

ACTUACIONES DE OFICIO 3148/2011 y 4116/2011

Los hechos ocurridos el 27 de mayo en la plaza de Catalunya de Barcelona y el 15 de junio ante el Parlamento de Catalunya motivan la apertura de estas actuaciones de oficio.

El origen es preciso buscarlo en las movilizaciones iniciadas el 15 de mayo de reivindicación colectiva de cambios políticos, sociales y económicos, y protagonizadas por diversos sectores de la sociedad. Estas protestas se han centrado en la crisis económica; las especulaciones financieras y sus consecuencias, especialmente en el caso de las familias altamente hipotecadas; las elevadas tasas de paro, por encima del 40% en el caso de los jóvenes; los recortes y los ajustes presupuestarios que afectan prestaciones sociales que constituyen el núcleo duro del Estado del bienestar y el consiguiente incremento de las desigualdades sociales, y sobre todo la incertidumbre sobre su futuro personal. Es en este marco donde germinan estas protestas, que tienen inequívocamente un mensaje de desaprobación en cuanto al funcionamiento del sistema político, económico y financiero y a sus actores respectivos.

Este contexto socio-económico surge en un sistema político e institucional que, aunque tiene estructuras claramente democráticas y vías participativas, bien de carácter representativo (ejercicio del voto), bien de carácter participativo (iniciativa legislativa, comparecencias, derecho de petición), o bien de carácter directo (referéndum y consultas popular), son percibidas como insuficientes e inoperantes.

A la vez, el sistema tiene carencias de transparencia en la gestión pública como lo demuestra el hecho de ser uno de los pocos sistemas europeos que no tiene una regulación legal del derecho a la información pública, pese a la presión y las demandas de la sociedad civil y de algunas instituciones para que se apruebe una.

Esta resolución tiene como fuente las quejas recibidas en la institución, la información solicitada a las administraciones públicas implicadas (Generalitat de Catalunya, Ayuntamiento de Barcelona), el Parlamento de Catalunya (comparecencia del consejero de Interior ante la Comisión de Interior del Parlamento de Catalunya los pasados 8 y 23 de junio, secretaría general) y de expresiones públicas e imágenes emitidas en los medios de comunicación y las redes sociales.

A. Hechos e informaciones de las administraciones públicas:

1. Actuación de oficio y quejas

Por los acontecimientos acontecidos y que originan esta actuación de oficio, el Síndic ha recibido 394 quejas: 391 contra la actuación policial, básicamente del día 27 de mayo, 21 de las cuales hacen referencia a contusiones y 5, a la ocupación de espacios públicos por parte de los manifestantes.

Las quejas contra las agresiones policiales se enviarán al Departamento de Interior para intentar esclarecer los hechos.

2. Los hechos de plaza Catalunya

2.a Inicio de las concentraciones y las acampadas

A partir de 15 de mayo, a raíz de la acampada a la Puerta del Sol en Madrid, se originan concentraciones y manifestaciones pacíficas de personas, promovidas bajo la convocatoria “Democracia Real Ya!” por todo el país y el Estado.

Las concentraciones tienen la continuidad en el tiempo a través de acampadas. No hay constancia de ningún incidente en estas acampadas hasta el día 27 de mayo.

La madrugada del 18 de mayo se lleva a cabo un operativo de limpieza de cartones y otros elementos que culmina de madrugada después de que los mismos concentrados retirasen los cartones y otros elementos a un camión que el Ayuntamiento había dispuesto.

No tenemos constancia de ninguna otra actuación ni del Ayuntamiento de Barcelona ni del Departamento de Interior durante estos primeros días de la acampada.

2.b Pronunciamiento de la Junta Electoral

El consejero de Interior manifiesta en la comparecencia del 8 de junio que el Departamento de Interior pide a la Junta Electoral Provincial un pronunciamiento sobre las acampadas. Los días 19 y 20 la Junta Electoral Provincial y la Junta Electoral Central determinan que las concentraciones puestas en marcha el 15-M no pueden tener lugar durante la jornada de reflexión ni en el día de la votación.

A pesar de ello, en la comparecencia mencionada, el consejero Puig afirma que el Departamento de Interior observa que no existe ningún delito electoral ni riesgo para la seguridad ciudadana ni para el orden público y decide no intervenir.

Por otra parte, la tercera teniente de alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, en fecha 21 de junio 2011, comunica el siguiente: “la Junta Electoral Central no comunicó el acuerdo de 19 de mayo ni realizó ningún requerimiento al Ayuntamiento de Barcelona” (sic).

Fuentes del Ejecutivo central informan a la prensa que la interpretación que hace el Gobierno de la jurisprudencia constitucional es que, por una parte, durante la jornada de reflexión previa en las elecciones no está prohibido celebrar manifestaciones como las que tenían lugar y, por otra parte, que de la interpretación de la legislación española y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se desprende que no se puede disolver una manifestación pacífica, aunque no haya habido ninguna comunicación previa.

En cuanto al Gobierno de la Generalitat, en la respuesta donada al Síndic, afirma que:

“El Acuerdo de la Junta Electoral Central se notificó a la única persona física que había comunicado la celebración de una manifestación a la plaza Catalunya. Igualmente, se dieron instrucciones a la PG-ME para garantizar el libre y normal desarrollo de las elecciones locales, evitando que se difundiesen mensajes electorales, evitando las concentraciones en aquellos lugares en que existiese un colegio electoral a menos de 100 metros” (sic).

2.c El operativo para la retirada de material, objetos y utensilios peligrosos del 27 de mayo

En la información enviada al Síndic la Consejería de Interior afirma que:

“El gran número de personas, así como la actividad que se generaba en este emplazamiento, comportaron una acumulación de suciedad, objetos y restos diversos, algunas de carácter muy peligroso, como por ejemplo las siete bombonas de butano que había en la zona que los acampados habían habilitado como cocina.

