

**MARZO-
-JUNIO
2020**

**CONSECUENCIAS DEL
ESTADO DE ALARMA EN
LA VULNERACIÓN DE
DERECHOS DE LA
CIUDADANÍA**

**MONITOREANDO LA PRIVACIÓN DE
LIBERTAD Y LA ACTIVIDAD POLICIAL
DURANTE LA EMERGENCIA DE LA COVID-19**

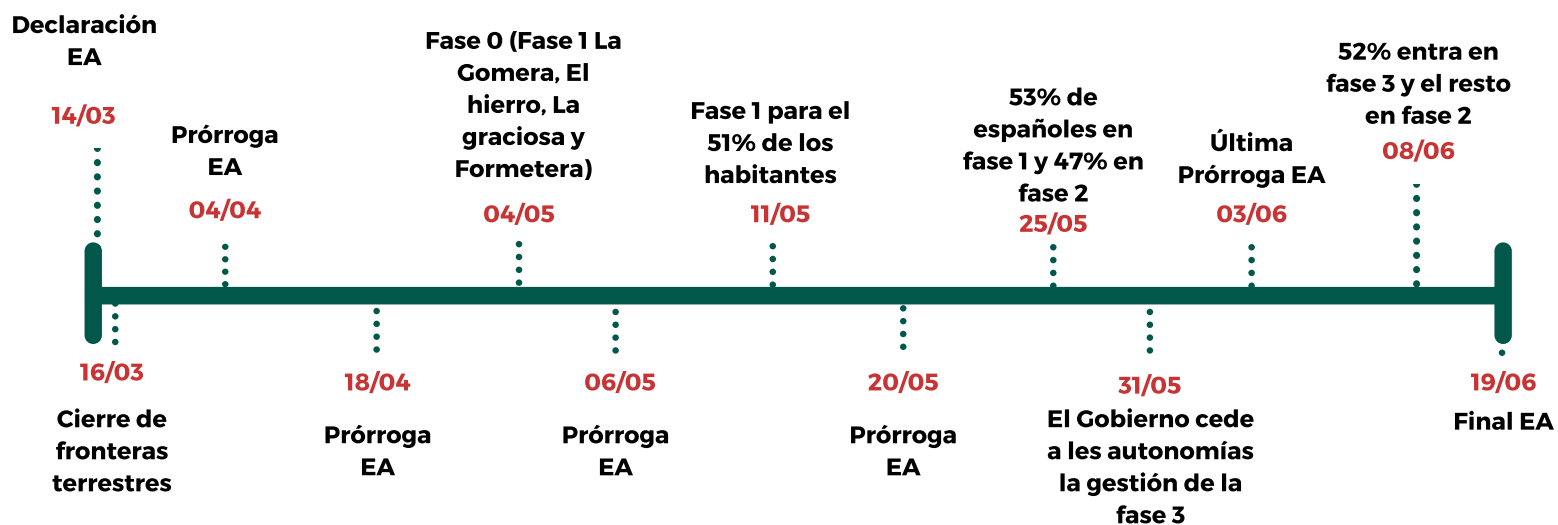


INTRODUCCIÓN

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaraba la condición de pandemia a la enfermedad provocada por el virus SARS-CoV-2. Esto supuso el inicio de gestiones excepcionales por parte de las distintas administraciones gubernamentales de todo el mundo.

En el caso del Estado español, el gobierno presidido por Pedro Sánchez declaraba el Estado de Alarma el día 13 de marzo, entrando en vigor al día siguiente. Pero, ¿qué ha supuesto este Estado de Alarma (EA) por lo que respecta a los derechos y a las libertades de los ciudadanos? ¿Cómo se han vehiculado las distintas restricciones (principalmente de movilidad) establecidas y qué mecanismos de control y sanción se han llevado a cabo en consecuencia?

A través de este *report*, queremos acercarnos a una realidad excepcional cuyas consecuencias todavía están presentes. El trabajo se estructura tratando, en primer lugar, las medidas restrictivas que imponía el EA. En segundo lugar, a las cifras sobre detenciones y multas interpuestas en consecuencia del incumplimiento de las medidas ya comentadas. Posteriormente, nos referiremos a las situaciones de abusos policiales que hemos podido recolectar durante estos meses bajo el EA. Finalmente, incluiremos algunas reflexiones al respecto.



