

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: EN EL UMBRAL DEL AUTORITARISMO

I.- El Consejo de Ministros del día 18 de julio de 2014 aprobó el Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (PLOSC), que sigue ahora su curso parlamentario hasta la aprobación definitiva como Ley Orgánica.

Resulta aventurado pronunciarse sobre los apoyos finales que tendrá la Ley en sede parlamentaria, pero salvo sorpresas de última hora, el texto definitivo que apruebe el Congreso de los Diputados, en el que el Partido Popular tiene mayoría absoluta, saldrá adelante sin cambios sustanciales y con la oposición de la mayoría de los partidos allí representados.

Se va a aprobar una norma sin consenso ni participación social, redactada por un Gobierno sabedor que actualmente carece de legitimación social y reacciona contra las protestas ciudadanas limitando el ejercicio de Derechos Fundamentales.

Un Gobierno que definitivamente se adentra en la senda del Estado autoritario, limitador del derecho a la protesta de sus ciudadanos, de quienes se protege y a quienes quiere mantener alejados de los centros de decisión de las medidas que ha adoptado en su contra, así como de los responsables directos de las mismas.

En este sentido, considero que se trata de una norma de excepción, para un momento de excepcional desencanto y rechazo contra un determinado estado de las cosas.

El Gobierno ha decidido combatir a la ciudadanía en lugar de protegerla de quienes han causado el estado actual de malestar, no reaccionando contra quienes están acumulando indecentes fortunas a costa del adelgazamiento del patrimonio común, y están poniendo sus riquezas a buen recaudo.

Para la consecución de ese fin, ha tenido que modificar el Código Penal (actualmente en tramitación parlamentaria), la Ley de Seguridad Ciudadana y la Ley de Seguridad Privada¹.

¹ Habría que añadir la reforma de la denominada Ley del Aborto por el carácter represivo que tiene hacia las mujeres que decidan ejercer en libertad el derecho a decidir sobre su propio cuerpo.

Este es el *pack* represivo con el que el Gobierno pretende afrontar el final de su legislatura.

El PLOSC objeto de este artículo recoge una serie de consideraciones que fueron planteadas por distintos organismos al anterior Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (ALOSC, presentado en el Consejo de Ministros el 29 de noviembre de 2013), ante la flagrante vulneración de derechos que el mismo recogía. Tanto el Consejo General del Poder Judicial, como el Consejo Fiscal, o la Agencia Española de Protección de Datos tuvieron que *corregir* al Gobierno, obligándole a rectificar ciertos aspectos del ALOSC.

Una vez más para presentarnos las bondades de la nueva norma se pervierte el lenguaje. En la Exposición de Motivos se señala que *“Es a la luz de estas consideraciones (se refiere a la interpretación jurisprudencial de los arts. 104.1 de la Constitución española (CE) y 149.1.29ª CE, que versan sobre la seguridad ciudadana y la seguridad pública, respectivamente) como se deben interpretar la idea de seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, huyendo de definiciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, justificando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas. No es el objeto constitucional y por lo tanto, tampoco podría serlo esta ley”*.

Sin embargo, constatamos, que si algo se pretende es precisamente lo contrario de lo que se dice evitar y buscar. **Propicia y ampara la discrecionalidad, mediante la utilización de conceptos jurídicos indeterminados y facultades sancionadoras genéricas.**

La propia denominación del Proyecto es, cuando menos, paradójica. En un contexto social en el que la inseguridad atraviesa a gran parte de la sociedad, pero sustancialmente a la parte más débil de la misma, **se promueve una reforma cuya finalidad principal es la de acallar e invisibilizar a quienes demandan más seguridad.**

Seguridad para los trabajadores. Tanto en las condiciones en que se presta el trabajo, como en su futuro laboral. Las sucesivas reformas del mercado de trabajo han provocado que sea insegura la entrada, la prestación y la salida del mismo.