Asimismo, las condiciones de salubridad propias de una zona donde se concentraba una gran cantidad de personas y que por la noche podían llegar a ser unas 300-400 personas, requería una acción de los servicios de limpieza.

Aparte, con la perspectiva de una posible victoria del Fútbol Club Barcelona a la final de la Champions League del 28 de mayo, y de la actividad que este tipo de acontecimientos genera, en el marco de los que habitualmente se producen alborotos e intervenciones policiales, se estudiaron las posibles repercusiones que esta celebración podía generar en las personas que quedaban acampadas en la plaza de Catalunya y para la resto de la ciudadanía.

En este sentido, la actividad que se desarrolló el 27 mayo estuvo motivada por razones de salubridad y seguridad, y consistió en acompañar, junto con la Guàrdia Urbana de Barcelona, los servicios de limpieza del Ayuntamiento de Barcelona, para limpiar la plaza y retirar los objetos peligrosos e inflamables.

De esta manera, se pretendía eliminar los riesgos para la seguridad de las personas y los bienes que se podrían derivar de los posibles alborotos de una eventual celebración de la victoria del FC Barcelona el día siguiente, 28 de mayo, en esta misma zona.

Finalmente, en cuanto a la fecha de la actuación, los mandos operativos determinaron que era preferible actuar el viernes que el sábado. En lo que concierne a la hora, se

determinó a las 7 de la mañana para facilitar con la luz del día la coordinación de los efectivos de los Mossos d'Esquadra, de la Guàrdia Urbana y los servicios de limpieza”.

El Ayuntamiento de Barcelona afirma sobre este dispositivo:

“La situación a plaza Catalunya de amontonamiento de suciedad, objetos y restos diversos, objetos peligrosos, inflamables y, incluso, escombros y la situación de insalubridad en que proliferaban (sic) los orines en cualquier zona de la plaza, fácilmente detectable por el olor en diferentes zonas de la plaza, hacía necesario llevar a cabo una actuación intensiva de limpieza y retirada de objetos. No se trataba de un desalojo sino de un operativo de limpieza y retirada de objetos del que se informó a los concentrados.

La fecha del 27 de mayo se escogió conjuntamente entre el Ayuntamiento de Barcelona y el Departamento de interior de la Generalitat de Catalunya atendiendo la posible proximidad de la celebración de un título deportivo del FB Barcelona. La hora de inicio de la intervención fue propuesta por el cuerpo de Mossos d'Esquadra de acuerdo con las informaciones de que disponían. En principio era la hora en que diariamente había menos personas concentradas a la plaza”.

2.d Coordinación entre cuerpos policiales para el operativo de los 27 de mayo

En el escrito que se envía del Ayuntamiento de Barcelona en fecha 21 de junio de 2011, se manifiesta que el día 26 mayo 2011 se llevó a cabo una reunión de coordinación entre ambos cuerpos policiales con la asistencia de los mandos siguientes: por parte de la Guardia Urbana de Barcelona, el intendente mayor segundo, el intendente mayor en jefe de la División Territorial – Zona 2 y jefe del dispositivo de la Guardia Urbana y el intendente mayor en jefe de la División de Coordinación; por parte de los Mossos d'Esquadra, comisario jefe de la Región Policial Metropolitana de Barcelona, el comisario subjefe de la Comisaría General Territorial, el comisario jefe de la División de Información, el intendente coordinador de la Seguridad Ciudadana de la Región, el inspector jefe de la Brigada Móvil, y un subinspector del Área Regional de Recursos Operativos.

El consejero de Interior manifiesta que se decidió que la intervención comenzase a las 07.00 horas del día 27 de mayo, con una previsión de duración de hasta las nueve y media de la mañana.

La tercera teniente de alcalde del Ayuntamiento de Barcelona expone que a las 06.00 horas del día 27 de mayo 2011, se hizo un **breafing** (dar las instrucciones dirigidas a los agentes actuantes), con los mandos de las diferentes unidades. El dispositivo comenzó a las 06.42 horas y finalizó a las 14.15 horas.

Según la Dirección General de la Policía, el número total de efectivos que participaron en el dispositivo fue de 240 agentes del Área de Brigada Móvil, el Área Regional de Recursos Operativos, Medios Aéreos, Información y Policía Científica. Según la tercera teniente de alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, entre mandos y agentes de la Guardia Urbana participaron 173 personas, es decir, 413 agentes de los dos cuerpos.

2.e Los hechos del 27 de mayo

Según la información de la Consejería de Interior:

“A) Las órdenes de los agentes eran apoyar a los servicios de limpieza del Ayuntamiento de Barcelona y, una vez que la plaza se encontrase limpia de obstáculos, objetos peligrosos y material inflamable, finalizar el dispositivo.

B) Los agentes de la Policía de la Generalitat (PG-ME) disponían del equipo de dotación reglamentario para actuaciones policiales. Se utilizó el material de dotación necesario para apoyar al servicio de limpieza para sacar de la plaza obstáculos, objetos peligrosos y material inflamable. Las armas, herramientas e instrumentos utilizados por la PG – ME son los que prevé la normativa vigente”.

Según el Ayuntamiento de Barcelona:

“Con referencia al dispositivo del 27 de mayo, el servicio de limpieza y recogida de residuos respondió a los requerimientos del cuerpo de Mossos d'Esquadra.

b) Por parte de la Guardia Urbana de Barcelona, los agentes actuantes tenían instrucciones de proteger y facilitar el operativo de limpieza, manteniendo o apartando los cordones, por ejemplo.

c) Los agentes actuantes de la Guardia Urbana de Barcelona disponían del equipo de dotación reglamentario (arma de fuego, defensa, espray, chalecos antitrauma, casco y escudo de protección). De todo este material, sólo se utilizaron los elementos de protección: chalecos antitrauma, los escudos y los cascos”.