MEDIDAS RESTRICTIVAS DEL ESTADO DE ALARMA

El decreto de EA, en vigor desde el 14 de marzo de 2020 en todo el Estado español, supuso la imposición de una serie de medidas para la población, que vio restringida su libertad de movilidad y actividad. Las distintas prohibiciones y restricciones estaban estructuradas de forma genérica, no especificando los detalles de las distintas escenas cotidianas en que cada persona podía estar infringiendo alguna de las medidas. Esto ha provocado una sensación de inseguridad jurídica y de arbitrariedad en la población, con dudas constantes sobre si alguna actividad estaba prohibida o no recomendada, las consecuencias coercitivas y la viabilidad de oponerse a ello.

Por otro lado, distintos colectivos sociales que ya sufren habitualmente discriminaciones y tratos de desatención por parte de las administraciones y cuerpos y fuerzas de seguridad, han visto incrementada su indefensión y los agravios sufridos.

Por lo que refiere a las medidas concretas que impuso el EA encontramos las siguientes:

- Limitación de libertad de circulación, quedando permitida solamente en determinadas circunstancias (laborales, de atención sanitaria, de adquisición de alimentos y artículos de primera necesidad, gestiones financieras y cuidados de personas a cargo).
- Suspensión de actividades culturales, formativas, religiosas y comerciales de carácter presencial.
- Suspensión de plazos procesales y administrativos.
- Otorgamiento de carácter de agente de autoridad a los miembros de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, cabe destacar la publicación de Órdenes Ministeriales amparadas en la vigencia del EA para imponer diferentes cuestiones, como por ejemplo el uso obligatorio de mascarillas, vehiculado a través de la Orden SND/422/2020 de 19 de mayo.



Aquello previsto a través del EA se ha servido de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana (conocida popularmente como Ley Mordaza), para vehicular las medidas coercitivas contra las infracciones que la ciudadanía podía cometer. Dicha ley se compone de grandes dosis de ambigüedad que generan una sensación de arbitrariedad en la imposición de sanciones; también provoca inseguridad ciudadana ante el incremento de poder de los distintos cuerpos de seguridad (presunción de veracidad del relato de los agentes, poder de interpretación de la norma por parte de estos, etc.)¹

Otro punto a destacar respecto lo que supuso la declaración de EA refiere al ámbito territorial de dicha aplicación. La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y asedio prevé la aplicación del EA en todo el territorio español o en alguna parte de este. En el caso de la declaración del pasado 13 de marzo, la aplicabilidad era generalizada a todo el Estado. Esto implicó la recentralización de las competencias autonómicas, así como las competencias en materias de seguridad y sanitarias. No obstante, la gestión seguía a cargo de las administraciones competentes, que debían actuar bajo órdenes directas del ejecutivo estatal.

Los cuerpos de seguridad autonómicos, por ejemplo, pasaban a ser dirigidos a través de las Juntas de Seguridad autonómicas **2**, con representantes del ejecutivo estatal y autonómico **3**. En una situación de tensión política entre administraciones, como la existente actualmente en el Estado español con Catalunya, que las responsabilidades en materia de seguridad dependan de un espacio integrado por actores confrontados políticamente, ha podido provocar una gestión poco eficiente y una responsabilidad difusa por lo que respecta al trabajo realizado por los agentes policiales.

1 En muchas ocasiones se ha detectado que la ley contiene artículos que atacan directamente la libertad de expresión, manifestación e información. Además, la Ley considera que las denuncias o informes policiales son "base suficiente" para que la Administración correspondiente imponga efectivamente la sanción, exceptuando que haya pruebas del caso contrario. Asimismo se ha denunciado que utiliza un lenguaje ambiguo que favorece las interpretaciones violatorias de los derechos, y ofrece amplios poderes a los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para decidir lo que es y no es punible. (Resulta paradigmática la carta dirigida a los presidentes del Senado y el Congreso españoles, desde el Commissioner for Human Rights del Consejo de Europa en 2018, o el trabajo realizado al respecto por Amnistía Internacional [aquí](#))

2 Véase el Título IV de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Al respecto de lo que aquí señalamos sobre la Juntas de Seguridad, cabe decir que estas son operativas en circunstancias normales. La diferencia es que las decisiones en materia de seguridad dejan de ser competencia directa de los gobiernos autonómicos, siendo las Juntas un espacio de coordinación, para pasar a ser competencia del ejecutivo estatal, solicitando los distintos cuerpos autonómicos a través de las Juntas.