Seguridad para los usuarios de la sanidad, educación o servicios sociales públicos que ven como las distintas normas que han ido aprobándose van desmantelando el edificio que se había construido, que garantizaba el carácter público, gratuito, universal y de calidad de los mismos.

Seguridad para los dependientes y sus cuidadores, que ven reducir las prestaciones y servicios.

Seguridad para los pensionistas presentes y futuros, a quienes se les reduce la pensión, se cuestiona el carácter público de la misma y se ofrecen sistemas privados complementarios como única fórmula para garantizarlas.

Seguridad de los pequeños ahorradores que han visto perder sus ahorros como consecuencia de prácticas abusivas y/o delictivas por parte de la banca.

Seguridad de quienes suscribieron préstamos hipotecarios y al no poder hacer frente al pago de los mismos han sido desahuciados o están en vía de desahucio.

Seguridad para los estudiantes que han visto incrementadas las tasas universitarias y reducidas las becas, y ven difícil la continuidad de los estudios o directamente se ven avocados a abandonarlos.

Seguridad para las mujeres que decidan ejercer su derecho a decidir sobre su propio cuerpo, interrumpiendo un embarazo no deseado, pudiendo abortar en condiciones seguras, con cobertura gratuita por la sanidad pública y no en la clandestinidad como las avoca la reforma de la “ley del aborto”.

Seguridad para las mujeres víctimas de la violencia patriarcal, que diez años después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género siguen sufriendo el maltrato físico y psíquico por parte de los maltratadores, y engrosando la estadística mortal de víctimas de dicha violencia.

La ejecución del programa liberalizador, privatizador y desregulador, asentado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, potenciado por las medidas de ajuste presupuestario y estabilidad financiera aplicadas desde junio de 2010, han creado un verdadero **estado de inseguridad** en el porvenir de la población trabajadora y las clases populares.

Existe una relación directa entre las políticas generadoras de inseguridad y las de reducción del déficit y el pago de la deuda (privada al contraerse y pública al devolverse). La consagración de la regla de oro del pago de la deuda se alcanzó con la modificación del art. 135 CE tras el acuerdo alcanzado entre PP y

PSOE, según el cual, **el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública gozará de prioridad absoluta**².

Mientras que hay un verdadero clamor social exigiendo seguridad en el futuro, y rechazo a las políticas de empobrecimiento, consecuencia de la menor distribución de la renta y el aumento de la transferencia de rentas del trabajo al capital, la Exposición de Motivos del Proyecto **justifica la nueva norma en una falsa demanda social de seguridad ciudadana.**

II.- Ante la movilización social provocada por los recortes, **la nueva norma pretende reprimir la protesta, silenciando a la víctima que está siendo asfixiada por el verdugo, amordazándola y haciéndola invisible.**

² La actual redacción del art. 135 CE es:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

La Exposición de Motivos del PLOSC elimina toda referencia al concepto de orden público que sí hacía el ALOSC. Así, éste pretendía interpretarlo “conforme a los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna la Constitución española de 1978 (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político)”.

No dejaba de ser un contrasentido, que treinta y seis años después de haberse aprobado la CE y tras veintidós años de su derogación definitiva por la Ley Orgánica 1/1992 (LOSC, conocida como Ley Corcuera, al ser aprobada siendo Ministro de Interior el socialista José Luis Corcuera), todavía se hiciera mención a concepto de orden público de la Ley 45/1959, de Orden Público.

El contenido del ALOSC dejaba claro que la mención al Orden Público era algo más que un recurso retórico y que aunque desaparece en la redacción actual, su presencia se percibe en más de un precepto.

El art. 1 define la Seguridad Ciudadana como un **bien jurídico de carácter colectivo**, *condición esencial para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales*.

Sin embargo, el verdadero fin de la norma es evitar o limitar hasta dejarlos sin contenido el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestación, de información, así como el de libertad expresión.

Al igual que ha ocurrido con las reformas laborales, de las pensiones, privatizaciones de la sanidad, reforma educativa, la finalidad por la que se anuncian, no se corresponde con el fin real.

