

EL NUEVO ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD (¿CIUDADANA?): ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

Por

ALBERTO ALONSO RIMO
Profesor Titular de Derecho penal
Universitat de València

Alberto.Alonso@uv.es

Revista General de Derecho Penal 21 (2014)

SUMARIO: I. Indignados y -próximamente- silenciados. II. Algunas faltas menos, muchas infracciones administrativas más. III. ¿Disolución preventiva de reuniones y manifestaciones? IV. Las “razones” de la reforma

I. INDIGNADOS Y -PRÓXIMAMENTE- SILENCIADOS

Como es sabido, el drama personal en que la crisis ha sumido a muchos ciudadanos no se ha visto acompañado en general de la exigencia de responsabilidades a quienes con su actuación provocaron, en mayor o menor medida, dicha situación. Hacer frente a éstas y a otras manifestaciones del *Derecho penal del amigo*¹ que es posible advertir en nuestro sistema no parece estar, sin embargo, entre las prioridades del prelegislador de nuestros días². Paradójicamente, sí que han merecido su movilización las protestas de los más afectados por aquellos desmanes financieros, de los que han perdido sus casas, sus trabajos, sus derechos... Las recientemente divulgadas previsiones de

¹ En la terminología utilizada por algunos para aludir irónicamente a los privilegios de determinadas clases de delincuencia y de delinquentes (*vid.*, por ejemplo, García Amado, J. A., “¿Derecho penal del amigo?”, *Dura lex*, <http://garciamado.blogspot.com.es/2008/02/derecho-penal-del-amigo.html>, última visita: 25 de enero de 2014; Vidales Rodríguez, C., “Derecho penal del amigo. Reflexiones críticas acerca de la reciente modificación de los delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social”, *Revista de derecho y proceso penal*, nº 32, 2013, pp. 269 y ss.).

² Cfr. Álvarez García, J., “Las prioridades de la justicia criminal”, en Álvarez García, J. (dir.)/Dopico Gómez-Aller, J. (coord.), *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 25 y ss., denunciando, frente al punto de vista adoptado por en el anteproyecto de reforma penal de 2012, la necesidad de mirar “en la dirección de muchas de las conductas que han procurado, favorecido o facilitado el actual desastre económico y social que se vive en España” y de hacer “las oportunas propuestas de regulación o, sencillamente, reclamar que se aplique el Derecho, el Ordenamiento ya existente, para tratar de sentar en el banquillo a tantos responsables políticos, económicos y financieros” (*ibidem*, p. 25).

reforma de la Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana y el proyecto de Código penal de 2013 revelan, en este sentido, una clara orientación a la represión de la protesta social.

En las páginas que siguen me propongo razonar por qué -y hasta qué punto- entiendo que el nuevo anteproyecto de Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana (ALOPSC) representa un peligro para el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho de reunión y manifestación³.

II. ALGUNAS FALTAS MENOS, MUCHAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS MÁS

Las infracciones que pueden incidir, limitándolo, en el derecho de reunión y manifestación y en la libre expresión en general de la disidencia ciudadana experimentan, en efecto, una notable expansión en el citado anteproyecto. Las principales novedades que cabe destacar desde esta perspectiva son las siguientes:

-El artículo 36.1 del ALOPSC castiga como *infracción leve* -aunque en realidad no tan leve⁴- “la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones” incumpliendo lo preceptuado en los arts. 4.2 y ss. de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión; es decir, la celebración de reuniones o manifestaciones no comunicadas previamente a la autoridad gubernativa o bien prohibidas por ésta. De acuerdo con la Ley sobre protección de la seguridad ciudadana todavía vigente la responsabilidad por tal conducta corresponde a “los organizadores o promotores” de la reunión (art. 23.c LOPSC 1/1992). Esta restricción del círculo de

³ Sobre la constatación de esa misma tendencia en la regulación de los delitos de desórdenes públicos prevista en el Proyecto de Código penal de 2013 (PCP), cfr. Alonso Rimo, A., “Escraches, derecho de reunión y criminalización de la protesta social”, *Teoría & Derecho*, 2013, nº 14, pp. 154 y ss.; Baucells Lladós, J., “Desórdenes públicos”, en Álvarez García, J. (dir.)/Dopico Gómez-Aller, J. (coord.), *Estudio crítico...*, cit., pp. 975 y ss.; Díez Ripollés, J.L., “Sucintas observaciones sobre algunas decisiones del Anteproyecto de Reforma del Código Penal de 2012”, en Álvarez García, J. (dir.)/Dopico Gómez-Aller, J. (coord.), *Estudio crítico...*, cit., pp. 62 y ss.; Goicoechea García, P., “Análisis del Anteproyecto de reforma del Código penal (I): la criminalización de la protesta social en el anteproyecto”, *Serie Análisis Jurídicos- SyDH*, nº 1, marzo 2013, pp. 7 y ss.

⁴ La nueva normativa traería consigo un ascenso general de la cuantía de las sanciones leves, cuyo límite máximo pasaría de ser de 300 a 1000 euros, yendo por tanto más lejos de la imprescindible “actualización” a la que alude la exposición de motivos del anteproyecto. En la referencia que ésta hace a las sanciones se anuncia también que se “reordenan las pecuniarias”, para destacar a continuación, de forma ciertamente sesgada, que “no se eleva el importe de las que pueden imponerse por la comisión de infracciones muy graves, a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero”. Son, en efecto, las *únicas* que no se elevan (la razón: ya con la ley vigente las sanciones muy graves abarcan cantidades desorbitadas -en concreto de 30.050,62 a 601.012,1 euros-). Las sanciones graves y las leves, como se ha dicho, sí que ven aumentadas en términos nada despreciables -triplicándose (*reordenándose*, en el lenguaje del prelegislador)- su límite mínimo y máximo respectivamente.

responsables desaparece, no obstante, de la nueva redacción legal del tipo⁵. Se pretende de esta forma un cambio sustancial, en virtud del cual, por ejemplo, cualquier asistente a una protesta espontánea, y por tanto no notificada con antelación (piénsese, por ejemplo, en una concentración ante la sede de un partido político, surgida a raíz de la difusión en los medios de comunicación de una noticia relativa a la corrupción masiva de sus dirigentes), se vería expuesto a una multa de entre 100 y 1000 euros⁶; y ello aun cuando la reunión se desarrollara en todo momento pacíficamente y con independencia incluso de si se ocasionara algún perjuicio a la circulación en la vía pública⁷.