3 Cuando hablamos de administración autonómica en materia de seguridad, solamente nos referimos a aquellas comunidades autónomas del Estado español que tiene transferidas competencias en la gestión policial, y que han procedido a formar sus propios cuerpos: Euskadi, Navarra, Cataluña y Canarias.



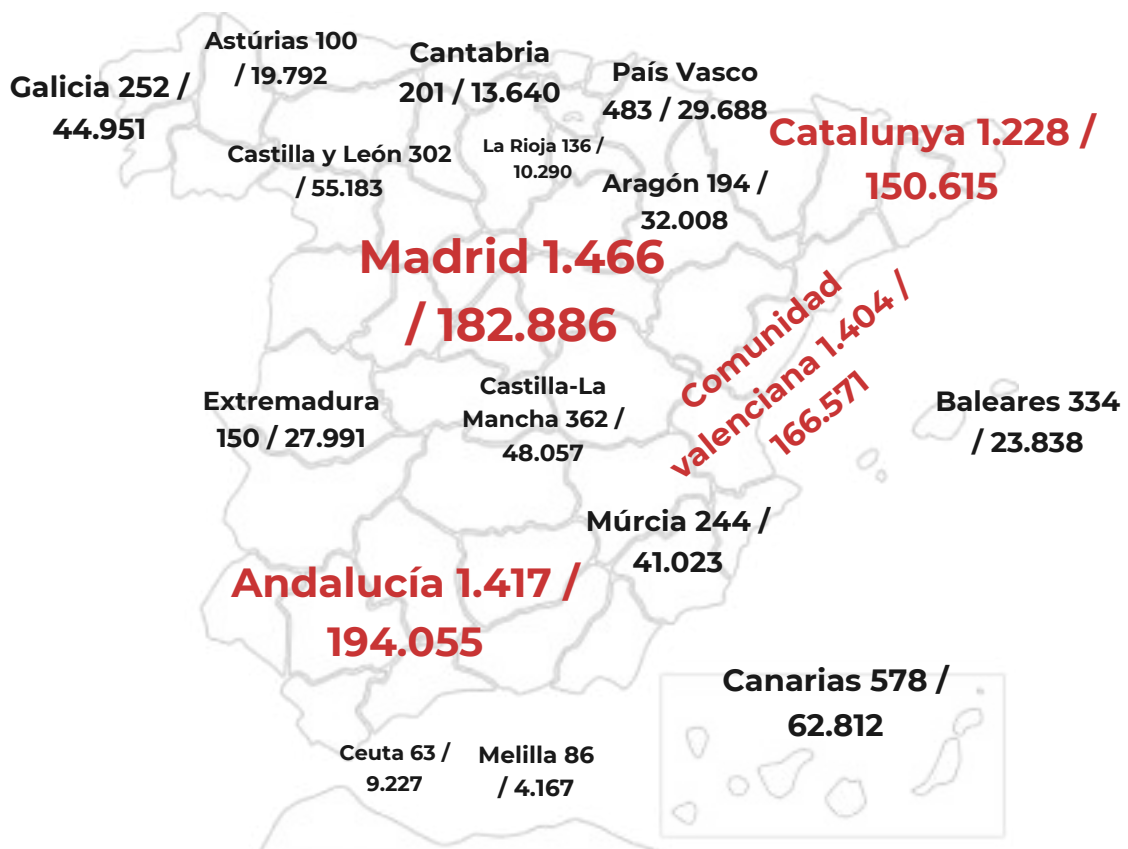
Además, el discurso, el lenguaje y la gestión del EA ha tomado, desde el primer momento, un carácter militar. El presidente del gobierno, Pedro Sánchez, señalaba el mismo día en el que se iniciaba el EA que se “libraba una guerra sin bombas”, y que teníamos que estar “unidos contra el enemigo”. A raíz de este lenguaje se iba construyendo la realidad, y se creaba un imaginario en el que se entendía que no solamente estábamos ante un conflicto de salud pública, sino que el conflicto iba más allá. Además, se acordó activar un comando único bajo la responsabilidad de Jefe de Estado mayor de Defensa (JEMAD). El General del Aire, a través del Comando de Operaciones, integraba capacidades operativas, sanitarias, logísticas y de infraestructuras pertenecientes a la Unidad Militar de Emergencias (UME), la Inspección General de Sanidad (IGESAN) y la estructura operativa de los Ejércitos (Tierra y Agua) y la Armada, que se ponía a disposición de las autoridades competentes. Así, se crea un contexto de policialización del espacio público y militarización de la gestión, que puede llegar a justificar comportamientos de control de la vida y el espacio público que no se justifican en otros momentos.