No es cierto que se pretenda reforzar el ejercicio de los derechos fundamentales de unos ciudadanos frente a otros que se los limitan. El Gobierno ha decidido cerrar el círculo que inició con la reforma del Código Penal (CP), al crear infracciones que complementan conductas que escapan a la aplicación de aquel y tipificar como infracciones las conductas que antes eran faltas en el CP y que con la referida reforma han sido suprimidas.

Apelando a la seguridad ciudadana el Gobierno prolonga el *ius puniendi* del Estado. Allí donde no llegue el CP (o donde no condenen los jueces) llegará esta Ley. Esto explica que sean numerosas las referencias a que las conductas serán sancionables salvo que fueran constitutivas de delito.

La norma está claramente marcada por el último período de movilizaciones, auspiciadas por el 15M y sus variantes posteriores. Las acampadas, toma de plazas, marchas, señalamiento de responsables de la crisis, rodeo de instituciones representativas, convocatorias...tienen su correspondiente “antídoto” en las nuevas normas represivas.

Las **sanciones** que establece la todavía en vigor LOSC son:

Multa de cinco millones una pesetas a cien millones de pesetas (30.000€ a 600.000€), para **infracciones muy graves**. De cincuenta mil una pesetas a cinco millones de pesetas (300,01€ a 30.000€), para **infracciones graves**. De hasta cincuenta mil pesetas (hasta 300€), para **infracciones leves**.

El Proyecto **eleva la sanción leve**, tanto en su grado mínimo, al fijarse 100€, cuando antes no se establecía mínimo alguno, como en su grado máximo, al ampliarse el importe hasta los 600€, cuando antes eran 300€.

Frente a las nueve sanciones leves que aparecían en la LOSC, , el Proyecto **recoge diecisiete**, esto es, más conductas tipificadas como infracciones y mayor el importe de la multa que se podrá imponer.

No son ciertas las manifestaciones que reiteradamente viene realizando la Delegada del Gobierno en Madrid, Cristina Cifuentes, según las cuales el importe de las sanciones no se ve incrementado con el proyecto. Hemos visto, que **no sólo se incrementan las cuantías de las sanciones leves, sino que aumentan los supuestos**.

Además, es muy probable, que el mayor número de sanciones que se impongan, lo sean por la comisión de infracciones leves.

Respecto de las infracciones graves señalar que frente a las diecisiete de la norma actual, el **proyecto recoge veintiséis**. Aunque en este caso el tramo elevado de la sanción no varía (sigue siendo 30.000€), sí lo **hace la sanción mínima que pasa de 301€ a 601€**.

El único importe de sanciones que no se ve alterado es el de las infracciones muy graves, que se mueve en una horquilla entre los 30.001€ y los 600.000€.

El ALOSC consideraba que la comisión de tres infracciones graves en el plazo de dos años (art. 34.7) era infracción muy grave, o la de tres infracciones leves en el mismo plazo (art.35.31) era infracción leve.

El PLOSC ha suprimido la reiteración de infracciones como elemento constitutivo de una infracción más gravosa, pero introduce una graduación de las sanciones por tramos en la que la reincidencia en la comisión de una infracción muy grave o grave de la misma naturaleza en el plazo de dos años supone la aplicación del grado medio de la sanción (**art. 33.2a**).

Igualmente ocurre si la infracción se ha cometido mediando violencia o amenaza, o usando cualquier tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando la identificación (**arts.33.2.b y c**).

Considero que se podría dar una doble agravación de la conducta infractora en el caso de mediar violencia o amenaza cuando se aplique a determinadas infracciones que ya incorporan dicha conducta. Esto es, si ya se recoge, por ejemplo, como infracción grave “los actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones...(art. 36.4)” y no se especifica a qué violencia va referida la agravación de la conducta, podría ocurrir que toda obstrucción pudiera entenderse violenta y ser sancionada en grado medio, en lugar de mínimo.

