

ILEGALIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA A LA LUZ DE LOS INFORMES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL Y DEL CONSEJO FISCAL ¹

A) Referencia general (Arts: 16;17.1;17.2;19;20;21;23.2;29;35.31)

B) Nuevas infracciones relacionadas con el derecho de reunión (Arts. 34.2;35.3;35.9)

C) Nuevas infracciones relacionadas con el ejercicio de otros derechos fundamentales, singularmente la libertad de expresión y la libertad de información (Arts. 35.16; 36.4;36.6)

D) Otras infracciones novedosas (Arts. 35.2;35.5;35.12;36.12;36.13;34.1;35.1)

E) Sanciones (Arts. 41;42;47.2;52 y Disposición Final)

A) Referencia general

I.- Artículo 16. Identificación de personas.*1. Para el cumplimiento de las funciones de seguridad ciudadana, prevención delictiva y de infracciones administrativas, los agentes de las Fuerzas y cuerpos de Seguridad podrán requerir la identificación de las personas y realizar las comprobaciones necesarias en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento. 2. Cuando resulte imprescindible para los efectos del apartado anterior, los agentes podrán inmovilizar a quienes se negaren o no pudieran ser identificados hasta que se practique la diligencia telemática o telefónica pertinente, y, en caso de que ésta resultase imposible o infructuosa, requerirles para que les acompañen a las dependencias policiales más próximas en las que se disponga de los medios adecuados para realizar las diligencias de identificación, a estos solos efectos y por tiempo estrictamente necesario para la práctica de las averiguaciones tendentes a dicha identificación ...”.*

¹ Para facilitar la lectura y consulta del presente estudio hemos procedido a destacar en rojo las alusiones al informe emitido por el Consejo Fiscal y en azul a las referidas al informe emitido por el CGPJ.

El Consejo General del Poder Judicial ha aprobado por unanimidad (once de sus veintidós miembros fueron elegidos a propuesta del PP) en fecha 27 de marzo de 2014 la propuesta de informe emitida por dos de sus Vocales (el conservador Wenceslao Olea y la progresista Victoria Cinto). Ya en la propuesta, confirmada por el Pleno del CGPJ, se ponía de manifiesto que este art. 16 del Anteproyecto pudiera ser difícilmente compatible con el art. 17 de la Constitución, puesto que faculta a las Fuerzas de Seguridad a requerir la identificación de las personas cuando existan indicios de que han podido cometer una infracción o se sospeche que puedan cometerla y establece la posibilidad de retenerlas si se niegan o no es posible identificarlas en el momento. Consideran los redactores del informe que el anteproyecto de ley de Seguridad Ciudadana (al igual que la anunciada reforma del Código Penal) se sitúa en el marco del llamado DERECHO PENAL DE PELIGROSIDAD, pues convierte la seguridad en una prioridad de la política criminal, por encima de derechos y libertades consagrados en la Constitución.

Considera también el CGPJ que el citado precepto debería incorporar la obligación de los agentes de las Fuerzas de Seguridad de informar, de modo inmediato y comprensible, de las razones del requerimiento de identificación, así como indicar la duración máxima tanto de la retención, como de la medida de identificación en dependencias policiales.

II.- El apartado 1 del artículo 17 (restricción del tránsito y controles en las vías públicas). *“Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir, por el tiempo imprescindible, la circulación o permanencia en vías o lugares públicos, e igualmente podrán establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración real o previsible de la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia, cuando fuese indispensable para su mantenimiento o restablecimiento. Asimismo, podrán ocupar preventivamente los efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales, dándoles el destino que legalmente proceda.”.*

Este precepto supone una ampliación, respecto del artículo 19.1 de la LO 1/92 (vigente Ley de Seguridad Ciudadana), puesto que las medidas pueden adoptarse por los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no sólo ante hechos consumados (alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia) **sino también cuando los propios agentes deduzcan racionalmente que pueden producirse alteraciones** (cuando existan indicios racionales de que puede producirse dicha alteración).

Resulta sorprendente que por el Consejo Fiscal no se realice comentario o salvedad alguna a lo que es evidentemente un excesivo margen de discrecionalidad policial. Basta que los agentes (no ya los mandos del Cuerpo, sino que es decisión de los simples agentes) “intuyan” que puedan producirse alteraciones para que estén facultados para adoptar las medidas que prevé el propio artículo, esto es: limitar o

restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos, establecer zonas de seguridad y ocupar preventivamente los efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales.

