

## El anteproyecto de ley de seguridad ciudadana: Un peligro para la seguridad de la ciudadanía

Begoña Lalana Alonso

*“Damos crédito a la mayoría de los historiadores sin juzgar lo que refieren, y esta creencia es un prejuicio. Fabio Pictor relata que, muchos siglos antes de su época, una vestal de la ciudad de Alba, yendo por agua con un cántaro debajo del brazo, fue violada, que parió a Rómulo y a Remo, que fueron amamantados por una loba. El pueblo romano creyó esta fábula, sin fijarse en pensar si en aquella época había vestales en el Lacio; en si era verosímil que la hija de un rey saliera de su convento y fuese por agua con un cántaro; en si era probable que una loba amamantara dos niños y no se los comiera; y el prejuicio quedó establecido.”*

*“Llaman a la opinión ‘reina del mundo’, y lo es de tal modo, que cuando la razón pelea contra ella para destruirla, la razón queda sentenciada a muerte: necesita renacer veinte veces de sus propias cenizas para expulsar blandamente a la usurpadora.”*  
Voltaire, *Diccionario filosófico*

No hay mejor forma de conjurar ese riesgo que el propio conocimiento. Es necesario que las personas que pueblan un país conozcan el texto de las leyes que aprueba su Parlamento, en muchas ocasiones sin haberlas propuesto en sus programas electorales y en otras tantas sabiendo que no cuentan con el refrendo de aquellos a quienes se van a aplicar (...pero esto es otra historia). Por eso animo a los lectores a que consulten personalmente el texto del anteproyecto de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (LOSC), en el enlace: [www.interior.gob.es/file/66/66113/66113.pdf](http://www.interior.gob.es/file/66/66113/66113.pdf).

El pasado día 21 de enero, Don Jorge Fernández Díaz, ministro del Interior, afirmó que *“España es uno de los países más seguros del mundo en un encuentro con directivos de multinacionales latinoamericanas”* (de la propia página web del Ministerio). Dejando aparte la poca credibilidad que merece este ministro, que nos tiene acostumbrados a opiniones como la que expresa que las afiladas cuchillas no dañan, lo cierto es que ha constatado que el nuestro es uno de los países más seguros del planeta. Si no existe riesgo para la seguridad ciudadana en nuestro país, ¿cuál es la verdadera razón de la modificación de la Ley de Seguridad ciudadana?

El 22 de febrero de 1992 se publicaba en el BOE la que vino en llamarse *“Ley Corcuera”*; en realidad, su nombre es Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. De esta ley dos artículos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional: Sentencia

del Tribunal Constitucional 341/1993, 18 noviembre (B.O.E. de 10 diciembre 1993). Sin embargo, la gran mayoría de su articulado ha seguido vigente hasta la fecha.

Decía el filósofo que la razón viaja a jornadas cortas, del norte al mediodía, acompañada por sus dos amigas íntimas, la experiencia y la tolerancia. Tan despacio viaja que la sinrazón y la arbitrariedad suelen campar por sus respetos causando un grave daño a muchas ciudadanas y ciudadanos y con ello al propio sistema democrático.

Según datos facilitados por el Movimiento del 15-M (que por cierto ha supuesto un saludable cuestionamiento de la forma diferida de gobierno, que no permite a los ciudadanos la participación directa en los asuntos que son de su interés), entre el 15 de mayo de 2011 y el 17 de noviembre de 2013, 407 personas han sido detenidas tras su participación en manifestaciones o por encontrarse en las inmediaciones; en ese mismo periodo, 1.010 personas han sido sancionadas; el importe en euros de dichas sanciones ha ascendido a 320.350€. El propio gobierno, en el periodo comprendido entre enero de 2012 y mayo de 2013, reconocía que 777 personas habían resultado heridas en manifestaciones, datos que ofreció el Ministerio del Interior en respuesta al diputado socialista Antonio Trevín (las cifras que aporta Interior no incluyen a los heridos en Cataluña).

Esa política sancionadora ha supuesto, además del daño individual, un enorme coste al sistema democrático español. Uno de los mayores riesgos para la democracia, que ya supuso la Ley 1/92 y que incrementa el actual anteproyecto, es el de impedir o dificultar la participación política de los ciudadanos. El artículo 23 de la Constitución reconoce como derecho Fundamental el “*participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes*”. Lejos de articular mecanismos que permitan esta participación, que constituye un principio básico de cualquier sistema democrático, el anteproyecto de ley de seguridad ciudadana constituye un medio para poder limitarla.

El pasado día 29 de enero de 2014, la Sección 16ª de la Audiencia Provincial de Madrid dictaba un Auto, por el que mantenía el que en su día dictó el titular del Juzgado de Instrucción nº 4, considerando la no ilicitud penal del “escrache” llevado a cabo ante el domicilio de la señora vicepresidenta del gobierno, Soraya Sáez de Santamaría. En esa resolución, que ha sido publicada por varios medios de comunicación, el Tribunal dice que:

es evidente que las manifestaciones y concentraciones que cotidianamente se llevan a cabo por toda la geografía española —y particularmente en Madrid como capital de la sede del gobierno y del resto de las instituciones del estado— se producen como medio de denuncia o protesta por las decisiones tomadas o que se van a tomar por los responsables políticos o económicos —y en ocasiones también por los jueces o tribunales— constituyendo un mecanismo ordinario de participación de la sociedad civil y expresión del pluralismo de los ciudadanos.

