

# Alegaciones de Greenpeace al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Junio 2014

## Indice

- 1.- Interés y Preocupación de Greenpeace por el Anteproyecto.
- 2.- Fundamentos de la Reforma.
- 3.- Sujetos responsables de las infracciones.
- 4.- Reincidencia
- 5.- Listado de Infracciones.
- 6.- Las Medidas Previas y Provisionales y las Actuaciones Previas.
- 7.- El valor probatorio de la declaración de los agentes
- 8.- Conclusiones.

## **1.- Interés y Preocupación de Greenpeace por el Anteproyecto.**

Públicamente esta organización ya ha manifestado su rechazo a la reforma legislativa respecto a la que se informa fundamentalmente por considerar que conlleva una gran inseguridad jurídica, aumenta la impunidad de las fuerzas policiales en el uso de la fuerza y vulnera convenios internacionales como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Declaración Internacional de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

En esa posición nos reafirmamos, coincidiendo en ello con las preocupaciones que hacía esta reforma legislativa ha manifestado el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, conforme al contenido de su informe del 9 de octubre de 2013 que denunció la falta de protección de derechos y libertades, en particular el derecho a la libertad de reunión y la impunidad de los malos tratos policiales.

Este proyecto legislativo no nace de una necesidad social, por mucho que en ello se insista, todo lo contrario.

Previamente a entrar a analizar los postulados del proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana será bueno, aun de forma breve atender a algunos datos que desmontan determinadas premisas de las que parte el actual legislador.

### ➤ La Demanda Social de Seguridad Ciudadana:

En el último Barómetro, Estudio 3008, correspondiente a diciembre de 2013 publicado por el Centro de Investigación Social (CIS) la Inseguridad ciudadana como motivo de preocupación social alcanza una puntuación total de 3,4 muy alejada del 77,0 que obtiene el desempleo, el 29,7 de los problemas económicos, el 37,6 de la corrupción y el fraude, el 26,2 de los/as políticos/as y la política en general, etc...

Y ese 3,4 de puntuación de importancia para los ciudadanos de la seguridad ciudadana, y que volvemos a repetir corresponde al Barómetro de Diciembre, lo es tras una intensa campaña mediática llevada a cabo por el gobierno y sus aledaños creadores de opinión (que no son pocos precisamente) impulsada desde que antes del pasado verano comenzara ya a caldear el ambiente en pro de una mejor recepción del anteproyecto de ley que finalmente se dio a conocer en el mes de noviembre.

Así tenemos que en el Barómetro de Julio de 2013 del CIS, es decir con anterioridad a esta campaña mediática, la preocupación ciudadana respecto a la seguridad ciudadana era del 0,2. Por tanto algún fruto, quizás no tanto como el deseado, si dio esa campaña mediática a la que nos referíamos, pasando la puntuación en apenas seis meses del 0,2 al 3,4.

Ni que decir tiene que la reiterada campaña ha ido "in crescendo" y así será en los próximos meses, prueba de ello son las noticias que recientemente hemos visto publicadas en diversos medios de comunicación sobre la Encuesta elaborada por Sigma Dos por encargo previo de la denominada "UNIÓN EMPRESARIAL PARA LA PROMOCIÓN TURÍSTICA DE MADRID" que según dichos medios (de su verdadero contenido respecto al tipo de preguntas realizadas, el

número de personas encuestadas, la metodología, nada se sabe porque no se ha publicado en su integridad) determina que Seis de cada Diez ciudadanos (encuestados) están a favor de una nueva Ley de seguridad ciudadana, es de suponer que en los términos en los que se proyectan en la actual proposición de ley<sup>i</sup>

- La conflictividad social como objeto de sanción.

La exposición de motivos de la ley está plagada de aseveraciones respecto a los daños, molestias y alteraciones que supone la movilización social, incrementada notablemente a lo largo de la presente legislatura. No esconde, ni por asomo, el perjuicio que al actual legislador le produce dicha movilización social que precisamente en la mayoría de los casos va dirigido contra el mismo.

No interesa al actual partido de gobierno un estudio o reflexión de los motivos concretos por los que la ciudadanía protesta, menos aún del incremento notable de ciudadanos, la mayoría, que han participado o participan y ejercitan en ese derecho fundamental que es de la opinión colectiva y en el ejercicio democrático que ello supone.