La jurisprudencia del TEDH ha insistido en que “en ausencia de actos de violencia por parte de los manifestantes, los poderes públicos tienen que hacer gala de cierta tolerancia ante las concentraciones pacíficas”, y en que, en coherencia con lo dicho, la dispersión de manifestantes que no comportan un peligro para el orden público, *incluso*

⁵ En consonancia con ello, el art. 29.3 c) del ALOPSC establece que “(e)n los supuestos en que proceda de conformidad con la descripción de los tipos infractores serán responsables, *junto con quienes realicen los hechos (...)* (l)as personas físicas o jurídicas convocantes de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, así como quienes de hecho las presidan...” (la cursiva es añadida). Probablemente sólo a partir de semejante extensión del radio de sujetos activos del ilícito que se comenta -y que se traduce en el castigo en pie de igualdad de convocantes y de meros participantes en manifestaciones no comunicadas o prohibidas- se explica en el contexto de esta reforma que aquél se degrade de grave (en la ley actual) a leve (en el anteproyecto). Pues, en efecto, como ya se ha dicho y a continuación se tendrá ocasión de comprobar, la tendencia del ALOPSC apunta claramente en sentido contrario; esto es, en la línea de acentuar el rigor punitivo de las infracciones relacionadas con las actuaciones de denuncia social en las calles.

⁶ En la primera versión divulgada del anteproyecto tal comportamiento se tipificaba como infracción grave, de modo que la multa prevista era mucho mayor: de 1001 a 30.000 euros.

⁷ Esta ampliación del ámbito de sujetos activos de la infracción que se comenta ha pasado desapercibida a algunos. Así, por ejemplo, el Consejo Fiscal se limita a observar, en su Informe sobre el anteproyecto, que se trata de un ilícito ya previsto en la actual LOPSC (*Informe del Consejo Fiscal sobre el anteproyecto de Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana*, enero de 2014, pp. 20 y 21). Cfr. también -si bien en este caso cabe dudar sobre hasta qué punto se trata de un aspecto en el que realmente no se ha reparado- el documento explicativo del ALOPSC confeccionado por el Ministerio del Interior, que incluye la aludida infracción en el grupo de aquéllas que no sufren modificaciones con la reforma (<http://www.interior.gob.es/file/65/65379/65379.pdf>, p. 21, última visita: 25 de enero de 2014). El CGPJ, por su parte, se muestra indeciso sobre si es posible derivar la indicada consecuencia interpretativa de la nueva regulación (*Informe del CGPJ al anteproyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana*, marzo de 2014, p. 63). En mi opinión, la supresión -en el marco de descripción de la conducta típica- de la mención expresa que contiene el texto vigente a la exclusiva responsabilidad de los organizadores o promotores (art. 23 c) LOPSC) dificulta en gran medida cualquier otra interpretación, por más que tal opción fuera preferible desde un ángulo garantista. En este sentido, no creo que dicha modificación pueda verse como una mera cuestión de técnica legislativa que se explicaría porque tal atribución de la responsabilidad a los convocantes o directores de reuniones y manifestaciones la contempla ahora explícitamente el art. 29.3 del anteproyecto (cfr. *Informe del CGPJ...*, cit., p. 63). Este último precepto, de hecho, declara responsables a los mencionados sujetos “junto con quienes realicen los hechos” descritos en los tipos infractores. Pero es que además, y sin perjuicio de las consideraciones relativas a la rebaja del nivel de gravedad de la infracción que se han realizado más arriba (nota 5), de aceptarse dicha exégesis no habría ninguna razón para entender que el mismo estrechamiento de la esfera de responsables de la infracción no fuera predicable de otras hipótesis (por ejemplo, las reguladas en los artículos 34.3, 35.3 ó 35.10 ALOPSC) respecto de las cuales nadie ha planteado esta posibilidad (ni creo que, voluntarismos aparte, la vaya a plantear).

tratándose de reuniones no notificadas previamente a la autoridad, no resulta “necesaria en una sociedad democrática” y por ello contraviene el art. 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁸. Desde estos parámetros se sigue que no todo ejercicio extralimitado del derecho de reunión justifica su restricción⁹; y que si la falta de comunicación previa de una reunión pacífica, como hemos visto, no autoriza por sí sola su *disolución*, tampoco habría de autorizar la *sanción* de quienes participen en la misma y por el mero hecho de hacerlo. Para el TEDH, en efecto, “la libertad de participar en una reunión pacífica reviste tal importancia que una persona no puede sufrir una sanción por haber participado en una manifestación no prohibida” -aquí es importante matizar que en el ámbito de las manifestaciones no prohibidas se incluyen, en la concepción del alto Tribunal, las no comunicadas- “en la medida en que el interesado no cometa por sí mismo, en esta ocasión, un acto reprobable”¹⁰. Esto que el Tribunal de Estrasburgo no considera admisible es, sin embargo, lo que parece proponerse en el ALOPSC: el castigo, con carácter general, de la simple asistencia a una manifestación no notificada al margen de cualquier otra consideración (como, por ejemplo, la perturbación efectiva del orden público en la que el sujeto pueda haber participado).

La infracción en examen supone, pues, una ampliación extraordinaria del margen sancionador de las conductas relacionadas con la protesta social y es evidente que persigue desincentivar su ejercicio. Este último efecto, además, no se restringe sólo a las manifestaciones no comunicadas o prohibidas sino que es previsible que acabe adquiriendo de facto una proyección mucho más general: el ciudadano de a pie, potencial asistente a cualquier manifestación, y al que, por cierto, no le atañe el deber de comunicación -atribuido por la LO 9/1983 exclusivamente a los organizadores o promotores (arts. 8 y ss.)- normalmente no sabrá si éstos han cumplido con los trámites

⁸ *Vid.*, entre otras, las SSTEDH caso Oya Ataman c. Turquía, de 5 de diciembre de 2006; caso Gülizar Tuncer c. Turquía, de 8 de febrero de 2011; caso Akgol and gol c. Turquía, de 17 de mayo de 2011.

⁹ Una situación ilegal o irregular, dice el TEDH en referencia a casos de ausencia de notificación previa, “no justifica una vulneración de la libertad de reunión” (caso Oya Ataman c. Turquía, de 5 de diciembre de 2006); añadiendo que este tipo de previsiones legales -las que regulan los requisitos necesarios para la celebración de reuniones y manifestaciones- “no deberían representar un obstáculo encubierto para la libertad de reunión pacífica en los términos en que se tutela en el Convenio” (caso Akgol and gol c. Turquía, de 17 de mayo de 2011), y, desde una perspectiva más amplia, que “los Estados deben no sólo proteger el derecho de reunión pacífica sino también abstenerse de aportar restricciones indirectas abusivas de este derecho” (caso Gülizar Tuncer c. Turquía, de 8 de febrero de 2011).