DENUNCIAS Y DETENCIONES AL AMPARO DEL ESTADO DE ALARMA

Una de las consecuencias del EA ha sido la imposición de sanciones, denuncias e incluso detenciones, motivadas por el presunto incumplimiento de lo establecido por la normativa excepcional. Muchas de estas situaciones se han analizado jurídicamente como abusivas, arbitrarias y/o desproporcionales ⁴. A continuación, en el siguiente gráfico, queremos señalar las cifras proporcionadas por las administraciones públicas en relación a estos episodios. Cabe destacar que la tónica general es la falta de transparencia de las instituciones, que provoca la existencia de cifras negras referentes a las denuncias y detenciones interpuestas. Seguramente nunca conoceremos ciertamente la totalidad de estas cifras.

NÚMERO DE DETENCIONES/DENUNCIAS DURANTE EA

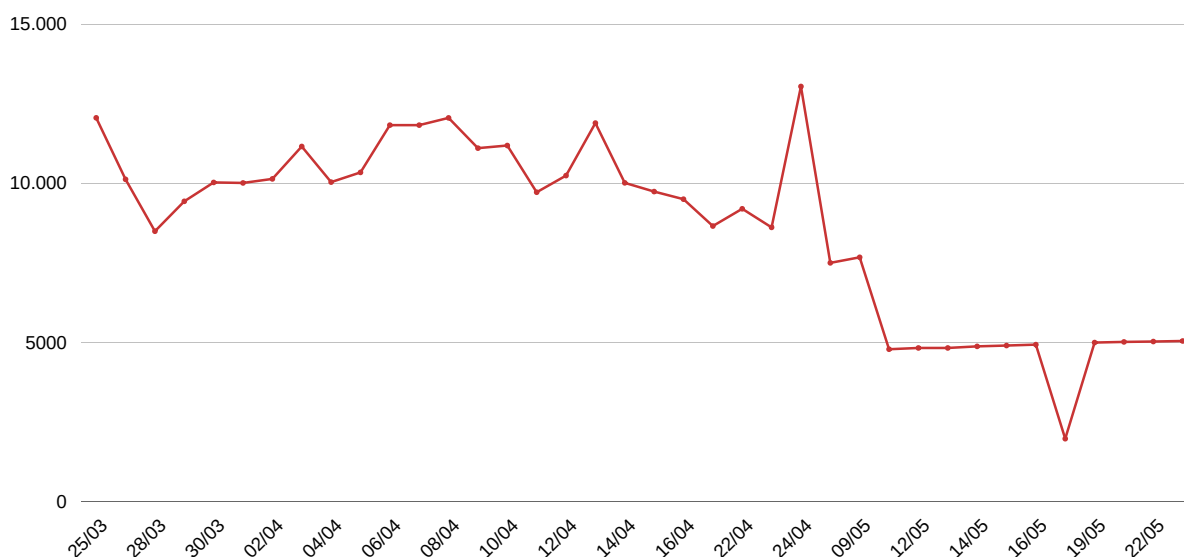


4

Defender a quien defiende (2020) en su estudio Protección de Derechos durante el Estado de Alarma, apunta que la Ley ha permitido limitaciones potencialmente desproporcionales y arbitrarias y que, por lo tanto, se han aplicado sin tener en cuenta un nuevo contexto, realidad y circunstancias, tanto para el Estado como para la ciudadanía. De esa forma, se han dado situaciones irregulares y arbitrarias por lo que respecta a las identificaciones, sanciones y detenciones de la población.