Así, conforme al **art. 39.1** las multas por la comisión de infracciones graves y muy graves son:

- a) Para las infracciones muy graves, el grado mínimo comprenderá la multa de 30.001 a 220.000 euros; el grado medio, de 220.001 a 410.000 euros, y el grado máximo, de 410.001 a 600.000 euros.
- b) Para las infracciones graves, el grado mínimo comprenderá la multa de 601 a 10.400; el grado medio, de 10.401 a 20.200 euros, y el grado máximo, de 20.201 a 30.000 euros.

Frente a las diez infracciones muy graves de la LOSC, el Proyecto recoge “sólo cuatro”. Las infracciones muy graves en vigor son infracciones cualificadas de determinadas infracciones graves, mientras que las del proyecto son tipos propios.

III.- En lo que a los **sujetos responsables** respecta (**art. 30**) ha de señalarse, que la responsabilidad por las infracciones que se cometan recaerá exclusivamente en el **autor**.

Frente a la lesiva redacción del anteproyecto, que homologaba a los autores directos de la infracción con las personas físicas o jurídicas convocantes, el actual **art. 30.3** se limita a definir quienes son los organizadores y promotores a efectos de la Ley.

Cuando no exista comunicación, se considerarán organizadores y promotores a **quienes de hecho las presidan**, dirijan o ejerzan actos semejantes, o quienes por publicaciones o **declaraciones de convocatoria de las mismas**, por las manifestaciones orales o escritas que en ellas se difundan, por los lemas, banderas u otros signos que ostenten o por cualquier otro hecho, pueda determinarse razonablemente que son directores o inspiradores de aquéllas (esta redacción fue introducida en la LOSC por la Ley Orgánica 4/97).

Posiblemente la modificación más loable que se introduce en el Proyecto tiene que ver con la delimitación del concepto de autor, dado que el que manejaba el anteproyecto era muy amplio y difuso, incluyendo a quienes realizaran los hechos *solos o conjuntamente o por medio de otros de quienes se sirvan como instrumento*, así como los *que inducen directamente a otros a ejecutarlos y los que cooperan a su ejecución con un acto sin el cual no se habría realizado la infracción* (art.29.2 ALOSC).

También serán **responsables solidarios** los padres (**art.42.3**) de menores infractores cuya edad esté comprendida entre los catorce y dieciocho años. Si el menor tiene menos de catorce años no responderá conforme a la LSC, sino que su responsabilidad será civil, y deberá seguirse el oportuno procedimiento de reclamación de daños y perjuicios por responsabilidad *in vigilando* de los padres respecto de sus hijos.

IV.- Respecto a la **identificación** el **art.16.1** habilita a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a requerir la identificación de las personas **únicamente** en los siguientes supuestos:

- a) Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción.
- b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito.

En estos casos, los agentes podrán realizar las comprobaciones necesarias en la vía pública o en el lugar donde se hubiese hecho el requerimiento, incluida la identificación de las personas cuyo rostro no sea visible por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando la identificación, cuando fuere preciso a los efectos indicados.

La discrecionalidad del anteproyecto se ha atemperado en el PLOSC, acotando los supuestos, e incluso eliminándose del texto, poder identificar en todo momento a quienes llevaran el rostro embozado.

También se ha suprimido la posibilidad de inmovilizar a quienes se negaren o no pudieran ser identificados, hasta que se practicara la diligencia telemática o telefónica permanente del anterior art. 16.2, manteniéndose que en el caso de que resultara imposible o infructuosa, podrán ser requeridos para que les acompañen a las dependencias policiales, pero únicamente para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción, y a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario, que en ningún caso podrá superar las seis horas.(ar.16.2)

A las personas desplazadas a las dependencias policiales para ser identificadas, se les deberá expedir a su salida un volante acreditativo del tiempo de permanencia en ellas, la causa y la identidad de los agentes actuantes (art.16.4).

