

Ramón Campderrich Bravo

Leviatán nos mira

Comentario crítico de la ley orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana

«WAR IS PEACE

FREEDOM IS SLAVERY

IGNORANCE IS STRENGTH»,

(Lema en «neolengua» del partido único gobernante en Oceanía)

George Orwell, *Nineteen Eighty-Four*

Este 1 de julio entra en vigor la ley orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana. Junto a las leyes orgánicas 1/2015 y 2/2015, que reformaron el Código Penal en marzo, la ley sobre seguridad ciudadana constituye la pieza clave de la nueva regulación del *ius puniendi* del estado, es decir, de su poder represivo. El objetivo de la redacción de estas tres leyes es proporcionar cobertura legal a una intensificación del ejercicio de la coerción estatal para combatir la eventualidad de un incremento del malestar sociopolítico y criminalizar la marginación social generada por un modelo de búsqueda del crecimiento económico que prioriza el enriquecimiento de unos pocos en detrimento del bienestar de la mayoría y ofrece magníficas oportunidades para la proliferación de toda clase de mafias.

Como es sabido, el *ius puniendi* del estado, al menos en Europa continental, se halla dividido desde la perspectiva jurídica en dos grandes áreas o sectores. Por un lado, el derecho penal, supuestamente consagrado a la regulación del castigo de los actos antisociales juzgados más perniciosos en una sociedad por amenazar o dañar sus bienes más preciados, y, por otro lado, el derecho administrativo sancionador, cuyo objeto es la sanción de comportamientos antisociales estimados menos dramáticos que los contemplados por el derecho penal o para los cuales se considera que los castigos previstos por éste son excesivos, contraproducentes o ineficaces. El castigo por excelencia propio del derecho penal contemporáneo –aunque no el único, ni mucho menos– es la privación de libertad (la pena de prisión), mientras que la sanción administrativa modélica (pero tampoco la única, por supuesto) es la multa. La imposición de los castigos penales, en un estado de derecho, corresponde en exclusiva a jueces independientes. La de las sanciones administrativas a la Administración, sin perjuicio de que quien es sancionado recurra a los tribunales para que éstos valoren la legalidad de la imposición de la sanción. Por ello, en un estado de derecho, la sanción administrativa jamás debería consistir en la privación de libertad o prisión (lo cual hoy en día no ha impedido la existencia en la práctica real y en las leyes de sanciones administrativas consistentes en la privación de libertad enmascaradas bajo la apariencia de medidas administrativas para el aseguramiento de la expulsión del país o el buen curso de una investigación policial, como son los casos de la reclusión de inmigrantes ‘sin papeles’ en centros de internamiento [1] o las detenciones administrativas por tiempo indefinido

sin apenas control judicial, estas últimas sobre todo en los países anglosajones) [2].

El derecho administrativo sancionador se ocupa de multitud de cuestiones, siendo un instrumento imprescindible para la acción del estado a la hora de implementar las políticas públicas: piénsese en las multas de tráfico, en las urbanísticas, en las relativas al maltrato de animales o en las impuestas a las industrias contaminantes. Una de las áreas tradicionalmente más significativas para el derecho administrativo sancionador, y también más polémicas desde los puntos de vista político y jurídico-constitucional, ha sido la protección de la llamada ‘seguridad pública’, denominada en la ley ‘seguridad ciudadana’, y conocida igualmente con la expresión ‘orden público’ (en sentido restringido). La precisión del significado exacto de estas expresiones es una tarea inútil, no sólo por dificultades semánticas insalvables, sino, sobre todo, por la voluntad de los gobernantes de mantener en un estado de permanente indefinición estas cosas tan estrechamente relacionadas con las conveniencias político-represivas coyunturales. Con todo, se podría definir la función estatal de tutela de la ‘seguridad pública’ o ‘ciudadana’ ajustada a las reglas de un estado de derecho en los siguientes términos: protección de personas y bienes, individuales y colectivos, conforme a los principios constitucionales atendiendo en especial a la salvaguarda de los derechos fundamentales frente a acciones violentas, situaciones de peligro verificables de carácter inminente o manifiesto o calamidades públicas. Difícil ser más preciso, siempre y cuando, claro está, partamos de la hipótesis de que la idea de ‘seguridad pública’ merece ser conservada.

