

El control policial de las protestas en España

Ester Blay

Universitat Pompeu Fabra

*Abstract**

Este artículo presenta, en primer lugar, los tres grandes modelos de control policial de protestas sociales descritos por la criminología, con especial hincapié en el modelo de incapacitación selectiva de manifestantes considerados especialmente problemáticos, que actualmente parece considerarse dominante en algunos países occidentales. En un segundo apartado se recogen algunos datos estadísticos publicados por el Ministerio del Interior sobre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación y sobre actuaciones policiales en relación con el mismo. Se contrastan estas estadísticas con una base de datos alternativa extraída de la prensa, que refleja un mayor número de incidencias en las manifestaciones que las recogidas en la estadística oficial. En un último apartado se recurre a fuentes diversas para tratar de situar el control de protestas en España en el contexto de los modelos descritos en el primer apartado. El marco constitucional y legal parece corresponder a un modelo de gestión negociada de las manifestaciones, pero existen elementos que acercan el control de protestas en España a la incapacitación selectiva.

This paper presents the three models put forward by criminologists to describe the policing of social protests, with particular emphasis in the so called "strategic incapacitation model" which focuses on protesters perceived by the police as threatening. The second part of the paper shows some statistical data published by the Home Ministry in Spain about demonstrations and related police activity. These statistics are compared to the data obtained from an alternative source, the press, which counts a larger number of incidents than those reflected in official statistics. Finally, the paper attempts to place Spain in the context of the models described in the first part. Whereas the legal and constitutional framework fits the negotiated management model, data from various sources render the Spanish case closer to strategic incapacitation.

Title: Policing protest in Spain

Palabras clave: Policía, orden público, manifestaciones, protestas sociales

Keywords: Police, public order, demonstrations, social protests

* Este artículo ha sido realizado en el contexto del Proyecto de Investigación "Supervisión en la comunidad: intervención en la fase de ejecución de las sentencias. Especial énfasis en la violencia de género" (DER2012-32150), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, así como del "Criminología aplicada a la penología" (2009-SGR-01117), financiado por AGAUR. Agradezco a Elena Larrauri, Daniel Varona, Lorena Antón y Martí Rovira las noticias que me han enviado desde que saben que me interesa esta cuestión: no sólo he incorporado muchas de ellas, sino que me han hecho sentir acompañada en este trabajo y he aprendido de sus comentarios y observaciones. Espero haber sabido reflejar en el artículo las consideraciones de los dos evaluadores: por su lectura crítica y generosa de mi trabajo les doy las gracias.

Sumario

1. Introducción
2. Modelos de control policial de protestas
3. El control policial de protestas en España
 - 3.1. Los datos oficiales
 - 3.2. Otras fuentes de datos
 - a) La prensa escrita como fuente de datos para el estudio de las protestas sociales
 - b) Las “incidencias” en las manifestaciones según la prensa escrita
 - 3.3. Modelo de orden público en España
4. Conclusiones
5. Bibliografía

1. Introducción

El orden público, y en particular el control policial de las protestas sociales y políticas es una de las funciones policiales más complejas¹. La tensión entre libertad y seguridad en la que opera la policía es particularmente evidente en este contexto, en el que debe encontrarse un difícil equilibrio entre la protección del orden legal y la defensa de los derechos de los ciudadanos a la libertad de expresión y de reunión; las estrategias de orden público son, en última instancia, “un indicador de la calidad de la democracia en un determinado sistema político” (DELLA PORTA *et al.*, 2006:3).

Ningún análisis de la materia puede ser completo sin reconocer las dificultades y tensiones que representan las tareas de orden público para los agentes de policía que las llevan a cabo (WADDINGTON, 2007; GUILLÉN, 2012). En una investigación futura esperamos abordar esta perspectiva. Este primer trabajo, sin embargo, se plantea desde la centralidad del ejercicio del derecho de reunión y manifestación.

Las actuaciones policiales en materia de control de manifestaciones y de concentraciones están escasamente reguladas. Más allá de las disposiciones aplicables de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión y de los principios generales de actuación recogidos en el art. 5 de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, la forma de proceder de la policía en esta materia viene recogida por procedimientos normalizados de trabajo, circulares e instrucciones administrativas. Este conjunto de disposiciones constituye un “infraderecho” de difícil acceso² que supone un peligro para las garantías de los ciudadanos e inseguridad jurídica para los propios agentes de policía (GEPC 2012).

En los últimos años se han vivido en España algunos episodios especialmente violentos; el desalojo de los acampados del 15M en la Plaza de Catalunya de Barcelona el 27 de mayo de 2011 y las protestas ante el Congreso de los Diputados en Madrid el 25 de septiembre de 2012, son dos de los casos más recordados. Estos sucesos han resultado en discusiones públicas sobre las actuaciones policiales y en algunas modificaciones normativas³. No se

¹ Excluimos por ello las tareas de control policial de grandes acontecimientos deportivos, un ámbito de creciente importancia, que tienden a llevar a cabo las mismas unidades policiales que controlan las manifestaciones y que a menudo sirve como banco de pruebas para políticas que más tarde se pueden aplicar a todo el ámbito del orden público (HAYES, 2009).

² La dificultad de este acceso que se extiende a otros organismos públicos, como el propio Defensor del Pueblo (DEFENSOR DEL PUEBLO, 2012:136). Por ejemplo, para conocer el protocolo de actuación de la policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, hay que recurrir al Procediment Normalitzat de Treball 217/03/11, sobre la actuación policial en concentraciones y manifestaciones, que no es de acceso público. Hemos solicitado acceso al mismo, de momento sin éxito. Por otra parte, las Instrucciones 8/2012, de 26 de abril, sobre utilización de armas y herramientas de uso policial y 10/2012, de 26 de junio, de ampliación del anexo de la Instrucción 8/2012 ofrecen un listado de las herramientas y armas que pueden emplear los Mossos d'Esquadra, así como las normas básicas para su utilización. Estas instrucciones están disponibles de forma no oficial en la web sindical: <http://www.elsindi.cat/menu/juridiquesinstruccionscme.htm>.

³ Ver, por ejemplo la resolución del Defensor del Pueblo catalán acerca del uso de pelotas de goma por la policía antidisturbios (Resolución de la actuación de oficio núm. 2358/2011, relativa al uso de las pelotas de goma) o la comparecencia del Conseller de Interior ante la Comisión de Orden Público del Parlamento Catalán el 29 de mayo de 2013; en un plano de mejora, recientes decisiones de interior para la

trata, por otra parte, de episodios aislados limitados a nuestras fronteras: tanto desde la academia como desde los movimientos sociales se ha observado lo que algunos autores consideran un cambio de modelo del control policial de las protestas en los países occidentales desde principios del milenio. Esta tendencia, iniciada con la contracumbre de la reunión de la Organización Mundial del Comercio en 1999 en Seattle, ha provocado en un renovado interés en la materia desde las ciencias sociales (DELLA PORTA/REITER, 2006).

En España, en cambio, la tradicional escasez de estudios académicos sobre policía (TORRENTE, 1992) se extiende también al control de protestas⁴. Además de la falta de investigación criminológica, el secretismo de la propia policía y de las autoridades de interior⁵ puede contribuir a explicar esta situación (JAR COUSELO 1999:200).

El objetivo de este trabajo es conocer cuáles son las principales aportaciones de la criminología a esta materia para tratar de situar el control policial de las protestas sociales en España en el contexto de las mismas. Para ello, en un primer apartado se resumirán las aportaciones que recoge la literatura criminológica; en un segundo apartado se revisarán algunos datos estadísticos publicados por el Ministerio del Interior sobre esta cuestión; tratará de verificarse su fiabilidad mediante el empleo de fuentes alternativas y, finalmente, se intentará determinar, a partir de las evidencias disponibles, cómo se sitúa el control de las protestas en España en el contexto de los modelos descritos en la primera parte.

2. Modelos de control policial de protestas⁶

La literatura internacional comparada describe una clara evolución, a partir de la segunda mitad del siglo XX, en los modelos policiales de control de las protestas sociales. Los estudios describen un modelo dominante en los años 1960s en la policía de orden público en general y el control policial de protestas en particular, que denominan de “fuerza

identificación visible de los agentes de la Brigada Móvil de la PG-ME (http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=188327), y de forma análoga en el CNP y GC.

⁴ Sí existe literatura producida desde el ámbito jurídico, del derecho constitucional (BALLBÉ 1983; LÓPEZ GARRIDO 1987), administrativo (BARCELONA LLOP 1997), penal y político criminal (GEPC, 2012) e incluso civil (CODERCH *et al.*, 2000); histórico (JAIME-JIMÉNEZ/REINARES, 1998 sobre orden público durante el franquismo y la transición); y en menor medida desde la psicología (MARTÍNEZ ARIAS/DE PUELLES CASNAVE 2010), pero todavía son muy escasos los estudios sobre orden público desde la criminología y la sociología (con importantes excepciones, como TORRENTE (1997) y más recientemente GUILLÉN 2012).

⁵ Sobre la falta de transparencia, la organización no gubernamental *Access for Rights* ha puesto en marcha una campaña simultánea en 41 países preguntando a las autoridades de interior datos acerca del material, la normativa y las actuaciones de orden público. Para seguir el español, ver http://www.tuderechoasaber.es/es/request/los_equipamientos_y_las_acciones De momento no hay una respuesta satisfactoria [última consulta 26/09/2013].

⁶ Este trabajo no se centra en modelos de orden público formulados desde la psicología social y basados en teorías sobre el comportamiento de grandes masas de personas, como el *Elaborated Social Identity Model of Crowd Behaviour*, y su aplicación práctica (REICHER *et al.* 2004). Tampoco nos referimos a los modelos de orden público en el mismo sentido en que lo hace la Comisión de Orden Público del Parlamento de Catalunya (“modelo de contacto” o “de distancia”, ver *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*. X Legislatura. Segundo periodo. Serie C, n. 113, 29/05/2013 [en www.parlament.cat última consulta 26/09/2013]). La perspectiva aquí adoptada sobre control de *protestas políticas y sociales* es criminológica.

intensificada" (*escalated force*), sustituido en los años 1980s y 1990s tanto en EEUU como en Europa por un modelo de "gestión negociada" de la protesta (*negotiated management*) (MCPHAIL *et al.*, 1998; DELLA PORTA/FILLIUELLE, 2004; NOAKES/GILLHAM, 2006; PAJ WADDINGTON, 2000, 2003; D. WADDINGTON, 2007:9). Aproximadamente desde el año 2000 distintos trabajos observan el surgimiento de formas más duras de control de las protestas, por lo que se apunta al posible surgimiento de un nuevo modelo de "incapacitación estratégica" (*strategic incapacitation*) (GILLHAM/NOAKES, 2007; GILLHAM, 2011).

Para comprender los distintos modelos resulta útil recurrir al concepto de las "dimensiones de la policía de orden público" (MCPHAIL *et al.*, 1998). De acuerdo con esta idea, estas prácticas policiales tienen 8 elementos característicos o dimensiones⁷, que permiten evaluar las prácticas de control de manifestaciones "de cualquier cuerpo policial en relación con cualquier manifestación concreta" (MCPHAIL *et al.* 1998:51). Esto facilita, en última instancia, determinar los modelos dominantes de control policial en las distintas épocas, así como sus características. Evidentemente, los tres modelos descritos pueden coexistir en un mismo momento y en un mismo país (incluso respecto de una misma protesta); lo que los estudiosos intentan establecer son las formas *dominantes* de control en un momento determinado.

