reforma. Este tipo de actuaciones dan una idea del verdadero alcance de la reforma propuesta.

De hecho, en nuestra Ley para la Protección del Ejercicio de Derechos Fundamentales y Libertades Públicas introdujimos una redacción que consideramos más precisa y que planteamos como **propuesta**, aunque sabemos que no tiene recorrido, por si fuera posible usarla como guía en caso de potenciales modificaciones:

“4. Se prohíbe el uso de material antidisturbios de constatados efectos lesivos que puedan considerarse especialmente peligrosos, como pelotas de goma, balas de foam, gases

⁷ Comité de Derechos Humanos: Observación General nº 37 sobre el art. 21, Derecho de Reunión Pacífica: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle21/DraftGC37_SP.docx

⁸ El País (29.11.2021): “La Policía comenzará a utilizar porras extensibles de acero”: https://elpais.com/espana/2021-11-29/la-policia-comenzara-a-utilizar-porras-extensibles-de-acero.html?ssm=TW_CC

lacrimógenos, gas pimienta, porras extensibles, kubotán, cañones de agua, pistolas táser y artilugios de ultrasonido, entre otras.

Se entenderá que un instrumento o material es "especialmente peligroso" si:

a) ha sido concebido específicamente o sirve, por su naturaleza, para infligir dolor y sufrimiento,
o

b) cuando se utiliza concretamente como medio para aumentar el daño infligido".

7. RESPECTO DE LAS INFRACCIONES:

ART. 30. SUJETOS RESPONSABLES

Respecto de las enmiendas referidas a "Sujetos responsables", planteamos varias cuestiones:

Art. 30.1

En la Enmienda nº 128 que modifica el art. 30.1, de PSOE-UP, **la propuesta de reforma que considera responsables a los sujetos "que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa" contraviene una línea jurisprudencial consolidada**, que exige la constatación del dolo en la comisión de infracciones administrativas (STS de 5 de junio de 1989, STS 76/1990 de 26 de abril de 1990, STS de 22 de febrero de 1992, STS de 9 de julio de 1994, etc.), impidiendo la posibilidad de comisión de infracciones imprudentes, por lo que **planteamos como imprescindible la eliminación del "o culpa"**.

Además, y por cuanto la atribución de la responsabilidad reside en la mayoría de los casos en la famosa presunción de veracidad del actuante, planteamos para los supuestos dolosos **la adhesión a la Enmienda nº 257, de ERC**, que añade un nuevo apartado 2 al art. 30.3 en los siguientes términos:

"Deberá acreditarse debidamente la responsabilidad de la autoría directa referida en el párrafo anterior".

Y a la Enmienda nº 258, de ERC, que nos ahorraría invocar en numerosas ocasiones vulneraciones por falta de tipicidad, y que señala que:

"En la imposición de la sanción, deberán acreditarse debidamente los hechos y su estricta concordancia con las infracciones tipificadas".

Art. 30.2

Consideramos un retroceso que se considere responsables a los menores de 14 años a partir de ahora (Enmienda nº 128, de PSOE-UP), con una extensión de medidas punitivas que otros gobiernos no se han atrevido a hacer. **Planteamos que se apoye el contenido de la Enmienda nº 29 que modifica el art. 30.2 de EH Bildu**, que amplía la exención de responsabilidad hasta los 18 años y que elimina la remisión a la Fiscalía de Menores en estos supuestos, por cuanto introduce un matiz criminalizador a la mera comisión de infracciones administrativas:

"2. Estarán exentos de responsabilidad por las infracciones cometidas los menores de dieciocho años.

En caso de que la infracción sea cometida por un menor de dieciocho años, la autoridad competente lo pondrá en conocimiento de la Administración Pública encargada de la protección del menor”.

Aunque no estamos de acuerdo con la notificación a Administración alguna de la mera comisión de infracciones, que operaría como un segundo registro de infracciones sin regulación específica, las enmiendas planteadas no nos permiten optar, en caso de que no prospere la Enmienda nº 128, de PSOE-UP, a una redacción más garantista.

Rechazamos, además, las **Enmiendas nº 83 de Ciudadanos, la nº 177 del PP y la nº 300 de VOX**, que plantean el mantenimiento de la comunicación al Ministerio Fiscal de las infracciones cometidas por menores.

Art. 30.3

- **En la Enmienda nº 129 que modifica el art. 30.3, de PSOE-UP, consideramos un avance el hecho de que se establezca que el convocante no será responsable si ha desplegado una “diligencia exigible”**, aunque advertimos de que eso sigue siendo un concepto jurídico indeterminado.

Pedimos la derogación del último apartado, pues **mantiene la potestad policial de decidir quién es el convocante en manifestaciones no comunicadas**, en base a unos criterios que permiten arbitrariedad en la actuación policial, como hemos visto en los últimos años con frecuencia. En todo caso, consideramos como posible vía para acotar la responsabilidad **la inclusión de la Enmienda nº 259, de ERC**, que suprime el art. 30.3 en base a una motivación que compartimos: *“No debe responsabilizarse a los organizadores de una reunión de las acciones de participantes o terceros”*, o, en el mismo sentido, **la Enmienda nº 8, de Más País o la Enmienda nº 30, de EH Bildu**.

Al mismo tiempo, y al hilo de lo señalado por ERC en la motivación de su enmienda, cabe recordar que esta atribución de responsabilidad al convocante contraviene lo establecido en el **art. 72 de la Observación General nº 37 del Comité de Derechos Humanos** sobre el art. 21: *“72. Aunque se puede obligar a los organizadores de las reuniones y los participantes en ellas a que hagan todo lo posible por cumplir los requisitos legales, solo se los debería considerar responsables de su propia conducta. Como regla general, **no se debería imponer la responsabilidad de los participantes o los organizadores por los daños causados por la multitud durante una reunión**”*.

En el mismo sentido se habían pronunciado el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones³:

*“26. Aunque los organizadores deberían hacer todo lo posible por cumplir la ley y alentar la celebración pacífica de reuniones, **no deben ser considerados responsables del comportamiento ilícito de otras personas. Si así se hiciera, se vulneraría el principio de responsabilidad individual, se debilitaría la confianza y la cooperación entre los organizadores de las concentraciones, los participantes y las autoridades, y se desalentaría a los organizadores potenciales de reuniones de ejercer sus derechos**”*.

- **La Enmienda nº 162 que modifica la Disposición Final Primera, de PSOE-UP**, introduce un cambio en el art. 4.2 de la LO 9/1983 reguladora del Derecho de Reunión, dejándolo de esta manera:

“Artículo cuarto.

2. Del buen orden de las reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público serán responsables las personas físicas o jurídicas organizadoras o promotoras que hayan suscrito la preceptiva comunicación, estando **obligadas** durante el desarrollo de aquellas, y con los medios a su alcance, a prevenir y, en su caso, evitar la alteración de la seguridad ciudadana”.

Se plantea una formulación que **contradice el art. 3 vigente de esa misma ley (LO 9/1983)**, y que, **sin embargo, no modifican**, ya que presenta la siguiente redacción:

“3. Los participantes en reuniones o manifestaciones, que causen un daño a terceros, responderán directamente de él. Subsidiariamente, las personas naturales o jurídicas organizadoras o promotoras de reuniones o manifestaciones responderán de los daños que los participantes causen a terceros, sin perjuicio de que puedan repetir contra aquéllos, a menos que hayan puesto todos los medios razonables a su alcance para evitarlos”.

En todo caso, han perdido una oportunidad preciosa para introducir en la LO 9/1983 la exoneración de responsabilidad del convocante cuando haya mostrado la “diligencia exigible” que plantean en su **Enmienda nº 129**.

Rechazamos las **Enmiendas nº 178 del PP y la nº 301 de VOX**, que mantienen la redacción vigente del art. 30.3.