¹⁰ Caso Barraco c. Francia, de 5 de marzo de 2009 (apartado 44 en relación con apartado 45). Cfr. también caso Ezelin c. Francia, de 26 de abril de 1991, en la que tal doctrina parece cobrar un alcance más genérico: “la libertad para tomar parte en una reunión pacífica -en este caso una manifestación que no había sido prohibida- es de tal importancia que no puede estar restringida de ningún modo (...) en la medida en que el interesado no cometa por sí mismo en tal ocasión algún acto censurable”.

pertinentes, y ante la duda y dado que su mera asistencia a la protesta le puede acarrear elevadas multas, es posible que opte por quedarse en su casa¹¹.

Lo hasta aquí apuntado no se compece bien con la consabida posición nuclear que ocupa el derecho de reunión y manifestación en un sistema democrático; ni tampoco, en particular, con la configuración que de aquél realiza la Constitución española y la jurisprudencia que la desarrolla. En este sentido, se debe recordar una vez más que, como no se cansa de repetir nuestro Tribunal Constitucional, el citado derecho fundamental es una “manifestación colectiva de la libertad de expresión” y “cauce del principio democrático participativo”, y que, en dicha medida, sus límites se han de interpretar con carácter general en términos restrictivos y conforme al principio *favor libertatis*¹². De igual modo, y por esas mismas razones, no conviene olvidar que, según disponen los arts. 21.1 de la Constitución y 3.1 de la mencionada LO 9/1983, su ejercicio no está sometido a un régimen de autorización previa y que, en consecuencia, el deber de comunicación a la autoridad gubernativa *no puede concebirse como una solicitud de autorización sino como una mera declaración de conocimiento*, “ya que el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa”¹³; o que también, en fin, desde esa comprensión expansiva del derecho fundamental se explica que su prohibición sólo pueda acordarse excepcionalmente “cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes” (arts. 21.2 CE y 10 LO 9/1983)¹⁴.

-Pese a todo lo anterior, el ALOPSC no se conforma con castigar con alcance general y como infracción administrativa leve la simple asistencia a una manifestación no comunicada o prohibida, sino que contempla además diversos supuestos específicos en los que la celebración de reuniones con inobservancia de los referidos requisitos de la LO 9/1983 se sanciona *de manera agravada*:

1) El art. 35.3, inspirándose claramente en acontecimientos protagonizados por los movimientos de protesta social en los últimos tiempos, regula como infracción grave

¹¹ Más aún si se tiene en cuenta que desde el prisma de nuestro ordenamiento administrativo sancionador se deriva de manera general que la infracción administrativa no exige verificar la concurrencia de dolo, bastando con la imprudencia y resultando a lo sumo la inexistencia del primero de los elementos indicados un factor de atenuación de la sanción y no de exención de la misma (cfr. Gómez Tomillo, M./Sanz Rubiales, I., *Derecho administrativo sancionador. Parte general*, Aranzadi, Pamplona, 2013, pp. 382 y ss. y, especialmente, p. 387).

¹² *Vid.*, por ejemplo, las SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 195/2003, de 27 de octubre, FJ 3, 4 y 6; y 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 3 y 6. O asimismo en esta línea, y entre otras muchas, las SSTEDH caso Ashughyan c. Armenia, de 17 de julio de 2008, o caso Barraco c. Francia, de 5 de marzo de 2009.

¹³ *Vid.*, por ejemplo, las SSTC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5, y 163/2006, de 22 de mayo, FJ 2.

¹⁴ *Vid.* extensamente sobre la delimitación del ámbito de ejercicio del derecho de reunión y manifestación que se sigue de la jurisprudencia constitucional, Martínez Garay, L./Mira Benavent, J., *Audiencia Nacional y prohibición penal de reuniones y manifestaciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 44 y ss.

“(l)a 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”. Se debe resaltar que para completar el ilícito basta con que la manifestación no comunicada o prohibida tenga lugar ante los órganos indicados “aunque no estuvieran reunidos”, lo que origina dudas sobre cuál es realmente aquí el interés llamado a protegerse (la multa prevista oscila entre 1001 y 30.000 euros)¹⁵. Por otro lado, aunque la infracción se califique como grave, y consiguientemente también lo sea la sanción que lleva aparejada, no se requiere que la afectación a la seguridad ciudadana tenga dicha naturaleza¹⁶. Tal “perturbación de la seguridad ciudadana”, en realidad, si se atiende a la redacción del precepto, da la impresión de que directamente se presume; es decir, parece que el prelegislador parte de que llevar a cabo una concentración no notificada o prohibida en las inmediaciones de las aludidas instituciones llevará siempre consigo una alteración de la seguridad ciudadana sin necesidad de ningún requisito adicional. Ello no es óbice, desde luego, para que de prosperar finalmente la reforma se hubiera de postular una interpretación judicial alejada de automatismos y que exigiera al menos la verificación de cierto grado de perturbación material de la seguridad ciudadana. Cuestión distinta es que, por lo dicho -se habla simplemente de “perturbación” (por tanto, no grave)- no exista tampoco excesivo margen para evitar la elevada sanción que se prevé. En esta línea, por cierto, no deja de tener valor simbólico del espíritu que recorre la reforma el hecho de que se considere igual de grave esta conducta (manifestarse ante las sedes legislativas) que la fabricación de “explosivos catalogados” (art. 35. 14), en ambos casos sin la respectiva autorización o licencia.

2) El art. 34.2 tipifica la convocatoria por cualquier medio o la asistencia a cualquier reunión o manifestación con finalidad coactiva e incumplimiento de los requisitos previstos en la LO 9/1983 desde el término de la campaña electoral y hasta la finalización del día de la elección. Se trata de hipótesis que remiten inevitablemente a las protestas que tuvieron lugar durante la jornada de reflexión de las elecciones generales de marzo de 2004, tras los atentados del 11-M. Se sanciona igual convocar

¹⁵ El art. 494 del Código penal vigente castiga a “los que promuevan, dirijan o presidan manifestaciones u otra clase de reuniones ante las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, cuando estén reunidos, alterando su normal funcionamiento”. La conducta prevista como delito es naturalmente más grave, si bien la multa que se vincula a su comisión (de 12 a 24 meses, en términos alternativos a la prisión de 6 meses a 1 año), y dado que como es sabido se admite en el caso penal su graduación de acuerdo con las situación económica del reo, podría en el caso concreto resultar inferior a la cuantía *mínima* prevista en la multa administrativa del citado art. 35.3 del ALOPSC. Conforme a la versión anterior del anteproyecto semejante desfase punitivo resultaba mucho más acusado habida cuenta de que la infracción administrativa que se analiza se clasificaba como muy grave (multa de 30.001 a 600.000 euros).

¹⁶ El tenor literal, a diferencia de lo que sucede en otros supuestos del mismo artículo, se refiere aquí a la perturbación de la seguridad ciudadana a secas (esto es, sin exigir que sea grave).

la manifestación que asistir a ella y en todo caso como infracción *muy grave* (la cuantía mínima de la multa a imponer sería, pues, de 30.001 euros y podría ascender hasta 600.000 euros)¹⁷.