En los casos de resistencia, negativa a identificarse o a colaborar en las comprobaciones o prácticas de identificación, la conducta podrá ser castigada como delito, o infracción administrativa grave (**art. 16.5 y art.36.6**).

Las diligencias de cacheo e identificación del anterior art.19, pasan a denominarse registros corporales externos (**art.20**) y permiten practicar el registro corporal externo y superficial de la persona cuando existan indicios racionales para suponer que puede conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos relevantes, podrán llevarse a cabo contra la voluntad del afectado, adoptando las medidas de compulsión indispensables.

El **art.22** permite la **grabación** de personas, lugares u objetos mediante cámaras de video-vigilancia fijas o móviles.

V.- La ejecución de la norma precisa dotar de impunidad a quienes la deben hacer cumplir. Por eso, los distintos cuerpos de policía nacional, autonómico o local, gozan de una especial protección en el Proyecto.

Para hacer efectivo el cumplimiento de la norma se blinda a los agentes de autoridad, tanto en lo que a sus atribuciones respecta, como en la inatacabilidad de su figura.

Se mantiene como infracción leve las injurias o falta de respeto y consideración debida a un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) en el ejercicio de sus funciones (**art.37.4**).

Además de los improprios de uso común que reciben indistintamente las FCS , árbitros, malos toreros y peores conductores, el campo sancionador se ampliaría a expresiones recurrentes en las manifestaciones como *¡ Vergüenza me daría ser policía!*, ó *¡ Tú madero aprende del bombero!*.

El anterior art. 36.3 consideraba infracción leve el uso de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de los FCS que atentara gravemente contra su derecho al honor, a la intimidad o la propia imagen, pudiendo poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes. Por su parte el actual **art.36.26** elimina los aspectos referidos al derecho al honor, intimidad y propia imagen pero considera infracción grave el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las FCS que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación.

A ello habría que añadir que el **art. 47** establece como medida provisional anterior al procedimiento, la intervención y aprehensión cautelar de los instrumentos utilizados para la comisión de la infracción. Esto es, la retirada de las cámaras, teléfonos, o cualquier objeto que haya servido para grabar imágenes y/o sonidos.

Es decir, que de infracción leve ha pasado a grave, manteniéndose la limitación a la difusión de imágenes apelando a la seguridad personal o familiar de los agentes.

Habrà que prestar especial atención al carácter preventivo con el que pueda ser interpretado este precepto, dado que podría dejar vacío de contenido el derecho a la información, lo que significaría la eliminación de pruebas que permitieran cuestionar las versiones policiales reflejadas en los atestados.

El Ministerio del Interior y la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE) están negociando que los periodistas que cubran la información en concentraciones y manifestaciones lleven un número pegado en su chaleco de prensa que les identifique como tales. Esta medida, que en sí misma, no tendría por qué ser negativa, podría sin embargo convertirse en una limitación al derecho de la información, si con ello se pretendiera que sólo los periodistas asociados a dicha asociación pudieran cubrir la noticia sin riesgos para su integridad física, o para sus instrumentos de trabajo.

Lo que parece claro es que las grabaciones efectuadas por parte de personas no acreditadas para realizarlas será difícil y se verá más obstaculizada.

Este blindaje de la figura y de la intervención policial, refuerza la *potestas*, la autoridad, incrementando la impunidad en su intervención, que en combinación perfecta con la discrecionalidad en su actuación, se traduce en una receta acabada para la proliferación de abusos policiales.

VI.- Blindada la autoridad, hay que debilitar al disidente. Para ello se diseñan toda una batería de infracciones que castigan la convocatoria de protestas en cualquiera de sus formas, rebajando a su mínima expresión, el contenido esencial del derecho de reunión y manifestación, y el de libertad de expresión.

Los anteriores arts. 34.3 y 35.10 ALSC consideraban infracción muy grave y grave, respectivamente, las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en lugares que tuvieran la consideración de infraestructuras críticas conforme a la Ley 8/2011, de 28 de abril, o en sus inmediaciones³. Sin embargo el actual art. 35.1 PLOSC, en lugar de referirse a infraestructuras críticas, utiliza el término de infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad.