La siguiente tabla refleja estas ideas:

Tabla 1. Estrategias de control policial de protestas

Característica/dimensión	Fuerza intensificada (pre-1970)	Gestión negociada (1970s-1980s)	Incapacitación estratégica (actual en EEUU)
Garantías derechos de reunión y expresión ⁸	Ignoradas	Prioritarias	Selectivas
Tolerancia a las perturbaciones	Escasa	Alta	Selectiva
Comunicación	Escasa	Alta	Selectiva y unidireccional
Recurso a las detenciones	Frecuente	Último recurso	Selectivo y proactivo
Uso de la fuerza	Alto	Último recurso	Selectivo y menos letal
Vigilancia	Moderada	Escasa	Extensiva y en tiempo real
Intercambios de información	Moderados	Escasos	Extensiva, entre agencias y hacia los medios de comunicación
Control del espacio	Localizado y reactivo	Localizado y proactivo	Selectivo, extensivo y proactivo

Fuente: GILLHAM (2011:640)

⁷ MCPHAIL *et al.* (1998) propusieron cinco dimensiones, a las que GILLHAM (2011) añade tres más, esenciales para comprender las características de la incapacitación estratégica.

⁸ En la literatura estadounidense ello se resume bajo el encabezamiento general "Derechos de la Primera Enmienda", referidos a los derechos de libertad religiosa, de expresión, de prensa, de reunión y de petición al gobierno ("Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances", texto de la primera enmienda a la Constitución de los EEUU).

A continuación se explicarán brevemente los elementos reflejados en la tabla anterior.

(1) Garantías de los derechos de reunión, manifestación y expresión. Bajo el modelo de fuerza intensificada estos derechos de los manifestantes eran irrelevantes y la prohibición de manifestaciones era frecuente (MCPHAIL *et al.*, 1998). Sin embargo, bajo el modelo de gestión negociada uno de los objetivos principales de la policía, junto a la protección de la vida de las personas y de la propiedad, es precisamente la salvaguarda del ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y reunión de los ciudadanos (MCPHAIL *et al.*, 1998; D. WADDINGTON, 1998; DELLA PORTA/FILLIEULE, 2004).

En el actual contexto “post-Seattle” la policía emplea formas de control diferenciadas para abordar distintos tipos de protestas. En este sentido, se distingue entre protestas y manifestantes *convencionales* y *transgresores* (TILLY, 2000; DELLA PORTA/FILLIEULE, 2004; GILLHAM/NOAKES, 2007). Los manifestantes “convencionales” son conocidos por la policía, emplean formas de protesta convencionales y legales, negocian con la policía la planificación de su protesta, son generalmente mayores y sus demandas tienden a ser en interés propio (TILLY, 2000; GILLHAM/NOAKES, 2007); un ejemplo de este tipo de protesta sería una manifestación en defensa de los derechos laborales convocada por los sindicatos mayoritarios. Los manifestantes “transgresores” tienden a tener unas demandas más abstractas, usan formas de protesta impredecibles y a menudo ilegales, no negocian con la policía, son generalmente más jóvenes y más ideológicos en sus demandas⁹ (TILLY, 2000; DELLA PORTA/FILLIEULE, 2004). Un ejemplo en nuestro país sería el 15M.

La policía continúa en la actualidad empleando la gestión negociada respecto de las protestas convencionales. Sin embargo, para el control de las protestas transgresoras se aplican selectivamente tácticas más duras y el mantenimiento del orden y la minimización de los riesgos para la propia policía son objetivos policiales prioritarios, en detrimento de la garantía de los derechos a la libertad de expresión y reunión de los manifestantes (GILLHAM/NOAKES, 2007; GILLHAM, 2011).

(2) Tolerancia hacia las alteraciones de la convivencia urbana producto de las protestas. En el modelo de fuerza intensificada la policía únicamente toleraba protestas “familiares y cómodas”; en cambio, no toleraba las alteraciones producidas por las protestas a favor de los derechos civiles o contra la guerra de Vietnam, que en las que se empleaban “tácticas disruptivas [que comportaban] violación de normas sociales y a menudo actividades ilegales (aunque pacíficas)” (MCPHAIL *et al.*, 1998:52).

Bajo el modelo de gestión negociada se admite que toda manifestación comporta cierto grado de alteración de la convivencia, que debe aceptarse siempre que las negociaciones previas entre policía y manifestantes hayan permitido pactar “el momento, lugar y forma” de la protesta (MCPHAIL *et al.*, 1998:52). El principal objetivo de la policía es garantizar los derechos de expresión y manifestación, tratando de mantener niveles de alteración de la

⁹ Para una perspectiva sobre este tipo de manifestantes en nuestro país, ver IGLESIAS 2002, 2005; JEREZ/IGLESIAS, 2009.

convivencia tolerables y aceptando incluso infracciones menores de la legalidad (NOAKES *et al.*, 2005).

En el modelo de incapacitación selectiva es la policía quien determina de forma previa, selectiva y unilateral “los lugares, momentos y comportamientos que serán tolerados” (GILLHAM, 2011:641): no se trata ya de opciones previamente negociadas entre manifestantes y policía, sino de instrucciones que de no ser respetadas por los manifestantes pueden resultar en la prohibición de la protesta (GILLHAM, 2011).

(3) La comunicación entre la policía y los manifestantes. En el modelo de fuerza intensificada no se establece una auténtica comunicación entre la policía y los manifestantes, ni antes, durante ni después de la protesta. Esta falta de comunicación redundaba en la práctica en frecuentes malos entendidos entre policías y manifestantes que a menudo resultaban en el recurso a la fuerza policial (MCPHAIL *et al.*, 1998:52). Bajo el modelo de gestión negociada, se considera necesario que policía y manifestantes negocien previamente para poder garantizar los derechos de expresión y reunión y asegurar niveles tolerables de alteración de la convivencia. Los procedimientos administrativos para la concesión de permisos para la celebración de manifestaciones facilitan la planificación conjunta de los detalles de la protesta (DELLA PORTA/REITER, 1998). Bajo este modelo se fomenta que sean los propios manifestantes, conocedores tanto de la protesta como de los planes y acuerdos alcanzados con la policía, los que se encarguen de controlar la protesta (MCPHAIL *et al.*, 1998:52).

En el modelo de incapacitación selectiva coinciden elementos de las estrategias anteriores: con grupos convencionales dispuestos a seguir el proceso de solicitud de permisos, la policía emplea un proceso de comunicación “selectivo y unidireccional” para informar a los manifestantes sobre qué actividades serán toleradas; con grupos transgresores, en cambio, la policía a menudo rechaza cualquier forma de comunicación que no consista en dar instrucciones durante el transcurso de la protesta (GILLHAM, 2011:642).

(4) El recurso a las detenciones como elemento para gestionar las protestas, y la forma en que tienen lugar estas detenciones. Bajo el modelo de fuerza incrementada las detenciones se producen sistemáticamente por la comisión de cualquier infracción, y en ocasiones sin que ésta tenga lugar; a menudo son violentas y se realizan estratégicamente para eliminar de la protesta a “agitadores” no deseables (MCPHAIL *et al.*, 1998:53).

En el modelo de gestión negociada las detenciones constituyen un último recurso, únicamente se emplean cuando se viola la ley se realizan respetando los derechos de los manifestantes; incluso se intentan evitar en casos de desobediencia civil pacífica, llegándose a pactar si los manifestantes se resistirán a la detención (MCPHAIL *et al.*, 1998:53). Bajo el modelo de incapacitación selectiva las detenciones se emplean para neutralizar manifestantes transgresores, a veces de forma preventiva antes de la comisión de delitos, y a veces sin la intención de realizar investigaciones o iniciar un proceso penal (GILLHAM/NOAKES, 2007; GILLHAM, 2011).

(5) Uso de la fuerza en el control de protestas. El recurso a la violencia era la forma habitual de controlar manifestaciones bajo el modelo de fuerza intensificada. Si los manifestantes no seguían las instrucciones policiales se producía una escalada indiscriminada de la violencia mediante el empleo de elementos antidisturbios como gases lacrimógenos, porras, chorros de agua, porras eléctricas o perros (MCPHAIL *et al.*, 1998).

Bajo el modelo de gestión negociada la policía procura emplear la mínima fuerza necesaria para realizar tareas como la protección de las personas o las detenciones, buscando evitarla mediante el empleo de negociaciones previas y cordones policiales (MCPHAIL *et al.*, 1998).

En el modelo de incapacitación estratégica la violencia policial se emplea selectivamente contra manifestantes transgresores o percibidos como tales. Se usan armas no letales (como las balas de goma o los gases lacrimógenos) para incapacitar manifestantes “problemáticos” o mantener a los manifestantes fuera de las zonas que la policía desea proteger (DELLA PORTA *et al.*, 2006; GILLHAM, 2011).

(6) Recurso a la vigilancia de los manifestantes y sus organizaciones, antes, después y durante la protesta. La vigilancia era empleada, frecuentemente a través de informadores o de agentes infiltrados, en el modelo de fuerza intensificada; la información recogida, a menudo de carácter personal, se usaba para desacreditar personas o grupos (GILLHAM, 2011). Bajo el modelo de gestión negociada se prefiere recabar información directamente de los manifestantes, para lo que se utiliza el proceso de solicitud de permiso y las negociaciones que lo acompañan (GILLHAM/NOAKES, 2007). Aunque debido al secretismo institucional es difícil valorar la extensión de estas prácticas, el empleo de la vigilancia es una de las características de las formas recientes de control policial de protestas, tanto en EEUU como en Europa (DELLA PORTA/REITER, 2006; GILLHAM, 2011; MONAGHAN/WALBY, 2012). Las investigaciones académicas recientes sobre la cuestión ponen de manifiesto que la policía recurre en diversas jurisdicciones a actividades encubiertas en la red, seguimientos, interrogatorios e infiltraciones de agentes en organizaciones y grupos transgresores (CUNNINGHAM, 2007; DE LINT/HALL, 2009; GILLHAM, 2011; MONAGHAN/WALBY, 2012; MCKIM, 2013).

A diferencia de lo que sucedía en los dos modelos anteriores, ha crecido también la vigilancia *durante* las protestas, aprovechando el incremento de la videovigilancia en las ciudades y empleando filmaciones policiales para tomar decisiones durante el desarrollo de la protesta y como pruebas para perseguir criminalmente a manifestantes y para poder trasladar a los medios de comunicación una visión de la protesta que favorezca los discursos policiales (GILLHAM, 2011).

(7) Intercambio de información sobre manifestantes entre agencias de policía y otros organismos de control. Aunque bajo el modelo de la fuerza intensificada las agencias de policía acumulaban gran cantidad de información sobre personas y organizaciones vinculadas a los movimientos civiles y pacifistas, tendían a compartirla sólo de forma

limitada (GILLHAM, 2011). En el contexto de la gestión negociada, la importancia otorgada a los derechos individuales y la posibilidad de recabar información sobre los manifestantes durante el proceso de negociación de las protestas redundó en una falta de intercambios de información. En cambio, bajo el modelo de incapacitación estratégica los cuerpos policiales comparten información entre sí de forma extensiva y sistemática, tanto en EEUU (GILLHAM, 2011), como en Europa (HAYES, 2009; BUNYAN, 2010). Los observadores apuntan que la policía también comparte información de forma selectiva con los medios de comunicación para tratar de lograr una opinión pública favorable y reducir críticas (GILLHAM, 2011).

