

Observaciones sobre el anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

El pasado 29 de noviembre, el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que actualiza la Ley Orgánica 1/1992, de 27 de febrero, del mismo nombre. Tras la aprobación, el Gobierno hizo público un documento de presentación (powerpoint), adjunto en el anexo 1, con algunas pinceladas de la ley, pero no el texto completo del Anteproyecto. Sin embargo, el contenido del supuesto borrador del Anteproyecto de Ley ha sido filtrado a la prensa (que adjuntamos en el anexo 2), si bien no es posible cotejar que esta sea la versión oficial o actual.

Mediante el presente documento queremos llamar la atención a los Relatores sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas y la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en relación con determinados aspectos y cuestiones de dicha propuesta legislativa que nos preocupan por atentar, desde nuestro punto de vista, contra el derecho de libertad de expresión (protegido por el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos –PIDCP) y el derecho de reunión pacífica (artículo 21 del PIDCP)

Como primer elemento preocupante cabe destacar la **deficiencia y falta de transparencia y participación con la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, que como ha puesto de relieve el Secretario General de la ONU (Doc S/2004/6161), son pilares de un Estado de Derecho**. En ningún momento ha sido consultada la sociedad civil ni se nos ha dado espacios oficiales para aportar nuestra visión. Además, la opacidad con la que se está gestionando un anteproyecto de ley ya aprobado limita nuestra capacidad de análisis y de reacción ante lo que se anuncia como un grave retroceso en la protección de derechos reconocidos como fundamentales en nuestra Constitución y en tratados internacionales en los que es parte el Estado español, como el PIDCP o el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH).

Así, las observaciones que siguen están basadas en el borrador filtrado a la prensa y en la presentación del gobierno, quedando a la espera del texto definitivo.

Al contar únicamente con un borrador, carecemos de la debida explicación que le compete dar al Gobierno que justifique la necesidad de la restricción de derechos que supone la ley. Sin embargo, sí podemos constatar, leyendo el artículo 3 del borrador, que recoge los fines de la ley, que ésta **antepone en todo momento la seguridad ciudadana, como bien jurídico, a otros derechos cuando, por el contrario, de conformidad con los estándares internacionales, el concepto de seguridad u orden público** deberían interpretarse de manera limitada y no extensiva.

Obvia el hecho de que el derecho de reunión pacífica es fundamental para garantizar el pleno disfrute y ejercicio de otros derechos humanos protegidos por el PIDCP. En cambio entiende el ejercicio de este derecho como una amenaza, como potencialmente vulnerador de otros derechos. De esta manera, citamos textualmente, los fines de la ley son:

- a) La protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico.
- b) La garantía del normal funcionamiento de las instituciones.
- c) La preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas.
- d) El respeto a las leyes, a la paz y a la seguridad ciudadana en el ejercicio de los derechos y libertades.
- e) La protección de las personas y bienes.
- f) La pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público.
- g) La garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios esenciales para la comunidad.
- h) La erradicación de cualquier forma de violencia.
- i) La prevención de la comisión de delitos y faltas y de infracciones administrativas directamente relacionadas con los fines indicados en los párrafos anteriores y la sanción de las de esta naturaleza tipificadas en esta ley.

Partiendo de esta idea, hemos identificado 4 grandes aspectos preocupantes en el borrador

de la ley por ir en contra de los estándares internacionales de derechos humanos respecto de los derechos de reunión pacífica y de libertad de expresión.

A) Riesgo de restricción desproporcionada de la libertad de expresión: voluntad de criminalización de la protesta, la crítica y la disidencia

Crece el número de infracciones y se prevén sanciones que pueden llegar hasta los 600.000 euros en caso de infracciones muy graves, de hasta 30.000 euros en caso de infracciones graves y de hasta 1.000 euros en las infracciones leves.

Independientemente de la cuantía de la sanción, lo especialmente preocupante es que **se tipifican y sancionan conductas que constituyen ejercicios legítimos del derecho de reunión o manifestación**, como se explicará con mayor detalle en el siguiente punto. Muchos de los preceptos del Anteproyecto de ley están claramente dirigidos a criminalizar reuniones y concentraciones de carácter pacífico que se han realizado y han incrementado durante los últimos años por parte de distintos colectivos para denunciar o criticar las políticas de recortes de derechos llevados a cabo por el actual -y anterior- Gobierno en materias como la educación o la sanidad, o la responsabilidad de las entidades financieras en la crisis actual.