El consejero de Interior expone que a las 07.10 horas del día 27 de mayo se advierte a los concentrados en la plaza Catalunya (450 personas, aproximadamente) de la operación, 150 de los que salen voluntariamente del campamento con sus pertenencias.

Siguiendo con su relato, a las 07.30 horas hacen entrada los camiones de la limpieza y a las 08.00 horas comienzan los primeros incidentes y las primeras agresiones, cuando algunos de los manifestantes hacen oposición activa para impedir la entrada de los camiones y de otros les pinchan y les rompen las ruedas.

A las 09.00 horas, hay avisos por megafonía, con el fin de desmovilizar las personas que impedían la entrada y salida de los camiones de la limpieza.

A las 10.30 horas hay la primera carga policial en la parte norte de la plaza Catalunya contra los que boicotean la operación y el cordón policial establecido.

El Síndic de Greuges recibe la primera solicitud de intervención ante la actuación policial por parte de miembros de la Comisión de Defensa del Colegio de Abogados de Barcelona a las 9.10 y pocos minutos después comienza a recibir las primeras quejas por las cargas, algunas por contusiones, y en las cuales también se denuncian los desperfectos sufridos debido a la acción policial en cámaras de filmación.

El resultado de la intervención, de acuerdo con lo que manifestó el consejero de Interior en la comparecencia parlamentaria y de acuerdo con el informe del director general de la Policía y el Ayuntamiento de Barcelona, es el siguiente:

(a) 84 personas tuvieron que ser atendidas por los servicios de emergencia, de las cuales 10 requirieron atención hospitalaria, y sólo una persona presentó una lesión de más gravedad (codo roto al caer de lo alto de un habitáculo de lavabo público); (b) 37 agentes de los Mossos d'Esquadra heridos, dos de los que requirieron hospitalización; (c) 4 agentes de la Guardia Urbana necesitaron asistencia médica posterior a la intervención.

3. Los hechos del 15 de junio

Los hechos se inician el día anterior, con el intento de los manifestantes, convocados a través de las redes sociales, de situarse a los alrededores del Parlamento. La convocatoria respondía al lema «Paremos el Parlamento», y pretendía evitar la celebración del debate plenario del Proyecto de ley de presupuestos, previsto para el día 15 de junio, acampando dentro del parque de la Ciudadela. Esta actuación se vio impedida por el cierre policial del recinto del parque de la Ciudadela.

Según lo que el consejero Puig afirmó en comparecencia parlamentaria el pasado 23 de junio, más de mil personas pernoctaron el día 14 por la noche en los alrededores del parque. A lo largo de toda la madrugada, se produjeron algunos intentos de asalto, de rotura de la línea policial, tanto durante la noche del 14 como a lo largo de todo el día 15.

La agresión verbal y física a algunos parlamentarios por parte de una minoría de los concentrados ante los accesos al parque de la Ciudadela la mañana del día 15 de junio ha sido profusamente recogida por los medios de comunicación y es objeto de una investigación por parte de la Fiscalía Superior de Catalunya, por sí estos hechos pueden ser constitutivos de ilícito penal.

La secretaria general del Parlamento de Catalunya informó a requerimiento del Síndic que todo el operativo para garantizar la seguridad y el orden público imprescindible para el funcionamiento correcto de la institución parlamentaria fue decidido y valorado por los responsables de la Consejería de Interior, como se hace en todas las manifestaciones que se producen a las puertas del Parlamento.

En su comparecencia, el consejero Puig afirmó que se planteó la entrada de diputados con otros medios de transporte, pero que se descartó, tanto por la fragilidad de los mismos vehículos como por la dificultad de la puerta 1, la central, colapsada, y que sólo con mucha fuerza, mucho esfuerzo, mucha presión, mucha carga y mucho tiempo se habría podido desbloquear.

Según el consejero Puig, el día 14 de junio por la tarde se dieron indicaciones a los servicios del Parlamento, transmitidas a todos los diputados y a las más de 400 personas restantes (funcionarios, personal de los grupos, asesores y periodistas), con los consejos para llegar al Parlamento el día 15 por la mañana. La puerta 7 fue la identificada como la vía de acceso. Las indicaciones señalaban la calle Wellington como la más idónea para llegar a

pie hasta la puerta 7 y se sugería llegar antes de la hora de la sesión plenaria (10 de la mañana).

El mensaje enviado a diputados y al personal que tenía que acceder al Parlamento el día 15 (alrededor de 400 personas) acaba siendo conocido por los manifestantes, e incluso algunos medios de comunicación dan información sobre este hecho. Eso provoca una concentración ante la puerta 7 sin que los manifestantes abandonen la presión ante las otras puertas de acceso al parque.

Los Mossos d'Esquadra evitaron la utilización de la fuerza y tuvieron que defender a muchas personas para acceder al Parlamento sin responder a las agresiones y a la violencia. En algunos casos con éxito y en otros, no.

Otro foco de tensión tuvo lugar a la avenida Meridiana a la altura de la calle Buenaventura Muñoz. Un cordón policial que enlazaba la puerta número 7 con el inicio de la avenida Meridiana en reiteradas ocasiones no fue útil para las funciones encomendadas de garantizar la entrada de vehículos autorizados y evitar el bloqueo de los manifestantes.

El uso de helicópteros y de furgones policiales para permitir el acceso al Parlamento de las dos máximas autoridades del país, diversos miembros del Gobierno, presidentes de grupos parlamentarios y diversos cargos electos fue la opción escogida por los responsables del Departamento de Interior ante la concentración de quienes querían evitar la celebración del pleno.

II. ANÁLISIS DE LOS HECHOS Y LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Ejercicio del derecho de reunión y manifestación

El artículo 21 de la Constitución española (CE) reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas, y determina que el ejercicio de este derecho no necesita autorización previa, si bien las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se deben comunicar previamente a la autoridad, que sólo puede prohibirlas cuando haya motivos fundamentados de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes. Este derecho fundamental se establece a la Ley orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

El Tribunal Constitucional, entre otros, en la Sentencia 66/1995, de 8 de mayo, afirma que el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercida mediante una asociación transitoria de personas que opera al servicio de un intercambio o de una exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones. Para muchos grupos sociales este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones.

El ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público está sujeto al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente. Eso no es una solicitud de autorización, pero sí que es una comunicación porque la autoridad administrativa pueda adoptar los medios pertinentes para hacer posible tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros.

El contenido y los plazos de esta comunicación se definen a los artículos 8 y 9 de la Ley 9/1983, de 15 de julio. El artículo 9.2 determina que la autoridad gubernativa debe notificar al ayuntamiento afectado los datos contenidos en el escrito de comunicación para que éste informe en un plazo de 24 horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto, que se entenderá favorable si no se recibe en el plazo mencionado. Este artículo también determina que el informe hay que referir a causas objetivas como por ejemplo el estado de los lugares donde se quiere hacer la manifestación, la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad del lugar de acuerdo con la normativa vigente y de otros análogos de índole técnica.

En la Sentencia 195/2003, de 27 de octubre, el Tribunal Constitucional expresa que en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación. Considerando la íntima conexión histórica y doctrinal entre la libertad de expresión y el derecho de reunión, el Tribunal entiende que al amparo del artículo 21 de la CE, los titulares de este derecho pueden decidir libremente sobre los instrumentos o los vehículos mediante los cuales hacer llegar su mensaje a los destinatarios, accesorios a la concentración y directamente relacionados con las finalidades del acto, incluso cuando las instalaciones supongan una ocupación temporal del espacio de tránsito público.

Por su parte, en la Sentencia 2143/2010, de 1 de octubre, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, ante la instalación de un campamento en un espacio de dominio público durante doce días, con colocación de tiendas para la pernoctación de personas, admite que, al amparo de la doctrina constitucional, esta concentración de protesta continuada se puede subsumir en el derecho de reunión y manifestación.

En consecuencia, de la doctrina jurisprudencial expuesta se desprende que el derecho de reunión y manifestación comprende el uso de instalaciones al espacio público o concentraciones de protesta continuadas en el tiempo. Ahora bien, en el supuesto de hecho que se plantea en ambas causas judiciales, las entidades convocantes de las concentraciones habían comunicado a la autoridad competente las características de la acampada, duración, etc., de acuerdo con lo establecido por el artículo 9 de la Ley orgánica 9/1983, de 15 de julio.

La Dirección General de Policía del Departamento de Interior dice que recibió la comunicación cuando ya hacía tres días de la concentración acampada y después del acuerdo de la Junta Electoral. El Ayuntamiento de Barcelona comunica que nunca no tuvo ninguna comunicación previa de la acampada.

De esta información se puede deducir que, si bien la comunicación se hizo con posterioridad, ésta se produjo, a pesar de que no consta que se notificase al

Ayuntamiento de Barcelona. De acuerdo con la Ley orgánica reguladora del derecho de reunión y manifestación, esta manifestación tendría que haber sido comunicada al Ayuntamiento. Aun así, las administraciones competentes eran plenamente conocedoras de la existencia de la concentración, entre otros motivos, porque el día 18 de madrugada se hizo un operativo de limpieza en la plaza Catalunya y no se hizo ninguna propuesta de cambio de las condiciones en que se estaba desarrollando o de disolución, por lo que se puede concluir que los acampados hicieron un ejercicio legítimo del derecho.

En este sentido, una interpretación exclusivamente formalista del hecho de no haber comunicado previamente la celebración de la manifestación-acampada, resultaría restrictiva y podría comportar que el derecho quedase absolutamente desvirtuado, cosa contraria al principio de favorecimiento del derecho de reunión (*favor libertatis*).

De hecho el Síndic, ejerciendo su competencia, considera que, ante concentraciones espontáneas como las que se han sucedido, es preciso una actitud más proactiva de las administraciones afectadas para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros.

2. Los límites del derecho de manifestación y la actuación de las administraciones públicas

Siguiendo la argumentación aducida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 195/2003, también es preciso tener en cuenta lo que el mismo tribunal declaró sobre el alcance y los límites de los derechos fundamentales.

En este sentido, justo es decir que el ejercicio de estos derechos puede ceder ante los límites que la misma Constitución impone expresamente y también ante los que, de manera mediata o indirecta se puedan derivar, dada la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales. Estas limitaciones, sin embargo, no pueden ser absolutas ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo que es razonable. Por lo tanto, los límites de los derechos fundamentales se deben interpretar con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a su eficacia y esencia.

En lo que concierne al Ayuntamiento de Barcelona, en respuesta a cuál había sido su determinación sobre la aplicación de la normativa municipal reguladora de la ocupación y el uso del espacio público delante estos hechos, expone que “[...] El importante número de personas y la naturaleza de la concentración indican que se trata de una cuestión de orden público y relacionada también con el derecho de reunión y otros derechos fundamentales, los cuales se encuentran fuera del alcance de las competencias municipales [...]”.

Sin perjuicio de la vertiente de orden público y las características peculiares de las concentraciones, el Síndic no comparte el posicionamiento manifestado por el Ayuntamiento que estos hechos en las calles y las plazas de Barcelona no son de su competencia. Las acampadas se han desarrollado en espacios de

titularidad pública y de competencia municipal. En consecuencia, el Ayuntamiento debe velar para garantizar que concurren las condiciones objetivas para hacer armónico el uso común general de estos espacios por parte de todas las personas, con el uso común especial que implican estas instalaciones. Y no podemos olvidar que si el Departamento de Interior hubiese notificado al Ayuntamiento la comunicación de la concentración, a pesar de que ésta se hizo a posteriori, teniendo en cuenta lo que establece el artículo 9.2 de la Ley 9/1983 y, más concretamente, el artículo 130.1 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona, el Ayuntamiento tendría que haber emitido un informe preceptivo.