(8) El control del espacio como forma de control de protestas. En el modelo de escalada de la fuerza el control del espacio era fundamentalmente reactivo; en el modelo de gestión negociada, los espacios para la protesta se acordaban entre policía y manifestantes; se empleaban cordones policiales para evitar desvíos hacia zonas no incluidas en los acuerdos, y se permitía a los manifestantes acercarse a sus objetivos (GILLHAM/NOAKES, 2007; GILLHAM, 2011). En cambio, en el modelo de incapacitación estratégica la policía decide unilateralmente dónde tendrá lugar la manifestación, dividiendo el espacio en tres tipos de zonas: *zonas de exclusión*, en las que únicamente puede accederse con credencial y por lo tanto están vetadas a los manifestantes (DELLA PORTA *et al.*, 2006); las *zonas de libertad de expresión*, destinadas a los manifestantes, y que cada vez están más lejos de su objetivo (eg. en el caso de las cumbres internacionales, lejos de donde tienen lugar las reuniones de los dignatarios). Y las *zonas intermedias* adyacentes a las zonas de exclusión, en las que el ejercicio a la libertad de expresión y reunión está limitado y donde se producen la mayoría de conflictos entre manifestantes y policía, pues las personas “que entran en estas zonas son consideradas de forma automática manifestantes transgresores, sean simples peatones, periodistas u otros. Su presencia fuera de las zonas designadas para la libertad de expresión ofrece a la policía fundamento suficiente para neutralizarlos” (GILLHAM, 2011:646). El control del espacio se ha convertido en un elemento esencial para el control de las protestas (MCCARTHY/MCPHAIL, 2006; WAHLSTRÖM, 2007, 2010; ZAJKO/BÉLAND, 2008; PETERSON, 2009).

En resumen, de acuerdo con estas ideas, desde aproximadamente el año 2000 la policía habría dejado de basar el control de las manifestaciones en la negociación y la comunicación con los manifestantes, para pasar a controlar las protestas que considera más amenazadoras mediante estrategias de “incapacitación selectiva”. Estas estrategias estarían dirigidas a “minimizar el riesgo mediante la identificación y neutralización de posibles amenazas” (GILHAM, 2011:647). Para ello, la policía recurre a tácticas de “vigilancia e información para identificar a manifestantes potencialmente disruptivos. También emplean detenciones preventivas, armas menos letales y técnicas de control del espacio para neutralizar temporalmente a manifestantes real o potencialmente disruptivos” (GILLHAM, 2011:647).

Sin pretender un análisis en profundidad de los factores que explican la *evolución* de un modelo a otro y la extensión de *modelos comunes* en diversos países¹⁰, sí queremos subrayar algunas ideas que consideramos especialmente importantes y sobre las que parece existir consenso entre los autores.

En primer lugar, tanto académicos americanos como europeos explican que la evolución en los años 1960 y 1970 hacia modelos negociados de gestión viene motivada por la voluntad de la policía y de las autoridades de interior de restaurar, mantener o preferiblemente aumentar la *legitimidad de la policía* y por extensión la del Estado (DELLA PORTA/FILLIEULE, 2004; D. WADDINGTON, 2007).

En segundo lugar, la aparición de *formas más duras* de abordar las protestas con posterioridad a la contracumbre de Seattle en 1999 tiende a explicarse como una adaptación policial al surgimiento de un nuevo tipo de manifestantes y de protestas percibidos como más amenazadores (NOAKES *et al.*, 2005; GILLHAM/NOAKES, 2007; GORRINGE/ROSIE, 2008; SOULE/DAVENPORT, 2009; MONAGHAN/WALBY, 2012). De este modo, mientras la gestión negociada era viable con manifestantes dispuestos a negociar y cooperar con la policía, se presume que los grupos de manifestantes 'transgresores', a menudo de carácter transnacional (DELLA PORTA *et al.*, 2006; DELLA PORTA/REITER, 2006) ni por motivos ideológicos ni por las estructuras informales de sus movimientos, desean someterse a los procesos establecidos para canalizar (y en su visión neutralizar) sus protestas (GILLHAM/MARX, 2000; TILLY, 2000; GILLHAM, 2011; GILLHAM *et al.*, 2013; MONAGHAN/WALBY, 2012; STOTT *et al.*, 2013).

Adicionalmente, el paso a formas más duras de gestión policial de las protestas se explica por cambios más generales en el sistema de justicia penal (FEELEY/SIMON, 1992; GARLAND, 2001), en las que la seguridad y la neutralización del riesgo constituyen elementos centrales del sistema (NOAKES/GILLHAM, 2006; GILLHAM, 2011).

En tercer lugar, cabe subrayar el carácter *selectivo o híbrido* del control policial de protestas (DE LINT, 2005; DE LINT/HALL, 2009; MONAGHAN/WALBY, 2012). El modelo empleado y la mayor o menor dureza de la respuesta policial depende del tipo de protesta al que se enfrenta la policía (DELLA PORTA/REITER, 1998¹¹; KING/D. WADDINGTON, 2006; NOAKES/GILLHAM, 2006; VITALE, 2007), de modo que las estrategias de gestión negociada y de incapacitación estratégica no son necesariamente excluyentes (D. WADDINGTON/KING, 2007). Ante protestas convencionales, como las propias del movimiento obrero tradicional, la policía tiende a seguir un modelo de gestión negociada, evitando técnicas agresivas (GILLHAM/NOAKES, 2007; DE LINT/HALL, 2009; SOULE/DAVENPORT, 2009). Ante manifestantes 'transgresores', percibidos como una amenaza para la policía la respuesta

¹⁰ Ver los volúmenes colectivos DELLA PORTA/REITER 1998 y DELLA PORTA *et al.* 2006; así como WADDINGTON 2007 para un panorama internacional amplio, y más recientemente SOULE/DAVENPORT 2009.

¹¹ DELLA PORTA, 1998 y FILLIEULE/JOBARD, 1998 señalan la pervivencia en Italia y Francia, respectivamente, de formas duras de control policial durante las décadas en que el modelo dominante de control de las protestas era la gestión negociada. No era, pues, el único modelo, sino el dominante (DELLA PORTA/REITER, 2006:182).

policial es más dura (DELLA PORTA *et al.*, 2006; SOULE/DAVENPORT, 2009:17). En una misma jurisdicción, y en un mismo momento histórico, e incluso en una misma manifestación (STOTT *et al.*, 2013) pueden convivir distintos modelos de gestión policial de protestas.

Las investigaciones más recientes tratan de determinar hasta qué punto la incapacitación estratégica es el modelo *dominante* en la actualidad. Existe cierto consenso de que esto es así en EEUU y Canadá (RAFAIL, 2010; GILLHAM, 2011). En Europa la situación es más compleja, con mayores matices y variaciones (DELLA PORTA/REITER, 2006; WAHLSTORM, 2010; GORRINGE *et al.*, 2011; STOTT *et al.*, 2013), por lo que resulta necesaria más investigación antes de concluir que ese modelo es el prevalente. Los siguientes apartados de este trabajo pretenden contribuir, con el caso de España, a esta discusión.

3. El control policial de protestas en España

Para intentar describir cómo se realiza en España la gestión de las protestas públicas es necesario conocer cuántas tienen lugar, qué tipo de incidentes ocurren durante las mismas y cómo se responde a ellos. Para ello comenzamos esta sección con una aproximación a los datos oficiales publicados por el Ministerio del Interior. Aunque estos datos cuantitativos no son suficientes para conocer las distintas dimensiones de la policía de orden público (MCPHAIL *et al.*, 1998), sí resultan un punto de partida necesario.

3.1. Los datos oficiales

Una primera forma de abordar el control de protestas en España consiste en acudir a las estadísticas que publica de forma periódica el Ministerio del Interior en sus Anuarios (1998-2011¹²), bajo el epígrafe “Ejercicio de los derechos fundamentales” y el subepígrafe “Derecho de reunión y manifestación”¹³. Para este estudio nos hemos limitado a recoger los datos referidos a número de manifestaciones e incidencias.

La siguiente tabla recoge el número de manifestaciones celebradas en España entre 1998 y 2011.

¹² El periodo de tiempo reflejado, 1998-2011 responde a los Anuarios Estadísticos disponibles en la página web del Ministerio del Interior, <http://www.interior.gob.es/anuarios-estadisticos-12/anuario-estadistico-de-2011-1892> [última consulta 26/09/2013].

¹³ El tipo de dato que se recoge en los Anuarios ha variado en el tiempo. Sólo a modo de ejemplo, a partir de 2009 dejan de recogerse datos sobre número de manifestantes y en 2010 y 2011 ya no se recogen datos sobre manifestaciones no comunicadas.

**Tabla 2: Total de manifestaciones (comunicadas, no comunicadas y prohibidas).
Cifras absolutas y porcentajes (1998-2011).**

	Comunicadas		No comunicadas		Prohibidas		Total
	N	%	N	%	N	%	N
1998	3.469	33,88%	6.769	66,12%	3	-	10.238
1999	3.318	33,92%	6.465	66,08%	1	-	9.783
2000	4.034	32,8%	8.264	67,2%	39	-	12.298
2001	4.790	-	7.457	-	50	-	12.247
2002	-	-	-	-	-	-	
2003	4.088	41,48%	5.766	58,52%	106	1,07%	9.854
2004	3.737	46,75%	4.255	53,24%	28	0,35%	7.992
2005	3.789	55,53%	2.985	44,06%	7	n.d.	6.774
2006	4.096	44,04%	5.165	65,94%	2	n.d.	9.231
2007	4.527	49,57%	4.604	50,43%	12	-	9.131
2008	8.760	57,53%	6.466	42,47%	139	0,91%	15.226
2009	18.568	76,34%	5.455	22,43%	297	1,22%	24.023
2010	21.941	-	-	-	273	-	22.214
2011	21.297	-	-	-	371	-	21.668

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior (Anuarios 1998-2011).

De la lectura de esta tabla podemos realizar las siguientes observaciones:

a) Parece que la tendencia en el tiempo es al *aumento en el número total de protestas* y al aumento del porcentaje de las mismas que es comunicado a las autoridades gubernativas.

b) Los datos recogidos en los Anuarios Estadísticos *no permiten realizar series temporales* porque no hay consistencia en los datos reflejados durante todos los años¹⁴.

Más interesantes que estos datos generales son los que recogen las incidencias que tienen lugar durante las manifestaciones. El Ministerio del Interior refleja en sus anuarios las estadísticas acerca de las detenciones, actuaciones de las FFCCS, daños a instalaciones, coacciones y retenciones, heridos, barricadas, encadenamientos, ocupación de locales y encierros¹⁵, cortes de tráfico y cortes de vías férreas.