Por supuesto el anteproyecto obvia el resultado de estudios como el publicado por el propio CIS en el año 2011<sup>ii</sup> que acreditan el aumento considerable de personas que participan en las manifestaciones (que por tanto hacen uso de ese derecho democrático).

Pero lo que es peor, magnifica un problema de seguridad donde realmente no lo hay, no existe demanda social, otra cosa es que la creen a través de los importantes medios de “concienciación social” con los que el Partido gobernante cuenta, respecto a ello basta leer, oír o ver el tratamiento que determinados medios (y no precisamente una minoría en estos tiempos) dan a determinados actos de protestas social en los que se magnifican, a veces se exageran el número de detenidos, de altercados sucedidos, de heridos...

La cuestión es sencilla, basta transmitir unos segundos en la televisión de la quema de varios contenedores para calificar a manifestaciones de cientos de miles de personas como violentas, pese a que dicho acontecimiento haya sido puntual, excepcional y limitado. Interesa que se hable de esa violencia frente al comportamiento pacífico de la gran inmensa mayoría de las personas que se han manifestado<sup>iii</sup>.

- La exageración de los datos oficiosos frente a los reales.

Según el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior del año 2012<sup>iv</sup> en todo el territorio nacional tuvieron lugar 44.233 manifestaciones comunicadas y 294 prohibidas, el número total de incidencias (detenidos, cortes de tráfico, daños, etc..) es, según dicho anuario ministerial de 11.

Con mayor precisión, e incluso nos atrevemos a decir, rigor científico, se puede consultar el estudio publicado en el año 2013 por la profesora universitaria Ester Bray<sup>v</sup>, que analizando las incidencias producidas en los años anteriores en las manifestaciones acontecidas en este país tomando como datos comparativos los oficiales publicados en los anuarios del Ministerio del Interior con los extraídos de los medios de comunicación, se hace constar que en el peor de los casos (correspondientes a los datos de un determinado periódico a nivel nacional) durante el año 2011 el número de detenidos en manifestaciones en toda España era de 97, el de heridos de 267, las cargas producidas 10 y finalmente el número de identificaciones ascendía a 197.

Puede por tanto comprobarse la baja incidencia en lo que a acontecimientos graves o delictivos se refiere tienen las manifestaciones, ello pese a los titulares de determinados medios y a los comunicados oficiales que se producen tras dichas manifestaciones.

Un ejemplo claro de lo anterior fue el tratamiento mediático dado por el periódico El Mundo a la protesta denominada “rodea el congreso” acontecida el día 25 de septiembre del año 2012. En la portada de dicho periódico nacional el día después de dicho acto puede leerse el siguiente subtítulo: “Cargas Policiales y decenas de heridos y detenidos en Madrid donde miles de personas secundaron el llamamiento del 25-S”, Lo cierto es que los detenidos en la protesta no llegaron a 30, siendo puestos en libertad con cargos sin que al día de hoy hayan sido condenados.

Entendemos que estamos ante una reforma legislativa que se fundamenta en intereses partidarios e ideológicos y no en el Interés General, que contradice el propio argumentario de la Ley.

## **2.- Fundamentos de la Reforma.**

### **Una reforma fundamentalmente sancionadora, antigarantista y desproporcionada.**

La exposición de motivos del proyecto elevado justifica la derogación y sustitución de la ya de por sí cuestionada LO 1/92 de 21 de febrero, Ley de Seguridad Ciudadana, en cuatro motivos: el mero transcurso del tiempo; los cambios sociales y las nuevas formas de poner en riesgo la seguridad ciudadana; las demandas sociales que suponen la imperiosa necesidad de actualizar el régimen sancionador; y la necesidad de incorporar la jurisprudencia constitucional.

Si al transcurso del tiempo nos referimos desde la anterior ley hasta ahora, veintidós años, podríamos preguntarnos si ese transcurso temporal que es fundamento, según el gobierno para la modificación de esta ley, es también operante para otras leyes que llevan bastante más tiempo sin ser sustituidas en su integridad pese a que al respecto de las mismas sí que existe verdadera demanda social. Porque como ya antes hemos argumentado y datado, no existe, por mucho que quiera insistirse en ello, una demanda social acuciante en lo que a la inseguridad ciudadana se trata.