El Consejo de Europa considera que el borrador de la ley de Seguridad Ciudadana presentado por el Gobierno español es “*altamente problemático*”. Así lo ha manifestado el comisario europeo de derechos humanos, Nils Muiznieks, que duda de la necesidad de las “*restricciones*” planteadas por el Ministerio de Interior “*en una sociedad democrática*”. La que se ha venido denominando “ley mordaza” ha sido objeto de críticas por la casi totalidad de organismos internacionales de derechos humanos y por los órganos consultivos que en nuestro país informan sobre los proyectos de ley.

El propio Consejo Fiscal, uno de esos órganos llamados a informar sobre las leyes, en su informe, suscrito por su presidente, el Fiscal General del Estado, sobre el anteproyecto de Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, duda sobre la seguridad jurídica de varios de los artículos, por ejemplo, cuestiona la proporcionalidad de castigar como infracción grave alterar la seguridad usando capuchas, cascos, prendas u objetos que cubran el rostro. El informe aprecia que el anteproyecto, en algunas circunstancias, permite un excesivo margen de discrecionalidad policial e incluso duda de la constitucionalidad de medidas de seguridad extraordinarias previstas como la prohibición del paso y la retención de personas, sobre las que dice que debe haber mayor concreción de condiciones y requisitos. Los fiscales de sala que forman el organismo ven innecesario además castigar las grabaciones a policías.

Este es otro de los aspectos de la Ley que más preocupación generan, no porque sea innecesario sino porque, a mi juicio, pone en jaque varios de nuestros derechos fundamentales: el derecho a una información veraz que afecta a todos los ciudadanos; el derecho a la libertad de expresión de los propios periodistas, además de suponer situarles en una posición de riesgo tanto físico como jurídico, y el derecho al control de los poderes públicos. El de control de posibles abusos y actuaciones ilícitas por los cuerpos de seguridad, sería mucho más difícil si sus actuaciones no pueden ser conocidas por la opinión pública a través de la prensa. Esta es una de las bases del sistema de garantías del buen gobierno con el que, al parecer, no está de acuerdo el ministro Fernández.

El texto del anteproyecto está plagado de elementos de carácter ideológico, de formulaciones generales ya contenidas en otros textos jurídicos y de falta de pautas en la actuación policial para garantizar los derechos de los ciudadanos. Los Estados modernos suelen dejar a las leyes penales lo que consideran los hechos más graves. Sin embargo, el actual texto, al igual que ya lo hiciera la llamada Ley Corcuera, convierte en ilícitos penales y administrativos a un tiempo los mismos hechos. Esta dualidad da lugar a situaciones de arbitrariedad: es la propia policía quien determina cuando a una persona identificada por participar en una protesta (presuntamente) se le acusa de un delito o se le incoa un expediente administrativo.

“El señor Fernández gusta mucho de llamar a la gente antisistema, pero... la forma más peligrosa de antisistema es la que pone en peligro al sistema democrático”

Por cierto, una de las paradojas de la Ley la constituye el que pueda ser preferible enfrentarse a un procedimiento penal que al derivado de una sanción administrativa. Así parece por la desproporcionada cuantía de las multas que se prevén en el anteproyecto, artículo 38 del texto, que establece multas de entre 30.001 hasta 600.000 euros para las sanciones muy graves (las leves van de 100 a 1.000€). Pero también porque, en el procedimiento administrativo, la administración es juez y parte, y aunque los Tribunales se empeñen en recordar

que los derechos del artículo 24.2 de la Constitución son aplicables al proceso administrativo, la administración no siempre lo cumple. Las garantías de procedimiento penal son mucho más fuertes.

El texto mantiene además, en su artículo 47, el carácter probatorio de las manifestaciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que, además, podrán efectuar denuncias por la comisión de infracciones previstas en la legislación de las comunidades autónomas o entidades locales; la Ley Corcuera establecía este principio contradictorio con el derecho a la presunción de inocencia, en su artículo 36.