Para este trabajo hemos seleccionado únicamente los datos acerca de detenciones, heridos y actuaciones de FFCCS. En la siguiente tabla se recogen los datos publicados por el Ministerio del Interior en los anuarios desde 1998 a 2011 sobre estas incidencias:

¹⁴ Así, en el año 2001 únicamente se recogen datos porcentuales sobre manifestaciones, no cifras absolutas; en 2002 no se recogen datos; en 2000 el Anuario explicita que sólo se recogen datos de las FFCCSE (CNP y GC), y en 2005 que se excluyen datos de la Comunidad Autónoma de Madrid; en 2009, 2010 y 2011 no se registran datos sobre número de participantes. Por otra parte, en 2010 y 2011 dejan de recogerse datos acerca de las manifestaciones no comunicadas (ni número de manifestaciones, ni de participantes).

¹⁵ A partir de 2004 dejan de recogerse datos acerca de las barricadas o las ocupaciones, que venían recogiendo desde 1998.

Tabla 3: Detenciones, actuación de las FFCCS y heridos en manifestaciones comunicadas y no comunicadas (1998-2011)

	Detenciones		Actuación FFCC		Heridos	
	Comunicada	No comunicada	Comunicada	No comunicada	Comunicada	No comunicada
1998	2	21	2	41	3	9
1999	2	21	2	41	3	9
2000	11	36	10	45	9	14
2001	-	-	-	-	-	-
2002	-	-	-	-	-	-
2003	7	13	30	55	8	10
2004	1	5	9	50	2	18
2005	4	11	6	6	6	2
2006	7	40	13	28	3	48
2007	0	3	1	12	0	2
2008	8	5	6	21	0	6
2009	19	37	6	11	10	1
2010	24	-	15	-	0	-
2011	1	-	17	-	7	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el Ministerio de Interior (Anuarios 1998 a 2011).

Al intentar extraer algunas conclusiones de la tabla anterior surgen algunos problemas:

- a) Las explicaciones que proporciona el Ministerio como encabezamiento de los datos son insuficientes. No se explica, por ejemplo, cuáles son las “actuaciones de las FFCCS” relevantes en este contexto ¿la simple presencia de agentes? ¿la negociación con los manifestantes? ¿una carga policial? Todas ellas son actuaciones policiales de muy distinto signo, pero no podemos saber a cuáles se refieren las estadísticas.
- b) No siempre se recogen datos de todos los territorios¹⁶.
- c) Como en las cifras totales, también en relación con las incidencias, a partir de 2010 dejan de recogerse las referidas a manifestaciones no comunicadas. Esto es un problema porque como se refleja en la Tabla 3, la mayoría de incidencias parecían producirse en este tipo de manifestaciones.
- d) Las estadísticas reflejan algunas disonancias difíciles de explicar¹⁷.
- e) Las incidencias en manifestaciones prohibidas o no se mencionan o son poco verosímiles¹⁸

¹⁶ En 2000 sólo se recogen datos de las FFCCS del Estado, no de otras policías, y en 2005 se excluyen datos de la Comunidad Autónoma de Madrid.

¹⁷ Por ejemplo, las cifras en todas las incidencias (recogidas y no recogidas en la Tabla 3) son idénticas para 1998 y 1999; es posible, pero extraño, que esto haya sido así en la realidad; por otra parte, los cortes de tráfico en las manifestaciones no comunicadas, pasan de 841 en 1998 a 172 en 2009 (último año registrado); mientras que en las manifestaciones comunicadas pasan de 239 a 233 en las mismas fechas.

Por otra parte, las tablas que desglosan incidentes por Comunidades Autónomas, que no reproducimos, recogen que en algunas de ellas (Madrid, Canarias, Murcia, La Rioja, Ceuta y Melilla) se registran 0 incidencias en los años 2009, 2010 y 2011, mientras que Catalunya acumula 236, 144 y 141 de todas las incidencias registradas en esos años (un 30,1%, 46,7% y 40,5% respectivamente del total registrado). Estos datos pueden significar distintas cosas: pueden reflejar que el control policial de las manifestaciones en Catalunya es especialmente conflictivo; puede deberse a la distinta forma de recoger estadística por parte del CNP y por parte de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra; o puede responder a distintos niveles de rigor y transparencia en la recogida y envío de estadísticas para la elaboración de los Anuarios.

Al comparar los datos sobre manifestaciones y sobre incidencias se tiende a subrayar lo pacífico de las manifestaciones (Guillén 2012, con datos sobre Catalunya). Sin pretender poner en duda que la mayoría de manifestaciones transcurren de forma pacífica y que en la mayoría de los casos la tarea de la policía se limita a facilitar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación de los que protestan, de las observaciones anteriores surgen dudas suficientes que invitan a buscar fuentes alternativas de datos para verificar la fiabilidad de los datos oficiales y para poder realizar una aproximación más informada al modelo de control de protestas.

3.2. Otras fuentes de datos

a) La prensa escrita como fuente de datos para el estudio de las protestas sociales

La prensa escrita constituye uno de los recursos básicos en los estudios sobre movimientos sociales y sus protestas (EARL *et al.*, 2003; SOULE/DAVENPORT, 2009), también en nuestro país (RÍO, 2008). Precisamente por ello diversos trabajos abordan los problemas que presenta esta fuente. Aquí recogemos los relevantes para el estudio del control policial de las protestas, dejando de lado los que no inciden directamente en nuestra investigación (como el amplio debate sobre la fiabilidad de los cálculos de asistencia a las manifestaciones que aparecen en la prensa).

El recurso a la prensa escrita como fuente para el estudio del control policial de las protestas presenta dos tipos de problemas, los sesgos de *selección* y los sesgos de *descripción* (OLIVER/MYERS, 1999; OLIVER/MANEY, 2000; EARL *et al.*, 2004; ORTIZ *et al.*, 2005; SOULE/DAVENPORT, 2009:9). Los sesgos de selección se deben a que no todas las protestas son recogidas en un medio determinado, y además es posible "que las que se recogen no sean una muestra aleatoria de los eventos que realmente han tenido lugar"

¹⁸ Así, no hay espacio para ellas entre 1998 y 2002; en 2003 y 2004 hay espacio para las manifestaciones prohibidas, pero no cifras sobre las mismas. Respecto de datos poco verosímiles, ver por ejemplo 2005 y 2006, en que las únicas incidencias en las manifestaciones prohibidas son 3 y 2 cortes de tráfico respectivamente, pero ninguna detención o actuación de las FFCCS.

(SOULE/DAVENPORT, 2009:9). En este sentido, los periódicos tienden a recoger en mayor medida las protestas más intensas, con mayor participación, mayor violencia y más detenciones (OLIVER/MANEY, 2000; ORTIZ *et al.*, 2005; SOULE/DAVENPORT 2009).

Los sesgos de descripción, por su parte, se refieren a la exactitud de las noticias respecto a los hechos realmente sucedidos durante la protesta. La mayoría de autores coinciden en que los “hechos concretos” sobre el evento (*hard news items*), como las tácticas policiales y formas de protesta empleadas o el número de detenciones, generalmente se reflejan de manera ajustada en la noticia (EARL *et al.*, 2003:588-589; RIO, 2008; SOULE/DAVENPORT, 2009:9). Los estudiosos consideran que la prensa es fiable en este sentido porque emplea como fuente periodística a las autoridades y sus agentes más que a otras posibles fuentes alternativas y radicales (EARL *et al.*, 2003).

Los sesgos de selección, sin embargo, hacen que la prensa no sea una fuente válida para establecer, por ejemplo, series temporales e inferir de un número mayor o menor de noticias en el tiempo la existencia de un número mayor o menor de manifestaciones, puesto que ello no necesariamente es el resultado del reflejo de las ocurridas, sino de cambios en las pautas de publicación sobre estos eventos (RIO, 2008:75).

En el presente trabajo recurriremos a la prensa únicamente como fuente alternativa de hechos concretos, como detenciones y heridos, con el fin de verificar la hipótesis de que se ha producido un número *mayor* de incidencias que el recogido en las estadísticas oficiales, por lo que las estadísticas publicadas por el Ministerio son incompletas.

Para ello hemos seleccionado las noticias aparecidas en el diario El País durante los años 2009, 2010 y 2011 bajo los encabezamientos “policía antidisturbios”, “manifestaciones” y “protestas sociales”. Se han leído los titulares de todas las noticias resultado de esta búsqueda: 46 titulares para “policía antidisturbios”, 725 titulares para “manifestaciones” y 2.542 titulares para “protestas sociales”. Ello ha permitido seleccionar las noticias que han servido para elaborar la base de datos que se emplea en este trabajo. El criterio de selección de las noticias ha buscado incluir aquellas protestas que pueden considerarse un ejercicio del art. 21 de la CE (y cuyos datos, por tanto, serían susceptibles de ser incluidos en el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior). Así, se han seleccionado las noticias sobre concentraciones y manifestaciones de más de 20 personas que tienen lugar en España. Se han excluido artículos de opinión, noticias sobre los días previos a las concentraciones y las noticias relacionadas con protestas con un escaso número de personas o que se producen en el interior de viviendas. También se ha excluido de este cómputo las incidencias producidas durante desalojos de inmuebles ocupados como forma de protesta, salvo cuando la ocupación es temporal y se produce en el contexto de una manifestación¹⁹. Con

¹⁹ De este modo se incluyen, por ejemplo, las incidencias relativas a la ocupación del edificio de la Bolsa en Barcelona producida en el transcurso de una manifestación (El País 10/11/2011, “Miembros de la candidatura Anticapitalistes irrumpen en la Bolsa de Barcelona”), pero se excluyen, por ejemplo, las 17 identificaciones y 5 imputados por resistencia en el desalojo de un edificio ocupado por el 15M en Barcelona (El País 30/11/2011, “La policía desaloja un edificio ocupado por el 15M en Barcelona”) así como las incidencias producidas durante las obstaculizaciones a las ejecuciones hipotecarias por parte de

este criterio se han seleccionado y leído un total de 16 noticias sobre “antidisturbios”, 189 sobre “manifestaciones” y 701 sobre “protestas sociales”. De esta lectura 9 noticias sobre “antidisturbios”, 29 noticias sobre “manifestaciones” y 62 noticias bajo el encabezamiento de “protestas sociales” han servido como base para extraer los datos concretos que buscábamos: detenciones, heridos y cargas policiales. Después de la lectura de una muestra de estas noticias se ha decidido incluir las identificaciones por la frecuencia con la que aparecen y por sus consecuencias para los manifestantes (puesto que presumiblemente se realizan a efectos de sancionarlos por la comisión de una infracción administrativa).

b) Las “incidencias” en las manifestaciones según la prensa escrita

La siguiente tabla recoge un resumen de los datos obtenidos del conjunto de noticias de El País descrito en el apartado anterior, respecto a detenciones, heridos, cargas policiales²⁰ e identificaciones:

Tabla 4: Detenciones, heridos, cargas policiales e identificaciones (El País, 2009-2011)

	Detenciones	Heridos	Heridos policías	Cargas	Identificaciones
2009	164	120	54	4+	48 ²¹
2010	89	85	30	1	51
2011	97	267	91	10	197

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en el diario El País.

La tabla 5 refleja las incidencias análogas, tal como vienen recogidas por el Ministerio del Interior en sus Anuarios Estadísticos.