3) Por último, se castigan también de manera cualificada las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en lugares que tengan la consideración de infraestructuras críticas¹⁸, y en concreto como infracción *muy grave* si conllevan un riesgo para las personas o un perjuicio para el funcionamiento de dichas infraestructuras (art. 34.3), o como infracción *grave* en caso contrario (art. 35.10).

Hasta este momento se ha dado cuenta sólo de las previsiones que contiene el ALOPSC en relación con las reuniones llevadas a cabo contraviniendo los arts. 4.2 y ss. de la LO 9/1983 (comunicación previa, etc.). Pero desde una óptica más amplia, que abarcaría también las manifestaciones de protesta celebradas en el marco de cumplimiento de dichos requisitos, la normativa proyectada permite asimismo castigar un variado elenco de supuestos:

-Tratándose de “actos públicos (...) u otras reuniones numerosas” (condición que concurrirá por regla general en todas las expresiones de protesta ciudadana), y siempre que no sea ya delito, se considera como infracción *muy grave* “la perturbación *muy grave* de la seguridad ciudadana”. Llama la atención la vaguedad que impregna la descripción de esta conducta típica, que se apoya además sobre un concepto, el de seguridad ciudadana, inasible y resbaladizo como pocos: se trata de una infracción *muy grave* de la Ley de seguridad ciudadana que se viene a definir como “la perturbación *muy grave* de la seguridad ciudadana” (art. 34.1). En similares circunstancias (actos públicos o reuniones numerosas), y en defecto igualmente de delito o de infracción *muy grave*, se podrá sancionar como infracción *grave* “la perturbación *grave* de la seguridad ciudadana” (art. 35.1). A la vista de la rigurosidad de las sanciones asociadas a los comportamientos descritos de esta manera tan imprecisa¹⁹ cabría recordar que según ha declarado el Tribunal Constitucional y ha destacado reiteradamente la doctrina, las

¹⁷ En opinión del Consejo Fiscal, por razón del bien jurídico protegido (la pureza del proceso electoral), esta infracción debería llevarse a la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, lo que tendría la trascendente consecuencia de desplazar la competencia para conocer del procedimiento sancionador a la Junta Electoral competente (*Informe...*, cit., p. 22). Cfr. en sentido similar, CGPJ, *Informe...*, cit., p. 59, o asimismo, Morillas Cueva, L., “Reflexiones críticas sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana”, *Abogacía Española, Consejo General*, <http://www.abogacia.es/2014/03/27/reflexiones-criticas-sobre-el-anteproyecto-de-ley-organica-de-seguridad-ciudadana/>, última visita: 2 de abril de 2014).

¹⁸ De acuerdo con la Ley 8/2011, de 28 de abril, son infraestructuras críticas las infraestructuras estratégicas (las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales) “cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales” (art. 2. d y e).

¹⁹ Recuérdese que la multa puede ascender aquí hasta los 600.000 y 30.000 euros respectivamente.

exigencias derivadas del principio de legalidad -y aquí en particular el mandato de determinación- alcanzan también al ordenamiento administrativo sancionador²⁰. Estas cláusulas tan abiertas comportan, en efecto, el riesgo de convertirse en una suerte de cajón de sastre a través del cual se pueda *modular* -en el sentido más peligroso del término- el derecho de reunión y manifestación en función de las necesidades de restablecimiento de la “seguridad ciudadana” que se vayan planteando en el caso concreto, con el consiguiente perjuicio, además, para la seguridad jurídica²¹.

-Lo acabado de exponer no impide que el anteproyecto incluya simultáneamente como infracción grave la causación de “desórdenes graves en las vías, espacios o establecimientos públicos” (art. 35.4) que ya recoge en los mismos términos la LOPSC de 1992.

-Por otra parte, si la “alteración de la seguridad ciudadana”, aunque sea leve²², se lleva a cabo “usando capuchas, cascos o cualquier otro tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando la identificación” estaremos asimismo ante una infracción grave (art. 35.2)²³. Nada se dice, en cambio, a propósito de la identificación de los agentes de la autoridad²⁴.

²⁰ Vid. por todos, Gómez Tomillo, M./Sanz Rubiales, I., *Derecho administrativo...*, cit., pp. 159 y ss.

²¹ La seguridad ciudadana, que según se afirma tanto en la exposición de motivos como en el art. 1.2 del anteproyecto se concibe dirigida al “mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos”, debiera operar a modo de bien complementario de la seguridad jurídica (y no contrapuesto). Por lo demás, y al margen ahora de los problemas de delimitación que desde un punto de vista global se pueden plantear entre tales tipos y el delito del art. 558 del Código penal (y del PCP), no creo que las alteraciones *leves* del orden público tipificadas con arreglo a la regulación vigente en la falta del art. 633 del Código penal queden sin cobertura sancionadora en el anteproyecto al no consignarse en éste un ilícito homólogo a los de los arts. 34.1 y 35.1 en el apartado de las infracciones leves (vid., no obstante, Consejo Fiscal, *Informe...*, cit., p. 32 y, en idéntico sentido, CGPJ, *Informe...*, cit., p. 67; cfr. también Morillas Cueva, L., “Reflexiones críticas...”, cit.); y ello a la vista del extenso catálogo de conductas ya sancionadas en la normativa proyectada que, en el marco de celebración de actos públicos o reuniones numerosas y en espacios públicos o privados, pueden representar perturbaciones, en algunos supuestos ciertamente muy leves, de la seguridad ciudadana (vid., por ejemplo, los arts. 36. 3, 36.4, 36.5, 36.9 ó 35.8 ALOPSC).

²² Pues tampoco aquí se establece ninguna exigencia específica a este respecto, a diferencia de lo que ocurre en otros incisos de la misma disposición en los que se requiere que la alteración sea grave.