Manifestar que se quiere incorporar la jurisprudencia constitucional resulta cuando menos irónico, más aún cuando algún miembro del actual gobierno se refiere a la anterior Ley, que ya de por sí era restrictiva pero menos aún que la propuesta vigente, recordando que fue declarada inconstitucional en algunos de sus artículos. Nos preguntamos, la capacidad de sorpresa en estos asuntos nunca se pierde, que argumentarán ahora, si es que lo hacen, tras conocer el parecer del Consejo General del Poder Judicial que valora la posible inconstitucionalidad de varios artículos de la reforma<sup>vi</sup>.

Cierto es que la modificación efectuada al proyecto original matiza alguno de los aspectos considerados de dudosa constitucionalidad por el propio Consejo General del Poder Judicial.

Como por ejemplo la nueva redacción dada al artículo 16, que fue valorada en su anterior redacción de dudosa constitucionalidad, o los continuos llamamiento que hace el meritado informe a la proporcionalidad y que en cierta forma han sido tenidos en cuenta por el nuevo texto modificado del anteproyecto.

Lo cierto es que como bien argumenta Don Carlos Hugo Preciado Domènech, Magistrado y Profesor Asociado de Derecho Penal<sup>vii</sup>: <<...No deja de sorprender que se pretenda adecuar la normativa a la jurisprudencia constitucional, en particular al principio de proporcionalidad, cuando se suprime la finalidad reeducadora de las sanciones por tenencia y consumo de drogas, evitando toda posibilidad de suspensión de la sanción por sumisión a tratamiento deshabitador (art. 25.2 LSC), optando así por el retribucionismo frente a la prevención especial; se doblan el número de infracciones; se permite seguir un procedimiento de investigación (actuaciones previas) a espaldas del investigado y sin limitación temporal (art.46 ALSC); se recogen muchas faltas que el Nuevo Código Penal (en adelante NCP) pretende destipificar, imponiendo sanciones pecuniarias más cuantiosas que las que en la actualidad impone la norma penal, lo que supone un desequilibrio patente, excesivo e irrazonable entre la sanción y la finalidad de la norma (SSTC 136/99 55/96, 161/97, 45/09, 127/09, etc) y todo ello, además, sin tener en cuenta la mejor o peor fortuna del sancionado, lo que supone, de facto, incentivar que sean las clases bienestantes las que alteren o pongan en riesgo seguridad ciudadana (vid. art.32 ALSC y art. 50 CP), pues proporcionalmente reciben menor sanción que las clases pobres...>>.

***El Proyecto de ley de seguridad ciudadana tiene como objetivo no despenalizar, sino sancionar más duramente y con menos garantías.***

Las críticas al proyecto de ley podríamos resumirla en las siguientes consideraciones:

A.- Aumento del poder sancionador del estado contra las garantías judiciales.

Ya hemos reiterado la levedad, por no decir inconsistencia, del argumento que defiende las reformas planteadas y que analicemos en la despenalización de determinadas conductas, que pasan a ser sanciones y que traerían consigo la rebaja sancionadora de las mismas.

Se puede afirmar, y es simple y fácil llegar a dicha conclusión, que se trata de todo lo contrario.

De lo que se trata es por un lado de aumentar las sanciones, de por tanto aumentar el castigo, y por otro de hacerlo de manera tan efectiva que se evite en la medida de lo posible el control judicial sobre la potestad sancionadora.

O dicho de otra manera, se ataca gravemente la garantía de cualquier ciudadano, todos somos susceptibles de ser sancionados, de poder defenderse ante dicha sanción.

Y ello porque en primer lugar trasvasando del ámbito de las faltas penales al de sanciones administrativas se está evitando el control judicial previo respecto a las conductas que se están judicializando y que ahora se pretenden sancionar, y se está atribuyendo la capacidad de sancionar no a un juez independiente sino a una autoridad administrativa concreta que evidentemente depende del poder político.