Tabla 5: Detenciones, heridos, actuaciones de las FFCCS (Ministerio del Interior)

	Detenciones	Heridos	Actuación FFCC
2009	56	11	17
2010*	24	0	15
2011*	1	7	17

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en los Anuarios 2009 a 2011 del Ministerio del Interior (*en los anuarios de 2010 y 2011 no se recogen datos sobre manifestaciones no comunicadas).

La revisión de la base de datos de noticias y la comparación de las dos tablas anteriores permite realizar las siguientes consideraciones:

a) Los datos publicados por los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior *no se ajustan a los datos aparecidos en la prensa*. Asumiendo que la prensa (especialmente un periódico de ámbito nacional) no recoge todos los incidentes y dado que los criterios que hemos aplicado para la selección de hechos relevantes son restrictivos, puede afirmarse que

la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (por todas, El País 16/06/2011, “Así paraliza un desalojo Barcelona”).

²⁰ Únicamente cuando la noticia menciona la palabra “cargas”, por lo que no se han computado los “enfrentamientos” o “colisiones” entre policías y manifestantes ni la “dispersión” de las manifestaciones.

²¹ Únicamente se incluyen datos cuando la noticia menciona el número exacto de identificaciones; no se recogen, por tanto, aquellos supuestos en que la noticia únicamente menciona que tuvieron lugar “identificaciones” (5 en 2009, 2 en 2010 y 4 en 2011).

las cifras que surgen de la revisión de noticias son posiblemente inferiores a las cifras reales de detenciones, identificaciones, cargas y heridos. Si esto es así, la distancia entre los datos reflejados por el Ministerio y la realidad es todavía mayor.

Algunas Comunidades Autónomas en particular, como la de Madrid, presentan importantes problemas en la recogida de datos. Mientras para 2009, 2010 y 2011 se publican 0 incidencias en los Anuarios, la revisión ha permitido constatar 174 incidencias en ese periodo de tiempo, únicamente en la categoría de detenciones. Es posible que esta disparidad responda a que la clasificación de las detenciones y otras incidencias sea distinta en esas Comunidades Autónomas; así, las detenciones ocurridas en el transcurso de manifestaciones por delitos de resistencia, desobediencia o atentado podrían estarse computando con el total de detenciones practicadas por la policía y no bajo el epígrafe específico sobre afectación de los derechos fundamentales ex art 21 CE. Si ello fuera así, debería clarificarse en las explicaciones que los Anuarios ofrecen sobre los datos.

b) Cabe lamentar que los Anuarios Estadísticos hayan dejado de recoger desde 2010 *los datos* relativos a las *manifestaciones no comunicadas*. Estas manifestaciones constituyen también un ejercicio legítimo del derecho de reunión y manifestación, pues ya en el propio texto constitucional se especifica que el ejercicio del derecho de reunión *no necesitará autorización previa* (art. 21.1 CE). Una parte considerable de los movimientos sociales de mayor importancia en los últimos años en nuestro país de forma deliberada y consciente no comunica sus movilizaciones a la autoridad gubernativa, salvo las grandes manifestaciones (Comunicado de la Comisión Legal Sol, 7 de abril 2013²²). Esta opción del Ministerio invisibiliza estadísticamente una parte considerable del ejercicio del derecho de reunión y manifestación en nuestro país.

c) La revisión de la base de datos de noticias ha puesto de manifiesto que las *identificaciones* son un elemento relevante en el control policial protestas. Las identificaciones constituyen restricciones a la libertad amparadas legalmente por el art. 11 LO 2/1986 y por el art. 20 LO 1/1992. El Ministerio del Interior refleja para el periodo en que nos hemos centrado, y bajo el epígrafe 1.1.4. “Actuaciones en materia de protección de la seguridad ciudadana (LO 1/1992)” el número total de identificaciones practicadas en el país, desglosando las que tienen lugar en la vía pública y aquéllas cuya práctica requiere un desplazamiento a comisaría. No se especifican los motivos de la identificación. Ello resulta un problema porque el acceso a datos precisos sobre la motivación de las identificaciones, las personas sobre las que recaen y los agentes que las practican pueden resultar una forma útil de controlar que se realicen para las finalidades legalmente previstas, y no de forma aleatoria o coactiva sobre ciertos colectivos (GEPC, 2012).

Aunque en la amplia mayoría de noticias no se recogen estos detalles, en ocasiones las noticias detallan que las identificaciones se practican con el objeto de imponer sanciones administrativas o de perseguir penalmente a los identificados. Cabe pensar que una parte

²² Disponible en <https://legal15m.wordpress.com/2013/04/07/reabriendo-el-debate-sobre-el-ejercicio-del-derecho-fundamental-de-reunion/> [última consulta 26/09/2013].

de las sanciones administrativas que se van a imponer en este contexto pueden tener relación con infracciones de la LO 9/1983, reguladora del derecho de reunión. Los Anuarios recogen estas infracciones también bajo el epígrafe 1.1.4. “Actuaciones en materia de protección de la seguridad ciudadana (LO 1/1992)”. Así, respecto del derecho de reunión, se publican los siguientes datos, que recogemos para los años 2009 a 2011.

Tabla 6. Infracciones administrativas (LO 9/1983 en relación con la ley orgánica 1/1992)

	Incumplimiento LO 9/1983	Negativa disolución	Sanciones impuestas
2009	766	1765	524
2010	2042	822	561
2011	2958	743	376

Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior (2009 a 2011).

El Anuario no ofrece suficiente explicación sobre el significado de estos datos. Cabe aventurar que las cifras ofrecidas para “Incumplimiento de la LO 9/1983, de 15 de julio (art. 23.c) LO 1/1992” y “Negativa a la disolución (art. 23.d) LO 1/1992” se refieren a expedientes abiertos al respecto, mientras que “Sanciones impuestas” son las sanciones efectivamente impuestas ¿para ambos tipos de expedientes? Por otra parte, no podemos saber cuántas de estas sanciones responden a expedientes iniciados con identificaciones practicadas en las manifestaciones, ni cuantas identificaciones practicadas en las manifestaciones suponen la apertura de estos expedientes sancionadores. Debido a la cantidad de expedientes, las sanciones en las que pueden terminar y su posible efecto disuasorio sobre el ejercicio del derecho fundamental a la reunión y manifestación, esta cuestión merece mayor atención en el futuro.

De la lectura de los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior a la vista de los datos alternativos recabados de la prensa escrita cabe, en resumen, *concluir la inexactitud, insuficiencia e inconsistencia en el tiempo de los primeros*. Existe ya una literatura considerable y sólida acerca de los problemas de las estadísticas oficiales sobre delincuencia en España (entre otros García España/Pérez Jiménez 2004; Barberet 2005; Serrano Gómez *et al.* 2006; Aebi/Linde 2010; Fernández Molina 2013). A la falta de precisión y transparencia de los datos sobre delincuencia denunciada públicamente por los criminólogos españoles (Díez Ripollés *et al.* 2010) sólo cabe añadir que la misma se extiende también a los datos acerca del ejercicio del derecho de reunión y las infracciones administrativas relacionadas con el mismo²³.

²³ La asociación no gubernamental *Access for Rights* ha planteado de forma simultánea en 41 países de la región del Consejo de Europa una petición a las autoridades de Interior para que se hagan públicos datos esenciales sobre orden público (desde instrumentos que pueden emplearse hasta la formación de los integrantes de las unidades especializadas y los resultados de los procesos de evaluación). Para ver una copia de la solicitud, http://www.access-info.org/documents/Access_for_Rights/Protest_request_Albania_Feb_13.pdf.

Para un seguimiento de la solicitud española y las respuestas obtenidas del Ministerio del Interior, ver <http://www.tuderechoasaber.es/es/request/los equipamientos y las acciones> [última consulta 26/09/2013].

3.3. Modelo de orden público en España

En este apartado trataremos de valorar si el control policial de las protestas políticas en España responde a alguno de los modelos descritos en la primera parte de este trabajo, por lo que regresaremos a las distintas dimensiones allí recogidas.

El marco general establecido por la Constitución (en particular, art. 104 CE, que define la misión constitucional de las fuerzas y cuerpos de seguridad, en relación con art. 21 CE sobre el derecho de reunión y manifestación), y por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión crea un contexto garantista. En él la misión policial fundamental es la protección del ejercicio de los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el de reunión y manifestación. Adicionalmente, la regulación constitucional del derecho de reunión establece que el ejercicio del mismo no estará condicionado a una autorización previa (art. 21.1 CE), por lo que la ley se limita a establecer un proceso de *comunicación* de las entidades convocantes de la manifestación a las autoridades gubernativas. De acuerdo con una interpretación *favor libertatis* puede ejercerse el derecho fundamental sin necesidad de recurrir a la misma.

Como reflejan algunas de las actuaciones recogidas en la base de datos de noticias, cierto *nivel de alteración de la convivencia* es inevitable y tolerado ante el ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Esto es así respecto de manifestaciones convencionales, como las celebraciones del 1^a de Mayo de los sindicatos mayoritarios (El País 22/11/2009, “Anatomía de una manifestación”), pero también respecto de protestas más transgresoras. La ocupación de la Plaza del Sol en Madrid durante 79 días en 2011 o el desvío del tráfico para facilitar protestas no comunicadas atestiguarían esta actitud (El País 07/08/2011 “Los tres días que Sol estuvo cerrado”).

La *comunicación* entre policía y convocantes de protestas se produce en nuestro sistema por el proceso de comunicación establecido en la LO 9/1983, que conlleva la existencia de negociaciones previas entre manifestantes y policía. Durante este proceso los manifestantes comunican y fijan con las autoridades (Delegación del gobierno, policía local, CNP o policía autonómica relevante) los objetivos de las protestas, las estimaciones sobre el número de manifestantes, el recorrido y otros elementos de la manifestación o concentración.

Más allá de este proceso marco, algunos elementos ponen de manifiesto la existencia de una especial voluntad de potenciar los aspectos centrados en la comunicación alrededor del orden público, por lo menos en el ámbito catalán. La creación en el cuerpo de Mossos d'Esquadra, del *Área de mediación, negociación y responsabilidad social corporativa*, por el Decreto 415/2011, de 13 de diciembre, de estructura de la función policial de la Dirección General de Policía es un elemento en esta dirección²⁴. Esta voluntad se reflejó, por ejemplo, en el mantenimiento, antes de la huelga general de 14/11/2012 de numerosas reuniones con las asociaciones y sindicatos que convocantes, tanto sindicatos tradicionales, como CCOO, UGT como sindicatos y entidades más transgresoras (GILLHAM/NOAKES 2007),

²⁴ Para un marco teórico sobre este desarrollo ver AYGUAENOSA (2009).

como la CGT, el 15M o los yayoflautas (Diari de Girona, 14/11/2012; en la misma dirección GODIAC 2013a, y fuera de Catalunya El País 22/11/2009). La participación del Instituto de Seguridad Pública de Catalunya en el proyecto europeo *Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*²⁵ atestigua asimismo este interés de las autoridades de interior por el diálogo como forma de gestión de las protestas.