Art. 30.4 (propuesta de adición de proposición de PNV):

Rechazamos las **Enmiendas nº 84 de Ciudadanos**, que suprime el art. 30.4 de Proposición de PNV, que introduce supuestos garantistas de exención de responsabilidad, por considerar que en Derecho administrativo no son aplicables principios del Derecho Penal. Deberían leer más jurisprudencia y se darían cuenta de que los principios del Derecho Penal (legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, prescripción y non bis in ídem) se aplican a potestad sancionadora⁹. En el mismo sentido rechazamos la **Enmienda nº 179 del PP**, que establece la obligación de aplicar los “principios generales del Derecho sancionador” (que no existen), frente a propuesta de criterios de exención de responsabilidad que hace PNV (Artículo Único Décimo Cuarto), y la **Enmienda nº 302 de VOX**, que suprime el art. 30.4 propuesto por PNV al completo.

ART. 31: NORMAS CONCURSALES

Rechazamos **Enmienda nº 180 del PP**, que suprime Artículo Único Décimo quinto de proposición de PNV. Mantiene redacción de ley vigente, frente a propuesta más garantista de PNV, que aplica concurso cuando “pluralidad de infracciones proviniese de un solo hecho o de varios realizados aprovechando idéntica ocasión”, propuesta que impide que se abran varios procedimientos sancionadores por un mismo acto, cosa que con la redacción vigente está permitido y sucede. Del mismo modo, rechazamos la **Enmienda nº 303 de VOX**, por idénticos motivos que respecto de la enmienda anterior.

9 (SSTS de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, STC 18/1981, STS de 12 de diciembre de 1995, y otras posteriores). También el Tribunal Supremo, en una sentencia reciente: sentencia 1382/2020 dictada por la Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 22 de octubre de 2020.

ART. 33. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES

Art. 33.2:

Respecto de los criterios de graduación de las sanciones, en la **Enmienda nº 133 que modifica el art. 33.2, letras g) y h), de PSOE-UP**, nos parece un avance que se incluya la minoría de edad del infractor como criterio h) (solo cuando estemos hablando de mayores de 14 años), y que la capacidad económica del infractor se haya incluido en la **Enmienda nº 158 que añade un art. 53 bis de PSOE-UP** de “Ponderación de la capacidad económica del infractor” que realiza precisamente este cálculo, aunque esto último se produce en fase de ejecución de la sanción.

En todo caso, **nos parecería más adecuada la graduación recogida en la Enmienda nº 34 de EH Bildu que modifican el art. 33.2**, por cuanto introduce únicamente dos criterios de agravamiento en la graduación de las sanciones:

“2. Las infracciones graves serán sancionadas con multa. Las sanciones se dividirán en tres tramos de igual extensión, correspondientes a los grados mínimo, medio y máximo, en los términos del apartado 1 del artículo 18,

La comisión de una infracción determinará la imposición de la multa correspondiente en grado mínimo.

La infracción únicamente podrá ser sancionará con multa en grado medio cuando se acredite la concurrencia de una de las siguientes circunstancias:

- a) *La reincidencia, por la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme, administrativa o, en su caso, judicial.*
- b) *La realización de los hechos interviniendo violencia, amenaza o intimidación.*

Las infracciones sólo podrán ser sancionadas con un grado máximo cuando concurren ambas circunstancias.”

Planteamos, además, la eliminación de las infracciones muy graves, en sintonía con el contenido de la **Enmienda nº 36 que modifica el art. 34 de EH Bildu**, y, por tanto, a su **Enmienda nº 37 que suprime el art. 35**.

Rechazamos **Enmienda nº 181 del PP**, que mantiene la redacción vigente en la ley, que no es más garantista que las propuestas que suprime.

Art. 33.4 (propuesta de adición de PSOE-UP)

Además, en la **Enmienda nº 134 que añade un apartado nuevo al art. 33, de PSOE-UP**, se introduce un supuesto que vuelve a constituir un concepto jurídico indeterminado (“*En atención a la singularidad del supuesto de hecho*”) que posibilita la suspensión o reducción de la sanción, o su pago mediante medidas de conciliación o restaurativas. Planteamos sustituir la redacción por una que acote los criterios de aplicación

(somos conscientes de que no hay enmiendas que respalden esta modificación, pero creemos que es necesario acotar los supuestos de aplicación):

“4. Cuando se acredite la concurrencia de factores atenuantes, como la situación económica del infractor en base a los criterios del art. 53 bis, la minoría de edad, la posibilidad material de reparación del daño o la predisposición por el ofendido a la aceptación de medidas de conciliación, el instructor determinará dar lugar a la suspensión de la sanción o a su reducción, a la conciliación de la persona autora con las personas ofendidas y a la actividad reparadora efectuada por la persona autora de la infracción, en especial en aquellos supuestos en los que el infractor sea menor de edad.”

Rechazamos las Enmiendas nº 87 de Ciudadanos, nº 182 del PP y nº 304 de VOX, que suprimen la propuesta de art. 33.4 de Proposición de PNV (Artículo Único Decimoséptimo) sobre atenuantes y agravantes, al considerar que en Derecho administrativo no son aplicables principios del Derecho Penal (nuevamente, se equivocan).

ART. 35: INFRACCIONES MUY GRAVES

Respaldamos la **Enmienda nº 36 y 37 de EH Bildu**, que establece solo dos tipos de infracciones: graves y leves. Elimina, por tanto, las infracciones más gravosas por la cuantía de las sanciones (de 30.001 a 600.000€, que suponen la muerte civil de cualquier ciudadano u organización.

Como mínimo, planteamos la eliminación del art. 35.1 (manifestaciones o intrusión en infraestructuras críticas), que afecta al repertorio específico de protesta de algunas organizaciones sociales. No hay enmiendas que respalden esto, es una propuesta de NSD, aunque Enmienda nº 37 de Bildu lo recoge indirectamente.

Creemos que la propuesta de modificación de las infracciones de **intrusión o manifestación en infraestructuras críticas** dificultan aún más las acciones de protesta de Greenpeace (**Enmienda nº 135 de modificación del art. 35.1 de PSOE-UP, y Enmienda nº 136 de modificación del art. 36.9, de PSOE-UP**).

En la redacción de la ley vigente se sanciona en el **35.1** las manifestaciones no comunicadas o prohibidas, pero también la intrusión, en infraestructuras críticas, únicamente cuando se genere un riesgo para la vida o la integridad física de las personas, pero no exige que haya alteración de su funcionamiento.

En la redacción propuesta, se mantiene como conducta la ya existente -Intrusión-, con la retirada de las manifestaciones no comunicadas o prohibidas, pero se introducen dos consecuencias: la perturbación del funcionamiento y la generación de un grave riesgo para la integridad o vida. Aunque se pueden considerar concurrentes, lo cierto es que es fácil alegar que se produce la primera en todos los supuestos, por lo que la posibilidad de sortear la infracción más grave ahora vigente por la vía de poder acreditar que no hay riesgos para terceros, desaparece *de facto* con la propuesta.

Planteamos, en primer lugar, su derogación (al hilo de la supresión de las infracciones muy graves planteada por la Enmienda nº 37 y 43, de EH Bildu), y, en segundo lugar, subsidiariamente, que se elimine la alteración del funcionamiento como consecuencia, o, como mínimo, que se explicité que las consecuencias han de ser concurrentes (somos conscientes de que no hay enmiendas que respalden esta modificación).

Nos parece adecuado que se saquen de este supuesto, en todo caso, las manifestaciones no comunicadas o prohibidas, pero entendemos que deben ser derogadas como infracción, por cuanto suponen una limitación extraordinaria en el ejercicio del derecho de reunión, existiendo mecanismos administrativos y penales suficientes como para sancionar eventuales alteraciones del funcionamiento de las infraestructuras.

Procede manifestar, en todo caso, **nuestro rechazo a la Enmienda nº 165**, única presentada por PNV, **que plantea aplicar expulsión a extranjeros sancionados por estos dos artículos**¹⁰.

Además, rechazamos la **Enmienda nº 183 del PP**, que introduce nuevas infracciones muy graves, como a) actos de homenaje a terroristas, o b) facilitar su celebración desde el ayuntamiento. También convierte la infracción de ocupación de inmueble contra a voluntad del titular cuando no sea delito.