En segundo lugar se pospone el control judicial ante una decisión administrativa sancionadora a un momento posterior a su interposición, lo cual tiene una primera consecuencia y es que a priori no impide que la sanción económica interpuesta deba previamente a ser recurrida en vía judicial (orden contencioso administrativo) abonada, en segundo lugar y gracias a la ley de tasas, aumentado su efecto económico porque sin abono de las mismas es imposible recurrir, y en tercer lugar, y esto desmonta el argumento respecto a la liberación de los ya de por sí (y por falta de medios) atosigados juzgados y tribunales, en el supuesto de recurso judicial estos asuntos se

derivaran a los juzgados y tribunales de lo contencioso administrativo que no están precisamente más liberados de carga de trabajo que los juzgados de instrucción.

B.- La falta de garantía en el procedimiento sancionador.

No es ya sólo que se haya diseñado un procedimiento sancionador especialmente poco garantista y con escasas posibilidades de ser opuesto por los/as afectados/as, sino que además se otorgan una serie de facultades preventivas a la autoridad administrativa, y más concretamente a las fuerzas de seguridad, que limitan fundamentalmente el ejercicio de los derechos fundamentales que se derivan del derecho de participación democrática (libertad de expresión, derecho de manifestación, reunión...).

***Se pretende otorgar a las autoridades administrativas potestad discrecional e ilimitada para prohibir, restringir y ordenar la finalización de cualquier acto público.***

Como luego veremos para que la autoridad gubernativa pueda limitar dichos derechos no es necesaria la ponderación por la misma de la afectación de otros bienes jurídicos en conflicto que pudieran considerarse (acertada o equivocadamente) que merecen en un momento oportuno mayor protección.

Por tanto, de aprobarse la reforma, y en tanto esta no sea declarada inconstitucional por el Tribunal competente como entendemos muy posiblemente ocurrirá en determinados artículos, si no lo evitan otras resoluciones judiciales pese a que no está planteada tal posibilidad en la reforma, tendremos a la autoridad administrativa decidiendo la suspensión o limitación de actos de protestas perfectamente comunicados con antelación por considerar que pudieran darse hipotéticamente perjuicios a la seguridad de terceros o de bienes.

C.- Una concepción maximalista y arbitraria del riesgo.-

Dicha característica de la reforma es palpable en lo que ha venido a llamarse la hipertrofia preventiva que tiñe todo el proyecto de ley, así lo argumenta expresamente Magistrado Don Carlos Hugo Preciado: <<.. no sólo se pretende prevenir delitos, sino también infracciones administrativas (art.3.i) ALSC). En esta línea también destaca la abundancia de infracciones de mero peligro y la justificación de la actividad de intervención de las FCS por el mero riesgo, por ejemplo, de vulnerar normas del ordenamiento jurídico (vid art. 4.3 ALSC),. Existe una concreción incorrecta de la seguridad ciudadana en la mera vulneración de normas del ordenamiento jurídico, pues la infracción de tales normas, mientras no supongan un peligro para personas, bienes o la tranquilidad y el orden ciudadano no serían justificantes de intervención

*Además, en la línea preventivista, la actividad de intervención se justifica por el mero riesgo o amenaza concreto o de comportamiento objetivamente peligroso (?) que razonablemente sea susceptible de provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana >><sup>viii</sup>*

D.- La desproporción de las sanciones que se impone.-

El procedimiento de cuantificación y graduación de las sanciones ha sido modificado de forma positiva en la nueva redacción en cuanto incorpora como elemento cuantificador y de graduación la capacidad económica del infractor y por otro lado se tiene también en cuanto aspectos que limitan la potestad discrecional sancionadora teniendo en cuenta el perjuicio económico

ocasionado, la alteración ocasionada (elemento que entendemos debe ser siempre valorable objetivamente y no hipotéticamente) y el grado de culpabilidad (si bien es cierto que respecto a este elemento cuantificador mantenemos nuestras dudas respecto al grado de discrecionalidad para la administración que aún se mantiene en el nuevo texto)

Otro aspecto importante que queremos resaltar es la mejora que respecto al texto original del anteproyecto se hace en las graduaciones de las sanciones, existiendo una considerable minoración de la cuantía de las mismas en lo que respecta al tramo mínimo de las graves que pasa de 601€ frente a los 1001€, en el tramo máximo de las leves que pasa a 600€ frente a los 1.000€ anteriores. No obstante continuamos planteando que mantener sanciones económicas de 30.001€ a 600.000€ resulta desproporcionado, máxime cuando dicha cuantificación se produce a través de la administración ordinaria y no de la administración de justicia a través de los juzgados y tribunales y en un procedimiento administrativo y no en uno judicial con todas las garantías constitucionales.

