

ARTÍCULO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA

¿Cuáles son los precedentes y cuál es la legislación actual sobre la protección de la seguridad ciudadana?

- Tras la adopción de la Constitución de 1978, la primera ley que reguló la intervención de las autoridades públicas con respecto a la seguridad ciudadana fue la Ley Orgánica 1/1992, de 21 febrero, sobre la Protección de la Seguridad Ciudadana (la “Ley Corcuera”), que sigue en vigor y que derogó formalmente la Ley de Orden Público de 1959, parcialmente modificada en 1977 y 1979.

MENSAJE: Este es un tema de gran importancia para los ciudadanos, pero que, no obstante, ha sido objeto de un escaso desarrollo legislativo. Es necesario responder adecuadamente a las peticiones que muchos ciudadanos, asociaciones de comerciantes, asociaciones de vecinos, asociaciones de padres, alcaldes, etcétera, han realizado durante años sobre temas que afectan al pleno disfrute de derechos y libertades, a la vida diaria de muchas familias y, en general, a la coexistencia pacífica en libertad y con el máximo respeto por la pluralidad, en contraposición con las actitudes antisociales, violentas y coercitivas. Es, por tanto, una iniciativa “valiente” cuyo objetivo es articular un marco de coexistencia en el que la libertad pueda desarrollarse plenamente, impidiendo todo tipo de violencia, intimidación y coacción no justificada. Las libertades civiles se refuerzan en la nueva normativa.

- La ley de 1992 fue bien recibida por los cuerpos y fuerzas de seguridad, ya que representaba un importante avance en la regulación de los poderes coercitivos en el ámbito de la protección de la seguridad

ciudadana, y reguló por primera vez la lista de infracciones y sanciones a este respecto.

MENSAJE: Nuestra intención no es realizar una crítica de la ley actual, sino, más bien, de todos sus elementos positivos para mejorarla y aprobar una nueva ley que cumpla los requisitos del siglo XXI.

¿Por qué quiere el Gobierno aprobar una nueva Ley Orgánica sobre protección ciudadana precisamente ahora?

El anteproyecto se ha elaborado en perfecta armonía con el anteproyecto del Código Penal que se está estudiando en el Congreso de los Diputados, la cámara baja del Parlamento español, en el que LAS FALTAS desaparecen como categoría de infracciones penales. El Gobierno (los Ministerios de Justicia e Interior) se compromete a luchar de forma efectiva contra la reincidencia delictiva y, por tanto, algunos comportamientos que se tipificaban como FALTAS se han convertido en DELITOS LEVES (principalmente relacionados con delitos contra la propiedad: robos, etcétera.). SIN EMBARGO, otros comportamientos relacionados con el orden público, que hasta ahora se castigaban como faltas y que, por tanto, se castigaban según el Código Penal, ya no aparecen recogidos (es decir, ya no se consideran infracciones penales), ya que se entiende que estos comportamientos no deberían sancionarse según la ley penal, sino en el plano administrativo. Todo esto concuerda con la consideración de que la ley penal se reserva para los comportamientos más graves, dado que se considera que la ley penal – jurisprudencia, doctrina – es la respuesta más enérgica y contundente del Estado para castigar un comportamiento. El hecho de considerar determinados comportamientos como infracciones administrativas y no como infracciones penales es lo contrario a una medida reaccionaria o represiva; es una forma de reducir las “normas sancionadoras” que el Estado impone a determinados comportamientos.

Tras caer en la cuenta de la necesidad de reformar la ley de 1992 para que las antiguas faltas no quedasen sin castigo según el nuevo Código Penal y convertirlas en infracciones administrativas, se pensó que era apropiado adoptar una nueva Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, mucho más exhaustiva y sistemática que la ley de 1992. Por tanto, junto con el objetivo principal de “incluir” en la Ley de Seguridad Ciudadana las faltas que ya no se encuentran recogidas en el Código Penal, las finalidades del nuevo anteproyecto son las siguientes:

- Mejorar el marco regulatorio legal: la ley tendrá una estructura más racional y exhaustiva e incluirá un primer capítulo sobre las disposiciones generales que proporciona un marco general para la actuación de las autoridades públicas en relación con la seguridad ciudadana que no existía hasta ahora y que constituye un claro límite a la actuación de las autoridades públicas en este ámbito: se identifican los propósitos de la actuación administrativa en la defensa de la seguridad ciudadana y los principios directores, etcétera.