El número total de personas detenidas durante el EA en el Estado español ha sido de 9085, mientras que el número de sanciones ha superado el millón, con un total de 1130441 denuncias. Andalucía es la Comunidad Autónoma que más denuncias ha recibido (194055), seguida de Madrid (182886), la Comunidad Valenciana (166571) y Catalunya (150615). Estas comunidades también son las que recogen un mayor número de detenciones, con 1466 en Madrid, 1417 en Andalucía, 1404 en la Comunidad Valenciana y 1228 en Cataluña, coincidiendo con que son las comunidades con una densidad de población más elevada **5**.

DENUNCIAS INTERPUESTAS POR POLICÍAS NACIONALES O GUARDIAS CIVILES



PERSONAS DETENIDAS POR POLICIAS NACIONALES O GUARDIAS CIVILES



5

Cabe apuntar que estos datos, extraídos de la página del Ministerio de Interior, no refieren al total de detenciones y denuncias llevadas a cabo por todos los cuerpos de seguridad del Estado español, y tampoco reflejan los hechos ocurridos durante todo el EA, ya que la información a la que se puede acceder es incompleta.



En referencia a las denuncias por parte de la Policía Nacional y la Guardia Civil, se puede observar como, exceptuando el pico del 24 de abril, donde se recoge el número alto llegando a las 13038 denuncias, la línea sigue un comportamiento generalmente descendiente. El 22 de mayo se recogen menos de la mitad de denuncias (5042) que dos meses antes, el 25 de marzo (12053), momento en que la aprobación del EA era todavía muy reciente. Esto seguramente se explique por varios motivos: en primer lugar, porque las restricciones fueron disminuyendo a medida que iban pasando las semanas. Además, la ciudadanía fue de cada vez más consciente tanto de las consecuencias sanitarias como de las represiones por parte de los Cuerpos de seguridad del Estado que suponía no seguir las normas establecidas.

Por lo que respecta al número de personas detenidas en manos de la Policía Nacional y la Guardia Civil, siguen una lógica parecida al de las denuncias, siendo mucho más bajo en las últimas semanas del EA (17) que en las primeras (102). Aunque no haya un pico tan claro como el del 24 de abril en el caso de las denuncias, sí que encontramos algunos picos claros respecto a días anteriores en los días 2 de abril (con 129 detenciones, cuando días anteriores se habían producido 96), día 6 de abril (125), 11 de abril (127) y 9 de mayo (76). Exceptuando el 6 de abril, los otros picos coinciden con fines de semana, lo que seguramente explique el aumento de detenciones.

La aplicación de las denuncias y de las detenciones adopta, en muchos casos, un comportamiento selectivo, discriminatorio y desigual; el régimen de cuarentena como tal también es discriminatorio, y ha afectado a sujetos de extrema vulnerabilidad **6**. Para la elaboración de este *report*, hemos revisado diferentes fuentes bibliográficas, entre ellas el informe de Amnistía Internacional España *Violaciones de derechos humanos durante el Estado de Alarma*, en que una de las cuestiones que se destacan es, precisamente, la afectación diferenciada a colectivos de alto riesgo de exclusión social.

Las mujeres, como cuidadoras, no han podido estar en cuarentena para preservar la cuarentena de otras personas, además de sufrir cifras más altas de violencias machistas; los trabajadores y trabajadoras precarias han sido golpeados incluso más fuertemente durante estos meses, donde se han facilitado exponencialmente los despidos laborales; las personas mayores y dependientes; las personas privadas de libertad y aquellas con diversidad funcional y alteraciones mentales también han sufrido consecuencias más graves, ya que dependen directa o indirectamente de las instituciones, o de otras personas. Más concretamente, las personas que trabajan en el sector de la venta ambulante se han visto afectadas de manera desproporcionada a nivel sanitario, económico y social. Algunos colectivos jurídicos han denunciado que un gran grupo de personas que se encuentran en situación administrativa irregular no han salido a la calle para realizar actividades permitidas como la compra de alimentos o medicamentos por miedo a la violencia policial y a las identificaciones por perfil racial y étnico. **7**.

Asimismo, el colectivo de personas sin hogar seguramente sea el más vulnerable ante la pandemia, y la aplicación del EA les ha afectado de manera particular; entre otras problemáticas, la mayoría de los comedores sociales cerraron con el fin de frenar la pandemia. La Fundación Arrels denunció que la policía, a pesar de tenerlo prohibido, estaba multando a personas sin hogar por estar vagando por las calles de Barcelona **8**.