Respecto de la **Enmienda nº 260 de ERC**, que introduce infracciones para FCSE, rechazamos las propuestas de adición de arts. 35 bis del 1 al 10, y del 16 al 17, pues están redactadas con conceptos jurídicos indeterminados o tipifican conductas que son propias de la jurisdicción penal. Recogemos las propuestas de adición de las siguientes:

- Art. 35 bis 12 (impedir grabación de actuaciones policiales). Se considera necesario, ya que el art. 36.23 no parece impedir la imposición de sanciones por tomar imágenes de funcionarios públicos, en la vía pública, en el ejercicio de actos de servicio públicos, establecer salvaguardas frente a la arbitrariedad de quien tiene potestad para imponer sanciones.
- Art. 35 bis. 13 (uso de pelotas de goma o material que produzca lesiones graves). Lo consideramos necesario, pues no hay vía disciplinaria a la que acudir para sancionar esto.
- Art. 35 bis. 15 (uso de material antidisturbios lesivo). Frente a la posibilidad de desoír la prohibición expresa de utilización de “medios menos lesivos” de la Enmienda nº 126 de PSOE-UP, por cuanto deja margen de interpretación para entender que las pelotas de goma entra en ese supuesto, consideramos necesario establecer un mecanismo de sanción administrativa que limite esa ambigüedad.

ART. 36. INFRACCIONES GRAVES y ART. 37 INFRACCIONES LEVES:

Se **SUPRIMEN (Enmienda nº 136, que modifica los apartados 1, 2, 4, 9, 14, 16, 17 y 23 del artículo 36, de PSOE-UP) algunas infracciones** que nos han generado dificultades estos años a la hora de ejercer derechos fundamentales:

- **La infracción por manifestaciones en la sede de asambleas representativas (Enmienda nº 136 de supresión del art. 36.2, de PSOE-UP). Conformes con la supresión propuesta.** Esta infracción fue una creación ad hoc para sancionar un repertorio de protesta específico de los movimientos sociales, y restringe de manera desproporcionada el ejercicio del derecho de reunión, precisamente delante del lugar donde se reúnen quienes toman decisiones en nuestro

¹⁰ En todo caso, en el supuesto de que se introdujera una medida similar que afecte a derechos de las personas extranjeras, estas deberían registrarse de igual modo en la Ley de Extranjería para lograr cierta congruencia legislativa y garantizar la seguridad jurídica de los afectados por la norma.

nombre. Al mismo tiempo, carecía absolutamente de sentido que se pudiera cometer la infracción cuando las asambleas no estuvieran reunidas.

Rechazamos las **Enmiendas nº 185 del PP y nº 307 de VOX** que restituyen la infracción vigente.

Apoyamos la **Enmienda nº 39 de EH Bildu** que introduce un nuevo art. 36.2, que introduce una infracción para FCSE por registros corporales o de vehículos fuera de los supuestos recogidos en la ley

- **La infracción de desórdenes públicos (Enmienda nº 138 de supresión del art. 36.3, de PSOE-UP). Conformes con la supresión propuesta.** La descripción del tipo infractor es más propia de una infracción penal. Entendemos que este tipo de hechos solo deberían merecer, en su caso, reproche penal, y solo cuando tengan entidad para ello, es decir, cuando generen daños a las cosas y lesiones a las personas.

Rechazamos las **Enmiendas nº 90 de Ciudadanos, nº 186 del PP y nº 308 de VOX** que restituyen la infracción vigente.

- **La desobediencia de las trabajadoras sexuales en la infracción a consumidores (propuesta únicamente de Unidas Podemos), (Enmienda nº 106, de Unidas Podemos, que suprime el segundo párrafo del art. 36.11).**

Cuidado, porque es solo una propuesta de UP, no de PSOE-UP. §Primera opción: Adhesión a **Enmienda nº 267 de ERC** que suprime la infracción (ya existe una infracción por desobediencia en el 36.6; se añade una específica a trabajadoras sexuales, vulnerando el principio de generalidad). §Segunda opción: **Enmienda nº 106 de UP** elimina segundo párrafo. Planteamos la adhesión a la Enmienda de UP de supresión del segundo párrafo .

- **La infracción de cultivo domiciliario de drogas tóxicas (únicamente por parte de Unidas Podemos) (Enmienda nº 107 de Unidas Podemos que suprime el art. 36.18).** Cuidado, porque es solo de UP, no de PSOE-UP. La **Enmienda nº 111 de PSOE** suprime Artículo Único Vigésimo sexto de proposición de PNV, que suprime actos de plantación de drogas tóxicas como infracción leve. Es decir, que mantiene la infracción leve de actos de plantación de drogas tóxicas.

Los actos orientados al autoconsumo no deberían ser considerados una alteración de la seguridad ciudadana, y, por tanto, no deberían ser sancionados. Rechazamos, por tanto, **Enmiendas nº 189 del PP y nº 313 de VOX**, que restituyen infracción vigente.

- **La infracción a los hosteleros que no impidan el consumo de drogas tóxicas** en sus establecimientos (**Enmienda nº 143 de supresión del art. 36.19, de PSOE-UP**). Esta medida tiene el respaldo de la Enmienda nº 46 que suprime el art. 36.19, de EH Bildu, o la Enmienda nº 271 de ERC.

Conformes con la supresión planteada. Con esta infracción se impone un deber de vigilancia de los responsables de los establecimientos poco viable y, en cierto sentido, absurdo, por cuanto no es una medida efectiva para evitar el consumo de drogas.

- La infracción que sanciona los actos de nudismo (Enmienda nº 146 de modificación del art. 37.5, de PSOE-UP). Conformes, en caso de que no prospere **Enmienda nº 232 de BNG**. Cuenta con el respaldo de la **Enmienda nº 274, de ERC**. Sin embargo, la redacción del resto de la infracción es particularmente ambiguo, recogiendo cualquier tipo de conducta: *“realización o incitación a la realización de actos que atenten contra la libertad e indemnidad sexual”*. **O se concreta en actos específicos, o puede ser generador de inseguridad jurídica** (pero no hay enmiendas de otros grupos para respaldar esta petición).

Rechazamos **Enmienda nº 192 de PP** (restituyen el art. 37.5 vigente) y **nº 317 de VOX** (suprime Artículo Único Trigésimo de proposición de PNV, que modifica infracción del art. 37.5 de manera peculiar (*“Ejecutar actos de exhibición obscena en lugares aptos para alterar o atacar la moral pública mayoritaria”*)).

- La infracción de escalamiento (Enmienda nº 148 de supresión del art. 37.14, de PSOE-UP). **Conformes con la supresión**. El *“riesgo cierto”* del art. vigente es un concepto jurídico indeterminado, que genera un margen de arbitrariedad, utilizado con frecuencia para sancionar un repertorio de protesta específico de movimientos sociales. Rechazamos **Enmienda nº 320 de VOX** que suprime Artículo Único Trigésimo cuarto de proposición de PNV, que suprime infracción del art. 37.14 (escalamiento).

Se **MANTIENEN** algunas, perdiendo una oportunidad maravillosa para derogarlas:

- Se mantiene la infracción por desobediencia y la negativa a identificarse (art. 36.6), una de las más utilizadas para desmovilizar el ejercicio de derechos fundamentales. **Exigimos su derogación, y, en todo caso, que se añadan salvaguardas**, como **introducir -con el fin de delimitar los supuestos en los que se aplica esta infracción, regularmente de manera arbitraria- en la redacción los criterios (como mínimo, el segundo apartado) establecidos por la 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:**

TERCERA. - Desobediencia o resistencia a la autoridad o a sus agentes (artículo 36.6).

“1.- Los conceptos de desobediencia y de resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, deben ser interpretados conforme a la jurisprudencia existente al efecto, que, con carácter resumido, los definen como una acción u omisión que constituya una negativa implícita o expresa a cumplir una orden legítima, usando oposición corporal o fuerza física ante el desarrollo de las competencias de la autoridad o sus agentes.

2.- Por tanto, debe entenderse que una leve o primera negativa al cumplimiento de las órdenes o instrucciones dadas por los agentes no puede constituir una infracción del artículo 36.6, si no se trata de una conducta que finalmente quiebre la acción u omisión ordenada por los agentes actuantes o les impida el desarrollo de sus funciones”.