²³ La pretensión inicial del ejecutivo apuntaba a que la conducta de manifestarse con la cara tapada fuera constitutiva de delito (vid. *diario abc.es* de 10 de octubre de 2012). Cfr., señalando las dudas constitucionales que la doctrina alemana mayoritaria proyecta sobre la caracterización delictiva de un comportamiento similar en el ordenamiento jurídico alemán, Javato Martín, A. M. “Libertad de reunión y Derecho penal. Análisis de los artículos 513 y 514 del Código Penal”, *Indret*, 3/2011, p. 4 (nota 4) y pp. 10 y 11 (nota 29). Dado que el uso de disfraz se tipifica en el anteproyecto mediante una infracción grave, la agravación sólo operaría en realidad respecto de las alteraciones leves de la seguridad ciudadana; esto es, si la concreta alteración de la seguridad ciudadana que realizara el sujeto fuera constitutiva ya por sí sola de una infracción grave o muy grave, el hecho de que aquél llevara el rostro cubierto originaría un concurso de normas que no se traduciría en ningún caso en un incremento de la pena. Por esa razón, entre otras, el Consejo Fiscal recomienda eliminar el precepto e incluir dicha circunstancia como un

-Todavía en el terreno de las infracciones graves el anteproyecto contempla otros ilícitos de nueva creación cuya ambigua configuración puede amparar la sanción de actuaciones que caigan en la esfera del legítimo ejercicio de la libertad de expresión y de la crítica política y del derecho de reunión, o bien en sus aledaños. El art. 35.12, por ejemplo, castiga las “ofensas o ultrajes a España, a las comunidades autónomas y entidades locales o a sus instituciones, símbolos, himnos o emblemas, efectuadas por cualquier medio, cuando no sean constitutivas de delito” (el art. 543 del Código penal vigente, que mantiene su redacción en el proyecto de Código penal de 2013, describe en términos muy similares el delito de ultrajes a España con la salvedad de que exige publicidad: ¿quiere ello decir que realizar alguno de estos actos que puedan considerarse *ofensivos* a la nación en la intimidad o ante un reducido grupo de personas podrá recibir una multa de 1001 a 30.000 euros?). El art. 35.16 del ALOPSC tipifica, por su parte, “las manifestaciones públicas, escritas o verbales, efectuadas a través de cualquier medio de difusión, así como el uso de banderas, símbolos o emblemas con la finalidad de incitar a comportamientos de alteración de la seguridad ciudadana” violentos o delictivos (...) siempre que no sean constitutivas de delito. Esto último, ciertamente, será muy difícil que suceda si se acaban aprobando las previsiones de reforma penal actualmente en fase de tramitación: el art. 557.2 PCP sanciona, y con las mismas penas que les correspondería a los autores del delito consumado (!), a “quienes actúen sobre el grupo o sus individuos incitándoles a realizar las acciones descritas” en el tipo básico de desórdenes públicos (art. 557.1 PCP) “o reforzando su disposición a llevarlas a cabo”; y el art. 559 PCP prohíbe, asignándole en este caso una penalidad menor, la conducta de “distribución o difusión pública, a través de cualquier medio, de mensajes o consignas que inciten a la comisión” de algunos de los tipos

factor más a tener en cuenta para graduar las sanciones aplicables a la conducta específica de alteración realizada por el encapuchado (*Informe...*, cit., p. 28).

²⁴ Cabe preguntarse por qué, qué se opone a que semejante garantía de publicidad se refuerce -también- en relación con aquéllos sobre los que recae la función de velar por la seguridad ciudadana mediante, si así lo exigen las circunstancias, el uso de la fuerza. Muy crítico a este respecto, destacando que la obligación de portar una identificación visible por parte de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a menudo se incumple en la práctica, Preciado Domènech, C., “Anteproyecto de Ley de represión ciudadana. Comentarios de urgencia y tablas comparativas”, *Jueces para la democracia. Boletín de la comisión penal*, nº 5, 2013, pp. 6 y 21 y ss. En íntima conexión con lo anterior, y ahondando en la dirección opuesta a la que sería deseable, el anteproyecto castiga como infracción leve “el uso de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que atente contra su derecho al honor, a la intimidad o a la propia imagen (...)” (art. 36.4 ALOPSC). El Consejo Fiscal apunta, con razón, que tal ilícito puede suponer una limitación no justificada del derecho a la información sobre actividades o conductas de autoridades o funcionarios públicos y por ello propone su supresión (*Informe...*, cit., p. 26). Cfr. también en sentido crítico, CGPJ, *Informe...*, cit., p. 64.

agravados de desórdenes públicos (art. 557 bis PCP) “o que sirvan para reforzar la decisión de llevarlos a cabo”²⁵.

-Otras infracciones *graves* que a la luz de la Ley de protección de seguridad ciudadana que se cierne sobre nosotros podrían adquirir trascendencia aplicativa en el marco de la protesta social son: “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” (art. 35.5) -por ejemplo: las concentraciones pacíficas para evitar desahucios-; “la obstaculización de la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos idóneos con la finalidad de perturbar gravemente la seguridad ciudadana” (art. 35.27, inciso 2º) -repárese en que basta con que concurra la finalidad de ocasionar dicha perturbación grave, sin que sea necesario que se consiga-; o el “escalamiento de edificios de organismos o instituciones públicas o de interés histórico-artístico” y “la precipitación o lanzamiento desde los mismos”, en ambos supuestos sin la debida autorización (art. 35.29) -léase: las acciones de protesta (pacífica) que suele efectuar *Greenpeace*-²⁶.

Salta a la vista, pues, que el prelegislador no ha querido dejarse en el tintero ninguna manifestación de disidencia social que haya obtenido significación en los últimos tiempos, aunque sea a costa de incurrir en solapamientos²⁷, ni dejar, en suma, cabos sueltos, lo que en todo caso resultaría improbable que ocurriera habida cuenta de los imprecisos límites típicos de los ilícitos previstos en los arts. 34.1 y 35.1, que como ha sido destacado más arriba permitirían que tales infracciones, grave y muy

²⁵ La inseguridad interpretativa y el riesgo de adelantamiento excesivo de la barrera de intervención penal que tales preceptos traerían consigo son evidentes, bien entendido además que aquí la actuación idónea para *reforzar la disposición* del algún integrante del grupo a realizar del delito o para *reforzar la decisión* delictiva se castigaría con independencia de si finalmente se ha iniciado la ejecución delictiva por parte del sujeto *reforzado* (a diferencia de lo que sucede en la cooperación psíquica, en virtud del principio de accesoriedad en la participación).

²⁶ El art. 36.19 castiga, en este caso como infracción leve, los mismos comportamientos (escalamiento y precipitación o lanzamiento) realizados respecto de otros edificios (privados o sin “interés histórico-artístico”) o de monumentos. Por otra parte, el art. 35.8 contempla la “perturbación del orden” -de nuevo aunque la infracción (y la sanción) es *grave* no hace falta, a efectos típicos, que la aludida perturbación del orden revista también tal condición- “en un acto de campaña electoral (...) no constitutiva de infracción penal o administrativa de conformidad con la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio”: ¿sería “perturbación del orden en un acto de campaña” silbar o abuchear al candidato? (sanción = multa de 1001 a 30.000 euros).

