

Eduardo Melero Alonso

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana

Un análisis desde el punto de vista de la burorepresión y del derecho policial del enemigo

El 20 de noviembre de 2013, el Ministro del Interior Jorge Fernández Díaz presentó en el Consejo de Ministros un informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana. Según el Ministro “El espíritu del Anteproyecto de Ley es garantizar y mejorar la convivencia de todos los españoles [...]. Se trata de un texto firmemente comprometido con los derechos fundamentales y libertades que el ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos para que la violencia y el vandalismo tengan una respuesta legal”.

En lo que sigue se analizará el [texto del Anteproyecto](#), planteando en qué medida se pretende utilizar como un instrumento para reprimir la actividad de los movimientos sociales a través del poder sancionador de la administración, lo que se ha calificado [desde el 15M](#) como «[burorepresión](#)», y qué relación tiene con el denominado «[derecho policial del enemigo](#)», es decir, las actuaciones policiales llevadas a cabo al margen de las garantías formales que el ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos.

Cinco son, en mi opinión, los elementos más problemáticos: 1) la expansión de la potestad sancionadora policial, 2) la posible limitación de los derechos de reunión y manifestación, 3) la inseguridad jurídica que se provoca a los ciudadanos que ejercen sus derechos fundamentales, 4) la ausencia de medidas para prevenir arbitrariedades policiales, y 5) el tratamiento dado a los extranjeros.

1. El anteproyecto propone una importante ampliación del poder sancionador policial, tipificándose nuevas infracciones no establecidas anteriormente. Entre estas nuevas infracciones se pueden mencionar “La perturbación del orden en un acto de campaña electoral, administración electoral, votación, escrutinio y recuento de votos” (infracción grave), o “Las ofensas o ultrajes a España, a las comunidades autónomas y entidades locales o a sus instituciones, símbolos, himnos o emblemas” (infracción grave).

Hay que destacar la amplitud e indeterminación con la que se definen las conductas sancionables: la perturbación del orden en un acto electoral, así como las ofensas y ultrajes a las instituciones, símbolos, himnos o emblemas. Entre estas ofensas y ultrajes a juicio del Ministro del Interior se encontraría la quema de banderas, una conducta que debe entenderse [amparada por el derecho a la libertad de expresión](#) y, por tanto, no sancionable. Esta amplitud e indeterminación es común en muchas de las infracciones que recoge el anteproyecto y planteará muchos conflictos con el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Algunas de estas nuevas infracciones se dirigen claramente a impedir actividades concretas que realizan determinados colectivos. Así, serán sancionables “Los actos de obstrucción que pretendan 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” (infracción grave). Esta norma será aplicable a las acciones que lleva a cabo la Plataforma de Afectados por la Hipoteca para intentar parar la ejecución de desahucios. También se sanciona el escalamiento de edificios y la precipitación o lanzamiento desde los mismos (considerada como infracción grave si se trata de edificios de organismos públicos o de interés histórico-artístico; es infracción leve en los demás casos). De esta forma se pretende impedir las acciones de protesta que lleva a cabo Greenpeace.

Las sanciones previstas, con carácter general, consisten en la imposición de multas: desde 100 hasta 1.000 euros para las infracciones leves, desde 1.001 hasta 30.000 euros para las graves, y desde 30.001 hasta 600.000 euros en caso de infracciones muy graves. Se produce así un incremento de las infracciones leves, que en la actualidad están sancionadas con multa de hasta 300,51 euros.

También se produce un desplazamiento del *ius puniendi* del Estado en materia de seguridad ciudadana desde el procedimiento penal, caracterizado por ser más garantista, hacia el procedimiento administrativo sancionador. Ello es resultado de la modificación del código penal en el que se dejan de castigar las faltas que, en la mayoría de los casos, pasan a convertirse en infracciones administrativas en el anteproyecto. Esta es otra de las vías por las que se incrementa la potestad sancionadora policial.