Y, como mínimo, **la adhesión a la Enmienda nº 227 de BNG, que suprime la negativa a identificarse como supuesto específico**, por cuanto se añade una redundancia que señala de manera directa a un repertorio específico de protesta de algunos movimientos sociales (la Campaña “Di No a las Identificaciones”, entre otras).

Procede recordar que el Estado español asumió el compromiso de aceptar la recomendación nº 150.90 formulada por Alemania en el último Examen Periódico Universal, por la cual tomaría las medidas para asegurar que la implementación del art. 36.6 y 37.4 no limitaban el derecho a la protesta¹¹. Precisamente son dos de las infracciones más utilizadas con el fin de limitar el ejercicio de derechos fundamentales, y dos que no han sido modificadas o lo han sido de manera inefectiva para impedir este hecho.

- **Se mantiene la infracción del art. 36.7 (negativa a disolución cuando concurren los supuestos del art. 5 de la LO 9/1983)**, cuando **ya existe una infracción por desobediencia en el artículo anterior que la hace innecesaria. Proponemos derogarla (aunque sabemos que no hay enmiendas que respalden esta propuesta de derogación)**. La **Enmienda nº 51 de EH Bildu** convierte la infracción de negativa a disolución de manifestaciones en los supuestos del art. 5 LO 9/1983 en infracción leve (sería nuestra segunda opción).
- **Se mantiene la infracción del 36.8 (la perturbación del desarrollo de una manifestación lícita). No tiene sentido que se mantenga aquí cuando han desaparecido como infracción los desórdenes** y la jurisprudencia estatal y europea ya regula esta cuestión, estableciendo la necesidad, por parte de los poderes públicos, de aceptar las molestias que puede provocar el ejercicio del derecho de reunión. **Proponemos derogarla (aunque sabemos que no hay enmiendas que respalden esta propuesta de derogación). Pedimos supresión** (aunque no hay enmiendas que respalden esta petición). No tiene sentido que se mantenga cuando se plantea la desaparición de la infracción de desórdenes (art. 36.3)
- Varios grupos han planteado la **derogación del art. 36.15, que sanciona el incumplimiento del “deber de colaboración con FCSE”**, por cuanto ya existe una infracción de desobediencia que permite contemplar este supuesto. Lo han hecho BNG, con la **Enmienda nº 228, y ERC, con la Enmienda nº 268, a las que nos adherimos**.
 - **La infracción del art. 37.1 (convocante de manifestación no comunicada), que se mantiene mediante la inserción del derecho de manifestación espontánea en el mismo artículo** (incorporando la jurisprudencia europea con veinte años de retraso), lo que nos obliga a aceptar el mantenimiento de la infracción para conseguir el reconocimiento de un derecho.

Procede recordar que la Observación General nº 37 del Comité de Derechos Humanos sobre el art. 21, derecho de reunión, señala que *“19. Si una reunión es pacífica, el hecho de que los participantes no hayan cumplido todos los requisitos legales relativos a la reunión no los coloca, por sí solo, al margen de la protección del artículo 21. La infracción de la ley de forma pacífica durante una reunión, como puede ocurrir, por ejemplo, en las campañas de desobediencia civil o acción directa, está amparada por el artículo 21”*. Por tanto, el incumplimiento del trámite de

11 Recomendación nº 150.90. Recomendaciones aceptadas por España, Examen Periódico Universal 2020: https://www.idhc.org/arxiu/agenda/1594631419-A_HRC_44_7_Add.1_Annex_Spain_S.pdf pág. 102

comunicación previa no debería ser sancionable en un marco legislativo respetuoso con la esencia del art. 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pedimos supresión. El hecho de que se “conceda” el derecho de manifestación espontánea no puede ser la moneda de cambio imprescindible para que aceptemos el mantenimiento de una infracción arbitraria, que permite la discrecionalidad en la determinación del convocante en consonancia con el art. 30.3 de esta misma ley. **Enmienda nº230, de BNG** elimina la infracción y **Enmienda nº 235, de BNG** introduce manifestación espontánea fuera de la infracción. Rechazamos **Enmiendas nº 191 del PP y nº 315 de VOX**, que mantienen redacción vigente.

- **Se mantiene la infracción del art. 37.3 (Incumplimiento restricciones circulación peatonal).** **§Proponemos suprimirla, pero no hay enmiendas de otros grupos que lo respalden.** Se aplica el mismo presupuesto sancionador que con la infracción que sanciona una manifestación espontánea (son estas las manifestaciones que no tienen un recorrido preestablecido), por lo que afecta de manera directa al ejercicio de ese derecho. **§Enmienda nº 49 de EH Bildu** mantiene la infracción en caso de “alteraciones menores” en el normal desarrollo de la manifestación. **Jurisprudencia TEDH dice que las alteraciones menores tienen que ser asumidas por los poderes públicos...**

- **Se mantiene la 37.15 de remoción de vallas. No tiene sentido que se mantenga aquí cuando han desaparecido como infracción los desórdenes. Proponemos derogarla,** en consonancia con el contenido de la **Enmienda nº 56** que suprime el art. 37.15, de EH Bildu.

§No hay enmiendas de PSOE-UP, ni de otros grupos. **§Enmienda nº 50 de EH Bildu** mantiene la infracción, cambiándole la numeración (sería un 37.5).

§Planteamos la supresión. No tiene sentido que se mantenga, cuando se ha propuesto la supresión de la infracción grave de desórdenes (art. 36.3), siendo esto una conducta menos perturbadora.

- En lo que respecta a **infracciones criminalizadoras de la pobreza:**
- No tiene sentido que se siga **manteniendo la infracción grave de consumo de drogas tóxicas en la vía pública (Enmienda nº 136 de modificación del art. 36.16, de PSOE-UP)**, aunque es un avance que salga del mismo la tenencia (en este mismo sentido se pronuncia la Enmienda nº 270, de ERC). En todo caso, **entendemos que ninguna de las dos conductas altera la seguridad ciudadana y, por tanto, deben salir de esta ley (como mínimo, la tenencia)**, y ser derivadas a la vía penal cuando tengan entidad suficiente para ello (es decir, no es supuestos de autoconsumo). Sabemos que no hay enmiendas que respalden esta posición, pero entendemos que se podría ajustar la propuesta en el trámite de las transaccionales:

§Primera propuesta: supresión del artículo, integrando las dos conductas (consumo y tenencia). **Enmienda nº 45, de EH Bildu y nº 229 de BNG.** Entendemos que tenemos un

problema como sociedad si el hecho de que alguien porte en sus enseres o fume en la vía pública sustancias como el cannabis es considerado un problema real de seguridad ciudadana. Como mínimo, la tenencia sin exhibición debería salir del tipo infractor. En todo caso, las conductas deberían ser derivadas a la vía penal cuando tengan entidad suficiente para ello (es decir, no en supuestos de autoconsumo).

§**Segunda propuesta:** **Enmienda nº 270, de ERC** saca de la infracción la tenencia, pero no la convierte en infracción leve.

§**Tercera propuesta:** A la desesperada, apoyar **Enmienda nº 109 de UP**.

- Del mismo modo, planteamos que **no tiene sentido mantener en la Ley la infracción del art. 37.17** que sanciona el consumo de alcohol en la vía pública, por lo que planteamos la adhesión a la **Enmienda nº 277, de ERC**, que la suprime. También es una medida criminalizadora de la pobreza, por cuanto se aplica sobre sectores más precarizados, y con frecuencia se aplica con omisión del requisito de alteración de la seguridad ciudadana, por el mero hecho del consumo.

- Mantienen la **infracción contra la venta ambulante (art. 37.7**, especialmente el segundo párrafo), que es criminalizadora de la pobreza y que, sin embargo, era derogada en la propuesta de reforma que hizo el PNV en la ponencia anterior. **Proponemos suprimirla**, en consonancia con la **Enmienda nº 52 que suprime el art. 37.7, de EH Bildu y la Enmienda nº 276 de ERC**. El delito leve de usurpación ya regula esta materia en cuanto a edificios; la ocupación de vía pública ante órdenes de desalojo está ya regulado por art. 36.6. La infracción a la venta ambulante es una medida criminalizadora de la pobreza. Rechazamos las **Enmiendas nº 93 de Ciudadanos, 193 del PP y nº 318 de VOX**, que proponen fórmulas no garantistas diversas para esta infracción.