El nuevo sistema establecido en el nuevo texto del anteproyecto, posiblemente como consecuencia de la alarma producida tanto en ámbitos judiciales, doctrinales y sociales ante la desproporcionada cuantificación de sanciones para hechos que sin la reforma tendrían consecuencias pecuniarias muy inferiores, ha incidido sin duda en el sistema de graduaciones que para las sanciones graves y muy graves se hace en los artículos 33 y 39 del nuevo texto. Sin embargo consideramos aún insuficiente dicha graduación en cuanto el tramo máximo para el grado mínimo de las sanciones por infracciones muy graves sigue estando nada más y nada menos que en 220.000€. Exactamente puede decirse lo mismo en cuanto a los 10.400€ del tramo máximo del grado mínimo de las infracciones graves.

En cuanto al artículo 55 la virtud que podríamos encontrar en la reducción del cincuenta por ciento de la multa en el procedimiento abreviado si se renuncia a alegaciones, sistema similar al que ya existe en otros procedimientos administrativos sancionadores, se nos antoja, teniendo en cuenta la materia de la que estamos tratando y la afectación que a derechos fundamentales tiene el proyecto, más disuasiva para conformarse el presunto infractor que garantista.

### **3.- Sujetos responsables de las infracciones.**

El artículo 30 modifica en cierta forma la responsabilidad de las organizaciones responsables que se hacía en el anterior artículo 29 del texto original. No obstante consideramos muy generalista y por tanto discrecional y arbitrario el concepto que se establece para los organizadores o promotores: <<...de las reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones las personas físicas o jurídicas que hayan suscrito la preceptiva comunicación. Asimismo, aun no habiendo suscrito o presentado la comunicación, también se considerarán organizadores o promotores quienes de hecho las presidan, dirijan o ejerzan actos semejantes, o quienes [...] pueda determinarse razonablemente que son directores o inspiradores de aquéllas>> .

Seguimos insistiendo que en culpabilizar por hechos ajenos a organizadores o promotores de actos por el mero hecho de serlo, o incluso por un supuesto ejercicio de presidir o dirigir dichos actos que será valorado por la autoridad administrativa, es excesivo, nos parece que un símil parecido sería si se podría sancionar a un Alcalde, por poner un ejemplo, porque en un acto organizado por el Ayuntamiento con fines recreativos o culturales, se producen hechos sancionables por el proyecto legislativo al que nos referimos y respecto a los cuales no ha

existido, más bien lo contrario, control, dirección o incluso apoyo por parte de los organizadores de dicho acto.

#### **4.- Reincidencia**

Respecto a la reincidencia, en el artículo 33, se describe ésta como <<...la comisión en el término de dos años de más de una infracción de la misma naturaleza...>>, y se considera entre las circunstancias que determinan el grado dentro de cada tipo de infracción (muy grave, grave o leve).

En cambio, en el artículo 23. letra o, de la Ley de Seguridad Ciudadana de 1992, en vigor, la reincidencia se contempla en la comisión de la infracción en un periodo menor, de un año.

Se trata de un incremento desproporcionado en el castigo a la reincidencia en la sanción.

#### **5.-Listado de Infracciones.**

En comparación con la ley vigente resulta que las infracciones, los hechos susceptibles de ser sancionados, aumentan, si bien es cierto que el nuevo texto de la reforma matiza y rebaja la lista de infracciones originarias.

#### **Infracciones Muy Graves.**

De siete (texto original de la reforma) pasan a 4 en el nuevo texto conforme al contenido del artículo 35 del proyecto.