La ley orgánica 4/2015 se presenta como la regulación definitiva de esta función estatal de tutela de la ‘seguridad pública’ en el ámbito del derecho administrativo sancionador. Su preámbulo y la sistematización de sus contenidos pretenden proporcionar una imagen de impecabilidad jurídico-constitucional. El legislador hace profesión de fe de la jurisprudencia y la doctrina constitucionales defensoras de la adaptación, con ciertos matices, de los principios garantistas del derecho penal y procesal penal al derecho administrativo sancionador hasta el extremo de parecer pedante [3]. Se trata de una actitud sumamente hipócrita. La ley orgánica 4/2015 es un lobo disfrazado con piel de cordero, al igual que el gobierno del PP es más bien un Saturno goyesco, entre neoconservador y neoliberal, revestido de beatería constitucionalista. El lobo no hace pleno acto de presencia en el escenario de la ley hasta que llegamos a su listado de infracciones y sanciones, aunque ya su disfraz corderil empieza a deshacerse al mantener las disposiciones de la anterior ley para la protección de seguridad ciudadana, o ley ‘Corcuera’, en los asuntos de la entrada en domicilio sin previa autorización judicial más allá de lo permitido por la ley de enjuiciamiento criminal [4] y la ‘retención’ o mantenimiento en las dependencias policiales de las personas que no puedan ser identificadas *in situ* por la policía, o se nieguen a hacerlo, “a los solos efectos de su identificación” [5].

La amplitud del listado de infracciones es impresionante. Muchas actividades que deberían ser tratadas en exclusiva como ilícitos civiles (esto es, dar lugar sólo a responsabilidad civil patrimonial por los daños, en su caso, ocasionados y en modo alguno a sanciones administrativas o penales) son incluidas en dicho listado. Otras muchas actividades que no debieran ser sancionadas podrían llegar a serlo, si al gobierno le resulta conveniente u opta por ello, dada la vaguedad del texto de la ley, mal inherente a la legislación sobre orden público no sólo quizás inevitable sino perseguido adrede con ahínco por los gobernantes, como ya se ha venido a señalar antes. No es necesario extenderse mucho en el comentario de la ley para denunciarla, basta con transcribir aquí la larga relación de nuevas infracciones o de aquellas

infracciones que estando ya previstas en la ley ‘Corcuera’ ‘ascienden’ de categoría **[6]**; la ley, en efecto, habla por sí sola (me excuso por la gran extensión de la cita): “reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de éstas, incluido su sobrevuelo, cuando en cualquiera de estos supuestos se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas” (pasa automáticamente de grave en la anterior legislación a muy grave en la actual; si no se dan las circunstancias especiales previstas en el precepto, la celebración de reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas será ‘simplemente’ grave); “la perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas, cuando no sean constitutivas de infracción penal” (nueva respecto a la ley anterior); “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 reunidas, cuando no constituya infracción penal” (nueva); “causar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos, u obstaculizar la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos, cuando en ambos casos se ocasione una alteración grave de la seguridad ciudadana” (elevación de leve a grave); “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, siempre que se produzcan al margen de los procedimientos legalmente establecidos y no sean constitutivos de delito” (nueva) **[7]**; “la desobediencia o resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación” (elevación de leve a grave); “la intrusión en infraestructuras o instalaciones en las que se presten servicios básicos para la comunidad, incluyendo su sobrevuelo, cuando se haya producido una interferencia grave en su funcionamiento” (nueva) **[8]**; “la falta de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la (...) prevención de acciones que puedan poner en riesgo la seguridad ciudadana (...)” (nueva); “el traslado de personas, en cualquier tipo de vehículo, con el objeto de facilitar a estas el acceso a drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que no constituya delito” (nueva); “la ejecución de actos de plantación y cultivo ilícito de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares visibles al público, cuando no sean constitutivos de infracción penal” (nueva); “el uso no autorizado de imágenes (...) de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pueda poner en peligro la seguridad de (...) instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información” (nueva) **[9]**; “las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal” (nueva) **[10]**; “la realización o incitación a la realización de actos que atenten contra la libertad e indemnidad sexual, o ejecutar actos de exhibición obscena, cuando no constituya infracción penal” (nueva) **[11]**; “la ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de delito” (nueva) **[12]**; “(...) la omisión negligente de la denuncia de su sustracción o extravío” (del DNI o pasaporte; nueva) **[13]**; “la negligencia en la custodia y conservación de la documentación legal exigida, considerándose como tal la tercera y posteriores pérdidas o extravíos en el plazo de un

año” (nueva) [14]; “el consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos cuando perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana” (nueva). Además de todas estas infracciones, se debe destacar que no sólo solicitar o aceptar “servicios sexuales remunerados en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores (...) o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial” es una infracción administrativa (grave), sino también ofrecerlos si, tras ser advertidos por la autoridad, se persiste en hacerlo.