Puesto que en un futuro son previsibles concentraciones en diferentes puntos de la ciudad, nada no obsta porque el Ayuntamiento adopte un papel más activo para prevenir incidentes o degradaciones no queridas del espacio público y para procurar la ubicación de estas instalaciones en condiciones y en emplazamientos cuanto más adecuados mejor para ejercer el derecho de reunión y también para preservar el ejercicio de los derechos que implica el uso común general de las calles y las plazas por parte del resto de personas.

Los vínculos entre el desarrollo de estas acampadas con el ejercicio del derecho de reunión determinan que el Ayuntamiento tiene que actuar teniendo en cuenta un cuidadoso equilibrio y con criterios de proporcionalidad porque sus requerimientos no se consideren limitaciones abusivas de este derecho.

3. La Actuación de las fuerzas y los cuerpos de seguridad el día 27 de mayo y el 15 de junio

En lo que concierne a la actuación concreta de las fuerzas y los cuerpos de seguridad del día 27 de mayo, el Síndic ha analizado la coordinación y la planificación del operativo policial, la actuación de la policía desde la perspectiva de la proporcionalidad, la aplicación de herramientas de mediación y la identificación de los miembros de la policía.

3.1. Déficits en la planificación de los operativos policiales y en la coordinación entre cuerpos

De la información facilitada por el Ayuntamiento de Barcelona se desprende que tan pronto se inició la concentración a la plaza de Catalunya, el dispositivo municipal de limpieza diseñado para el día 18 mayo pudo cumplir las tareas encomendadas con la colaboración con las personas concentradas.

No hay una explicación sobre el motivo por el que este dispositivo no tiene continuidad los días posteriores al 18 de mayo. El Síndic considera que hechos como éstos permiten apreciar más la ausencia de figuras policiales formadas en el campo de la mediación como mecanismo en la prevención del conflicto. Precisamente en situaciones donde no hay interlocutores de referencia por parte de los manifestantes-acampados es donde deviene más necesaria la experiencia de profesionales de la mediación.

Cuando se explican los motivos del operativo de limpieza y retirada de objetos del día 27 de mayo, el Ayuntamiento manifiesta que respondió a los requerimientos del cuerpo de Mossos d'Esquadra y describe las circunstancias concurrentes, haciendo referencia a la suciedad, e insiste en que no se trataba de un desalojo, sino de un operativo de limpieza y retirada de objetos del que se informó los concentrados, tal y como hemos reproducido en el apartado de los hechos.

Hay datos de la operación policial conjunta que permiten afirmar la existencia de disfunciones notables. En la comparecencia ante el Parlamento el pasado 8 de junio, el consejero de Interior hizo constar que si se vuelve en hacer una operación conjunta entre el cuerpo de Mossos d'Esquadra y otros cuerpos policiales tendría que haber un único responsable del operativo para evitar posibles disfunciones. El consejero explicó que “en el caso de la operación del 27 de mayo a la plaza Catalunya no hubo un único responsable” y que, como consecuencia de eso, el operativo “pudo tener pequeñas fricciones entre los dos cuerpos policiales”.

Éste, sin embargo, no fue el único déficit observable. El consejero de Interior informó en su comparecencia que el dimensionamiento inicial se tuvo que modificar sobre la marcha, y de cinco camiones de limpieza inicialmente previstos se pasó a treinta y cinco. Y concluye que “la reacción a las primeras horas y los primeros minutos de la operación fue más lenta de lo necesario”.

El Síndic considera que la forma de comunicar a los acampados la operación, la descoordinación entre los cuerpos policiales intervinientes y la falta de una buena programación previa de la actuación pudo ser una de las causas que originó posteriormente un uso desproporcionado de la fuerza.

El Síndic no cuestiona la necesaria acción de limpieza y la eliminación de materiales peligrosos delante para evitar males mayores en la celebración multitudinaria por la victoria de la Champions por el FC Barcelona. Después de analizar todos los documentos disponibles, el Síndic considera razonable pensar que con otros dispositivos, por ejemplo, habiendo advertido con una anticipación razonable los concentrados del objetivo de limpieza o con menos presencia policial, se hubiesen podido alcanzar los mismos objetivos de limpieza perseguidos. Los precedentes del 18 de mayo y, paradójicamente del mismo día 27 de mayo, corroboran esta idea.

3.2. Falta de proporcionalidad

El ejercicio del derecho de reunión pacífica en un espacio de tránsito público tiene límites. De acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, el artículo 16 de la Ley orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana, el ejecutivo puede recorrer a las fuerzas y los cuerpos de Seguridad del Estado “para disolver en la forma que menos perjudique la reunión en lugares de tránsito público y las manifestaciones en los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley orgánica reguladora del derecho de reunión”.

Así, y de acuerdo con el artículo mencionado, las reuniones y manifestaciones sólo pueden ser disueltas en unos supuestos determinados, entre los cuales hay el de las alteraciones del orden público con peligro para las personas o los bienes.

La información analizada no permite concluir que se produjese ninguno de los supuestos estipulados y, por lo tanto, no se tendría que haber producido una intervención de la autoridad policial.

De la Sentencia 66/1995 se desprende cuál debe ser la noción de orden público en este contexto, que hay que circunscribir o delimitar en función de una situación de hecho, concreta, referida al mantenimiento del orden en sentido material, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y los valores que se encuentran en la base de la convivencia social. La aplicación de este límite exige la concurrencia de razones fundamentadas de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, y se incluyen los peligros para personas o bienes derivados de las acciones violentas que pueden emanar de la celebración pacífica de la concentración.

Las dudas sobre si el ejercicio del derecho produce efectos negativos contra el orden público con peligro para las personas o para los bienes o contra otros derechos y valores dignos de protección constitucional se tienen que resolver con la aplicación del criterio de favorecer el derecho de reunión, sin que sea suficiente para justificar la modulación o la prohibición la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzcan estos resultados.