De ellas, y en lo que más interés tiene para nuestra organización, resaltamos la redacción del apartado 1 referente a los actos que se realicen en lugares que tengan la consideración de infraestructuras críticas conforme a lo establecido en la ley 8/2011. Y ello por dos consideraciones, la primera tiene que ver con la consideración de infraestructuras críticas y la falta de acceso público a esta información. La ley 8/2011, en su artículo 4.1. remite al RD.704/2011 que desarrolla la Ley para la determinación del Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas en el que se hallarán las clasificadas como infraestructuras críticas. Según este Real Decreto: <<...El catálogo Nacional de infraestructuras Estratégicas tiene, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de secretos oficiales, la calificación de secreto conferida por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007...>>. En base a esta normativa ningún ciudadano podrá reconocer cuanto está cometiendo esta infracción lo que genera inseguridad jurídica.

En segundo lugar porque no se delimita ni cuantifica el riesgo para las personas o el perjuicio al que hace referencia el referido apartado 1 del artículo 35.

Cierto es que en este caso, y eso mejora a lo anteriormente propuesto, del tenor literal se deduce que debe existir un riesgo o perjuicio objetivo y concreto, pero evidentemente no puede ser comparable un riesgo leve o prácticamente inexistente con otro que lo es grave y fácilmente perceptible.

#### **Infracciones Graves**

El número de infracciones recogidas nos siguen pareciendo excesivo máxime aún cuando persisten en la redacción de las mismas generalidades que entendemos vuelven a incidir en la discrecionalidad de la autoridad administrativa sancionadora.



Al respecto de las mismas queremos reseñar en primer lugar la consideración de falta grave de aquellos actos celebrados que no tengan los preceptivos permisos, no se hayan comunicado previamente, o cuando menos no cumplan con lo acordado respecto a ellos conforme al contenido de los artículos 4, 8,9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, que será aplicada a los organizadores o promotores.

La consideración de promotores de un acto nos parece, teniendo en cuenta el contexto social actual en el que cualquier consideración de simpatía o de agrado ante determinada reivindicación pudiera ya considerarse promoción de una determinada protesta sin serlo, excesivamente generalista y que sin duda dará lugar a sanciones de organizaciones o personas que no han convocado un acto concreto pero que han podido en algún momento ejercer su derecho de libertad de expresión apoyando más o menos el mismo.

Por otra parte aún para aquellos actos en los que existen claros promotores o organizadores, el atribuir a los mismos la responsabilidad del incumplimiento de cualquier limitación al mismo establecida por la autoridad gubernativa por parte de algún participante, sigue pareciéndonos excesiva.

Máxime si tenemos en cuenta la cuantificación de la sanción para este tipo de infracciones.

Por lo demás sigue pareciendo excesivo que no se evalúen ni cuantifique que tipo de perturbación se refiere por ejemplo la recogida en los apartados 1 y 2 del citado artículo 36, teniendo en cuenta además el concepto generalista, otro más, de lo que es la seguridad ciudadana conforme se conceptúa en el proyecto de ley al que nos referimos.

En este sentido de cuantificación entendemos que ha mejorado la infracción regulada en el apartado 3 de dicho artículo en cuanto establece que debe persistir una perturbación grave en los actos que tienen lugar frente a los órganos e instituciones definidos en dicha norma, frente a la mera perturbación del texto original.

En el contexto social en el que nos encontramos el calificar de infracción grave con lo que ello supone a los efectos cuantitativos de las sanciones determinadas actuaciones solidarias que se están llevando a cabo para evitar, por ejemplo desahucios, nos parece excesivo y ajeno al debate social existente en este país al respecto.

Y excesivamente, en relación no ya sólo con la actual y vigente legislación, sino incluso con el contexto social al que nos venimos refiriendo nos parece tipificar como infracciones graves conductas como las recogidas en los apartados 6,7 y 8, entre otros, de la norma a la que nos referimos.

Alarmante nos parece la infracción recogida con número 15 respecto a la falta de colaboración con la Fuerza y Cuerpos de Seguridad del Estado en la averiguación e incluso la prevención de los hechos descritos en el apartado 7. Nos preguntamos que supone esa falta de colaboración, cómo se determina.