De hecho, **se persigue incluso la crítica y manifestación de opiniones por cualquier medio de difusión "cuya finalidad sean las injurias o calumnias a las instituciones públicas, autoridades, agentes de la autoridad o empleados públicos, cuando no constituyan delito, así como la falta de respeto y de la consideración debida a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones"** (art. 36.6). Hecho que en definitiva vacía de contenido el derecho a la libertad de opinión y expresión (artículo 19 del PIDCP y 10 del CEDH), puesto que no se penaliza el uso de expresiones que constituyan "injuria o calumnia" (hecho ya perseguible actualmente), sino simplemente que pueda tener esta finalidad, con un amplio margen de interpretación y discrecionalidad. En el mismo sentido, **se persiguen las "ofensas o ultrajes a España...o sus instituciones" efectuadas por cualquier medio** (art. 35.12). Se persiguen también **"las manifestaciones públicas, escritas o verbales, efectuadas a través de cualquier medio de difusión (...) con la finalidad de incitar a comportamientos de alteración**

de la seguridad ciudadana” (art. 35.16). Y finalmente, dentro de las infracciones leves, también se persiguen “ *las amenazas, coacciones, injurias o vejaciones realizadas en vías públicas y espacios abiertos al público que produzcan alteraciones del orden público, siempre que no sean constitutivas de delito*” (art. 36.5).

Asimismo, algunas de las conductas que hasta este momento son consideradas como constitutivas de falta penal, se incluyen en la Ley de seguridad ciudadana como infracciones administrativas. Este hecho supone que **no serán de aplicación principios básicos de Derecho Penal como la presunción de inocencia (garantizada en el artículo 14 del PIDCP y art. 6 del CEDH)**, puesto que en la vía administrativa los agentes de la autoridad gozan de presunción de veracidad. Al mismo tiempo, se dificultará el control efectivo por parte de los Tribunales de Justicia (el derecho de tutela judicial efectiva/acceso a justicia protegido por el artículo 14 del PIDCP y 6 del CEDH), puesto que en el orden administrativo este acceso está condicionado al pago de elevadas tasas judiciales (cuya cuantía, además, no se recuperaría por el demandante aun en el supuesto de que su pretensión fuera aceptada) desde que se introdujo la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

El redactado del Anteproyecto es confuso, con numerosos conceptos jurídicos indeterminados, que dejan un amplio margen interpretativo y pueden suponer una aplicación arbitraria por parte de los agentes de la autoridad encargados de hacerla cumplir. Ello va en contra del principio de legalidad que preside las restricciones de derechos y libertades y en virtud del cual las normas restrictivas deben tener una redacción suficientemente clara y precisa, evitando indefiniciones, con el fin de impedir todo riesgo de arbitrariedad en su aplicación.

B) Riesgo de restricción desproporcionada del derecho de reunión: intención de desmovilización y desincentivación de las reuniones y manifestaciones

Algunas de las infracciones están dirigidas a sancionar la mera convocatoria de reuniones o manifestaciones por cualquier medio, así como la difusión de las mismas a través de las

redes sociales.

De este modo, en el Anteproyecto, la **mera participación en una concentración no comunicada a la autoridad gubernativa será sancionada** (art. 36.1). La redacción del artículo es ambigua, puesto que no queda claro cuál es el sujeto infractor, al ser la conducta tipificada la “celebración de la reunión”. Esta redacción, vaga e indeterminada, permitiría sancionar al organizador de una concentración, por no haber cumplido con el requisito de comunicación previa. Pero permitiría también sancionar a los participantes, lo que desvirtúa el derecho de reunión, desincentivando su ejercicio o convirtiéndolo, de hecho, en imposible, dada la elevada cuantía de las sanciones previstas. Es más, relacionándolo con el artículo 29 (sujetos infractores) puede suponer, incluso, sancionar a quien se considere ser un “inspirador” de su celebración, otro concepto de carácter indeterminado, excesivamente abierto y que permite un margen tan amplio de interpretación que supone un riesgo de arbitrariedad.

En relación a este hecho, el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, en el Informe tras su visita a España del 3 al 7 de junio, ya subrayó que *“la imposición de sanciones, incluidas las administrativas, a los participantes en manifestaciones espontáneas o no autorizadas, puede constituir una vulneración de su derecho a la libertad de expresión y a la reunión pacífica”* (punto 127, Informe CommDH(2013)18)). En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que el requisito de notificación no debería constituir un obstáculo oculto para restringir la libertad de reunión pacífica estipulada en el Convenio, y que *“huelga decir que toda manifestación que tenga lugar en un espacio público puede perturbar en cierto grado la vida ordinaria o generar hostilidad”* (STEDH Oya Ataman contra Turquía, sentencia de 5 de diciembre de 2006, párrafo 38).