Se proponen **MODIFICACIONES PARCIALES** en otras, de manera que, *de facto*, se quedan aproximadamente igual o la salvaguarda pretendidamente añadida se hace inefectiva:

- **La perturbación de la seguridad ciudadana en actos concurridos (Enmienda nº 136 de modificación del art. 36.1, de PSOE-UP)** elimina de los supuestos *“espectáculos deportivos o culturales, y oficios religiosos”*, pero al mantener la posibilidad de sancionar por alteraciones en actos *“a las que asistan numerosas personas”* sigue manteniendo la posibilidad de sancionar en estos supuestos, aunque no estén especificados. **La Enmienda nº 225 de BNG plantea su supresión, como también lo hace la Enmienda nº 263, de ERC.**

Proponemos su supresión, del mismo modo que se propone suprimir la infracción por desórdenes públicos del art. 36.3, por cuanto entendemos que solo se debe sancionar por vía penal cuando los hechos tengan entidad suficiente como para merecer ese reproche.

Rechazamos las **Enmiendas nº 89 de Ciudadanos, nº 184 del PP y nº 306 de VOX**, que **suprimen Enmienda nº 136 de PSOE-UP** que modifica art. 36.1 (infracción por alteración de seguridad ciudadana en actos concurridos), eliminando espectáculos deportivos y culturales.

- **La de actos de obstrucción a una autoridad o funcionario en el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas (Enmienda nº 136 de modificación del art. 36.4, de PSOE-UP):** Entendemos que, aunque se añade una salvaguarda (“*sin menoscabo para el ejercicio de derechos fundamentales*”), lo cierto es que basta con que el funcionario actuante –con su presunción de veracidad- entienda que no es el caso para que se imponga una sanción. **Entendemos que esta infracción debería ser derogada (en consonancia con la Enmienda nº 226, de BNG, o con la Enmienda nº 264, de ERC)**, pues se aplica únicamente para sancionar las actividades de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca y ya existen otras infracciones que podrían utilizarse, en caso de que se considere necesario hacerlo.

§**Primera opción:** pedimos supresión de la infracción . §**Segunda opción:** Reformulación de la redacción propuesta por Enmienda nº 136 de PSOE-UP: “*4. Los actos de obstrucción aptos para impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas, siempre que se produzcan al margen de los procedimientos legalmente establecidos y no sean constitutivos de delito. No podrá imponerse la infracción cuando se trate de un acto de protesta en defensa del derecho a la vivienda, sin que esta infracción pueda suponer un menoscabo para el ejercicio de derechos fundamentales*”.

- **El uso no autorizado de imágenes (Enmienda nº 144 de supresión del art. 36.23 de PSOE-UP y Enmienda nº 136 de modificación del art. 36.23 de PSOE-UP):** Entendemos que **se pierde una oportunidad preciosa para derogarla y seguimos exigiendo que lo sea (el Artículo Único Vigésimoctavo de proposición de PNV suprime infracción del art. 36.23)**. La redacción, tal y como se mantiene:

- **Atenta contra la libertad de información**, al establecer una suerte de censura previa administrativa, que no está avalada ni por nuestra regulación (Ley Orgánica de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen), ni por nuestra jurisprudencia (la STC 72/2007, entre otras).
- **Atenta contra el derecho a recibir información veraz** (ambas cuestiones reguladas por el art. 20 CE), siendo esta una precondition del derecho a formarse una opinión y a intervenir en los asuntos públicos (art. 23 CE).
- **Permite que se siga aplicando derecho sancionador del enemigo**, al posibilitar la anticipación de la punición a la comisión del hecho infractor.
- **Otorga a la policía criterios de justificación que no son difíciles de sortear, en la medida en que son conceptos jurídicos indeterminados:** “*cuando genere un peligro cierto*”, situación que “*deberá reflejarse en el acta o en la denuncia con el mayor detalle que sea posible*”, pero siempre **manteniendo la presunción de veracidad del agente actuante**, lo que hace que las salvaguardas sean inefectivas.
- La obligación de redactar la concurrencia de los supuestos en el acta ya estaba establecida en el procedimiento vigente, así como la ratificación. Además, **como en este supuesto no se exigen los criterios que sí aplican a las diligencias de identificación, registro y comprobación (“coherencia, lógica y razonabilidad”)**, la

motivación parece que no debe ser particularmente esmerada, por mucho “detalle” que se exija. **Las salvaguardas introducidas son abiertamente insuficientes, debe ser derogada.**

Por último, cabe recordar que la **Observación General nº 37 del Comité de Derechos Humanos sobre el art. 21** señala que “34. *El papel de los periodistas y otros observadores que presencien y documenten las reuniones e informen al respecto es de especial importancia y está protegido por el artículo 21 y sus derechos conexos. **No se puede prohibir a los periodistas y los observadores que graben las reuniones o informen sobre ellas, incluidas las acciones de los agentes del orden.** Su equipo no se puede confiscar ni dañar. Incluso si la propia reunión se declara ilegal y se dispersa, ello no anula el derecho de los observadores a informar sobre ella. No se debería acosar a los defensores de los derechos humanos, los periodistas y los observadores por su asistencia a manifestaciones”.*

Rechazamos las **Enmiendas nº 190 del PP** (añade nuevos supuestos, como el “uso de datos personales o profesionales”, en supuestos en que “se pueda poner en peligro” la seguridad... pero “con respeto al derecho fundamental a la información”, que es un concepto jurídico indeterminado) y **Enmienda nº 314 de VOX** (Modifica Artículo Único Vigésimoctavo de proposición de PNV, manteniendo la redacción original y añadiendo “con respeto al derecho fundamental a la información”).

- **Las faltas de respeto (Enmienda nº 108, de Unidas Podemos, de modificación del art. 37.4) se mantienen como infracción en las enmiendas conjuntas de los partidos en el gobierno y se sustituyen en la propuesta de Unidas Podemos por “insultos e injurias”. Entendemos que esta infracción debe ser derogada (en consonancia con la Enmienda nº 231 de BNG o Enmienda nº 273, de ERC, o Enmienda nº 49 de EH Bildu),** pues es una de las más utilizadas, y con mayor arbitrariedad, en la desmovilización del ejercicio de derechos fundamentales.

Además, una vez más, la Observación General nº 37 del Comité de Derechos Humanos señala con claridad que “45. *Por lo tanto, **las limitaciones no se deben utilizar, explícita o implícitamente, para sofocar la oposición política a un gobierno, incluidos los llamamientos a un cambio de gobierno, constitución o sistema político, o para prohibir los insultos al honor y la dignidad de los funcionarios o los órganos del Estado***”

Entendemos que, cuando los hechos tengan entidad suficiente como para ser considerados injurias o calumnias, deben ir a vía penal. [§PSOE-UP no propone enmiendas, Enmienda nº 108 de UP cambia “falta de respeto y consideración” por “insultos” o “injurias” \(despenalizados en 2015\). §Primera opción: Debe ser suprimida. Esta infracción es una de las más utilizadas, y con mayor arbitrariedad, en la desmovilización del ejercicio de derechos fundamentales. Enmienda nº 231 de BNG o Enmienda nº 273, de ERC, o Enmienda nº 49 de EH Bildu. §Segunda opción: Integrar como mínimo los requisitos de la Instrucción 13/2018 de la Secretaría de Estado de Seguridad y una exigencia clara de gravedad, publicidad y dolo en la conducta. §Tercera opción: A la desesperada, apoyar Enmienda nº 108 de UP \(mejor malo que peor\).](#)

Rechazamos **Enmienda nº 316 de VOX**, que modifica Artículo Único Vigésimonoveno de proposición de PNV, eliminando una frase de la infracción de faltas de respeto; en concreto, cuando señala "en el ejercicio de sus funciones", suprime el añadido de "de protección de la seguridad ciudadana", ampliando los supuestos de aplicación.