Uno de los efectos perversos de esta administrativización va a ser que muchas de las sanciones impuestas no serán recurridas. Ya que resulta más barato pagar la multa que interponer un recurso contencioso administrativo, en el que además de la tasa judicial por recurrir, hay que acudir representado por abogado y procurador, y a ello se suma la posibilidad de una condena en costas. Habrá, por tanto, un espacio de la actividad sancionadora en materia de seguridad ciudadana que no será controlado por los tribunales. Se consolidará así una “inmunidad del poder”, por utilizar un término clásico en nuestra doctrina administrativa. La administración, por tanto, va a gozar de un gran margen de libertad a la hora de interpretar qué conductas pueden ser sancionadas.

2. El anteproyecto también pretende limitar el ejercicio ciudadano de los derechos de reunión y manifestación. Así, se sanciona como infracción leve la “celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones” incumpliendo lo establecido en la ley orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. La norma no señala si lo que se sanciona es la convocatoria o la asistencia. La vigente ley orgánica 1/1992 sobre protección de la seguridad ciudadana sí establece claramente que en este supuesto la “responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores”. Parece, por tanto, que el anteproyecto pretende ampliar la responsabilidad a los asistentes. Es decir, en el caso de que se realice una manifestación o una concentración sin haberlo comunicado previamente, según el anteproyecto se podría sancionar tanto a los promotores como a los asistentes. [Se restringe así el derecho de manifestación de los asistentes](#) que, además, no tienen porqué saber si se ha comunicado o no la realización de la concentración. No está de más recordar que las reuniones y manifestaciones no son autorizadas por los poderes públicos; como establece el artículo 21 de la Constitución sólo han de ser comunicadas previamente.

3. El anteproyecto no aporta ni un ápice de *seguridad jurídica* a los ciudadanos que ejerzan sus

derechos fundamentales para oponerse a las políticas adoptadas por los poderes públicos. Porque no determina en qué casos el ejercicio de los derechos fundamentales impide que puedan ser sancionados por conductas previstas como infracciones. Como ya se ha señalado, la amplitud e indeterminación con la que se definen muchas infracciones multiplicará los conflictos con actos de los ciudadanos amparados por el ejercicio de los derechos de reunión y libertad de expresión. El anteproyecto no pondera los distintos bienes y derechos en conflicto, dando prioridad a uno de ellos. La única vía para resolver estos conflictos establecida en la ley es la sanción administrativa. Será, por tanto, la administración la que decidirá si una determinada conducta es sancionable o no puede serlo porque supone el ejercicio legítimo de un derecho fundamental.

Así, por ejemplo, una de las nuevas infracciones consiste en “la colocación no autorizada en la vía pública de elementos o estructuras no fijas, como tenderetes, pérgolas, tiendas de campaña, construcciones portátiles o desmontables u objetos análogos”. De esta forma se van a poder sancionar protestas como las llevadas a cabo por la acampada del 0.7, el campamento de los trabajadores de Sintel o el del 15M. Incluso se podrían reprimir actividades como los referendums ciudadanos en los que se colocan mesas en la vía pública, o los tenderetes con propaganda política. Todo ello sin tener en cuenta que estas actividades pueden estar amparadas por el derecho de reunión o la libertad de expresión.

4. El anteproyecto regula con cierto detalle las actuaciones que puede llevar a cabo la policía para mantener y restablecer la seguridad ciudadana. Resulta llamativo que no se establece ninguna medida dirigida a prevenir arbitrariedades y abusos en la actuación policial. Así, se dispone que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán proceder a la grabación de personas, lugares u objetos mediante cámaras de videovigilancia fijas o móviles”. No se recoge, sin embargo, la posibilidad de que se grabe la actuación policial, lo que supondría un importante instrumento de control de la misma.

Además, se establece como infracción leve “el uso de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que atente contra su derecho al honor, a la intimidad o a la propia imagen” (esta infracción procede de la despenalización de faltas llevada a cabo por el código penal). La infracción se define de una manera muy amplia. La finalidad de esta infracción es evitar que se difundan imágenes de policías. Por ejemplo, los videos de You Tube que muestran [actuaciones de la policía arbitrarias o claramente desproporcionadas](#). La infracción se establece “sin menoscabo, en todo caso, del derecho constitucional a la información”. La norma, sin embargo, no se preocupa por determinar en qué casos el uso de imágenes de la policía se encuentra amparado por la libertad de información y, por tanto, no puede ser sancionado. Hay que tener en cuenta que la información sobre lo que sucede en una manifestación ciudadana es de interés general, también si se refiere a actuaciones de la policía que pueden ser arbitrarias o desproporcionadas. Será en el procedimiento sancionador donde la administración determine qué actuaciones concretas son sancionables y cuáles quedan cubiertas por la libertad de información. Lo que busca la norma no es, por tanto, aportar seguridad jurídica a los periodistas o a los ciudadanos que han sido testigos de una actuación policial y que quieren denunciar tales hechos utilizando imágenes de la policía de forma pública. Denuncias que constituyen un imprescindible mecanismo de control de la actuación de los poderes públicos y que, en mi opinión, deberían favorecerse en una sociedad democrática avanzada. Al contrario, el anteproyecto pretende apuntalar la impunidad policial, al