Cabe destacar que la notificación no es un requisito indispensable y que en todo caso, está prevista para garantizar el apoyo de las autoridades a la celebración de la reunión o manifestación, por si es necesario cortar la circulación o protección policial. En ningún caso la falta de notificación puede ser una razón para la disolución de una reunión o manifestación, tal y como recogen las Directrices sobre Libertad de Reunión Pacífica de la OSCE y la Comisión de Venecia. Las manifestaciones espontáneas deben de ser estar recogidas en la ley, tal y como indica el Comisario en su informe (puntos 124-126)

Asimismo, se sancionan los cambios de recorrido o itinerario (art. 36.3) o el simple **“entorpecimiento indebido de cualquier otro modo de la circulación peatonal que genere molestias innecesarias a las personas o el riesgo de daños a las personas o bienes”** (art. 36.18). Se introduce un tipo genérico, abierto, que infringe el principio de legalidad en su mandato de determinación de la ley y que puede permitir la sanción de la mayor parte de protestas pacíficas llevadas a cabo en el Estado, con un claro objetivo desmovilizador.

A su vez, se considera infracción muy grave **las reuniones o manifestaciones no comunicadas** en lugares que tengan la consideración de **infraestructuras críticas o en sus inmediaciones**, si llevan aparejado un riesgo para las personas o un perjuicio para su funcionamiento (art. 34.3). Asimismo, también se sancionan con multas de hasta 30.000 euros, **“la perturbación de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones frente a las sedes del Congreso de los diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, aunque no estuvieran reunidos”** (art. 35.3). Esto supone una restricción desproporcionada del derecho de reunión, cuyo ejercicio supone la transmisión colectiva de un mensaje y en el que el simbolismo del lugar donde se celebra la concentración o manifestación cobra una especial relevancia. En este sentido, el Relator en su informe de abril de 2013 puso especial énfasis en que los parlamentos y otros edificios emblemáticos son espacios públicos ante o en las cercanías de los cuales es perfectamente legítimo ejercer el derecho de reunión (ver párr. 66 del Informe).

Asimismo, se persigue el hecho de **“perturbar el orden en un acto de campaña electoral”** (art. 35.8). Por lo tanto, el hecho de que en un acto de campaña electoral se proclamen consignas o se exhiban pancartas puede ser objeto de una elevada sanción, lo que constituye una restricción de la libertad de expresión injustificada en una democracia, así como una obstaculización desproporcionada del derecho a la participación en asuntos públicos. Recordando el reciente informe del Relator de 7 de agosto de 2013 (Doc A/68/299) centrado en el ejercicio del derecho de reunión en el contexto de elecciones en el que puso de relieve que los derechos de libertad de reunión y asociación son pertinentes en el proceso democrático, tanto durante el período de elecciones como entre elecciones,

reiterando que ambos derechos son componentes esenciales de una democracia.

El mero hecho de convocar por cualquier medio o asistir a cualquier reunión o manifestación en período de reflexión electoral (jornada previa a la celebración de elecciones) puede ser sancionada si se considera que esta reunión se realiza con "*finalidad coactiva e inobservancia de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.*" Redacción que deja un amplio margen de interpretación sobre qué se entiende por finalidad coactiva y que puede suponer una prohibición genérica a todo tipo de manifestaciones, incluidas las pacíficas, que vaciaría de contenido el derecho protegido por el artículo 20 del PIDCP y 11 del CEDH.

Finalmente, **es preocupante la previsión de la responsabilidad de los organizadores de las concentraciones o manifestaciones** (art. 29), incluyéndolos como sujetos infractores y equiparándolos con los autores de actos que pongan en peligro la seguridad ciudadana. En materia de derecho de reunión, los estándares internacionales exigen que rija siempre el principio de responsabilidad individual, dado que sancionar a los organizadores de una concentración por los actos llevados a cabo por terceros, y en los cuales aquéllos no hayan participado, equivale a una restricción injustificada del derecho de reunión, por el carácter desincentivador de tal sanción. Así lo recordó el Relator en su Informe del mes de abril de 2013 (párr. 78).

C) Ampliación de las potestades de los agentes de la autoridad y las autoridades gubernativas

Resultan preocupantes las amplias potestades que se confieren a los agentes de la autoridad en lo referido a la disolución de reuniones y manifestaciones, así como en la posibilidad de retención de personas sin tiempo máximo establecido.

En el texto hecho público, se regula la disolución de reuniones por parte de la autoridad gubernativa (art.22.1) "*ante situaciones de desorden material, entendiéndose por tal el que impida el normal desarrollo de la convivencia ciudadana por afectar a la integridad física de las personas o a la indemnidad de bienes públicos o privados*", incluyendo la posibilidad de disolver concentraciones de vehículos en las vías públicas por el solo motivo de estar

dificultando la circulación.