Y por último no podemos pasar por alto el contenido de la infracción regulada en el apartado 26, no se aclara quién y cómo debe autorizar el uso de las imágenes a las que se refiere, no se concreta el peligro al que se hace mención (¿la mera difusión del rostro de un policía pone peligro al mismo y a su familia? ¿frente a quién?) ¿y cómo es posible que dicha infracción no menoscabe el derecho fundamental de información?. La identificación de los agentes y autoridades que actúan bajo el mandato y la potestad del ejercicio de sus funciones legales no puede ser

menoscabada por una norma infractora como la que nos referimos, tampoco la información sobre determinados acontecimientos de indudable interés general.

### **Infracciones Leves**

Son reguladas en el artículo 37.

Volvemos a incidir en la generalidad de algunos conceptos que pese a ser objeto de sanción no aparecen singularmente determinados.

Así nos preguntamos cuáles son los requisitos para que pueda considerarse que estamos ante una reunión de las sancionadas en el apartado 1 de la norma a la que nos referimos. ¿Cuántas personas son necesarias para que se considere una reunión?. Por otra parte, sancionar el mero hecho de reunirse sin producir perturbación de ningún tipo atenta contra el derecho de reunión. Para una mayor concreción la norma no sólo debería referirse a los artículos 4, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, sino que debería determinar que las reuniones a las que se refiere serán las reguladas en el artículo 1.2 de dicha Ley, o dicho de otra manera que deben concurrir con carácter concertado y temporal y con una finalidad determinada más de veinte personas.

También nos alarma que se refiere el apartado 3 de la norma a perturbaciones menores de actos realizados con autorización administrativa, no es posible que un acto en el que concurren un número significativo de personas no produzca alguna alteración en la circulación de los viandantes o incluso en la circulación de vehículos.

Mucho nos tememos que con la redacción del apartado 4, de aprobarse la ley, se convierta en sistemática en cualquier acto reivindicativo de infracciones por dicho motivo producidas por ejemplo en la discusión por otra parte normal entre participantes y miembros y cuerpos de seguridad del estado.

## **6.- Las Medidas Previas y Provisionales y las Actuaciones Previas.**

*Cualquier organización o persona puede ser investigada por la mera sospecha. La mera sospecha de que se va a realizar un acto de protesta que discrecionalmente pueda considerarse pueda poner en peligro o riesgo personas o bienes puede llevar a precintar preventivamente la sede de una organización o asociación.*

La ley de seguridad ciudadana vigente prevé la posibilidad de la adopción de medidas cautelares una vez iniciado el procedimiento sancionador y siempre y cuando aún no hubiera sido resuelto mediante resolución que ponga fin a la vía administrativa.

El proyecto de Ley actualmente en tramitación da un considerable giro de tuerca a esta cuestión planteando, en el artículo 47, la adopción de medidas cautelares aún antes de que se haya iniciado procedimiento administrativo sancionador alguno.

Cierto es que la norma en su apartado 2º se refiere a la excepcionalidad de dichas medidas, pero no lo es menos que los supuestos en los que pueden ser aplicables los mismos son completamente subjetivos: grave riesgo o peligro inminente para personas o bienes.

Si se aplica la medida cautelar ni el riesgo ni el peligro será consumado y por tanto imposible su posterior verificación.

¿Y de qué medidas hablamos? pues de la aprehensión y depósito en lugar seguro de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de presuntas y posibles infracciones aun, evidentemente dada cuenta su carácter cautelar, no contactadas.

En cuanto a las investigaciones o actuaciones previas tenemos que sin que se haya incoado un procedimiento sancionador alguno, sin que por tanto se le haya notificado nada al presunto infractor, se podrán llevar a cabo, conforme al contenido del artículo 48 de la reforma, actuaciones de investigación que conllevarán la imposibilidad por parte del futuro sancionado de ejercitar su derecho de defensa, de tener conocimiento de las actuaciones conforme determina el artículo 3 del RD.1398/1993, Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, e impedirá el derecho a elevar alegaciones conforme regula el artículo 135 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

### **7.- El valor probatorio de la declaración de los agentes.**

Ya hemos venido señalando el poder abusivo y desorbitado que el proyecto de ley otorga a la autoridad administrativa en general y a los miembros de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pero si quedaba alguna duda basta leerse el art. 53 del proyecto de ley.

Así tenemos que se establece la presunción *iuris tantum* de las informaciones aportadas por los agentes, de la autoridad que hayan presenciado los hechos previa ratificación, caso de ser negados por los inculpados.