No se define qué hemos de entender por servicio básico, pero si como parece, servicio básico es sinónimo de servicio esencial, el art. 2.b) de la Ley 8/2011 lo define como “*el servicio necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas*”.

³ El art. 2.e) de la Ley 8/2011, de 28 de abril, considera infraestructuras críticas “*las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales*”.

Es decir, si con el texto anterior se sancionaba, por ejemplo, la concentración no comunicada o el vuelo sobre una central nuclear, una presa o un aeropuerto, con la redacción actual se sancionaría, por ejemplo, la concentración o manifestación no comunicada en un hospital, una comisaría de policía, centros de transporte, de abastecimiento o telecomunicaciones...siempre que se haya generado un riesgo para las personas o un perjuicio en dicho funcionamiento.

Si aplicamos una interpretación extensiva del **art. 35.1**, podríamos considerar que además de los supuestos anteriores podrían incluirse Ministerios, Consejerías, Defensor del Pueblo, Congreso de los Diputados y Senado.

Da la sensación que quiere dejarse la puerta abierta para sancionar como infracción muy grave conductas que aparentemente tienen su encaje legal en la infracción grave pero que en supuestos concretos podría tenerse la tentación de llevarlas en lugar de por la vía del **art. 36.2**, por la del **art.35.1**.

Por su parte el **art.36.2** PLOSC considera infracción grave la perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca **con ocasión de reuniones o manifestaciones** frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidos, siempre que no se haya comunicado la convocatoria.

En la vigente LOSC se considera infracción grave “*La celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión,⁴ cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores”.*

⁴ El **art. 4.2** establece que, se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de **más de 20 personas**, con finalidad determinada.

El **art. 8** señala que la celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una **antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo**. Si se tratare de personas jurídicas la comunicación deberá hacerse por su representante. Cuando existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, la comunicación, a que hace referencia el párrafo anterior, podrá hacerse con una antelación mínima de **veinticuatro horas**. El **art. 9** recoge en los requisitos formales que debe tener el escrito de comunicación.

El **art.10** contempla la posibilidad de prohibición de la reunión o manifestación en el caso de que la autoridad gubernativa considerara que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, o en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en

La redacción del art. 35.9 del ALSC eliminó la referencia a la responsabilidad de los organizadores o promotores, lo que podría haberse entendido como una extensión a los participantes en concentraciones o manifestaciones no comunicadas, más allá de la responsabilidad en la que hasta ahora incurrían promotores o convocantes.

La nueva redacción del PLOSC sanciona como infracción leve (**art. 37.1**) la celebración de reuniones o manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, recayendo la responsabilidad igualmente en organizadores o promotores.

La obsesión por controlar la expresión de voluntades, alcanza a castigar a quienes incumplan la **restricción de circulación peatonal** o itinerario (**art.37.3**), aunque se ha eliminado el anterior art. 36.17 que sancionaba el entorpecimiento de la circulación peatonal que generara molestias a las personas o el riesgo de daños a las personas o bienes.

También se ha eliminado –más propio de ordenanzas municipales- la colocación no autorizada en la vía pública de **tenderetes, tiendas de campaña u objetos análogos** (antiguo art.36.15).

La **paralización de desahucios** acordados judicialmente y la **ejecución de lanzamientos** de las viviendas tienen mención expresa en el ALSC. Así aparece en el **art.36.4** (anterior 35.5), que sanciona los actos de obstrucción que pretenden impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales.

La preocupación del Gobierno por invisibilizar la protesta, de ocultar la indignación y el malestar, lleva a que el **art.37.15** (anterior 36.18) sancione como infracción leve el escalamiento de edificios o monumentos sin autorización (se ha eliminado el arts. 35.29 que consideraba infracción grave el escalamiento de edificios de organismos o instituciones públicas o de interés histórico-artísticos sin la debida autorización).