En el apartado 3 de ese mismo artículo, se prevé también que **se podrán disolver las concentraciones cuando simplemente “exista riesgo de que se produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana”**. Esta previsión es excesivamente amplia, pudiendo tener como consecuencia una restricción desproporcionada del ejercicio del derecho de reunión. **La existencia de un mero “riesgo” será valorada por los agentes de las fuerzas de seguridad**, reconociéndoles mediante esta disposición un margen de interpretación demasiado amplio y una considerable capacidad para impedir, con carácter preventivo, el ejercicio del derecho de reunión. Conviene recordar que el carácter pacífico de las manifestaciones se presume y que tal presunción sólo puede quedar desvirtuada cuando efectivamente se dan actos o comportamientos violentos. La simple posibilidad, o incluso probabilidad, de actuaciones violentas no es motivo suficiente para restringir el ejercicio del derecho de reunión. Es más, incluso cuando se dan episodios esporádicos de violencia en el curso de una concentración, la obligación de las autoridades en tales circunstancias es aislar a quienes efectivamente han llevado a cabo tales comportamientos, pero sin por ello impedir al resto de participantes, que hayan mantenido un comportamiento pacífico, continuar ejerciendo su legítimo derecho de reunión (véase el Informe del Relator de abril de 2013, párr. 49)

Se prevé la posibilidad de establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración “real o previsible de la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia” y se amplían los supuestos en que los agentes de la policía pueden establecer controles en vías, lugares o establecimientos públicos (art. 17). Asimismo, se amplían las competencias de los agentes de la autoridad para decidir la aplicación de medidas extraordinarias tales como la prohibición del paso o la retención de personas en situaciones de emergencia (art. 20)

D) Promoción de la impunidad (obligación de recoger pruebas)

Se persigue “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, pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de la operación, sin menoscabo, en todo caso, del derecho constitucional a la información, cuando estas conductas no sean constitutivas de delito”.

En los últimos años ha proliferado el uso de smartphones y otros aparatos electrónicos para registrar sucesos acaecidos en el contexto de manifestaciones y reuniones, relacionados con un uso desproporcionado de la fuerza por parte de los agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad. El uso de estas imágenes supone en la mayoría de las ocasiones el único medio de identificación de los responsables de abusos en la utilización de la fuerza, ante la usual falta de identificación visible de los agentes. La imposibilidad o gran dificultad de identificación de los agentes de la autoridad en este tipo de casos (y, por lo tanto, de perseguir penalmente estas conductas) ha sido denunciada por diversas instancias internacionales de protección de derechos humanos (por ejemplo, informe del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa tras su visita a España, del 3 al 7 de junio de 2013).

El hecho de perseguir esta práctica supone un claro retroceso en el reconocimiento a la libertad de información, pero también del propio derecho de reunión. Debe tenerse en cuenta que uno de los aspectos esenciales de este derecho es poder manifestarse o reunirse sin miedo a represalias o a ser lesionado en el curso de las mismas. Si el uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad no es ni siquiera investigado ni sancionado, se promueve y facilita la impunidad de tales abusos así como que estos se repitan. Asimismo, el redactado de este artículo deja un amplio margen de discrecionalidad en su aplicación, puesto que no queda claro qué se entiende por uso, o si este hecho será en la práctica carta blanca para impedir que las Fuerzas de Seguridad sean grabadas en el ejercicio de sus funciones.

Se prevé la consideración de infracción el hecho de ir con el rostro cubierto (art. 35.2), pero en cambio no se hace mención a la obligación de llevar una identificación visible por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado.

En conclusión, el Anteproyecto hecho público limita de forma desproporcionada y sin

justificación, e incluso impide en ocasiones, el goce efectivo del derecho de reunión y manifestación pacíficas, así como la libertad de expresión. Supone un paso más en la estrategia de limitación del ejercicio de los derechos civiles y políticos, relacionado con las restricciones y vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales que están suponiendo las políticas de recortes aplicadas en los últimos años.

En este sentido, la aprobación de este anteproyecto de ley de seguridad ciudadana debe ponerse en relación con otras reformas que están siendo promovidas por el Gobierno del Estado, algunas de las cuales se hayan ya en fase de tramitación parlamentaria. Es de destacar en este sentido, el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal, con numerosos preceptos que también limitan los derechos de reunión y manifestación y de libertad de expresión, entre otros derechos fundamentales. Y, finalmente, el proyecto de Ley de Seguridad Privada, que se ha aprobado en el Congreso de los Diputados y que próximamente será remitido al Senado donde se prevé su aprobación, dada la mayoría absoluta del Partido Popular.

Por tanto, con este informe queremos llamar la atención de los Relatores sobre este anteproyecto de ley pero también sobre el resto de iniciativas legislativas que constituyen, desde nuestro punto de vista, un verdadero plan de recorte de derechos y libertades por parte del gobierno.