Del mismo modo, las mujeres que ejercen la prostitución no se quedan al margen del sufrimiento discriminatorio del EA. La falta de regulación de la prostitución y la irregularidad de las personas que la practican hace que la vulnerabilidad que sufren sea muy alta. Aunque en principio los cuerpos de seguridad deberían velar por la protección de estas personas, en Andalucía, por ejemplo, dos mujeres prostitutas fueron sancionadas mientras ejercían por saltarse la orden de confinamiento del EA. Asimismo, hay que señalar que el comportamiento de las detenciones y sanciones también ha adoptado un carácter clasista. El 15 de mayo se acumulaban más propuestas de sanción en Vallecas que en el barrio de Salamanca de Madrid, donde se estaban llevando a cabo protestas frente a la gestión de la EA por parte del gobierno español.

6 Boaventura de Souza Santos (2020) lo comenta en *La cruel paradoja del virus*



7 Un estudio impulsado por l'International Decade for People of African Descent y el Rights International Spain (2020) apunta que SOS Racismo Madrid denunció que el 2 de abril recibió en un solo día el aviso de cuatro multas a personas africanas cuando estas iban, de manera separada, a buscar alimentos a casa de los vecinos. Debido a la barrera del lenguaje, dos de ellas no se podían explicar con claridad.

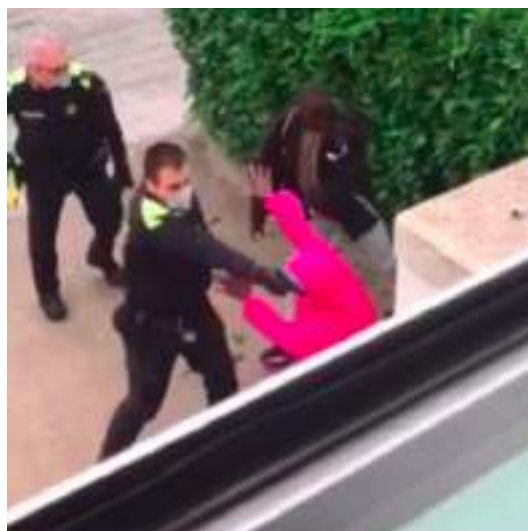
8 Arrels Fundació (22 de abril de 2020) Aumenta la inseguridad para las personas que viven en la calle durante el estado de alarma. Recuperado de <https://www.arrelsfundacio.org/inseguretatalarma/>

ABUSOS POLICIALES Y MALAS PRAXIS DETECTADAS

Una de las cuestiones destacables en cuanto a la gestión policial durante el EA hace referencia a los casos de abusos policiales y malas praxis ejercidas por agentes de los diferentes cuerpos de seguridad. No se trata de algo excepcional enmarcado en la situación de pandemia. La violencia policial es una realidad patente en todo el Estado, denunciada sistemáticamente por los diferentes colectivos de defensa de derechos humanos, y que, lamentablemente, presenta una profunda impunidad arraigada. Además, las víctimas de estas situaciones abusivas han sufrido una doble criminalización, por parte de los agentes policiales pero también de la ciudadanía. Las conductas abusivas y represoras protagonizadas por los cuerpos de seguridad han sido, en general, menos denunciadas socialmente que las presuntas infracciones de los ciudadanos,

A continuación destacaremos algunos de los episodios de violencia policial vividos durante la vigencia del Estado de Alarma, haciendo hincapié en aquellos patrones de conducta de los agentes de seguridad que han actuado de manera abusiva (cuando no delictiva) y en las situaciones iniciales que "provocaron" estas actuaciones policiales.

Cabe mencionar que lo que exponemos es sólo una muestra representativa de la realidad que se ha dado durante el EA. Asimismo, apuntar que desde el SIRECOVI trabajamos en red con otras organizaciones que también luchan por la defensa de los Derechos Humanos con más trayectoria en la investigación en materia de violencia policial, que han compartido datos relativos a los casos que se presentan. Así pues, esta recopilación de información hace eco no sólo de algunos de los relatos que hemos podido registrar directamente nosotros, sino también de la recuperación de casos a través de la investigación en hemerotecas, medios de comunicación y de otros colectivos. Destacamos, especialmente, el trabajo hecho por Amnistía Internacional España y Defender a quien defiende en los siguientes informes: [AI](#) y [DaqD](#). Se señalan 61 casos de vulneraciones de derechos durante el EA y 330 incidentes registrados, respectivamente.