Tras la larga lista de infracciones, la enumeración de las sanciones administrativas, es decir, multas en lo fundamental, nos confirma que a estas alturas de la ley el lobo ha decidido ya prescindir de su piel de cordero, a pesar de que subsisten todavía ciertos disimulos, como una mejora en la gradación de la cuantía de las multas de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Es verdad, como dice el legislador en el preámbulo, que la cuantía de las multas según estas sean muy graves, graves o leves no varía respecto a la ley anterior, pero puesto que muchas de las infracciones hasta ahora graves o leves pasarán a ser, respectivamente, muy graves o graves, se producirá un efecto general de aumento de la cuantía de las multas, o sea, de agravación de las sanciones [15]. También prevé la ley una medida sin precedentes en la España constitucional que puede ser el primer paso para la formación de listas negras oficiales de alborotadores e indeseables político-sociales y para normalizar la idea de reincidencia en el derecho administrativo sancionador del orden público: un “registro central de infracciones contra la seguridad ciudadana”, donde el estado anotará los datos personales de los infractores. Por lo demás, la nueva ley mantiene la previsión de la ley ‘Corcuera’ conforme a la cual los promotores u organizadores de las reuniones o manifestaciones son considerados responsables de las infracciones administrativas en relación con las mismas, o con ocasión de ellas. Adviértase que la noción de promotores u organizadores de la ley orgánica 4/2015 es muy vaga, pues esta ley considera como tales a quienes “aun no habiendo suscrito o presentado la comunicación [de que se pretende celebrar una reunión o manifestación en lugar de tránsito público] (...) 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 cualesquiera otros hechos pueda determinarse razonablemente que son directores de aquellas”. En fin, según este texto, cualquiera con un fuerte compromiso político o social podrá encontrarse tal vez a partir del 1 julio con la desagradable sorpresa de recibir una notificación de la Administración en la cual se le comunica que se le ha abierto un expediente sancionador en relación con una manifestación o reunión malhadada en cuya existencia o transcurso ni siquiera había reparado. Puede que el procedimiento sancionador no prospere o que la sanción sea anulada por los tribunales (el sorprendido por la notificación invocará en ambos casos el “determinarse razonablemente que puedan ser directores de aquellas”) pero ya le habrán metido el miedo en el cuerpo, amén de los gastos y molestias ocasionadas por el procedimiento administrativo o el posterior proceso judicial.

No se tendría una panorámica adecuada de los oprobios de la ley analizada, si no se hiciera aquí una referencia a la disposición más cruel y mezquina de la misma, alevosamente introducida mediante una “disposición adicional décima”, titulada de forma aséptica “régimen especial de Ceuta y Melilla” quizás con la vana esperanza de que pudiera pasar desapercibida para la opinión pública. Esta disposición busca legalizar la expulsiones al territorio marroquí ‘en caliente’, o, más bien, lanzamientos forzosos sin trámite ni proceso alguno, de los extranjeros detectados tratando

de saltar las vallas o muros del lado español de la frontera de Ceuta y Melilla (denominados en la ley con el eufemismo “elementos de contención fronterizos”). El púdico velo del apartado segundo de la disposición (“en todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte”) no logra ocultar la subrepticia intención del legislador; al contrario, añade a la ignominia el escarnio.

Por increíble que parezca podría ser que el inmisericorde neoliberalismo imperante nos salve de la inicua ley para la protección de la seguridad ciudadana a punto de entrar en vigor, al establecer la disposición adicional séptima, en aplicación del artículo 135 de la constitución española, que “las medidas contempladas en esta Ley no generarán incremento de dotaciones ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal al servicio del sector público” [16]. Si se decide cumplir a rajatabla este mandato, los policías y el personal administrativo se verán desbordados al intentar descubrir y sancionar las innumerables infracciones previstas en la ley y ésta terminará siendo un tigre de papel. Incluso si el gobierno se propusiera sortear este obstáculo con tecnologías telemáticas de vigilancia y con la colaboración de agentes de seguridad privada, los expedientes administrativos acabarían acumulándose sin llegar a ser resueltos todos ellos. Tal cosa reforzaría, eso sí, la arbitrariedad de la acción administrativa sancionadora, pues está claro que al menos algunos expedientes sí acabarían en la imposición de una sanción [17].

La conclusión fundamental una vez expuestas las novedades más relevantes contempladas en la ley orgánica para la protección de la seguridad ciudadana es que ésta no es una ley para proporcionar seguridad a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos fundamentales, tal y como afirma con toda pompa su preámbulo, sino para crearles una nueva fuente de inseguridad, esta vez político-administrativa, que se suma a la inseguridad socioeconómica vinculada a las políticas neoliberales. El talante neoliberal en lo económico del gobierno actual se complementa así muy bien con el neoconservadurismo de muchos de sus ministros (en rigor: autoritarismo con un lenguaje en parte nuevo). ¡Dios nos asista en las próximas elecciones generales!

Notas

[1] En Alemania, el internamiento puede prolongarse por espacio de dieciocho meses.

[2] Al respecto aún resulta útil consultar la información contenida en Portilla Contreras, G., *El Derecho Penal entre el cosmopolitismo universalista y el relativismo posmodernista*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, capítulo 2.