²⁷ Por citar sólo un ejemplo: una reunión convocada al estilo de las plataformas anti-desahucios frente a la vivienda en que se va a ejecutar la orden de lanzamiento de sus moradores podría encajar, además de en el tipo de obstrucción a la autoridad antes aludido (art. 35.5), en la desobediencia o resistencia (35.7), ocupación de espacio común (36.9), en los desórdenes graves (35.4), o incluso, si se acogiera un concepto extensivo de reunión numerosa -discutible pero no descartable-, en las perturbaciones graves o muy graves de la seguridad ciudadana de los arts. 34.1 y 35.1.

grave respectivamente, funcionaran en este contexto a modo de generosas cláusulas residuales.

-Finalmente, y por si todo lo anterior no fuera suficiente, el régimen sancionador del anteproyecto se cierra con un extenso inventario de infracciones *leves*²⁸ en el que se advierte la misma tendencia -casi obsesiva- a la tipificación de conductas que puedan cobrar protagonismo en el ámbito de la protesta ciudadana²⁹. De entre ellas -que se suman lógicamente a la también amplia batería de ilícitos graves y muy graves ya reseñados, así como a la representativa sanción como infracción leve de la mera asistencia a una manifestación no comunicada o prohibida (art. 36.1) a la que asimismo se ha hecho alusión- cabe citar ahora “(e)l incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público, reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores en el normal desarrollo de los mismos” (art. 36.3); “(l)a ocupación de cualquier espacio común, público o privado, fuera de los casos permitidos por la ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquélla por la autoridad competente, o la permanencia en él contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de delito” (art. 36.9)³⁰; “(l)a colocación no autorizada en la vía pública de elementos o estructuras no fijas, como tenderetes, pérgolas, tiendas de campaña, construcciones portátiles o desmontables u objetos análogos” (art. 36.16)³¹; o “el entorpecimiento indebido de cualquier otro modo (¿quedan más?) de la circulación

²⁸ La levedad es relativa, insisto: como ya he destacado previamente, tales infracciones abarcan en el anteproyecto parte del marco punitivo que en la actual Ley de seguridad ciudadana corresponde a las infracciones graves (*vid. supra*: nota 4).

²⁹ Dicha obcecación se deja ver también, además de en el articulado del anteproyecto, en el ya citado documento explicativo de la propuesta normativa elaborado por el Ministerio del Interior: de los dos motivos que se a

ducen para justificar su oportunidad, uno de ellos -el otro se cifra en que la iniciativa de reforma legislativa fuera asimismo auspiciada por el grupo parlamentario CIU- tiene que ver con el “ejercicio del derecho de manifestación”. Y al respecto se dice: “el derecho de manifestación se ha ejercido ampliamente en los dos primeros años de esta Legislatura” (el subrayado es original). E inmediatamente a continuación se añade: “Nos encontramos en el momento adecuado (¿!) para impulsar una Ley que permitirá que queden mejor afianzados los derechos y libertades públicas, garantizando mejor la seguridad ciudadana e impidiendo la aparición de conductas ilegales, violentas y vandálicas”. Traducido al lenguaje explícito: ¡hasta aquí hemos llegado! (o se acabó eso de ejercer tan “ampliamente” el derecho de manifestación). *Vid.* <http://www.interior.gob.es/file/65/65379/65379.pdf>, p. 6 (última visita: 25 de enero de 2014).

³⁰ El segundo inciso del precepto transcrito incorpora, entre otros comportamientos posibles, los de la falta del art. 635 del vigente CP, que lejos de desaparecer en el proyecto de reforma del texto penal se reintroduce como tipo atenuado del delito de allanamiento (art. 203.2 PCP), y aunque con una pena de multa superior a la de la falta del art. 635 CP, a la vez que se añade esta nueva infracción administrativa en el ALPOSC.

³¹ Preciado Domènech resalta que esta previsión apunta directamente a la represión del movimiento 15-M y, en particular, a la finalidad de sancionar “recogidas de firmas, protestas pacíficas y ocultar la disidencia social” (“Anteproyecto de ley...”, cit., p. 27).

peatonal que genere molestias innecesarias (!) (¿qué límite típico es éste?) o el riesgo de daños a las personas o bienes”³² (art. 36.18).

En este punto merece una mención aparte el inciso 5º del art. 36, en el que se castigan “(l)as amenazas, coacciones, injurias o vejaciones realizadas en vías públicas y espacios abiertos al público que produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana, siempre que no sean constitutivas de delito”. Conviene subrayar que no estamos aquí, en lo que concierne al menos a las amenazas y coacciones, ante una mera *administrativización* de las faltas cuya presencia desaparezca del Código penal y pase a integrar la legislación administrativa sancionadora, tal y como se trata de hacer entender desde fuentes gubernamentales³³. Por el contrario, y como hemos visto que sucede también en otros supuestos³⁴, las amenazas y coacciones leves se reconvierten, de acuerdo con la reforma proyectada del Código penal, en delitos menores (tipos atenuados de amenazas y coacciones, arts. 171.1 y 172.3 PCP de 2013), y a ello se agrega la infracción administrativa del ALPOSC consistente en amenazar o coaccionar en espacios públicos de forma que se produzcan “alteraciones de la seguridad ciudadana”³⁵. En suma, lejos de rebajarse la presión punitiva en relación con estos comportamientos, aquélla se refuerza: de un lado, porque se recuperan como tipos delictivos atenuados, en cuya metamorfosis además ven aumentada su penalidad frente a las “antiguas” faltas³⁶; y de otro, y sobre todo, porque se crea un nuevo nivel sancionador, el de las amenazas o coacciones que cabría llamar *levísimas* (puesto que las leves ya hemos dicho que se castigan con carácter general como delitos privilegiados en el PCP, se realicen o no en espacios públicos), y que es probable que se conciban pensando en los escraches, una vez que los tribunales penales han declarado que estas acciones no reúnen en términos generales los requisitos para ser consideradas como faltas de amenazas o coacciones³⁷. De manera adicional, por cierto, si el escrache congregara a más de 20 personas y bien entendido que en tal caso se trataría de una reunión conforme a los parámetros de la LO 9/1983

³² Los paréntesis, naturalmente, son añadidos.

³³ Vid. el documento explicativo del anteproyecto del Ministerio del Interior, <http://www.interior.gob.es/file/65/65379/65379.pdf>, p. 21, última visita: 25 de enero de 2014.

³⁴ Vid. *supra*: nota 30.

³⁵ Así como la del art. 36.4 del ALOPSC, que castiga igualmente como infracción leve las amenazas realizadas “en una reunión o concentración cuando el destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

³⁶ Así, la multa de 10 a 20 días de la falta del art. 620.2 del Código penal actual se convierte en el Proyecto en multa de 1 a 3 meses (arts. 171.7 y 172.3 PCP).