En la Bisbal del Empordà, unos agentes de policía local, además de propinar patadas, insultos y amenazas a las víctimas, acabaron apuntando con una pistola Taser (eléctrica) en la cabeza de la madre y del hermano de un chico al que intentaban detener por no haber seguido las restricciones del confinamiento y estar en la calle cuando no era permitido. Los hechos ocurrieron en el portal de la casa de las víctimas y ante menores de edad.

Diversos agentes del cuerpo de la Policia Nacional golpearon brutalmente a una persona sentada que no ofrecía ningún tipo de resistencia.



Cabe destacar, también, que la violencia policial - como toda violencia - no es neutra. Muchas veces esconde motivaciones racistas y xenófobas; en este caso, dos agentes de policía local mostraron un comportamiento claramente transfóbico y machista hacia una mujer trans que se encontraba en la vía pública durante el confinamiento, hechos que podrían ser constitutivos de un delito de odio. *“De día todavía eres más feo, eres horrible. ¿Qué hacéis ahora que no podéis jalar pollas ni robar? ¿Cómo vivís? Si antes jalarías pocas pollas con lo feo que eres, ahora...”*.

Como hemos señalado, como SIRECOVI durante este periodo de Estado de Alarma nos han llegado varios relatos constitutivos de violencia policial ocurridos en Cataluña. Entre los hechos registrados se detecta violencia física, amenazas, humillaciones y falta de asistencia sanitaria por parte de varios cuerpos policiales. En cuanto a la violencia física, las víctimas refieren haber sufrido puñetazos, patadas, golpes en la nuca y asfixia. Del mismo modo, las víctimas refieren haber sufrido amonestaciones como amenazar con llevar a los detenidos a dependencias policiales; abusos de autoridad tales como decirles que *"somos la policía y podemos hacer lo que queramos"* y malas praxis profesionales como no avisar a los padres de los detenidos donde se encontraba su hijo, o no proveer de servicios médicos a las víctimas cuando éstas lo pedían. Estos hechos sirven como muestra ilustrativa de una realidad extendida en todo el Estado español.

Destaca un caso en que la víctima, menor de edad, encontrándose en la vía pública yendo en bicicleta en una franja horaria que no le permitía encontrarse fuera del domicilio familiar, fue llevado detenido a una dependencia policial bajo el pretexto de que había propinado un puñetazo a un agente policial, lo que él asegura que es falso. Una vez estando en la dependencia policial, relata que no le informaron de su derecho de avisar a un familiar de su situación; sus padres, al no saber dónde se encontraba su hijo, aseguran que querían denunciar su desaparición.

Este no es el único relato registrado por SIRECOVI donde la víctima refiere haber sido detenida bajo un pretexto falso. Así, encontramos el caso en que una persona cuenta haber sido detenida unas horas en una dependencia policial bajo el pretexto de haber salido corriendo ante el intento de detención y por haber querido golpear un agente. Según narra, la realidad fue que se encontraba en su domicilio particular para buscar la documentación de identidad que previamente le habían pedido unos agentes policiales en la vía pública, estos lo cogieron del brazo sin motivo aparente impidiendo que entrara en su casa, la esposan y la llevaron a una dependencia policial. Además, relata que durante el forcejeo sus pertenencias cayeron al suelo y no le dejaron recogerlas.



REFLEXIONES FINALES

A continuación queremos señalar una serie de reflexiones al respecto de lo descrito en la presente exposición.

- En referencia a las denuncias y sanciones impuestas a la ciudadanía, diferentes colectivos jurídicos han ido señalando la posible inconstitucionalidad ⁹ y la falta de recorrido jurídico de muchas de ellas. Habrá que ver el resultado final de estos procesos, sin olvidar, a pesar de que finalmente no todas tengan una consecuencia directa para el ciudadano sancionado, el efecto disuasorio que han podido generar estos en la ciudadanía a la hora de hacer valer sus derechos fundamentales.