La aplicación del principio de proporcionalidad impone que cualquier clase de actuación policial restrictiva de derechos se adecue a la finalidad prevista por el ordenamiento jurídico, constituya una medida estrictamente necesaria con relación a la perturbación social provocada por la infracción cometida (de acuerdo con el principio de intervención mínima), y observe una justa relación entre el castigo y la gravedad del hecho cometido. El principio de proporcionalidad engloba dos conceptos que también es preciso tener en cuenta: (1) idoneidad, cuando la medida adoptada sea eficaz para una situación concreta; (2) intervención mínima, que exige la ponderación, caso por caso, entre la finalidad pretendida y la posible afectación por la utilización de una medida adoptada.

Según el artículo 19.1 de la Ley de seguridad ciudadana, los agentes policiales pueden limitar o restringir, por el tiempo imprescindible, la circulación o la permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de alteración del orden, la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia, cuando sea necesario para restablecerla. Asimismo, pueden ocupar preventivamente los materiales o los instrumentos susceptibles de ser utilizados por acciones ilegales, y darlos la destinación que legalmente sea procedente.

Las imágenes sobre los hechos de fecha 27 de mayo evidencian que hubo agentes que actuaban de una manera desproporcionada, utilizando la fuerza física de manera desmedida, totalmente alejada de los elementos que definen el principio de proporcionalidad. La mayor parte de estas imágenes se corresponde a hechos acontecidos en la parte superior de plaza Catalunya (entre rambla de Catalunya y passeig de Gràcia).

No se puede admitir que en un dispositivo diseñado para las finalidades ya expuestas haya agentes que respondan con la contundencia que en algunos casos se usó contra manifestantes con actitud pacífica. En concreto, nos referimos al análisis que se ha efectuado de las personas que estaban sentadas y que bloqueaban la entrada y la salida de los camiones de la limpieza. Entre otras imágenes impactantes por la falta de proporcionalidad, remarquemos las de una chica sentada al suelo con una actitud no violenta que es golpeada y arrastrada por los cabellos por un agente; la de un chico que se encontraba solo y es estirado de los cabellos y golpeado cuando no ofrecía resistencia; y la de un agente que presiona la nariz cuando el chico está completamente reducido al suelo.

En lo que concierne a los decomisos, el Síndic considera que se llevaron a cabo de manera indiscriminada. Deberían haberse discriminado los efectos decomisados peligrosos de los no peligrosos y haber decidido como se conservarían. Se considera que libros, ordenadores y pertenencias personales no se pueden mezclar con el resto de material considerado peligroso, y se debe priorizar la conservación en un lugar cerrado, cubierto y debidamente protegido.

3.3. Falta de identificación de los miembros del cuerpo de Mossos d'Esquadra y de la Guardia Urbana de Barcelona

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, reconoce el derecho de todos los ciudadanos a identificar a las autoridades y el personal al servicio de las administraciones públicas que tramitan sus expedientes.

La obligación genérica de identificación de los funcionarios policiales se establecía la Ley 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

La Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, también determina que los agentes siempre tienen que acreditar su identidad profesional.

El Decreto 217/2008, de 4 de noviembre, sobre la utilización del número de identidad profesional en determinadas piezas de los uniformes de la policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, fue publicado en el *Diario Oficial de la Generalitat* el 11 de noviembre de 2008 y establece que “las piezas visibles de los uniformes de la policía de la Generalitat -Mossos d'Esquadra, que lleven puestas en la parte superior del cuerpo los funcionarios y las funcionarias, deben tener incorporada, en la parte delantera superior derecha, una veta adherente de color azul marino de 2 cm de ancho y 5 cm de largo, en la cual debe constar el número de identidad profesional”.

En el Reino Unido los agentes se identifican con un código en la hombrera. El uso de la identificación es obligatorio y se sancionan los agentes que se quitan la identificación cuando se encuentran de servicio. En cambio, en Alemania, donde también es obligatoria la identificación de los agentes policiales, los agentes, cuando utilizan el chaleco, llevan el número de identificación en la parte superior izquierda. En Francia, Italia, Holanda y Portugal no llevan

visible ninguna identificación policial personal porque no existe ninguna disposición legal que les obligue. Finalmente, otros cuerpos policiales del mundo van identificados tanto en el casco como en la hombrera. Ejemplo de ello son las policías de Nueva York y del Quebec.

En el caso que nos ocupa, los agentes no cumplieron las exigencias del Decreto 217/2008, de 4 de noviembre. Por lo tanto, se trata de un incumplimiento de una normativa dirigida a garantizar una actuación transparente y susceptible de control. El hecho de que la identificación permanente de los Mossos d'Esquadra esté en estudio para encontrar la mejor solución técnica no puede ser la excusa para aplazar *sine die* el cumplimiento del Decreto 217/2008.

De la misma manera, la Guàrdia Urbana de Barcelona debería proceder de manera inmediata a garantizar el cumplimiento de la Ley 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en cuanto a la identificación de los agentes.

3.4. El intento de impedir la entrada de los diputados al Parlamento de Catalunya

El artículo 494 del Código penal también tipifica como delito (castigado con pena de seis meses de cárcel a un año, o a multa de doce a veinticuatro meses) promover, dirigir o presidir manifestaciones u otra clase de reuniones ante la sede de una asamblea legislativa de comunidad autónoma, cuando estén reunidos, que alteren su funcionamiento normal.

Por su parte, el artículo 498 del Código penal que determina que “Los que emplearen fuerza, violencia, intimidación o amenaza grave para impedir a un miembro del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma asistir a sus reuniones, o, por los mismos medios, coartan la libre manifestación de sus opiniones o la emisión de voto, serán castigados con la pena de prisión de tres a cinco años.”