³⁷ Ni tampoco los de otras infracciones penales invocadas a este respecto. Asimismo en el orden contencioso administrativo es posible encontrar precedentes judiciales, anteriores a la popularización de los escraches en nuestro país, a tenor de los cuales no es posible encajar tales prácticas en las infracciones de desórdenes públicos de la vigente LOPSC. Vid. sobre todo ello, Alonso Rimo, A., “Escraches...”, cit., pp. 150 y ss.

(art. 1.2), su mera celebración cumplimentaría también la ya analizada infracción administrativa del art. 36.1 del anteproyecto toda vez que la concentración no fuera comunicada previamente a la autoridad administrativa o bien hubiera sido prohibida por ésta.

El caso de los escraches, como he tratado de mostrar en otro trabajo, constituye un buen ejemplo de la exacerbación de las tensiones que se produce en tiempos de crisis en torno al derecho de reunión y manifestación (la acuciante necesidad de ejercitarlo por parte de la ciudadanía, de un lado; la tentación de reprimir estas libertades por parte del poder político, de otro). Creo que si algo queda claro del examen que hasta aquí se ha hecho del ALOPSC es que, ante dicha coyuntura, se toma partido de manera muy significativa por favorecer la segunda de las opciones indicadas -desde esta perspectiva cobra sentido el discurso crítico que denuncia que el anteproyecto está orientado, más que a la tutela de la seguridad ciudadana, a proteger a los “políticos” (frente a los ciudadanos)-; y que, en coherencia con ello, se adopta un modelo expansivo de las infracciones contra la seguridad (“ciudadana”) que se opone a la configuración, asimismo expansiva, que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y del TEDH se debe otorgar al derecho fundamental de reunión y manifestación. El resultado, como hemos visto, es una regulación excesivamente casuística, que aún a contornos típicos muy amplios -en ocasiones absolutamente indeterminados- con sanciones elevadas. Se olvida así que el principio de prohibición de exceso, al que paradójicamente tanto se apela en la exposición de motivos del anteproyecto, también rige en materia de Derecho administrativo sancionador y que la eficacia limitadora de dicho principio debe extremarse cuando, como es el caso, se regulan zonas limítrofes al ejercicio de un derecho fundamental.

III. ¿DISOLUCIÓN PREVENTIVA DE REUNIONES Y MANIFESTACIONES?

Por su estrecha vinculación con la delimitación de la esfera de ejercicio de los derechos fundamentales que son objeto de estudio en este trabajo debe hacerse también aquí una breve mención al tratamiento que se confiere en el anteproyecto a las facultades de disolución atribuidas a las autoridades competentes en relación con las reuniones realizadas en lugares de tránsito público y las manifestaciones.

La LOPSC aún vigente inicia la regulación de este aspecto estableciendo, a modo de declaración de principios, que las autoridades “adoptarán las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones o manifestaciones procurando que no se perturbe la seguridad ciudadana” (art. 16.1 LOPSC); y matizando a continuación, en referencia concreta a la potestad de disolución, que ésta se deberá ejercer “en la forma que menos perjudique” (art. 16.2 LOPSC). No es extraño, a la vista de la filosofía que

hemos visto que preside la reforma, que estas dos previsiones no figuren ya en el texto del anteproyecto³⁸. Pero sin duda lo que mayores reparos suscita en este contexto es la importante extensión de las facultades de disolución de reuniones y manifestaciones que de aquél se deriva. Pues, en efecto, si la LOPSC de 1992 se remite a estos efectos a los supuestos previstos en el art. 5 de la LO 9/1983 -a) cuando las reuniones y manifestaciones se consideren ilícitas de conformidad con las leyes penales; b) cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes; c) cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes) (art. 16.2 LOPSC)- y añade que “(e)n el caso de que se produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana con armas o con otros medios de acción violenta, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán disolver las reunión o manifestación o retirar los vehículos y obstáculos, sin necesidad de previo aviso” (art. 17.2 LOPSC), en el nuevo texto se mantiene este régimen pero ampliándose este último supuesto de disolución sin necesidad de previo aviso a los casos en que “*exista riesgo* de que se produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana con armas, objetos contundentes o con otros medios de acción violenta”³⁹ (art. 22.3 ALOPSC). Se desliza de este modo una suerte de disolución *cautelar o preventiva* que no es fácil de conciliar con la configuración constitucional del derecho de reunión y en particular con el carácter excepcional que en la Norma fundamental se otorga a la posibilidad de *prohibición previa o anticipada* de este derecho (art. 21.2 CE).

El Consejo Fiscal advierte en su Informe sobre el anteproyecto de que “(l)a única interpretación de este precepto que es compatible con el artículo 5 de la LO (9)/1983 es entender que el prelegislador se está refiriendo al supuesto de reuniones y manifestaciones ilícitas y punibles conforme al artículo 513.2 del Código penal, esto es, (a) aquéllas a las que «concurran personas con armas... u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos»“, añadiendo que tal es la interpretación “adecuada a las reglas de la lógica en tanto en cuanto sólo en este supuesto puede existir el riesgo de alteraciones al que se alude en el comentado apartado 3 del artículo 22 del anteproyecto”⁴⁰. La letra de esta última disposición, que requiere valorar si existe “riesgo” de que tengan lugar “alteraciones de la seguridad ciudadana” con (otros) “medios de acción violenta” -repárese en la ambigüedad que destilan los diversos conceptos sobre los que se habría de proyectar la indicada tarea exegética-, no creo

³⁸ Igual de sintomática se revela en este sentido la desaparición, en el PCP de 2013, del delito del art. 559, que castiga las perturbaciones graves del orden público “con objeto de impedir a alguna persona el ejercicio de sus derechos cívicos” (entre los que se incluye el de reunión y manifestación). *Vid.* denunciando este extremo, Díez Ripollés, J.L., “Sucintas observaciones...”, cit., p. 6.

³⁹ La cursiva es añadida.

⁴⁰ *Informe...*, cit., pp. 12 y 13.

que obligue ni mucho menos, en contra de lo que sugiere el Consejo Fiscal, a excluir hipótesis de disolución diversas a las que contiene el citado artículo 513.2 CP (asistencia de personas con armas u objetos peligrosos a la reunión). Ello sin perjuicio de que si finalmente saliera adelante esta versión del texto fuera ésta desde luego la “lógica” deseable -pero, insisto, no la única posible- en los intérpretes (que aquí serían, según se recoge en el propio art. 22.3 del ALOPSC, “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad” que estuvieran actuando sobre el terreno).

Convendría, pues, que el repetido art. 22.3 fuera eliminado del anteproyecto. Principalmente, por el peligro que representa de una comprensión extensiva (y preventiva) de las facultades de disolución de reuniones que resultaría incompatible con la trascendencia democrática de los derechos fundamentales en juego y asimismo, en los términos en que se ha señalado ya, con su diseño constitucional. Y en segundo lugar, y de manera subsidiaria, porque incluso si se aceptara que el contenido de tal precepto se limita, de acuerdo con la tesis del Consejo Fiscal, a remitir al supuesto del art. 513.2 del Código penal -algo, en el sentido explicado, que aquí no se hace-, aquél resultaría entonces innecesario por redundante, además de perturbador (por poco taxativo)⁴¹.