El punto de partida, pues, es la consideración de que el papel de la policía respecto de la mayoría de protestas que tienen lugar en España es de facilitación del ejercicio del derecho a la libertad de reunión y manifestación, comunicación con los manifestantes y tolerancia de cierto nivel de disrupción de la convivencia ciudadana. Estos elementos acercarían el control policial de las protestas en nuestro país al modelo de gestión negociada. Sin embargo, ciertos elementos nos llevan a matizar esta consideración:

1) *Identificaciones y sanciones administrativas*. Las sanciones administrativas pueden imponerse, de acuerdo con la LO 1/1992, de seguridad ciudadana, en relación con la LO 9/1983, del derecho de reunión, entre otros motivos, por no mantener el buen orden en las manifestaciones, no disolver una manifestación cuando concurren los presupuestos para ello o celebrar una manifestación no comunicada a las autoridades. Los datos publicados por el Ministerio del Interior no permiten inferir conclusiones fiables²⁶ acerca del recurso al Derecho administrativo para sancionar infracciones relacionadas con el ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Sin embargo, el uso del derecho administrativo sancionador podría tener como consecuencia un efecto disuasorio de las protestas, lo que podría suponer una tensión para el ejercicio del derecho de manifestación y reunión.

Los movimientos sociales no siempre comunican sus protestas²⁷. Ello es resultado de su postura de desobediencia y de considerar que el procedimiento de comunicación es una

²⁵El proyecto "*Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*" (GODIAC), ha sido financiado por el programa de la Comisión Europea sobre Prevención y Lucha contra la Delincuencia del programa general de la UE 2007-2013 sobre Seguridad y Protección de los Derechos Civiles. Cuenta con 20 socios de 11 países europeos, entre ellos el Institut de Seguretat Pública del Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya. Este proyecto busca identificar y diseminar buenas prácticas de comunicación y diálogo para evitar o minimizar problemas de orden público en manifestaciones y aumentar el conocimiento sobre los manifestantes, su ideología, movilidad y estrategias en relación con la policía (GODIAC, 2013b).

²⁶ Durante algunos años no se publican datos (1998-1999), para otros años se publican datos sin desglosar por comunidades autónomas y proporcionando cifras genéricas (2000, 2001), y en otras ocasiones los encabezamientos bajo los que se incluyen los datos no coinciden con el resto de años (2002, se recogen expedientes incoados por "reunión y manifestación", "provocación de reacciones en el público que alteran la seguridad ciudadana (art. 23h LO 1/1992)", "desórdenes graves en vías o establecimientos (art. 23 n) LO 1/1992), así como el número de sanciones impuestas). Por otra parte, durante el periodo de tiempo en que se ofrecen datos que permiten mayor grado de comparación (2003-2011) al observar las cifras por Comunidades Autónomas o por Provincias, se encuentran datos difíciles de explicar (ver sólo a modo de ejemplo los 0 expedientes y sanciones en Barcelona en 2010); además, al dejarse de recoger durante 2010 y 2011 cifras sobre manifestaciones no comunicadas, no podemos saber si el aumento de expedientes en los últimos años está relacionado con un aumento del número de manifestantes y manifestaciones o con un uso más intenso de la posibilidad de sancionar.

²⁷ Lo que conciben como un ejercicio de desobediencia y es una elección deliberada y consecuencia de sus planteamientos ideológicos (ver <https://legal15m.wordpress.com/2013/04/07/reabriendo-el-debate-sobre-el-ejercicio-del-derecho-fundamental-de-reunion/> [última consulta 26/09/2013]).

formalidad que no debe coartar el ejercicio de un derecho fundamental y que además en la práctica opera como un mecanismo de cuasi-autorización (Comisión legal Sol 7 abril 2013²⁸). Los resultados de las investigaciones realizadas en Inglaterra al respecto apuntan que los procesos de autorización y comunicación pueden acabar convirtiéndose en formas sutiles de *controlar* protestas, más eficaces para mantener la legitimidad del modelo de orden público que formas de control basadas en la confrontación o el uso de la fuerza (D. WADDINGTON, 1998; PAJ WADDINGTON 1998).

La inquietud que muestran los movimientos sociales hacia una posible utilización de las sanciones administrativas como forma de disuadir a los manifestantes de protestas no convencionales, y por lo tanto de coartar el ejercicio de un derecho fundamental (Comisión Legal Sol 28/10/2013²⁹), merita, como hemos defendido con anterioridad, mayor claridad y rigor en la administración respecto de la publicación de datos, así como el estudio de los mismos.

2) *Intolerancia de la disrupción*. Los movimientos sociales han denunciado la práctica policial de disolver con fuerza manifestaciones pacíficas comunicadas cuando ha transcurrido el tiempo fijado previamente con las autoridades para su finalización (Comisión Legal Sol 7/04/2013). Esta práctica también puede atestigüarse en los Informes del Defensor del Pueblo (2012). En este contexto y para un caso análogo (Palma de Mallorca 13/05/2012), el Defensor del Pueblo recuerda que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha fallado que la dispersión de manifestantes que no suponen un riesgo para el orden público, incluso en los casos de manifestación no comunicada, privaría de contenido el art. 11 del Convenio de Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1979. Y seguidamente subraya que “disolver una manifestación por el solo motivo de que se haya superado en algún tiempo la hora prevista para su finalización, supone una restricción no justificada del derecho de reunión pacífica y sin armas” (DEFENSOR DEL PUEBLO 2012:138).

En un plano más general, declaraciones de responsables políticos y resoluciones administrativas negativas en el contexto del procedimiento de comunicación de manifestaciones apuntan en la dirección de una creciente intolerancia a la disrupción que implica el ejercicio de este derecho. Esto se refleja, por ejemplo, en el caso de las declaraciones de la Delegada del Gobierno en Madrid señalando la conveniencia de abrir un debate para “modular” el ejercicio del derecho de reunión y manifestación con el fin de racionalizar el uso del espacio público en las ciudades (El País 04/10/2012, “El derecho de reunión se ejerce molestando”). O en las sentencias del orden contencioso administrativo que revocan resoluciones de la Delegación del Gobierno en Madrid que, apelando a argumentos relacionados con la disrupción del espacio público, modifican itinerarios de manifestaciones propuestos por convocantes (El País 29/03/2012, “Tres sentencias desautorizan el intento del Gobierno de restringir las protestas”).

²⁸ <https://legal15m.wordpress.com/2013/04/07/reabriendo-el-debate-sobre-el-ejercicio-del-derecho-fundamental-de-reunion/> [ultima consulta 26/09/2013].

²⁹ <http://legal15m.wordpress.com/2012/10/28/balance-sobre-las-sanciones-administrativas/> [ultima consulta 26/09/2013].

3) *Recurso a las detenciones*. El recurso a las detenciones preventivas en España fue atestiguado durante las contracumbres de 2001-2 (MCKIM/BENETT, 2009; HIMC, 2009; DELLA PORTA *et al.*, 2006). Nuestra base de datos no ha permitido observar esta práctica, pero sí la realización de numerosas detenciones por delitos de desobediencia, resistencia, atentado y desórdenes públicos durante el periodo observado (por ejemplo El País 29/03/2011, 23/12/2011 y 28/05/2011). Es necesario analizar si estas detenciones se ajustan al carácter instrumental que debe tener toda detención para un posterior proceso penal (RAMÍREZ ORTIZ/VARELA CASTEJÓN, 2008) y verificar que no se estén empleando como instrumento para el restablecimiento del orden público mediante la incapacitación temporal de los manifestantes más problemáticos para la policía o como forma de intimidación de otros manifestantes.

4) *Forma e intensidad del uso de la fuerza para controlar manifestaciones*. En años recientes han tenido lugar episodios en los que la fuerza policial ha sido empleada de forma excesiva (sólo a modo de ejemplo: manifestación de estudiantes de secundaria en Valencia (20/02/2012); desalojo de Plaza de Catalunya en Barcelona (27/05/2011) o carga policial en Atocha, Madrid, el 25/09/2012). Ello viene reflejado en la actividad del Defensor del Pueblo y del Síndic de Greuges, recogida en sus respectivos informes (Defensor del Pueblo 2012:135-138; Síndic de Greuges 2011:210-211). El Síndic de Greuges observa, por ejemplo, “falta de proporcionalidad” y “contundencia inadmisibles en el uso de la fuerza” respecto del desalojo de la Plaza de Catalunya el 27/05/2011. La revisión de la base de datos de noticias permite afirmar que esta violencia se produce casi siempre sobre manifestantes que podrían considerarse transgresores, o bien con motivo de protestas transgresoras. No siempre se trata de reacciones policiales para contener episodios de violencia, sino que hay casos de uso de la fuerza contra manifestantes que se resistían pacíficamente a cumplir órdenes (desalojo de la Plaza de Catalunya el 27 de mayo de 2011, El País “Puig enciende a los indignados” 27/05/2011).

5) *Diferenciación entre manifestantes ‘pacíficos’ y manifestantes ‘violentos’ por parte de los responsables policiales*. Los primeros “tienen todo el derecho a manifestarse”. Los segundos, en cambio, deben ser objeto de una respuesta policial contundente. Estos “manifestantes violentos” dejan de concebirse como sujetos activos del derecho de reunión y manifestación, para pasar a ser considerados delincuentes autores de violencia urbana, equiparables a los hinchas deportivos que provocan destrozos en las celebraciones. Este es el discurso reflejado, por ejemplo, en las palabras de la Delegada del Gobierno en Madrid, que divide los manifestantes entre pacíficos y no pacíficos, que son los “que alientan a la mayoría... a cometer actos ilegales como asaltar instituciones, perturbar la paz y la convivencia u ocupar ilícitamente el espacio público” (El País 5/08/2011 “El Gobierno advierte de que usará de nuevo la máxima firmeza si hay violencia”). Contra ellos, se defiende y legitima un arsenal mayor y más contundente de respuestas represivas.

Estos discursos pueden estar traduciendo cierta incompreensión de las dinámicas de la protesta por parte de estos grupos y del significado que puedan tener diversas formas de desobediencia en las mismas (por ejemplo la ocupación del espacio público para celebrar

asambleas, o la ocupación de espacios simbólicos como la Bolsa de Barcelona o el Casino de Madrid).

Aunque esta división entre manifestantes legítimos y no legítimos y sus posibles repercusiones en las actuaciones policiales y en la opinión pública deben ser estudiadas con mayor profundidad, puede sostenerse que existe cierto paralelismo con el tratamiento que reciben los manifestantes transgresores en el modelo de incapacitación selectiva.

6) *Recurso a los agentes de paisano, a agentes infiltrados y a la vigilancia como estrategias de control de las protestas.* Estos son quizá los extremos más difíciles de verificar, por la naturaleza encubierta de estas formas de trabajo policial y por la reticencia de los cuerpos policiales a informar sobre los mismos. Las dificultades de conocer estas actividades por parte de funcionarios públicos se extienden al mismo Defensor del Pueblo, que en su informe de 2012, y en relación a la actuación policial de 25/09/2012 en las protestas alrededor del Congreso de los Diputados³⁰, recogió lo siguiente:

“Los comparecientes afirman que agentes de paisano mezclados con los manifestantes “iniciaron los altercados para aumentar la tensión y romper el curso pacífico de los acontecimientos” y que la actuación policial fue desproporcionada.