El Síndic es de la opinión que las vejaciones y la agresión directa a una docena de diputados y diputadas, agravadas en algunos casos por retenciones físicas sufridas por algunos parlamentarios, y el bloqueo a las máximas autoridades del país en su voluntad de acceder en vehículo al Parlamento no pueden ser minusvaloradas a la hora de hacer la valoración del dispositivo. Son todos hechos inadmisibles. Ciertamente, son unos hechos que actualmente son objeto de investigación por parte de la Fiscalía y están pendientes de valoración en cuanto a la imputación de los autores de las agresiones y respeto de la concurrencia de los elementos de estos tipos penales.

En ningún caso acciones como las sucedidas el 15 de junio ante el parque de la Ciudadela tienen cabida en el ejercicio legítimo del derecho de reunión y manifestación ni se pueden justificar. No estamos ante la colisión de derechos fundamentales y como hacer compatible el ejercicio, sino que la alteración del funcionamiento de las asambleas legislativas con reuniones en las cuales concurran estos elementos ha sido valorada por el legislador como un ilícito penal, con la máxima reacción del ordenamiento jurídico para preservar el ejercicio legítimo del derecho de los diputados a asistir a todas las sesiones del Parlamento.

Las manifestaciones del consejero de Interior en la comparecencia parlamentaria del día 23 de junio 2011, según las cuales la finalidad de la intervención fue, entre otras, no generar una espiral de violencia entre los agentes policiales y los manifestantes son importantes por lo que tienen de positivo en la concepción de la gestión del conflicto, pero no pueden esconder una duda más que razonable sobre las decisiones tomadas tanto en el diseño como en la ejecución del operativo.

El objetivo no podía ser sólo garantizar el desarrollo del Pleno con toda normalidad, que pudiese comenzar a la hora prevista, que se desarrollase el orden del día y que se pudiese garantizar, a lo largo de los tres días, la salida de los diputados al final de las tres sesiones. Había que alcanzar este objetivo con la protección adecuada e íntegra de los miembros del Parlamento y del Gobierno, comenzando por las presidencias respectivas, y la de todos los trabajadores del Parlamento. No se puede aceptar, como afirmó el responsable del Departamento de Interior, que las agresiones sucedidas se tengan que considerar sólo como “alguna pequeña incidencia” que en ningún caso evitó que se alcanzase el objetivo.

En este sentido, el operativo policial tendría que haber tenido en cuenta, como mínimo, el trayecto y la llegada de los diputados y del resto de personal a la puerta de acceso recomendada. Incluso, podrían haberse determinado uno o más puntos de encuentro o de concentración previa para diputados y trabajadores, con la finalidad que accediesen sin dificultades a la mencionada puerta de entrada, dejando, eso sí, la libertad a los diputados y las diputadas de acceder colectivamente o por su cuenta y riesgo.

De la misma manera tampoco hay constancia de que el operativo policial aplicase ninguna corrección ni modificación cuando tuvo conocimiento de las primeras agresiones a diputados y diputadas, con el objetivo de evitar otras nuevas. Los agentes de paisano, muchos de ellos del servicio de escolta, peinaron las calles ubicadas entre avenida Meridiana y Nápoles y entre Pujades y Buenaventura Muñoz para localizar y auxiliar diputados, lo cual evitó con seguridad nuevas agresiones, pero el operativo se demostró en él mismo ineficaz y en alguna ocasión puso en riesgo innecesariamente a los mismos agentes cuando se vieron rodeados y perseguidos por un grupo de manifestantes, como sucedió en la avenida Meridiana confluencia con Buenaventura Muñoz.

Con el objetivo de evitar el uso de la fuerza se produjeron situaciones de justificación difícil como, por ejemplo, la decisión de permitir la salida desde la avenida Meridiana-Almogávares de la caravana de coches oficiales con las dos máximas autoridades del país formando parte de la misma, sin ningún soporte policial para garantizar el objetivo de llegar al cordón policial que se encontraba sólo a 200 metros. Esta decisión es aún más arriesgada cuando por el mismo punto y pocos minutos antes poco más de una decena de manifestantes habían impedido el paso a dos otros coches oficiales (consejero

de Salud y delegado del Gobierno en Barcelona) y agredido físicamente (patadas y golpes diversos) este último.

El cúmulo de las incidencias producidas a las puertas del parque de la Ciudadela, con los riesgos evidentes para una parte de los representantes políticos, lleva al Síndic a proponer a los responsables del Departamento de Interior la necesidad de reflexionar sobre cuáles fueron y cuáles habrían tenido que ser los objetivos policiales que se debería de haber alcanzado; de analizar el diseño operativo de aquella jornada, especialmente en cuanto a la reacción de los responsables últimos de la Policía de Catalunya ante las primeras noticias de agresiones a diputados (agresiones que se alargaron más de una hora), y de investigar si la información sobre los incidentes en los intentos fallidos de acceso de los coches del consejero de Salud y del delegado del Gobierno en Barcelona fue transmitida y procesada adecuadamente antes de autorizar el paso de la caravana del presidente de la Generalitat, entre otros.

III. Sugerencias del Síndic de Greuges

Los hechos que han motivado la apertura de estas dos actuaciones de oficio se enmarcan en un fenómeno de protesta y reivindicación colectiva de cambios políticos, sociales y económicos protagonizado por diversos sectores de la sociedad y que se canaliza, entre otros, por medio del ejercicio de derechos políticos como, por ejemplo, el derecho de reunión y manifestación reconocido en el artículo 21 de la Constitución. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional y con la interpretación del derecho según el principio *favor libertatis*, es preciso entender que en estos supuestos hay un ejercicio legítimo del derecho que debe ser respetado por las administraciones públicas, sin renunciar a la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros.

1. Las administraciones, ante el ejercicio del derecho de manifestación, deben actuar teniendo en cuenta un cuidadoso equilibrio y con criterios de proporcionalidad porque sus requerimientos no se consideren limitaciones abusivas de este derecho.