- Regular de forma adecuada las garantías de los ciudadanos relacionadas con el ejercicio de estos poderes, de acuerdo con la jurisprudencia administrativa y, sobre todo, con la doctrina del Tribunal Constitucional que ha reiterado que cualquier intervención de la administración dirigida a proteger la seguridad de los ciudadanos debe basarse en el **PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**.

- Actualizar y mejorar el marco legal de los poderes de la intervención pública dirigidos a la protección de la seguridad de los ciudadanos: se regulan las obligaciones relacionadas con la documentación y la identificación personal, así como las actividades para el mantenimiento y la restauración de la seguridad ciudadana, y los poderes especiales

administrativos de mantenimiento del orden público relacionados con la seguridad y el sistema penal.

- Mejorar la tipificación de las infracciones: a diferencia de las definiciones genéricas y generales que se usaron en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana de 1992 (LOPSC 1992), el anteproyecto incluye una descripción exhaustiva de las infracciones, con definiciones precisas que ayudan a mejorar la seguridad jurídica.

MENSAJE: LA FINALIDAD NO ES CASTIGAR MÁS, SINO CASTIGAR MEJOR, ES DECIR, CON MAYORES GARANTÍAS

- La lista de infracciones se amplía con las contribuciones de los representantes de distintos sectores que intervienen directamente en este ámbito:

a) Los cuerpos y fuerzas de seguridad han contribuido con sus conocimientos en todos los ámbitos relacionados con el contenido de la ley, y especialmente en el ámbito del orden público, así como en las nuevas amenazas para la seguridad ciudadana y las alteraciones del orden público derivadas de la experiencia práctica y de la observación de las actuaciones de todo tipo de grupos violentos y radicales.

b) Las preocupaciones de los alcaldes, de las asociaciones de vecinos y de las asociaciones de padres de alumnos se han tenido en cuenta a la hora de definir los nuevos comportamientos que se tipifican como infracciones por alterar la seguridad o la coexistencia de los ciudadanos.

EJEMPLO: *las asociaciones de comerciantes del centro de Madrid nos han expresado su valoración positiva del anteproyecto. Durante años han sufrido el problema de la prostitución frente a centros educativos, instalaciones para el cuidado de los niños y parques infantiles, y han*

llegado a pensar que los Gobiernos anteriores preferían poner en peligro a los niños en vez de abordar un tema como éste.

c) Las sugerencias del Defensor del Pueblo también se han tenido en cuenta (por ejemplo, el hacer responsables a los padres de las infracciones cometidas por sus hijos menores de edad).

¿La nueva ley restringirá derechos o limitará el derecho de manifestación?

- ESTO NO ES CIERTO. El derecho de manifestación en España está garantizado en los términos más amplios por la Constitución y la Ley Orgánica de 1983 que regula el derecho de reunión que, por cierto, no resulta afectado por la nueva ley. En nuestro país, el derecho de manifestación no requiere una autorización previa, sino que simplemente deberá comunicarse a las Delegaciones del Gobierno, que pueden prohibir dichas manifestaciones en casos excepcionales previstos en la Ley o determinar cómo se tienen que desarrollar (cambiando la hora o el itinerario, por ejemplo) para proteger otros derechos fundamentales.

- Por tanto, solo pueden sancionarse las manifestaciones que no se hayan comunicado y, de hecho, esto ya se considera una infracción en la actual Ley de 1992.

- Lo que pretende la nueva ley es castigar las ACCIONES QUE SEAN VIOLENTAS, AGRESIVAS, COERCITIVAS, etc, que se produzcan mientras se ejerza el derecho de manifestación, o que afecten a la seguridad ciudadana. **Por ejemplo:**

- Las manifestaciones que **no se hayan comunicado o que se hayan prohibido** en lugares que estén clasificados como

infraestructuras básicas (aeropuertos, centrales de energía nuclear...).