En la respuesta remitida por la Dirección General de la Policía se afirma que los agentes de paisano desplegados entre los manifestantes tenían únicamente la misión de informar de posibles movimientos “proviolentos”, aislar los conflictos que afectasen a la seguridad de los manifestantes y el dispositivo preventivo policial y asegurar que las sesiones parlamentarias se celebrasen sin interrupción alguna. En contradicción con lo anterior, el informe remitido por la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid afirma que no existe constancia ni se han aportado pruebas de la existencia de agentes de paisano infiltrados entre los manifestantes. Esta investigación sigue abierta para aclarar este extremo y extraer conclusiones sobre la corrección o no de la actuación policial (12037602).” (Informe del Defensor del Pueblo 2012:136).

Otras fuentes parecen confirmar que como sucede en los países de nuestro entorno cultural, también en nuestro contexto se emplean agentes infiltrados en los movimientos de protesta (HAYES, 2009; El Público 26/09/2012 “Ya sé que el Gobierno lo niega, pero sí que tenemos infiltrados”) y se recogen de forma sistemática datos sobre personas potencialmente transgresoras vinculadas a los movimientos sociales (El País 29/07/2013 “La izquierda denuncia que los Mossos utilizan archivos ilegales”).

7) *Intercambio de información entre agencias sobre manifestantes y grupos.* El intercambio de información sobre protestas y manifestantes transnacionales “violentos” surge en la Unión Europea en el contexto de la creciente equiparación entre manifestantes y terroristas; la existencia de definiciones muy amplias de terrorismo en los instrumentos normativos europeos permite incluir a los manifestantes en esta categoría (STATEWATCH/ACCESS TO RIGHTS, 2011). Existen ya los instrumentos legales que facilitan el intercambio de información entre autoridades policiales, judiciales y de seguridad³¹. Existe además la

³⁰ Ver en relación con esta cuestión El País (26/09/2012 “¡Que soy compañero, coño!”).

³¹ Ver además sistemas Sistema de Información de Schengen, SIS, y más recientemente SIS II, que mejora y sustituye al anterior http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_es.htm [última consulta

propuesta de la creación de una base de datos centralizada para recoger actividades de “manifestantes violentos” y vigilar de forma intensiva a los movimientos “radicales” (extrema izquierda, extrema derecha, islamistas, nacionalistas, antiglobalización) (BUNYAN, 2010).

“...[A] pesar de que se garantice públicamente lo contrario [mediante declaraciones políticas sin vinculación legal], los Estados miembros han dejado abierta la posibilidad de aplicar la legislación terrorista a las protestas” (HAYES, 2009:87). La participación de España en estos intercambios, y los desarrollos europeos bilaterales y multilaterales en esta materia deben ser objeto de estudio.

8) *Control del espacio y las fronteras como forma de control de protestas.* Dos desarrollos distintos parecen acercar el control de algunas protestas en España al modelo de incapacitación selectiva. Por una parte, y otra vez en relación con la Unión Europea, la posibilidad recogida en el apartado segundo del artículo 2 del Convenio de Schengen permite a los Estados Schengen restablecer controles fronterizos durante un período limitado “cuando la política pública o la seguridad nacional lo requieran [...]”, cosa que se hace de forma habitual durante las manifestaciones internacionales en la zona Schengen impidiendo la entrada incluso a ciudadanos de la UE (HAYES 2009:84; DELLA PORTA/REITER, 2006).

Por otra parte, episodios recientes reflejan el concepto de *zonas de exclusión* en diversas protestas. Por ejemplo, el cierre policial de la Plaza del Sol de Madrid durante los tres días posteriores a su desalojo el 2 de agosto de 2011, que afectó no únicamente a integrantes del 15M, sino a vecinos y comerciantes de la zona (El País 07/08/2011 “Los tres días que Sol estuvo cerrado”) o el anillo de protección establecido alrededor del Congreso de los Diputados en las protestas de 25/09/2012.

Las observaciones anteriores recogen ejemplos de actuaciones más vinculadas al modelo de incapacitación selectiva que a un modelo de gestión negociada. No puede afirmarse que el de incapacitación selectiva es el modelo dominante en España; además son necesarios estudios específicos sobre los distintos elementos observados, así como el recurso a fuentes a las que hasta el momento no se ha tenido acceso, como los protocolos de actuación de los cuerpos policiales. Sin embargo, sí que parecen haber indicios suficientes como para sostener que la ‘gestión negociada’ de las protestas convive con formas de control policial distintas aplicadas a manifestantes más incómodos, desarrollándose de este modo un modelo híbrido de control.

26/09/2013], aunque no se han publicado datos acerca de cuantos manifestantes están incluidos en la base de datos SIS (HAYES 2009).

4. Conclusiones

En el primer apartado se han expuesto los tres modelos de control policial de protestas descritos por la literatura especializada: fuerza intensificada, gestión negociada y, más recientemente, incapacitación selectiva. La investigación actual se centra en tratar de determinar hasta qué punto estrategias policiales más duras han sustituido a formas más negociadas de gestión. Parece haber bastante acuerdo en que se estas formas de control más duras se centran en manifestantes 'transgresores'.

En un segundo apartado hemos repasado algunas de las estadísticas que el Ministerio del Interior publica sobre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, con el fin de suministrar algunos datos básicos sobre el control de manifestaciones en España. Además de contener inconsistencias que hacen imposible la realización de series temporales completas, estas estadísticas resultan poco fiables. Para verificarlo hemos recurrido a la prensa escrita como fuente alternativa de datos. Aunque este recurso no permite reconstruir un panorama representativo de todas las protestas que han tenido lugar en un determinado periodo de tiempo, sí ha permitido constatar la inexactitud de las estadísticas oficiales especialmente en su forma de recoger hechos concretos, como las detenciones o el número de heridos.

Finalmente, hemos tratado de definir el modelo policial de control de protestas en España. Hemos partido de la consideración de que para la mayoría de protestas se sigue un modelo de gestión negociada. Sin embargo, se han expuesto diversas consideraciones que permiten afirmar que, en el caso de protestas transgresoras, se están empleando formas de control policial más duras, próximas al modelo de incapacitación selectiva descrito por GILLHAM/NOAKES (2007). Conviven, pues dos tendencias distintas en este ámbito, con la facilitación y negociación de protestas tradicionales o contenidas, y de estrategias más duras para protestas transgresoras. El tipo de estrategias descritas tienden a limitar cómo los ciudadanos expresan sus opiniones políticas y "sitúan en la policía el poder de configurar el campo de la protesta" mediante intervenciones unilaterales y si es necesario coactivas (DELLA PORTA/REITER, 2006:183). En última instancia, estas estrategias tienen un coste social elevado en términos de legitimidad de la policía y por extensión del Estado.

Por diversas consideraciones, las conclusiones de este trabajo son necesariamente provisionales: el control policial de protestas depende de muchos elementos y variables, algunos de los cuales escapan a nuestro conocimiento, como los protocolos de actuación de las fuerzas de seguridad en la materia, que consideramos esenciales y a los que no hemos tenido acceso, o las dinámicas y culturas internas de los distintos cuerpos y unidades policiales. Esperemos que trabajos posteriores, más concretos, puedan abordar con mayor profundidad algunas de ellas y precisar mejor los modelos empleados por los distintos cuerpos policiales con competencias en la gestión y control de las protestas sociales.

5. Bibliografía

AEBI, Marcelo / LINDE, Antonia (2010), "El misterioso caso de la desaparición de las estadísticas policiales españolas", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 12-07 (<http://criminet.ugr.es/recpc/>)

AYGUASENOSA, Noemí (2009), "La gestión alternativa de conflictos (GAC) aplicada al campo de la seguridad", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, Noviembre, págs. 121-136.

BALLBÉ, Manuel (1983), *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza, Madrid.

BARBERET, Rosemary (2005), "Country Report: Spain", *European Journal of Criminology* 2(3):341-368.

BARCELONA LLOP, Javier (1997), *Policía y constitución*. Tecnos, Madrid.

BUNYAN, Tony (2010), "Protest in the EU. 'Troublemakers' and 'travelling violent offenders' [undefined] to be recorded on database and targeted". También disponible en: <http://www.statewatch.org/analyses/no-93-troublemakers-apr-10.pdf>

CODERCH, Pablo Salvador/RAMOS, Sonia/LUNA, Álvaro (2000), "Un ojo de la cara (II)", *InDret* 4/2000 (www.indret.com).

CUNNINGHAM, David (2007), "Surveillance and social movements: Lenses on the repression-mobilization nexus", *Contemporary Sociology* 36(2), págs. 120-125.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2012), *Informe Anual a las Cortes Generales*. También disponible en: http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2012.pdf

DELLA PORTA, Donatella - FILLIEULE, Olivier (2004), "Policing social movements", en David SNOW / Sarah SOULE / Hanspeter KRIESI (eds.) *The Blackwell companion to social movements*. Oxford: Blackwell, págs. 217-241.

DELLA PORTA, Donatella/ PETERSON, Abby/REITER, Herbert (2006), "Policing transnational protest: An introduction", en Donatella DELLA PORTA/Abby PETERSON/Herbert REITER (eds.), *The policing of transnational protest*, Ashgate, Aldershot, págs. 1-12.

DELLA PORTA, Donatella /REITER, Herbert (1998), "The policing of protest in Western democracies", en Donatella DELLA PORTA /Herbert REITER (eds.) *Policing protest. The control of mass demonstrations in Western Democracies*, University of Minnesota Press, Minneapolis, págs. 1-32.

DELLA PORTA, Donatella /REITER, Herbert (2006), "The policing of transnational protest: A conclusion", en Donatella DELLA PORTA/Abby PETERSON/Herbert REITER (eds.), *The policing of transnational protest*. Aldershot: Ashgate, págs. 175-189.

DE LINT, Willem (2005), "Public order policing: A tough act to follow?", *International Journal of the Sociology of Law* 33, págs. 179-199.

DE LINT, Willem/ HALL, A. (2009), *Intelligent control: Developments in public order policing in Canada*, University of Toronto Press, Toronto.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *et al.* (2010), "Investigadores y académicos denuncian el secretismo de Interior sobre criminalidad". *El Imparcial*, 24 de marzo de 2010. También disponible en: <http://www.elimparcial.es/nacional/investigadores-y-academicos-denuncian-el-secretismo-de-interior-sobre-criminalidad-59836.html>

EARL, Jennifer /SOULE, Sarah.A. /MCCARTHY, John.D. (2003), "Protest under fire? Explaining the policing of protest", *American Sociological Review* 66(4), págs. 581-606.

EARL, Jennifer /MARTIN, Andrew /SOULE, Sarah.A. /MCCARTHY, John.D. (2004), "Newspapers and protest event analysis", *Annual Review of Sociology* 30, págs. 65-80.

FEELEY, Malcom M. / SIMON, Jonathan (1992), "The new penology: Notes on the emerging strategy of corrections and its implications", *Criminology* 30, págs. 449-474.

FERNÁNDEZ MOLINA, Ester (2013), "Datos oficiales de la delincuencia juvenil: valorando el resultado del proceso de producción de datos de la Fiscalía de menores", *InDret* 2/2013 (www.indret.com).