IV. LAS “RAZONES” DE LA REFORMA

Se construye la “necesidad” de impulsar esta nueva ley de seguridad ciudadana sobre la idea de que el proyecto de Código penal de 2013 hace desaparecer las faltas y se ha de cubrir ese espacio por vía de sanción administrativa⁴². Pero la realidad es que se aprovecha la ocasión para multiplicar las infracciones administrativas contra la “seguridad ciudadana” en general⁴³, yéndose en algunos casos mucho más allá de los márgenes típicos establecidos por las faltas (y sin que, según se ha comprobado, ello sea obstáculo para que en ocasiones éstas reaparezcan *además* en forma de delito menor). Con ser este aspecto significativo, no se trata solamente de una cuestión de número de infracciones. Como se ha explicado, la normativa proyectada, además de

⁴¹ Sin lugar a dudas, la regulación que establece a este respecto el art. 5 de la LO 9/1983 en relación con el art. 513.2 del Código penal -cuya redacción actual se mantiene en el PCP de 2013- resulta mucho más clara y garantista.

⁴² Cfr. documento explicativo del anteproyecto del Ministerio del Interior, <http://www.interior.gob.es/file/65/65379/65379.pdf>, p. 4, última visita: 25 de enero de 2014.

⁴³ Éstas ven aumentadas su número a casi el doble en el nuevo texto. *Vid.* Morillas Cueva, señalando que de las 58 infracciones tipificadas “únicamente 19 se corresponden con conductas actualmente sancionadas por la LO 1/1992 (...), 11 tienen su origen en la despenalización de faltas y el resto, 28, son de nueva incorporación”, y refiriéndose al anteproyecto como una “plataforma extensiva y desmesurada de conductas sancionadas muy alejada de la sudodicha LO 1/1992, criticada, en su momento, y que este anteproyecto parece hacer hasta buena” (“Reflexiones críticas...”, cit.).

ampliar cuantitativa y cualitativamente el ámbito de tipicidad, y de hacerlo de manera nada desdeñable, incrementa también la cuantía de buena parte de las sanciones, a todo lo cual se superpone la merma de garantías inherente a la potestad administrativa sancionadora frente al control judicial penal, más aún tras la entrada en vigor de la nueva ley de tasas judiciales⁴⁴.

Sobre la base de todo lo anterior me parece sorprendente que la reforma se califique por sus artífices como “un proyecto claramente garantista de los derechos de los ciudadanos”⁴⁵ o que en su exposición de motivos, tras grandilocuentes declaraciones sobre la importancia de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas en un sistema democrático, se advierta sobre los peligros que desde este punto de vista implicaría asumir una visión amplia e indeterminada del orden público (“metajurídica y referida al mantenimiento del normal funcionamiento de las instituciones y de la paz interior”). Abundando en esta línea, la mencionada exposición de motivos llega a decir de modo literal: “Es a la luz de estas consideraciones como se debe interpretar la idea de seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, huyendo de definiciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, justificando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas”⁴⁶.

⁴⁴ Vid. denunciando contundentemente la perversión de las garantías que se deriva de este cambio de faltas por infracciones administrativas y la consiguiente desincentivación del ejercicio de la tutela judicial efectiva, Preciado Doménech, C., “Anteproyecto de ley...”, cit., pp. 6 y 17 y ss.: “con un régimen judicial de control lastrado por las tasas de acceso a la jurisdicción contenciosa y por la demora en resolver de la misma, impidiendo, incluso por la vía de silencio administrativo la solicitud de suspensión de la sanción impuesta que es inmediatamente ejecutiva”; todo lo cual “supone reventar el sistema de garantías frente al *ius puniendi* y sentar las bases de un poder exorbitante de perseguir con sanciones mucho mayores que las multas que se imponen en el proceso penal a los ciudadanos con la mera declaración de un agente” (*ibidem*, p. 17); o, en una línea parecida, Morillas Cueva, L., “Reflexiones críticas...”, cit. Resulta indicativo asimismo en este sentido el aumento previsto del plazo de prescripción de las infracciones administrativas (art. 37 ALOPSC), que se lleva hasta el punto de que en las leves pasa a ser del doble de tiempo que en las faltas “eliminadas” y del mismo que en los “delitos leves” del Proyecto de CP de 2013 (vid. igualmente sobre ello, Preciado Doménech, C., “Anteproyecto de ley...”, cit., p. 28).

⁴⁵ Documento explicativo del anteproyecto del Ministerio del Interior, <http://www.interior.gob.es/file/65/65379/65379.pdf>, p. 5, última visita: 25 de enero de 2014.

⁴⁶ Más adelante continúa: “la jurisprudencia constitucional viene haciendo hincapié en que las limitaciones de los derechos y libertades de los ciudadanos admisibles en una sociedad democrática con fundamento en la seguridad ciudadana deben estar amparadas por el principio de proporcionalidad en una triple dimensión” (juicio de idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto); y destaca que en la redacción del capítulo relativo al régimen sancionador se “tiene en cuenta, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional, que el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal son, con matices, manifestaciones de un único *ius puniendi* del Estado, trasladándose, en consecuencia, a este capítulo los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración (...)”.

Aquello de lo que se dice huir es justamente, según hemos visto, lo que se hace; y esto recuerda mucho al habitual modo de conducirse de nuestros representantes políticos, a las pomposas explicaciones que afirman, en términos que resultan insultantes para con la inteligencia del ciudadano medio, lo contrario de lo que es (y que permiten evocar sin demasiada dificultad la *neolengua* de la sociedad imaginada por Orwell en su novela *1984*). Lo que ahora se quiere destacar es que esta *tendencia*, que mi impresión es que se está agudizando particularmente en los últimos tiempos⁴⁷, parece alcanzar también ya de forma palmaria a las exposiciones de motivos de las leyes.

Opuestamente entonces a lo que se sostiene en la exposición de motivos del anteproyecto, es posible concluir que con su aprobación se rebasaría a las claras la “injerencia estrictamente indispensable” en los derechos que dicho texto proclama y que, por esta vía, se daría un importante paso a favor de la represión de la protesta ciudadana. Ésta última sí que es, sin lugar a dudas, y como se ha podido constatar a lo largo de las páginas precedentes, una de las principales razones de la reforma.

⁴⁷ O tal vez simplemente resulta ahora más esperpéntica de lo habitual por la gravedad del contexto en el que se mantiene esta clase de discurso.