dificultar que se hagan públicas imágenes de las actuaciones policiales.

No nos encontramos únicamente ante un ámbito amparado por la libertad de información, sino que también puede verse afectado el derecho de defensa de los ciudadanos, tanto en su dimensión judicial como administrativa. Conviene recordar que las declaraciones de los miembros de la policía tienen presunción de veracidad, aunque cabe prueba en contra. Precisamente una de las pruebas que podrían utilizar los ciudadanos sobre los que se abra un procedimiento sancionador, o penal en su caso, serán las imágenes que se hayan difundido públicamente sobre determinadas actuaciones policiales.

Tampoco se plantea el anteproyecto poner fin a actuaciones que pueden calificarse como “derecho policial del enemigo”: la realización de interrogatorios en comisarías por policías encapuchados o la práctica de no portar la preceptiva identificación policial.

5. Un apartado especial se merece el tratamiento de los extranjeros, tanto en lo que respecta a las identificaciones policiales como a las sanciones que se establecen. Es un hecho comprobado que [la policía realiza identificaciones indiscriminadas a los extranjeros](#) basándose únicamente en su aspecto. Según el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior de 2012, en ese año se realizaron casi ocho millones de identificaciones (la cifra exacta es 7.958.526). El Anuario no aporta datos sobre cuántas identificaciones se hicieron a ciudadanos españoles y cuántas a extranjeros; seguramente un porcentaje muy elevado corresponde a éstos últimos. El anteproyecto prevé que en la identificación de personas se respetará, entre otros, el principio de no discriminación por razón de origen racial o étnico. Está por ver si ese principio recogido en el derecho normado se convierte después en derecho practicado, poniéndose fin a las identificaciones policiales con perfil racial.

El anteproyecto prevé la sanción de “expulsión del territorio español, cuando los infractores sean extranjeros sin la correspondiente autorización o permiso de residencia en España y hubieran incurrido en una infracción grave o muy grave”. Pero además establece que los extranjeros que cometan infracciones graves o muy graves pueden ser sancionados con la “pérdida de la posibilidad de obtener permisos de residencia y trabajo”. Ésta es una medida de exclusión, que condena a los extranjeros a una condición perpetua de inmigrante irregular, ya que la norma no establece ningún límite de tiempo al respecto. Esta condena a la irregularidad permanente colocará a estas personas en una posición de mayor indefensión frente a abusos laborales y de todo tipo. Se trata de una medida de “derecho policial del enemigo”, que establece unas sanciones diferentes para las personas inmigrantes que para el resto de ciudadanos. La especialidad de esta sanción no obedece a una diferente naturaleza de la infracción cometida, sino únicamente a la condición personal de los infractores. En última instancia, se está identificando a los extranjeros como una amenaza en sí misma; no son tratados como ciudadanos, sino como enemigos. Hay que tener en cuenta que la comisión de tres infracciones leves en el plazo de dos años supone la realización de una infracción grave. O que, como ya se ha señalado, la participación en una acción para evitar un desahucio podría ser considerada por la administración como una infracción grave.

En conclusión, es evidente que dos de los fines implícitos del anteproyecto son reducir el ámbito de actuación en el que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos fundamentales, así como controlar el descontento social creciente y las acciones ciudadanas de protesta. El principal

instrumento para ello será el ejercicio de la potestad sancionadora como instrumento de represión burocrática. No sólo no se pone límite al derecho policial del enemigo, sino que se consagra expresamente en relación con las personas inmigrantes. En definitiva, la norma que se pretende aprobar supone un giro autoritario de la regulación sobre seguridad ciudadana.

?