¿Realmente se limitan derechos fundamentales de los ciudadanos por desplegar una pancarta desde el Banco de España, la Torre Picasso o la Puerta de Alcalá?

forma motivada y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el art. 8.

El **art. 11** habilita a los organizadores o promotores para interponer recurso contencioso-administrativo ante prohibición de celebrar la reunión o manifestación comunicada.

Se han eliminado los contenidos de los arts.35.12 y 35.16 del ALOSC que cercenaban la **libertad de expresión** sancionando las ofensas o ultrajes a España, CCAA y EELL o a sus instituciones, símbolos, himnos o emblemas por cualquier medio, o las manifestaciones públicas, escritos o verbales a través de cualquier medio de difusión, usar banderas, símbolos o emblemas con la finalidad de incitar a comportamientos que alteraran la seguridad ciudadana.

Ambos preceptos eran un cajón desastre, en el que podían tener cabida opiniones públicas contra instituciones, símbolos o emblemas.

Aunque es positiva la desaparición de la referida restricción a la libertad de expresión en su vertiente individual, no hemos de olvidar que el derecho de reunión se ve claramente afectado en el proyecto y según ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 301/2006 *“el derecho de reunión es una proyección colectiva de la libertad de expresión efectuada a través de una asociación temporal de personas con la finalidad de intercambio o exposición de ideas, defensa de intereses, publicidad de problemas y reivindicaciones”*.

Por eso aunque hayan desaparecido restricciones al ejercicio individual de la libertad de expresión, se mantienen restricciones colectivas a través del derecho de reunión.

V.- Como novedad el art. 42 ALOSC incluía la creación de un **registro de infracciones**, que en el PLOSC se mantiene para conocer la reincidencia de infracciones cometidas, que deberán ser canceladas transcurridos dos años desde su comisión (**art. 43**).

El período de **prescripción de las infracciones (art.38)** será de tres años (muy graves), dos años (graves) y un año (leves), frente a los dos años, un año y tres meses actuales.

El período de **prescripción de las sanciones (art. 40)** será de tres años (muy graves), dos años (graves), y un año (leves). Actualmente los plazos de prescripción de las sanciones son cuatro, dos y un año, dependiendo si son muy graves, graves y leves.

En este caso sí hay una mejora tanto respecto de la LOSC vigente, como del ALOSC que fijaba unos plazos de prescripción de las sanciones de cinco (muy graves), tres (graves) y dos (leves) años.

VI.- La vocación de control de las conductas contestatarias por parte del Gobierno, le ha llevado a complementar el PLSC con la reforma de la Seguridad Privada, mediante la aprobación de la Ley 5/2014, de 4 de abril de Seguridad Privada (LSP) que deroga la hasta entonces vigente Ley 23/1992, de 30 de julio, y que entró en vigor el día 5 de junio de 2014.

Su **art.31** considera **agresiones y desobediencias a agentes de la autoridad** las que se cometan contra el personal de seguridad privada debidamente identificado cuando desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Esto es, las agresiones a un vigilante de seguridad serán considerado atentado a agente de la autoridad, y, por ejemplo, no entregarle el DNI, siendo requerido para ello, desobediencia a agente de la autoridad, si la intervención realizada es bajo mando policial.

Dentro de las funciones de los vigilantes de seguridad, el **art. 32.c)** establece la de evitar la comisión de actos delictivos o **infracciones administrativas** en relación con el objeto de su protección, realizando las comprobaciones necesarias para prevenirlos o impedir su consumación, **debiendo oponerse a los mismos e intervenir cuando presenciaren la comisión de algún tipo de infracción** o fuere precisa su ayuda por razones humanitarias o de urgencia.

La redacción final de la LSP eliminó el apartado 4) del art. 41 que facultaba la vigilancia en zonas comerciales peatonales, o en espacios y vías públicas diversas.