Entendemos que la REDACCIÓN PROPUESTA para algunas infracciones LAS HACE TODAVÍA MÁS LIMITATIVAS para el ejercicio de derechos y libertades, por lo que planteamos una revisión de las enmiendas formuladas:

- Algo similar a lo planteado con la modificación del art. 35.1 sucede con la modificación propuesta para el **art. 36.9**: en la redacción previa se exigía únicamente como conducta la intrusión y como consecuencias una alteración del funcionamiento, por lo que las manifestaciones que no provocan riesgo para la integridad o vida de terceros quedaban, *de facto*, fuera de los supuestos. Sin embargo, con la enmienda propuesta, se introducen las manifestaciones no comunicadas o prohibidas en este supuesto y al introducir el riesgo para la vida o integridad de terceros aquí, aunque sea concurrente con la alteración del funcionamiento, no elimina en la práctica la posibilidad de aplicación con la mera concurrencia de este último (téngase en cuenta que son conceptos jurídicos indeterminados).

Planteamos, en primer lugar, su derogación, y, en segundo lugar, subsidiariamente, planteamos que se explicité más claramente que las consecuencias habrán de ser concurrentes (alteración más riesgo para la vida o integridad) y que esto habrá de ser objetivable y motivado de manera específica; proponemos (aunque sabemos que no es posible, pero da una idea de la regulación específica que proponemos) la adición de un apartado en los siguientes términos:

“Tanto la existencia de dolo en cuanto a la generación del riesgo para la vida o la integridad física de las personas como los hechos que generen ese riesgo deberán demostrarse y motivarse mediante criterios objetivos y técnicos, con alusiones específicas a la normativa según el tipo de infraestructura o instalación”.

- **Respecto de la infracción de daños (Enmienda nº 147 de modificación del art. 37.13, de PSOE-UP), planteamos mantener únicamente los supuestos de deslucimiento en esta infracción**, especificando con claridad a qué nos referimos cuando hablamos de “deslucimiento”.

“13. El deslucimiento de bienes que causen un perjuicio que no implique deterioro o necesidad de reparación en bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público (...)”.

La regulación establecida en el art. 263 CP no permite entender que haya daños que no caigan en la jurisdicción penal, por lo que, para evitar una detención por una mera pintada, planteamos que se acoten en esta infracción los supuestos de su competencia, en atención al antiguo criterio jurisprudencia respecto de la falta de deslucimiento.

Además, **planteamos que se elimine del redactado de la ley vigente la protección que se da a “bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública”**, por cuanto entendemos que no es

competencia de una Ley de Seguridad Ciudadana la protección de bienes privados, que deben ser protegidos, a instancia de parte, en la jurisdicción penal o civil.

No obstante, en caso de que no ocurriera, se establece como conducta “*Los daños de cualquier naturaleza*”, lo que podría estar abriendo la puerta a los generados de manera imprudente, contradiciendo la jurisprudencia del TS ya mencionada. **Planteamos la supresión de “de cualquier naturaleza”**. En todo caso, nos parece muy acertado que se mencione expresamente la posibilidad de aplicación de medidas de reparación en estos supuestos.

Rechazamos las **Enmiendas nº 95 de Ciudadanos, 194 del PP y nº 319 de VOX**, que proponen fórmulas no garantistas diversas para esta infracción.

Algunas BAJAN DE GRADACIÓN, pero que entendemos que deberían haber sido derogadas:

- Como la **infracción a quienes trasladan a personas para la compra de drogas tóxicas (Enmienda nº 142 de supresión del art. 36.17, de PSOE-UP, y Enmienda nº 149 de inclusión del art. 37.18, de PSOE-UP)**, que pasa a ser de grave a leve, pero que en la propuesta del PNV en la ponencia anterior se derogaba. **Planteamos su derogación**, por ser una medida criminalizadora de la pobreza.
- O la **de tenencia de drogas tóxicas (Enmienda nº 112, de PSOE)**.

Hemos constatado la existencia de una **Enmienda nº 109 de Unidas Podemos que introduce el art. 37.17**, en la que se sanciona únicamente la tenencia de drogas “*que causen un grave daño a la salud*”, hecho que sigue siendo un concepto jurídico indeterminado. **Entendemos que la tenencia, cuando no tenga relevancia penal, no debería ser constitutiva de infracción (Recordamos que las Enmienda nº 45, de EH Bildu, y la Enmienda nº 229, de BNG, suprimen el art. 36.16, por lo que planteamos la adhesión a las mismas)**. En todo caso, **habría que especificar en las diligencias de registro corporal externo** que no está permitido el mismo por mera sospecha de tenencia, o al menos no de sospecha de tenencia de drogas que no causen un grave daño a la salud (es decir, exige **una modificación, retirando “drogas tóxicas” del art. 19. 2.- Disposiciones comunes a las diligencias de identificación, registro y comprobación**).

- Consideramos muy pertinente, en todo caso, la **Enmienda nº 110, de Unidas Podemos, que modifica la Disposición Adicional Quinta** e introduce la posibilidad de suspensión de la ejecución cuando se solicite la permuta por tratamiento.

Hemos de señalar que **NOS HAN SORPRENDIDO ALGUNAS MODIFICACIONES** muy reveladoras de la arbitrariedad policial a la hora de imponer sanciones, **como la efectuada sobre la infracción por uso de uniformes policiales (Enmienda nº 136 que modifica el art. 36.14, de PSOE-UP)**; tener que especificar que no hay que multar por usar uniformes policiales en obras teatrales da cuenta del absurdo al que se puede llegar en la aplicación policial de esta ley. En todo caso, no nos oponemos a la modificación planteada (**nuestra segunda opción**), pero recordamos que Artículo Único Vigésimocuarto de proposición de PNV suprime la infracción (**nuestra primera opción**). Rechazamos **Enmienda nº 187 del PP y nº 311 de VOX** que restituyen infracción vigente.

En diversas ocasiones hemos planteado la necesidad de que **la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana recoja también la posibilidad de SANCIONAR A FUNCIONARIOS POLICIALES que se excedan en el ejercicio de sus funciones.**

Respecto de la **Enmienda nº 261 de ERC**, que introduce infracciones para FCSE, rechazamos las propuestas de adición de arts. 36 bis del 1 al 2, del 6 al 13 y del 15 al 16, pues están redactadas con conceptos jurídicos indeterminados o tipifican conductas que son propias de la jurisdicción penal. En este sentido, planteamos incorporar la **36 bis 3** (por no llevar visible el número de identificación profesional), **36 bis 4** (por la negativa a identificarse ante requerimiento ciudadano); y la **36 bis 14** (por limitar o restringir la circulación o permanencia en las vías públicas fuera de los supuestos legales).

Respecto de la **Enmienda nº 262 de ERC**, que introduce infracciones para FCSE, rechazamos las propuestas de adición de arts. 37 bis del 1 al 2, pues están redactadas con conceptos jurídicos indeterminados o tipifican conductas que son propias de la jurisdicción penal. En este sentido, secundamos las siguientes enmiendas: la **37 bis 3** (identificar a ciudadanas sin que haya sospecha razonable), la **37 bis 4** (actividades de control o vigilancia sin justificación objetiva), la **37 bis 5** (no cumplimentar el formulario de identificación o parada), la **37 bis 6** (no poner datos de identificación, registros, cacheos y controles en conocimiento de MF y Defensores del Pueblo), la 37 bis 7 (practicar registro corporal fuera de los supuestos establecidos), la **37 bis 8** (practicar retenciones o identificaciones selectivas sin justificación razonable) y la **37 bis 9** (no otorgar tiempo suficiente antes de intervenir).