No establece el texto, ni lo ha hecho nunca ninguno de los gobiernos de la democracia, ninguna garantía para evitar el abuso policial. Se habla de los riesgos para el orden público, pero no se pone coto a las conductas de los funcionarios policiales frente a los ciudadanos. En particular creo que debe prohibirse expresamente una práctica a mi juicio ilegal y generadora de riesgos considerables. Me refiero al tema de los policías infiltrados en las manifestaciones. En mi experiencia personal, las manifestaciones, aun las más radicales, suelen acabar por sí mismas con el simple transcurso del tiempo. En ocasiones, la intervención policial se da sin motivo alguno, véanse la imágenes de la brutal disolución de varias sentadas al surgir el movimiento 15-M en varios lugares del país. Pero el hecho es que en algunas manifestaciones los incidentes son iniciados o alentados por funcionarios de policía vestidos de paisano. Alguna resolución judicial ha constatado que incidentes graves de orden público fueron iniciados por miembros de fuerzas y cuerpos de seguridad que pretendían ser manifestantes; en las imágenes de la manifestación del 25-S de 2012, un señor que estaba siendo apaleado por la policía, debió revelar su verdadera identidad al grito de “que soy compañero, coño” (con ese texto aparecen las imágenes para quien quiera verlas en *youtube*).

El anteproyecto tiene, además, un riesgo para la protección de datos: en su artículo 44, establece el acceso a datos obrantes en otras administraciones, aun sin consentimiento o conocimiento de la persona a la que afecten:

A fin de prestar la debida colaboración en la tramitación de los procedimientos sancionadores, las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con su normativa específica reguladora, se facilitarán recíprocamente el acceso y cesión de los datos relativos a los interesados que obren en su poder y que estén directamente relacionados con la investigación de los hechos por los que se procede, sin necesidad de consentimiento previo del titular de los datos, cualquiera que sea el soporte en el que se encuentren, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para el acceso y cesión de dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y su normativa de desarrollo.

Solo dos críticas más. La primera, hace referencia al deber de colaboración de los particulares con las fuerzas y cuerpos de seguridad. En la redacción actual de la LOSC, recabar ayuda y colaboración de ciudadanos se restringe a “*en caso necesario y en la medida que resulte indispensable*”; sin embargo, en la que propone el anteproyecto, se suprime esta excepcionalidad, de hecho, se incluye como infracción grave (art 35.18) la “*falta de colaboración con las FCSE en la averiguación de delitos o en la prevención de acciones que puedan poner el riesgo la seguridad ciudadana*”.

La segunda, la relativa a la ampliación del concepto de autoría (que también establece en alguno de los nuevos tipos que contiene el anteproyecto de Código Penal de Gallardón). Ya no solo se considerará autor al que comenta un hecho concreto sino que tendrán responsabilidad solidaria en el pago de la multa: convocantes de reuniones, quienes “*presidan, dirijan o ejerzan actos semejantes*”, o quienes por publicaciones o manifestaciones escritas u orales pueda determinarse razonablemente que son inspiradores de aquellas.

Es un principio muy saludable aquel que establece que las opiniones no delinquen. La torticera redacción del artículo, empleada también en el nuevo artículo 559 del proyecto de Código Penal, pretende la sanción penal o administrativa de los llamados inspiradores. El texto rompe con conceptos jurídicos básicos sobre la autoría y voluntariedad; es muy peligroso usar el término inspiración (o el de incitación aludido en el Código Penal) que es ambiguo. Pero más grave aún es tratar de criminalizar la conducta de los autores de una publicación o una manifestación oral porque anime a otro. Implica hacer depender la autoría de la voluntad de un tercero a quien puede ser que ni siquiera se conozca. No se puede jugar con conceptos que impliquen la criminalización sin autoría, voluntad ni garantías.

El señor Fernández gusta mucho de llamar a la gente antisistema, pero no debemos olvidar que hoy la forma más peligrosa de antisistema es la que pone en peligro al sistema democrático. En definitiva, esta ley innecesaria pretende dificultar la protesta social, en tiempos en los que si hay algo de lo que tengamos en abundancia en nuestro país es motivos para quejarnos, del poder sobre todo. El gobierno, si quería abordar desde el punto de vista democrático el

uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad, debería haberlo hecho, como ya demandaba el Grupo de Estudios de Política Criminal (GEPC) en 2012, en su propuesta de regulación del uso de la fuerza policial. En su propuesta, el GEPC, partía de constatar que

... este sector de actividad del Estado que representa la coacción policial (tanto la preventiva como la represiva) está caracterizado por la ausencia de una regulación con la suficiente densidad como para merecer tal nombre. Algunos datos nos permiten sustentar la afirmación de que, en este ámbito, existe una suerte de anomia. Esta situación resulta inadmisibile desde la perspectiva de los derechos individuales, pero también desde la necesaria seguridad jurídica que demanda la actuación de una policía democrática, una de cuyas más firmes aspiraciones debe ser la de que sus miembros puedan conocer con la debida certeza cuáles son las pautas de actuación a que deben ajustarse.

Es muy fácil para mí delimitar la extensión de la aplicación de los derechos humanos y políticos, tanto de los individuales como de los colectivos: debe ser aquella que nos gustaría que nos aplicaran a cada uno de nosotros. Personalmente, considero que solo hay una opción: la retirada del anteproyecto, y si nos ponemos exigentes no estaría de más demandar el cambio de los ministros de Interior y de Justicia por personas con una mínima sensibilidad democrática.

**Begoña Lalana Alonso** es abogada.