Esto sitúa la carga de la prueba respecto a unos hechos sancionadores no en la administración, que es quién acusa, sino en el ciudadano que ve como quién incoa el expediente administrativo es juez y parte en el mismo.

De hecho este artículo, que figuraba con el mismo texto como artículo 52 en el texto anterior, fue calificado por el propio Ministerio de Justicia en su informe de 19 de noviembre de 2013 como "excesivamente rígido".

### **8.- Conclusiones.**

- Inoportunidad del proyecto legislativo. Sin perjuicio de las atribuciones que el Gobierno tiene de impulsar proyectos legislativos, debemos decir que la reforma a la que nos venimos refiriendo no nace de una necesidad social, ni tan siquiera de un contexto que la haga necesaria. Nace, a criterio de esta organización, de una prioridad política destinada a evitar el derecho de expresión y manifestación en contra de determinadas políticas que tienen graves consecuencias para la mayoría de la ciudadanía. Si realmente se quisiera regular la seguridad ciudadana, incluso desde la única óptica de aminorar las consecuencias no deseadas de los actos de protesta sociales, se hubiera incidido, lo cual evidentemente es lo contrario a lo que se ha hecho, en las garantías democráticas que avalan los derechos fundamentales de manifestación y reunión. Se hubiera posibilitado el control judicial, ajeno al político, de dichos actos.

- Sancionar desde la generalidad, es decir sin concreción en los hechos y las circunstancias que origina la sanción, es crear inseguridad jurídica. Que es lo que se crea con esta legislación que se propone.
- La discrecionalidad atenta contra el referido derecho de seguridad jurídica, la potestad administrativa y gubernamental en materia sancionadora no puede tener un margen de discrecionalidad tan elevado como se tiene en el proyecto al respecto del cual alegamos.
- La desproporcionalidad de las sanciones continúa, pese a la corrección efectuada respecto al texto primero, siendo muy acentuada. Se sanciona económicamente de una manera desproporcionada a determinados comportamientos que son menos perjudiciales incluso que otros comportamientos que afectan a otras materias sancionadoras más proclives a causar daños, secuelas y perjuicios en las personas (comparece la cuantificación de las sanciones del proyecto con las de materia sancionadora en tráfico).
- El procedimiento sancionador permite determinadas licencias a la autoridad actuante que son ajenas a cualquier procedimiento mínimamente garantista, propio de un Estado social y de derecho.

- i Edición Digital del Diario ABC de 25 de febrero de 2014  
(<http://www.abc.es/madrid/20140225/abci-espanoles-creo-manifestaciones-danan-201402242151.html>)
- ii La normalización de la protesta. El caso de las manifestaciones en España (1980-2008), de Manuel Jimenez Sánchez  
(<http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Publicaciones/OyA/OyA70a.pdf>)
- iii Así sólo debe leerse lo publicado en las ediciones de El Mundo y ABC respecto a la manifestación de Madrid del día 22 de marzo para comprobar cómo la noticia es los altercados producido al final de la misma y no los cientos de miles de personas que ese día de manera pacífica se han manifestado y las que durante días llevan participando en marchas desde sus puntos de origen.
- iv Anuario Estadístico del Ministerio del Interior de 2012  
([http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario\\_estadistico\\_2012\\_okkk.pdf/00ee01c7-3122-496a-a023-22829653e6c](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario_estadistico_2012_okkk.pdf/00ee01c7-3122-496a-a023-22829653e6c))
- v “El control policial de las protestas en España”, revista para el Análisis del Derecho InDret N. 4/2013 (<http://www.indret.com/>)
- vi Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana del Consejo General del Poder Judicial  
([http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Consejo\\_General\\_del\\_Poder\\_Judicial/Actividad\\_del\\_CGPJ/Informes/Informe\\_al\\_Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_Organica\\_de\\_Proteccion\\_de\\_la\\_Seguridad\\_Ciudadana](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_Proteccion_de_la_Seguridad_Ciudadana))
- vii Anteproyecto de ley de represión ciudadana, comentarios de urgencia y tablas comparativas (<http://www.juecesdemocracia.es/pdf/INFOLEYSEGCIUDADANA.pdf> )
- viii Idem anterior.