[3] Si bien no se debe olvidar que la recepción de estos mismos principios en la legislación penal promovida por el actual gobierno se halla muy debilitada, como se pudo comprobar al analizar en otra ocasión la reforma del Código Penal en virtud de las leyes orgánicas 1/ y 2/ 2015 (véanse números 134 y 135 de esta misma revista).

[4] Respetando, obviamente, la declaración parcial de inconstitucionalidad de esta ley contenida en la sentencia del TC 341/1993.

[5] La nueva ley, eso sí, establece un plazo máximo de seis horas a esta ‘retención’, inexistente en la anterior ley. A simple vista, parece poco verosímil que la policía pueda llegar a tardar tanto

en identificar a una persona (o a la conclusión de que esta, por el momento, es de imposible identificación). La nueva ley también regula los registros corporales externos en contra de la voluntad del registrado, regulación ausente en la vieja ley, si bien en este terreno se limita a recoger los criterios jurisprudenciales al respecto. Regula también, antes de llegar al listado de infracciones y sanciones, la suspensión o prohibición de “espectáculos y actividades recreativas”. En cuanto a este asunto, añade a la vieja ley la siguiente acotación (la cual, de todos modos se podía inferir de ella): “En particular, [las autoridades gubernativas] podrán prohibir y, en caso de estar celebrándose, suspender los espectáculos y actividades recreativas cuando exista un peligro cierto para personas y bienes, o acaecieran o se previeran graves alteraciones de la seguridad ciudadana”. Texto que, naturalmente, sirve tanto para un roto como para un descosido. La nueva ley, eso sí, establece un plazo máximo de seis horas a esta ‘retención’, inexistente en la anterior ley. A simple vista, parece poco verosímil que la policía pueda llegar a tardar tanto en identificar a una persona (o a la conclusión de que esta, por el momento, es de imposible identificación). La nueva ley también regula los registros corporales externos en contra de la voluntad del registrado, regulación ausente en la vieja ley, si bien en este terreno se limita a recoger los criterios jurisprudenciales al respecto. Regula también, antes de llegar al listado de infracciones y sanciones, la suspensión o prohibición de “espectáculos y actividades recreativas”. En cuanto a este asunto, añade a la vieja ley la siguiente acotación (la cual, de todos modos se podía inferir de ella): “En particular, [las autoridades gubernativas] podrán prohibir y, en caso de estar celebrándose, suspender los espectáculos y actividades recreativas cuando exista un peligro cierto para personas y bienes, o acaecieran o se previeran graves alteraciones de la seguridad ciudadana”. Texto que, naturalmente, sirve tanto para un roto como para un descosido.

[6] Se incluyen sólo aquellas que, a juicio del autor de estas líneas, podrían afectar más intensamente a los derechos de los ciudadanos o encuentran una menor justificación constitucional.

[7] ¡Mucho cuidado con esto, alcaldes de Cádiz y Barcelona!

[8] ¡Ojo con los encadenamientos, sentadas, etc. como forma de protesta laboral!

[9] ¿Será utilizado este precepto por el gobierno para sancionar a personas que graben posibles abusos policiales con sus móviles, cuando estas personas no sean periodistas?

[10] ¡Cuidado con mirar mal o encararse o insultar moderadamente a un agente del orden cabreado por su estrés laboral y sus bajos salarios en el calor de una manifestación!

[11] Esto es, no realizada ante menores. Quizás al ministro promotor de la ley le hubiera gustado el restablecimiento del delito preconstitucional de exhibición obscena, eliminado en la reforma del Código Penal de 1988, pero ha tenido que conformarse con una sanción administrativa.

[12] Esta infracción administrativa complementa la legislación penal anti-ocupación de inmuebles oficiales, fabriles o comerciales reformulada en sentido agravatorio por la ley orgánica 1/ 2015.

[13] Encima que para obtener un documento que permite al estado controlarnos hemos de pagar una tasa, resulta ser que si lo perdemos y no avisamos de su pérdida a la autoridad nos multan!

[14] Aviso a desmemoriados, despistados o gente desordenada. Está claro que el ministro deja bien claro que lo más importante para él es que llevemos en todo momento el DNI auestas.

[15] La cuantía máxima de las multas se eleva a 600.000 euros y la mínima se queda en 100 euros (pero el antiguo tope máximo de las multas por infracciones leves fijado en 300 euros se eleva a 600 euros).

[16] ¿Oculta esta especificación en apariencia innecesaria por obvia – “al servicio del sector público”- una conexión con los fenómenos de privatización de la seguridad?

[17] Sobre la arbitrariedad en el derecho administrativo sancionador son inestimables –e hilarantes- las reflexiones de Alejandro Nieto vertidas en el primer capítulo de su *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 5ª edición, 2012.