- También en referencia a las denuncias y sanciones, cabe destacar que muchas de ellas se han sustentado a través del delito de desobediencia a la autoridad. El decreto de EA no preveía sanciones específicas para el incumplimiento de las restricciones que dictaba. Así, el calificativo de desobediencia ha sido utilizado en muchos casos como argumento sancionador en situaciones que no pasaban de ser infracciones administrativas.



9

Algunos análisis jurídicos señalan que el RD 463/2020 de declaración del Estado de Alarma puede ser considerado inconstitucional (y, en consecuencia, las sanciones amparadas en el), debido a la limitación de derechos y libertades fundamentales que sólo se pueden restringir a través de las figuras de Estado de Excepción o de Sitio. Ver:

[Análisis sanciones](#) y [Juristas EA](#)

- La clase, el género y la etnia han sido también determinantes en el comportamiento sancionador de los cuerpos de seguridad. Hemos visto como hay ciertos colectivos más vulnerables al régimen de EA, como pueden ser las personas migrantes y/o racializadas, las personas sin hogar, las mujeres que ejercen la prostitución, o las personas con rentas más bajas. En cuanto al carácter desigual en la manera de proceder por parte de los cuerpos policiales dependiendo de los barrios, hay que decir que en parte se explica por el hacinamiento de familias en espacios pequeños o las condiciones precarias que marcan el día a día de las personas con menos recursos, así como seguramente también se explica por el sesgo ideológico de los cuerpos policiales que ha permitido manifestarse a los ciudadanos de los barrios más ricos sin grandes represalias.



- En cuanto a las situaciones de violencia policial, parece destacable como, una vez más, el testimonio ciudadano, la obtención de pruebas gráficas (muchas veces contraviniendo la Ley Mordaza y, por tanto, exponiéndose a en una acción criminalizada en muchas ocasiones por los agentes, aunque la ley no lo prohíba de forma general), y el eco mediático de estas situaciones son los elementos que provocan una rendija para luchar contra la impunidad. La mayoría de situaciones, sin embargo, debemos entender que quedan y quedarán en la más completa opacidad, relegando las víctimas a un sufrimiento invisible y silenciado. Por eso es tan importante que la ciudadanía tome conciencia de su papel como contrapeso del precepto de presunción de veracidad del que gozan los agentes de la autoridad. Las víctimas de violencia institucional parten de una situación de desventaja, ya no sólo en cuanto a su condición de víctimas, sino también por la poca credibilidad que las administraciones de justicia suelen otorgar a sus denuncias. Cuando son casos de violencia policial en el espacio público, existe la posibilidad de este contrapeso a través de testimonios de las agresiones. Sin embargo, la falta de pruebas es una de las problemáticas a las que se enfrentan las víctimas, perpetuada por lo dispuesto en normativas como la Ley Mordaza que criminaliza, como decíamos anteriormente, la obtención de pruebas gráficas y denuncias públicas de los abusos policiales .



- Respecto de los casos de violencia policial, también parece destacable como, en muchas ocasiones, la ciudadanía que era testigo ha optado por apoyar a los agentes en sus abusos, criminalizando doblemente a la víctima. La balanza parece posicionar un disvalor mayor en las posibles infracciones ciudadanas de lo previsto por el Estado de Alarma, que en las conductas abusivas represoras de los agentes policiales.

Si bien no es algo que no suceda en contextos de "normalidad", parece destacable como los conceptos de seguridad en un escenario como el actual se enmarcan más en el cumplimiento o no de la norma por parte de los ciudadanos, que no en la defensa de sus derechos y libertades.

Al respecto, habría que destacar como el discurso securitario ha impuesto en un contexto en que la centralidad de la problemática es de tipo sanitaria. La militarización de los discursos epidemiológicos (destacable la presencia de miembros de las Fuerzas Armadas en las comparecencias de técnicos gubernamentales del ámbito de la salud) ha provocado una situación en que la lucha contra un virus parece vehiculada a través de mecanismos propios de un conflicto armado. Esta circunstancia podía explicar, en parte, como la ciudadanía ha relegado a un segundo plano sus derechos fundamentales, entendiendo como prioritario el cumplimiento de normas transitorias y excepcionales.