- La participación en alteraciones del orden público usando capuchas, cascos o cualquier otro tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando la identificación. **MANIFESTARSE CON EL ROSTRO CUBIERTO NO SE SANCIONA, LO QUE SE SANCIONA ES LA ALTERACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO CON EL ROSTRO CUBIERTO PARA EVITAR LA IDENTIFICACIÓN.**
- El ejercicio del derecho de reunión **llevando armas u objetos puntiagudos que puedan causar daño.**

¿La nueva ley pretende proteger a los “políticos” de las manifestaciones frente al Congreso, de los *escraches* [denuncias públicas], etc...?

- ESTO NO ES CIERTO. Las manifestaciones frente al Congreso de los Diputados y el Senado están prohibidas por la Constitución española (Artículo 77) y, si afectan al desarrollo de las sesiones, pueden ser delito. Sin embargo, este delito es un caso excepcional de gran gravedad. No tiene sentido salvo para que un delito quede impune. Por eso, aunque no sean delito, las otras manifestaciones que se celebren ante las Cámaras Parlamentarias incumpliendo las disposiciones de la Ley Orgánica de Libertad de Reunión, se tipifican como infracciones muy graves. Por tanto, **NATURALMENTE QUE SE PUEDEN CELEBRAR MANIFESTACIONES ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS O EL SENADO** siempre que se hayan notificado debidamente a la Delegación del Gobierno. Otros parlamentos en la Unión Europea ni tan siquiera permiten esta posibilidad; en vez de ello, crean zonas de seguridad

alrededor de sus parlamentos, en las que no existe ninguna posibilidad en absoluto de celebrar una manifestación. Lo que la nueva ley pretende no es proteger a los “políticos”, sino proteger la democracia; el Parlamento es, por excelencia, el lugar donde reside la democracia y, con independencia de quiénes sean representantes electos, es un símbolo de libertad y una expresión de la riqueza democrática que se ha tardado muchos siglos en lograr.

- Además, el texto no sanciona los *escraches* [denuncias públicas] o cualquier otra cosa que se le parezca, salvo en los casos en los que se produzcan alteraciones del orden público o manifestaciones no autorizadas. En otras palabras, no existe una categoría especial de infracciones para los *escraches*, sino que se incluyen en el sistema común de manifestaciones que son contrarias a la Ley Orgánica de Libertad de Reunión. La Ley contempla la posibilidad genérica de que los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado establezcan “zonas de seguridad” cuando se proteja la seguridad de los ciudadanos (no necesariamente en el caso de los *escraches*, sino también en emergencias públicas, en evacuaciones, etc.). ESTE SIEMPRE ES EL CASO, pero ahora se incluye en la Ley para dar garantías legales al trabajo policial.

¿Cuáles son las alteraciones del orden público previstas en la ley que no estaban incluidas en la Ley de 1992?

- Las alteraciones del orden público ya se contemplaban como infracciones legales en la ley de 1992. El nuevo texto mejora su regulación con una tipificación más precisa y detallada, y reduce la discrecionalidad y, por tanto, aumenta la seguridad jurídica. **Ejemplos:**

- La provocación de incendios en las vías públicas que no constituyan delito, si representan un peligro para las personas

o para la propiedad o si provocan una alteración del orden público. **EJEMPLO:** *en la reciente huelga de la limpieza en Madrid, que duró solo dos semanas, el vandalismo (que no está amparado por el ejercicio legítimo del derecho de manifestación) ha costado casi 600.000 euros por la quema de 502 contenedores y 2.054 cubos de la basura. ¿Deberían quedar impunes dichas acciones?*

- Los daños en bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, como las señales de tráfico, los semáforos, las marquesinas de las paradas de autobús, las papeleras y otro mobiliario urbano, cuando no constituyan delito, así como los daños en bienes personales muebles o *inmuebles en las calles*.

¿Es cierto que la Ley solo pretende proteger a la policía?

- ESTO NO ES CIERTO. La Ley crea un marco legal para el trabajo de los cuerpos y fuerzas de seguridad; este trabajo es, en lo que se refiere al orden público, un ejemplo de profesionalismo, pero se deben establecer las condiciones para que ese trabajo se pueda llevar a cabo con las salvaguardias adecuadas para proteger su integridad, tanto física como moral. Algunas infracciones están tipificadas como faltas en el Código Penal, y otras pretenden crear precisamente este marco de protección legal.

¿Es cierto que la ley castigará la difusión de imágenes sobre el mantenimiento del orden público en manifestaciones, etc.?