2. El Ayuntamiento tiene que adoptar un papel más activo para prevenir incidentes o degradaciones no queridas del espacio público y para procurar la ubicación de acampadas de protesta, en condiciones y en emplazamientos idóneos para ejercer el derecho de reunión, y también para preservar el ejercicio de los derechos que implica el uso común general de las calles y las plazas por parte del resto de personas. Los espacios donde se han desarrollado las acampadas son de titularidad pública y de competencia municipal y es el Ayuntamiento quién debe velar para garantizar que concurren las condiciones objetivas para hacer armónico el uso común general de estos espacios por parte de todas las personas.

Las concentraciones espontáneas y prolongadas en el tiempo son expresiones del derecho de reunión que piden una actitud más proactiva de las administraciones afectadas, que tienen que ejercer las competencias

respectivas y adoptar los medios pertinentes que posibiliten tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros.

3. Sugerimos que se analicen y se mejoren los mecanismos de planificación de los dispositivos policiales y también su capacidad para dar una respuesta coherente y efectiva ante movilizaciones sociales. Estas respuestas tendrán que ser diferentes en función de si los manifestantes observan los principios de no-violencia activa (resistencia pasiva, desobediencia,...) o bien se producen expresiones y actuaciones de violencia física (agresiones, retenciones,...).

4. La Dirección General de la Policía, con colaboración con el Instituto de Seguridad Pública de Catalunya, deberían revisar la formación específica de los agentes seleccionados para formar parte de la Brigada Móvil (BRIMO), y también de los agentes del Área Regional de Recursos Operativos (ARRO). La formación adecuada de los agentes, tal y como exigen la normativa y la jurisprudencia, es un mecanismo imprescindible que es preciso incrementar.

5. El Departamento de Interior tendrá que valorar con toda la información de que dispone si ha habido actuaciones incorrectas y un uso desproporcionado de la fuerza física por parte de miembros del cuerpo de Mossos d'Esquadra. Si es el caso y si procede, sugerimos abrir un expediente disciplinario para evitar la impunidad de estas prácticas. La policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra siempre tiene que ajustar su actuación a un uso proporcional de la fuerza física y también la de los medios utilizados para la protección, la contención y la defensa durante su intervención.

6. Se debe hacer efectiva la disposición legal que obliga todos los miembros del cuerpo de Mossos d'Esquadra a ir visiblemente identificados (Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, y el Decreto 217/2008, de 4 de noviembre, sobre la utilización del número de identidad profesional en determinadas piezas de los uniformes de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra). Con relación a esta cuestión, el Síndic es conocedor que se está elaborando un estudio para determinar los materiales con los que identificar el agente sin comprometer su seguridad y también para establecer las zonas donde imprimir el número cuando los agentes requieran vestir los chalecos dueto y sugiere a la Dirección General de Policía que el estudio llegue a las conclusiones oportunas en un plazo no superior a los tres meses desde la fecha de esta actuación de oficio y que estas conclusiones se apliquen sin excepción no más tarde del 1 de enero del 2012.

7. Sugerimos que tanto el cuerpo de los Mossos d'Esquadra como la Guàrdia Urbana de Barcelona dispongan de un grupo de personas formadas y capacitadas para ejercer la mediación como prevención y el recurso alternativo al uso de la fuerza. La práctica de la mediación policial y de la resolución alternativa de conflictos tendrían que formar parte de la renovación del modelo de seguridad que el consejero Felip Puig ofreció al Parlamento y pueden contribuir al equilibrio necesario de las

administraciones en su responsabilidad de acoger el derecho de manifestación y reunión y la protección de derechos y bienes de terceros.

8. Sugerimos que en un periodo no superior a los seis meses se establezca un protocolo para la coordinación y para el mando adecuado en las operaciones conjuntas entre la Guàrdia Urbana de Barcelona y el cuerpo de Mossos d'Esquadra. El objetivo de este protocolo es evitar la descoordinación como resultado de fricciones que pongan en peligro el desarrollo del operativo y que lleven a un incumplimiento de los principios de “congruencia, oportunidad y proporcionalidad” que recogen los artículos 5.2 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, y 11.1.3 b de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

9. Compartimos con la Fiscalía y el Departamento de Interior la necesidad de actuar penalmente contra las personas que participaron en las agresiones contra cargos electos. En consecuencia, sugerimos que la policía de Catalunya disponga de los instrumentos –materiales y humanos– adecuados para identificar las personas violentas que participan al amparo de movilizaciones ciudadanas, neutralizarlas y, en todo caso, evitar que su acción quede en la impunidad.

Como última reflexión, el Síndic vuelve en constatar que estas dos actuaciones de oficio se han producido en medio de expresiones de desaprobación de una parte de la sociedad en cuanto al funcionamiento del sistema político. El Síndic de Greuges considera relevante recordar que el legislador tiene a su alcance los mecanismos necesarios para promover reformas que permitan impulsar y observar un perfeccionamiento y profundización del sistema democrático y, en este sentido, le anima a asumir esta responsabilidad de manera inmediata.

Por su relevancia, y por la demora que acumula, es especialmente sensible la regulación por parte del Parlamento de Catalunya de la ley electoral catalana. El Síndic ya ha expresado reiteradamente en los informes presentados al Parlamento la necesidad que todas las administraciones públicas y sus respectivas mayorías de gobierno incorporen procesos de participación ciudadana en su acción de gobierno. Incluso, ha recordado la necesidad de una observancia más estricta de la legalidad en cuanto a la práctica de los derechos de participación, en favor de grupos sociales y políticos.

De la misma manera, el Síndic se ha posicionado pidiendo la regulación de una ley que facilite el acceso a la información, desde el convencimiento que el buen funcionamiento de la democracia y del sistema institucional requiere el ejercicio de este derecho.