Consideramos un gran avance la **inclusión del derecho de manifestación espontánea** en el art. 37.1 (**Enmienda nº 145 de modificación del art. 37.1, de PSOE-UP**, con el respaldo de la **Enmienda 48 que modifica el art. 37.1, de EH Bildu, Enmienda nº 272, de ERC**, aunque entendemos que esta mejora deberá ser trasladada a la LO 9/1983 Reguladora del derecho de Reunión para que sea realmente efectiva, lo que puede hacerse perfectamente mediante una Disposición Adicional. Planteamos, en todo caso, que la redacción del supuesto ("*un acontecimiento de indudable repercusión social que no admita demora*") deja la puerta abierta a la libre interpretación de la Administración respecto de cuándo concurren esas circunstancias, pudiendo sancionar igualmente por no comunicar.

Lo que no entendemos es que se mantenga la infracción a convocantes, que, de la mano del art. 30.3, pueden ser determinados aleatoriamente por la policía, junto con la incorporación del derecho de manifestación espontánea.

Hemos de recordar que precisamente esta infracción fue una de las recurridas en inconstitucionalidad por el PSOE, y, sin embargo, ahora la mantienen. El hecho de que se "conceda" el derecho de manifestación espontánea (con veinte años de retraso en incorporación de la jurisprudencia europea en la materia) no puede ser la moneda de cambio imprescindible para que aceptemos el mantenimiento de una infracción arbitraria, que permite la discrecionalidad en la determinación del convocante en consonancia con el art. 30.3 de esta misma ley. Por ello, recordamos que la **Enmienda nº 230, de BNG, suprime esta infracción, medida a la que nos sumamos, ya que la propuesta de BNG incorpora el derecho de manifestación espontánea en la Enmienda nº 235.**

8. EN MATERIA DE MODULACIÓN DE LOS CRITERIOS VIGENTES DE EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN:

Consideramos **AVANCES**:

- **Que en las medidas de reparación del daño (art. 42):**
 - Se elimine el pago solidario de responsabilidad civil (**Enmienda nº 152 que elimina el art. 42.2, de PSOE-UP**)
 - Se elimine también la responsabilidad de los progenitores/tutores por sanciones impuestas a menores (**Enmienda nº 152 que elimina el art. 42.3, de PSOE-UP**), pero esto no debe convertirse en la obligación de los menores de pagar por sus propios medios.
 - Unidas Podemos introduce (**Enmienda nº 110, de Unidas Podemos, que modifica la Disposición adicional V**) la suspensión de la sanción por consumo o tenencia si se accede a tratamiento y hasta su terminación, cambio que consideramos muy pertinente.
 - Incluye, además, la posibilidad de suspensión en infracciones cometidas por menores de edad. **Entendemos que es necesario especificar que, como mínimo, se refiere a menores entre 14 y 18 años.**
 - **Planteamos la adhesión a la Enmienda nº 234**, de BNG, que recoge la suspensión de la ejecución en caso de recurso contencioso-administrativo:

“1. Una vez transcurrido el plazo de dos meses establecido para la interposición del recurso en vía contenciosa frente a la resolución firme en vía administrativa sin que este se haya interpuesto, se procederá a la ejecución de la sanción conforme a lo previsto en esta Ley, sin embargo, de haberse ejercido el derecho a interponer recurso se estará para su ejecución a lo que determine de forma cautelar el órgano judicial que conozca del asunto”.
- Que se adopten medidas garantistas en la **ponderación de la capacidad económica del infractor (Enmienda nº 158 que introduce un art. 53 bis, de PSOE-UP)**, incluyendo la posibilidad de fraccionamiento y reducción del pago, que consideramos un avance.

Sin embargo, entendemos que el redactado guarda un cierto margen de ambigüedad que permite la aplicación arbitraria por parte del instructor, por cuanto establece en su apartado “2” que “*Si realizada esta ponderación se concluyese que la sanción que corresponda no guarda proporción con la situación económica del responsable*”, cuando entendemos que sería más lógico que no fuera una medida discrecional, sino que se aplicara de manera automática en caso de que se acredite un determinado nivel de ingresos. **Proponemos, por tanto, una redacción más concluyente, que elimine el margen de discrecionalidad que la propuesta permite:**

“Realizada esta ponderación, y en virtud del nivel de ingresos acreditado por el responsable, tal y como se establece en el apartado 4 siguiente, se procederá de la manera establecida en los números siguientes...”

Rechazamos **Enmiendas nº 201 del PP y nº 326 de VOX**, que suprimen el apartado “Cuadragésimo segundo” de PNV que añade 53 bis, con una propuesta de fraccionamiento, suspensión, reducción o sustitución de la sanción.

- **Planteamos la adhesión a la Enmienda nº 234, de BNG, que recoge la suspensión de la ejecución en caso de recurso contencioso-administrativo:**

“1. Una vez transcurrido el plazo de dos meses establecido para la interposición del recurso en vía contenciosa frente a la resolución firme en vía administrativa sin que este se haya interpuesto, se procederá a la ejecución de la sanción conforme a lo previsto en esta Ley, sin embargo, de haberse ejercido el derecho a interponer recurso se estará para su ejecución a lo que determine de forma cautelar el órgano judicial que conozca del asunto”.

Y la adhesión a la **Enmienda nº 210 de Junts**, que modifica art. 54, añadiendo la posibilidad de que se aplique el descuento del 50% a quienes asuman la sanción y se quieran acoger a fraccionamiento, suspensión, reducción o sustitución, pero no puedan abonar el importe de la multa.

Además, **consideramos un RETROCESO:**

- Que **no se haya planteado la posibilidad de reducción de la cuantía de las sanciones (art. 39.1)** que llevamos planteando desde el principio. **Proponemos la adhesión a la Enmienda nº 59** que modifica el art. 39.1, de EH Bildu, que sanciona las infracciones graves con multas de 300 a 15.000€ y a la **Enmienda nº 60**, de EH Bildu, que modifica el art. 39.2, estableciendo para las leves diversas penas y multas de 30 a 300€.
- Además, la **Enmienda nº 150 de PSOE-UP y la nº 97 de Ciudadanos**, que suprimen el art. 39.1 bis añadido por Proposición de PNV, que establece que las multas no podrán ser superiores a la mínima que correspondería si hay infracción penal por el mismo tipo.

Se trata de una de las pocas aportaciones garantistas del PNV a la ley vigente, por lo que no tendría ningún sentido no oponerse a los intentos de suprimirla.

- Del mismo modo, rechazamos la **Enmienda nº 151 de PSOE-UP, la nº 98 de Ciudadanos y la nº 196 del PP**, que suprimen el art. 39.3 de Propuesta del PNV, que introduce la posibilidad de aplicar atenuantes y agravantes y establece las reglas para hacerlo.

Se trata de una de las pocas aportaciones garantistas del PNV a la ley vigente, por lo que no tendría ningún sentido no oponerse a los intentos de suprimirla.

- Además, la **Enmienda nº 152 de PSOE-UP, la nº 99 de Ciudadanos, la nº 197 del PP y la nº 322 de VOX** suprimen la propuesta de supresión de arts. 42.2 y 42.3 del Artículo Único Trigésimo octavo de proposición de PNV, que elimina el pago solidario de la responsabilidad civil entre las personas sancionadas, y la responsabilidad paterna por infracciones cometidas por menores.
- Nuevamente, la **Enmienda nº 156 modifica el art. 47.2, de PSOE-UP**, de Medidas provisionales anteriores al procedimiento, **incluyendo a los “animales” como objeto de “de grave riesgo o peligro inminente” que justifica la adopción de medidas por parte de los funcionarios policiales**

antes de la incoación del expediente. Reiteramos que nos parece un avance que los animales no humanos sean tenidos en cuenta en las modificaciones propuestas para la ley, pero no entendemos por qué no se aprovecha la modificación para añadir medidas más garantistas para los animales humanos. Así, el “**grave riesgo o peligro inminente**” vuelve a ser un concepto jurídico indeterminado y además se introduce la posibilidad de actuación policial sin control administrativo por un plazo de 15 días. **Planteamos la derogación del artículo 47.2.**

- Otro tanto hace la **Enmienda nº 157 que modifica el art. 49.1, de PSOE-UP, incluyendo a los animales como objeto de Medidas de carácter provisional** que podrá adoptar el instructor del procedimiento una vez incoado. Al menos en este supuesto es la autoridad administrativa la que adopta las medidas. **Planteamos la posibilidad de incluir vías de recurso específicas a las medidas de carácter provisional en el mismo articulado;** subsidiariamente, la adhesión a la **Enmienda nº 64 que suprime el art. 49, de EH Bildu.**
- **También consideramos retroceso que no deroguen el Registro Central de Infractores (art. 43)** (recordamos que tienen una oportunidad preciosa de introducirla en las enmiendas transaccionales a través de **la Enmienda nº 62 que suprime el art. 43, de EH Bildu**) y, ya que no lo hacen, **como mínimo debería introducirse la obligatoriedad para su aplicación de un desarrollo reglamentario que regule al menos los derechos ARCO** (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición) respecto del mismo.