- ESTO NO ES CIERTO. La Ley solo sanciona el uso malintencionado de imágenes que dañen la integridad física o la privacidad de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad o que pongan en peligro la seguridad de estos miembros o el éxito de una operación, **siempre sin perjudicar al derecho a la información.**

¿Es cierto que la ley castiga la prostitución?

- ESTO NO ES CIERTO. La Ley no sanciona la prostitución; ni siquiera entra en ese debate, sino que simplemente trata de proteger otros derechos legales que prevalecen: la protección infantil y la seguridad viaria. Por tanto, el texto solo sanciona (como proponía la Ordenanza de la FEMP de 2009): 15. El ofrecimiento, solicitud, negociación o aceptación de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial.

¿Es cierto que la ley sanciona el consumo de alcohol o de drogas en la vía pública?

- **La Ley actual 1/92 castiga el consumo de drogas** en sus artículos 23 y 25, y ambos constituyen infracciones graves (multa de 300,52 euros a 30.050,61 euros).

- *Artículo 23 (infracción grave)*

- *i) la tolerancia del consumo ilegal o del tráfico de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en locales o establecimientos o la falta de diligencia por parte de los propietarios, administradores o encargados de los mismos para evitar este consumo o este tráfico.*

Artículo 25

1. El consumo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, constituye una infracción grave de la seguridad ciudadana, así como la posesión ilícita, aunque no estuviera destinada al tráfico de drogas, estupefacientes o sustancias

psicotrópicas, así como el abandono de los instrumentos empleados para el consumo en los citados lugares.

2. Las sanciones impuestas por estas infracciones podrán suspenderse si el infractor se somete a un tratamiento de deshabitación en un centro o servicio debidamente acreditado, en la forma y por el tiempo que reglamentariamente se determine.

El anteproyecto recoge la misma regulación que la actual Ley Orgánica 1/1992

- La ley sanciona el consumo de drogas de la misma manera que la ley actual e incluso que el Código Penal (que lo considera, hasta ahora, una falta) con un énfasis especial sobre temas relacionados con la seguridad pública, como por ejemplo, las jeringuillas abandonadas, etcétera, así como otras conductas relacionadas con las drogas que no podían quedar impunes: los “taxis” de la droga (que son habituales en muchas ciudades como Madrid, donde circulan cada noche desde *Embajadores* hasta la *Cañada Real* transportando “clientes” del mercado de la droga, sin que dicha conducta se sancione), o el cultivo de droga en los domicilios, que es un fenómeno cada vez mayor que no está contemplado en el Código Penal.

- En cuanto al consumo de alcohol en las vías públicas, este solo se sanciona si perturba la coexistencia pacífica (“el consumo de alcohol o de bebidas alcohólicas en las plazas, vías o transportes públicos, cuando no esté autorizado administrativamente y altere gravemente el orden público”).

¿La ley tiene una finalidad recaudatoria o impone multas totalmente desproporcionadas?

- ESTO NO ES CIERTO. Como puede observarse en el siguiente cuadro comparativo, el importe de las multas no se ha modificado 21 años más tarde, salvo el incremento del importe máximo de las multas leves por infracciones leves de 300,51 a 1.000 euros (y por tanto, el importe mínimo de las graves se incrementa en los mismos importes).

COMPARATIVA DE MULTAS PECUNIARIAS (en euros)		
INFRACCIONES	LO 1/1992	ANTEPROYECTO LOPSC
Muy graves	De 30.050,62 a 601.012,61	De 30.001 a 600.000
Graves	De 300,52 a 30.050,61	De 1.001 a 30.000
Leves	Hasta 300,51	De 100 hasta 1.000

- Además, el texto del anteproyecto se parece en muchos aspectos a otras leyes que establecen infracciones y multas administrativas aprobadas en los últimos años y, concretamente, a la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, cuyo Artículo 24.1 establece:

1. Como consecuencia de la comisión de las infracciones tipificadas en el presente Título podrán imponerse las sanciones económicas siguientes:

a) De 150 a 3.000 euros en caso de infracciones leves. b) De 3.000,01 a 60.000 euros en caso de infracciones graves. c) De 60.000,01 a 650.000 euros, en caso de infracciones muy graves.