La redacción última del art.41.3 LSP faculta a las empresas de seguridad privada para prestar los servicios de vigilancia y protección siguientes:

- a) La vigilancia perimetral de centros penitenciarios.
- b) La vigilancia perimetral de centros de internamiento de extranjeros.
- c) La vigilancia de otros edificios o instalaciones de organismos públicos.
- d) La participación en la prestación de servicios encomendados a la seguridad pública, complementando la acción policial. La prestación de estos servicios también podrá realizarse por guardas rurales.

La ampliación de competencias a las empresas de seguridad privada, responde a una necesidad de extensión del negocio de la seguridad, facultándoles para funciones de vigilancia de los perímetros de seguridad de los centros penitenciarios y de los centros de internamientos de extranjeros (CIES).

A la vez que el Gobierno aumenta el carácter represivo/punitivo de sus políticas de control ciudadano, concede a las empresas de seguridad privada una gran tajada del mercado de la seguridad, ampliando sus competencias a sectores que hasta ahora tenían vetados.

Tal y como ha ocurrido con otros servicios públicos, la externalización de los mismos ha sido el principio de un gran negocio para los adjudicatarios en cuestión, pero una pérdida patrimonial y de control, del acervo colectivo.

Desde la misma noche en que finalizó la enorme manifestación del 22M, comenzó una campaña de criminalización –iniciada de manera provocadora días antes por el presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González– orquestada por la Delegación de Gobierno, que tenía como finalidad preparar a la ciudadanía para el anuncio de un reforzamiento del aparato policial.

Portavoces de sindicatos policiales justificaban el uso de armas de fuego por los agentes que se habían visto *acorralados por los violentos*; se presentaron fotografías falsas pretendiendo probar la existencia de punzones ocultos en muletas o rodamientos y tirachinas en el 22M.

Por si fuera poco, un portavoz del Sindicato Unificado de Policía (SUP) manifestó que el Gobierno estaba buscando un muerto, bien un manifestante o un policía, para desviar la atención sobre su gestión política.

Además, grupos de agentes de la Unidad de Intervención Policial (antidisturbios) se manifestaron contra la gestión, según ellos, deficiente de sus mandos el 22M, por, entre otras razones, verse limitados en su actuación y en la defensa de su integridad.

Convertir el conflicto social en una cuestión de orden público, sería una magnífica noticia para el Gobierno y los responsables de la crisis. El 22M pudo ser un punto de inflexión en esa estrategia, y aunque diluida por el receso de las movilizaciones, la melodía que en esas fechas se empezó a escuchar, eran en realidad tambores de guerra.

El actual contexto político-social para el que se prepara el pack represivo (CP-LSC-LSP) nos obliga a activistas, militantes, organizaciones, colectivos, convocantes, difusores, abogados, reporteros gráficos y sonoros, gentes solidarias

y ciudadanía en general ser más audaces e imaginativos en la defensa de los intereses que a cada uno le corresponden, teniendo como fin común la defensa de los derechos que se quieren pisotear e impedir que la reforma llegue a hacerse efectiva y adquiera legitimación social.

Las críticas desde distintos sectores al ALSG, junto con las movilizaciones que han tenido lugar (siguen teniendo) han permitido que en cierta medida el Gobierno haya tenido que matizar su posición inicial y renunciar a una norma de máximos. Siendo limitadora, tal y como se ha explicado, se han delimitado inconcreciones que generaban inseguridad jurídica y se han eliminado limitaciones a la libertad de expresión.

Tiempo habrá para buscar la inconstitucionalidad de la aplicación que se haga de la misma, e incluso del contenido final de alguno de sus preceptos, pero entre tanto hay que deslegitimarla en la práctica mediante la acción colectiva en la defensa radical de los derechos que pretende cercenar.

Amordazar e inmovilizar la Ley es determinante para alejar el fantasma del Estado autoritario.

Agosto 2014

José Luis González del Moral
(Abogado)