Consideramos que el Registro Central de Infractores se ha configurado como un mecanismo de control de la disidencia por perfil ideológico o social. Funciona, de facto, en un factor de inhibición del ejercicio de derechos fundamentales: lo que el TEDH llama "*chilling effect*" y que, atendiendo a su jurisprudencia, vinculante para España, es justamente lo que no deben hacer los poderes públicos respecto del ejercicio de derechos fundamentales.

9. EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN MIGRANTE:

- Como ya indicamos al principio del documento y en lo referido a los arts. 9 al 13, consideramos inasumible que se mantenga el gravamen de portar y exhibir documentación que acredite situación regular en España, principal sostén jurídico de las redadas por perfil étnico. Esta obligación ha sido derogada por la **Enmienda nº 217, por la que se suprime el 13.3, de BNG y la Enmienda nº 8, de EH Bildu que suprime los arts. 8, 9, 10, 11, 12 y 13.**
- Del mismo modo, consideramos imprescindible una **prohibición en la ley de las redadas por perfil étnico**, dado que “conllevan un acto de discriminación directa” (Directiva 2000/43/CE) (**Enmienda nº 238, de ERC** y, en un sentido similar, **la Enmienda nº 2, de Más País**), así como la recogida de la nacionalidad o la etnicidad real o percibida de las personas identificadas en las actas en diligencias policiales de identificación (**Enmienda nº 2, de Más País y Enmienda nº 239, de ERC**)
- Aunque coincidimos al considerar que el rechazo en frontera o expulsiones sumarias debían haber sido reguladas por Ley de Extranjería (aunque solo para prohibirlas de manera expresa), consideramos inasumible que no se aproveche la oportunidad para derogar las “**DEVOLUCIONES EN CALIENTE**” (**Enmienda nº 163 de supresión de la Disposición final segunda, de PSOE-UP**), pese a las numerosas declaraciones públicas de la coalición de gobierno al respecto.

Planteamos la exigencia de adhesión a la Enmienda que modifica la Disposición Final Segunda planteada por Esquerra Republicana (Enmiendas nº 284 y 285), en los siguientes términos:

"Disposición Final Segunda Se modifica la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana en los siguientes términos:

"Disposición Final Primera. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

Se adiciona una disposición adicional décima a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con la siguiente redacción:

"Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

1. En ningún caso se permitirá el rechazo a los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos.

2. En ningún caso se permitirá la expulsión colectiva de extranjeros, de acuerdo con la normativa internacional.

3 En ningún caso se permitirá la expulsión individual de extranjeros sin la garantía de un procedimiento que permita identificar si la persona es potencial solicitante de asilo.

4. Se garantizará el acceso a la solicitud de asilo antes de su expulsión respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.

5. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.»".

En todo caso, si la Disposición no fuera derogada, cabe recordar que el **Tribunal Constitucional (STC 2896/2015, de 19 de noviembre de 2020)** estableció un estándar mínimo para los rechazos en frontera que deberá ser respetado en la reforma (esperamos que derogación) proyectada en la Ley de Extranjería. Señala el Alto tribunal que *“Esto significa que **la actuación ha de llevarse a cabo con las garantías que a las personas extranjeras reconocen las normas, acuerdos y tratados internacionales rubricados por España**, lo que conecta, a través del art. 10.2 CE, con nuestro propio sistema de derechos fundamentales y libertades (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5).”* Además, señala la sentencia mencionada que *“los cuerpos y fuerzas de seguridad deberán **prestar especial atención a las categorías de personas especialmente vulnerables**, entre las que se cuentan, con distinta proyección e intensidad, **las que aparenten manifiestamente ser menores de edad** (sobre todo cuando no se encuentren acompañados por sus familiares), debiendo atender la especial salvaguardia de los derechos reconocidos en el art. 3.1 de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño, **estar en situación de mujer embarazada o resultar afectados por serios motivos de incapacidad**, incluida la causada por la **edad avanzada**, personas encuadradas en la categoría de especialmente vulnerables”*.

Además, y respecto de potenciales solicitantes de asilo, señala que *“Este principio ha sido desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con ocasión de las expulsiones o deportaciones, y se traduce en la obligación de los Estados de **asegurarse del trato al que se exponen los extranjeros que se devuelven al país de origen o de procedencia a los efectos de no incurrir en una vulneración del art. 3 CEDH: prohibición de la tortura** y de los tratamientos inhumanos o degradantes [STEDH de 28 de febrero de 2008, caso Saadi v. Italia, §§ 124-133, 137-141 y 147 in fine; STEDH de 5 de mayo de 2009, caso Sellem v. Italia, §§ 28-37; STEDH de 3 de diciembre de 2009, caso Daoudi v. Francia, § 64; STEDH Hirsi Jamaa y otros v. Italia, §§ 113-114; y STEDH de 19 de diciembre de 2013, caso N.K. v. Francia, §§ 37-41, entre otras]. Además, el Tribunal recuerda –en la ya citada STEDH 13 de febrero de 2020, caso N.D. y N.T. v. España–, a los Estados que, como España, tienen fronteras exteriores de la Unión Europea, **el deber de disponer de un acceso real y efectivo a los procedimientos legales de entrada**, para que todas las personas que se enfrenten a una persecución, con riesgo para su vida o integridad, y alcancen las fronteras **puedan presentar una solicitud de protección, ex art. 3 CEDH, en condiciones tales que garanticen la tramitación de la solicitud de manera coherente con las normas internacionales y el propio CEDH (§ 209)”**.*

Por cierto, resulta escandaloso pensar que la única enmienda propuesta por el PNV es la que propone (Enmienda nº 165) la sustitución del pago de la sanción por la expulsión en caso de infracciones muy graves en caso de haber sido cometida por ciudadanos extranjeros.

10. OTRAS CUESTIONES SORPRENDENTES

Resulta inasumible y escandalosa la introducción de la modificación de la Ley Orgánica General Penitenciaria (Enmienda nº 164 que introduce una nueva Disposición final segunda bis, de PSOE-UP), por la que CONVIERTEN A LOS FUNCIONARIOS DE PRISIONES EN AGENTES DE LA AUTORIDAD Y LES DOTAN DE PRESUNCIÓN DE VERACIDAD, además de otros privilegios: indemnización específica de la Administración si sufren daños o cumplimiento de condena en módulos separados si son condenados.

Hemos de destacar, por último, que **hace apenas pocos meses que se publicó el último informe del Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa**, referido a su visita del 14 al 28 de septiembre, **en el que se documentan numerosos casos de malos tratos atribuidos a funcionarios de prisiones**¹². Resulta difícil entender cómo es posible que ante semejante denuncia a nivel europeo el gobierno se plantee responder blindando a los funcionarios de prisiones frente a la posibilidad de una denuncia por malos tratos, como de facto se hace al convertirlos en agentes de la autoridad, o atribuyéndoles presunción de veracidad en los procedimientos administrativos sancionadores en los que se pueda imputar a los internos. Entendemos que con ello solo se traslada un nuevo mensaje de impunidad a los funcionarios de prisiones, vergonzoso por parte del que se autoproclama como el *“gobierno más progresista de la historia”*.

No Somos Delito, noviembre 2021- enero 2022

12 Informe al gobierno español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y tratos o penas inhumanas o degradantes (CPT) del 14 al 28 de septiembre de 2020, CPT/Inf (2021) 27: <https://rm.coe.int/1680a47a78>