FILLIEULE, Olivier /JOBARD, Fabien (1998), "The Policing of Protest in France : Toward a Model of Protest Policing », en Donatella DELLA PORTA /Herbert REITER (eds.) *Policing protest. The control of mass demonstrations in Western Democracies*, University of Minnesota Press, Minneapolis, págs: 70-90.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa. / PÉREZ JIMÉNEZ, Fátima (2004), *Evolución de la delincuencia en España y Andalucía. Análisis e interpretación de las estadísticas oficiales*, Instituto Andaluz Universitario de Criminología y Fundación El Monte, Málaga.

GARLAND, David (2001), *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford University Press, Oxford.

GEPC [GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL] (2012), *Una propuesta alternativa de regulación del uso de la fuerza policial*, Tirant lo blanch, Valencia.

GILLHAM, Patrick.F. (2011), "Securitizing America: Strategic incapacitation and the policing of protest since the 11 September 2001 terrorist attacks", *Sociology Compass* 5/7, págs. 636-652

GILLHAM, Patrick.F. / MARX, Gary T. (2000), "Complexity and irony on policing and protesting: The World Trade Organization in Seattle", *Social Justice* 27(2) , págs. 212-236.

GILLHAM, Patrick.F /NOAKES, John.A., (2007), "More than a march in a circle": Transgressive protests and the limits of negotiated management", *Mobilization*, 12(4), págs. 341-357.

GILLHAM, Patrick.F / EDWARDS, Bob / NOAKES, John.A. (2013), "Strategic incapacitation and the policing of Occupy Wall Street protests in New York, 2011", *Policing and Society* 23(1), págs. 81-102.

GODIAC (2013a), *Recommendations for policing political manifestations in Europe*. Rikspolisstyrelsen, Estocolmo. También disponible en:

<http://www.polisen.se/en/Languages/The-Swedish-Police/International-cooperation/Cooperation-in-Europe/The-Godiac-Project/>

GODIAC (2013b), *Field study handbook*. Rikspolisstyrelsen, Estocolmo. También disponible en: <http://www.polisen.se/en/Languages/The-Swedish-Police/International-cooperation/Cooperation-in-Europe/The-Godiac-Project/>

GORRINGE, Hugo / ROSIE, Michael (2008), "It's a long way to Auchterarder! 'Negotiated management' and mismanagement in the policing of G8 protests", *British Journal of Sociology* 59(2), págs. 187-205.

GORRINGE, Hugo / ROSIE, Michael / WADDINGTON, David / KOMINOU, Margarita (2011), "Facilitating ineffective protest? The policing of the 2009 Edinburgh NATO protests", *Policing and Society: An international Journal of Research and Policy* 22(2), págs. 115-132.

GUILLÉN, Francesc (2012), *Polícia i seguretat*. Edicions Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.

HAYES, Ben (2009), "El "enemigo interno": la respuesta de la Unión Europea al movimiento antiglobalización", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, Noviembre, págs. 81-93

HIMC, HER MAJESTY'S CHIEF INSPECTOR OF CONSTABULARY (2009), *Adapting to protest. Nurturing the British Model of Policing*. Londres. También disponible en: <http://www.hmic.gov.uk/media/adapting-to-protest-nurturing-the-british-model-of-policing-20091125.pdf>

IGLESIAS, Pablo (2002), "Desobediencia civil y movimiento antiglobalización. Una herramienta de intervención política", *Revista Telemática de Filosofía del Derecho* 5, págs. 213-251.

IGLESIAS, Pablo (2005), "Un nuevo poder en las calles. Repertorios de acción colectiva del movimiento global en Europa. De Seattle a Madrid", *Política y Sociedad* 42(2), págs. 63-93.

JAIME-JIMÉNEZ, Óscar/ REINARES, Francisco (1998), "The policing of mass demonstrations in Spain from dictatorship to democracy", en Donatella DELLA PORTA /Herbert REITER (eds.) *Policing protest. The control of mass demonstrations in Western Democracies*, University of Minnesota Press, Minneapolis, págs: 166-187.

JAR COUSELO, Gonzalo (1999), "El papel de la policía en una sociedad democrática", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 85, págs. 199-220.

JEREZ, Ariel/ IGLESIAS, Pablo (2009), "El movimiento global y las contracumbres: una reflexión sobre la visibilidad del conflicto social desde España", *Documentación social*, nº 152, págs. 77-92.

KING, Mike/WADDINGTON, David (2006), "The policing of social protest in Canada", Donatella DELLA PORTA/ Abby PETERSON/Herbert REITER (eds), *The policing of transnational protest*, Ashgate, Aldershot, págs. 75-96.

LÓPEZ GARRIDO, Diego (1987), *El aparato policial en España*. Ariel, Barcelona.

MARTÍNEZ ARIAS, Rosario / DE PUELLES CASENAVE, Concepción (2010), "Exigencia emocional de trabajo en las Unidades de Intervención Policial", *Psicopatología Clínica Legal y Forense* 10, págs. 91-128.

MONAGHAN, Jeffrey / WALBY, Kevin (2012), "'They attacked the city': Security intelligence, the sociology of protest policing and the anarchist threat at the 2010 Toronto G20n summit", *Current Sociology* 60(5), págs. 653-671.

MCCARTHY, John D. / MCPHAIL, Clark (2006), "Places of protest: the public forum in principle and practice", *Mobilization: An International Quarterly* 11(2), págs. 229-247.

MCKIM, Ian (2013), "The criminalization of protesters. Forward Intelligence Teams and strategic incapacitation" [En prensa]

MCKIM, Ian / BENNETT, Trevor (2009), *Policing of public protests. A rapid evidence assessment*. Informe no publicado elaborado para la National Policing Improvement Agency.

MCPHAIL, Clarck / SCHWEINGRUBER, David/ MCCARTHY, John (1998), "Policing protest in the US: 1960-1995", en Donatella DELLA PORTA /Herbert REITER (eds.) *Policing protest. The control of mass demonstrations in Western Democracies*. University of Minessotta Press, Minneapolis, págs. 49-69.

NOAKES, John.A. / KLOCKE, Brian V. / GILLHAM Patrick.F. (2005), "Whose streets? Police and protester struggles over space in Washington DC, September 2001", *Policing and Society* 15(3), págs. 235-254.

NOAKES, John.A. / GILLHAM, Patrick.F (2006), "Aspects of the 'new penology' in the police response to major political protests in the United States, 1999-2000" en Donatella DELLA PORTA/ Abby PETERSON/Herbert REITER (eds), *The policing of transnational protest*, Ashgate, Aldershot, págs. 97-116.

OLIVER, Pamela E. / MYERS, Daniel (1999), "How Events Enter the Public Sphere: Conflict, Location and Sponsorship in Local Newspaper Coverage of Public Events", *American Journal of Sociology* 105, págs. 38-87.

OLIVER, Pamela E. / MANEY, Gregory M.(2000), "Political Processes and Local Newspaper Coverage of Protest Events: From Selection Bias to Triadic Interactions", *American Journal of Sociology* 106, págs. 463-505.

ORTIZ, David / Myers, Daniel. / Walls, Eugene. / Diaz, María-Elena (2005), "Where do We Stand With Newspaper Data?", *Mobilization* 10(3), págs. 397-419.

PETERSON, Abby (2009), "El control de las protestas políticas en 'tierras fronterizas' de las sociedades occidentales contemporáneas", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, noviembre, págs. 13-59.

RAFAIL, Patrick (2010), "Asymmetry in protest control? Comparing protest policing patterns in Montreal, Toronto, and Vancouver, 1998-2004", *Mobilization*, 15(4), págs. 489-509.

RAMÍREZ ORTIZ, José Luis. / VARELA CASTEJÓN, Xerman (2008), "Doce tesis en materia de detención policial preprocesal", *Jueces para la Democracia* 62, págs. 31-47.

RÍO, Manuel A. (2008), "Usos y abusos de la prensa como fuente de datos sobre acciones colectivas", *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales* 16, págs. 59-84.

REICHER, Stephen / STOTT, Clifford. / CRONIN, Patrick / ADANG, Otto (2004), "An integrated approach to crowd psychology and public order policing", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 27(4), págs. 558-572.

SERRANO GÓMEZ, Alfonso / VÁZQUEZ GONZÁLEZ, Carlos / SERRANO TÁRRAGA, María Dolores / LUACES GUTIÉRREZ, Ana .I. / SERRANO MAÍLLO, María Isabel / FERNÁNDEZ VILLAZALA, Tomás / GARCÍA GARCÍA-CERVIGÓN, Josefina (2006), "Evolución de la delincuencia en España según las estadísticas oficiales (1998-2005)", *Revista de Derecho Penal y Criminología* 18, págs. 571-591.

SÍNDIC DE GREUGES (2011), *Informe al Parlament*. También Disponible en: <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=20>

SOULE, Sarah.A. / DAVENPORT, Christian (2009), "Velvet glove, iron fist, or even hand? Protest policing in the United States, 1960-1990", *Mobilization* 14(1), págs. 1-22.

STATEWATCH/ACCESS TO RIGHTS (2011), "Access for rights briefing. The right to protest". También Disponible en http://www.access-info.org/documents/Access_for_Rights/Freedom_of_Assembly_Briefing.pdf

STOTT, Clifford / SCOTHERN, Martin / GORRINGE, Hugo (2013), "Advances in liaison based public order policing in England: Human rights and negotiated the management of protest?" *Policing and Society* (publicado online con antelación a la aparición del número)

TILLY, Charles (2000), "Spaces of contention", *Mobilization* 5(2), págs. 135-159.

TORRENTE, Diego (1992) "Investigando a la policía", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 59, págs. 289-300.

TORRENTE, Diego (1997), *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

VITALE, Alex.S (2007), "The command and control and Miami models at the 2004 republican national convention: New forms of policing protests", *Mobilization* 12(4), págs. 403-415.

WADDINGTON, David (1998), "Waddington versus Waddington: public order theory on trial", *Theoretical Criminology* 2(3), págs. 373-394.

WADDINGTON, David (2007), *Policing public disorder. Theory and practice*. Willan, Collumpton.

WADDINGTON, David / KING, Mike (2007), "The impact of the local: Police public-order strategies during the G8 justice and home affairs ministerial meetings", *Mobilization* 12(4), págs. 417-430.

WADDINGTON, Peter.A.J (1998), "Controlling protest in contemporary historical and comparative perspective", en Donatella DELLA PORTA / Herbert REITER (eds.) *Policing protest. The control of mass demonstrations in Western Democracies*. University of Minnesota Press, Minneapolis, págs. 117-140.

WADDINGTON, Peter.A.J (2000), "Public order policing: citizenship and moral ambiguity", en F. Leishman, B. Loveday y S. Savage (eds.) *Core issues in policing*. Harlow: Pearson Education (2ª edición), págs. 156-175.

WADDINGTON, Peter.A.J (2003), "Policing public order and political contention", en T. Newburn (ed.) *Handbook of Policing*. Willan, Collumpton, págs. 394-421.

WAHLSTRÖM, Mattias (2007), "Forestalling violence: Police knowledge of interaction with political activists", *Mobilization* 12(4), págs. 389-402.

WAHLSTRÖM, Mattias (2010), "Producing spaces for representation: Racist marches, counterdemonstrations, and public-order policing", *Environment and Planning D: Society and Space* 28(5), págs. 811-827.

ZAKJO, Mike.C. - BÉLAND, Daniel (2008), "Space and protest policing at international summits", *Environment and Planning D: Society and Space* 26(4), págs. 719-735.