La propuesta de informe emitido por los vocales del C.G.P.J., aprobado unánimemente por el Pleno, en cambio, sí estima excesivamente amplia la potestad atribuida a los agentes y considera más adecuado circunscribirlo a hechos que supongan una perturbación cierta de la seguridad ciudadana o de los que pueda concluirse racionalmente que la producirán, sin que baste la mera sospecha o posibilidad.

III.- El apartado 2 del art. 17 prevé la *“detención de quienes hayan participado en la comisión de una infracción y proceder a la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas”*.

En este caso el Consejo Fiscal estima totalmente improcedente la referencia al término “detención” puesto que en éste se incluye a “quienes hayan participado en la comisión de una infracción” y la detención por infracciones administrativas es incompatible con los artículos 17 y 25.3 de la Constitución. En efecto esta reforma supone, respecto de la LO 1/92, que ya no sería “la comisión de un hecho delictivo causante de grave alarma social” (artículo 19.2 de la LO 1/92) sino “la comisión de una infracción” el presupuesto habilitante para proceder a la detención de una persona, lo que supone una flagrante lesión a nuestro texto constitucional.

El informe del C.G.P.J. también considera de “dudosa constitucionalidad” la posibilidad de establecer controles en lugares públicos para la identificación de personas que se encuentren en ellos con el fin de descubrir y detener a quienes hayan participado en la comisión de una infracción, ya que ello sería tanto como reconocer la posibilidad de practicar detenciones por “faltas penales” (que nunca podrán producirse, pues las faltas desaparecerán del C.P. con la aprobación del nuevo proyecto) o por “infracciones administrativas”.

IV.- Artículo 19. Diligencias de cacheo e identificación. *“1. Las diligencias de cacheo e identificación practicadas con ocasión de controles preventivos acordados conforme a lo dispuesto en esta sección se registrarán siempre por el principio de injerencia mínima, y tendrán la consideración de medidas preventivas policiales de carácter administrativo no sujetas a las mismas formalidades que la detención. 2. Las diligencias respetarán en todo caso el principio de no discriminación por razones de raza, sexo, religión o por cualesquiera otras circunstancias de índole personal o social. 3. La aprehensión durante la diligencia de cacheo e identificación de armas, drogas,*

estupefacientes u otros efectos procedentes de un delito, falta o infracción administrativa se hará constar en el acta correspondiente, que habrá de ser firmada por el interesado; si éste se negara a firmarla, se dejará constancia expresa de su negativa. El acta que se extienda gozará de presunción de veracidad de los hechos en ella consignados.”

El Anteproyecto regula las diligencias de cacheo e identificación realizadas con ocasión de controles preventivos de ciudadanos. Sin embargo, los redactores del informe del C.G.P.J. consideran cuestionable que se pueda realizar un cacheo “para sancionar una infracción”, además de considerar totalmente incompleta e imprecisa la regulación de la diligencia de cacheo, pues no se define el cacheo, no lo limita al registro externo o superficial, y no excluye la práctica de desnudos siquiera parciales. El CGPJ echa en falta una referencia más precisa a cómo ha de llevarse a cabo el cacheo, por lo que considera que la nueva norma debería indicar expresamente el respeto a la dignidad e intimidad de la persona sometida al mismo y su carácter reservado, limitando los cacheos en la vía pública a supuestos de necesidad. Del mismo modo, señala el informe, debería recogerse la indicación del cacheo por una persona del mismo sexo que la cacheada, y con el máximo respeto a su identidad sexual.

V.- El artículo 20 (medidas de seguridad extraordinarias para situaciones de emergencia) incorpora el contenido del artículo 15 de la LO 1/92 con las siguientes novedades:

a-Amplía el catálogo de medidas existentes en la vigente Ley de Seguridad Ciudadana (cierre o desalojo de locales o establecimientos, etc) añadiendo la “prohibición del paso” y la **“retención de personas”**. El Consejo Fiscal estima que la inclusión de esta última medida plantea dudas acerca de su constitucionalidad. Ciertamente la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 341/1993 vincula la retención con los fines de identificación, por lo que esta nueva “retención” para situaciones de emergencia es de muy dudosa constitucionalidad. En este sentido la propuesta del CGPJ considera “vagos e imprecisos” los términos de este precepto y aconseja su SUPRESIÓN ante lo incierto de cuáles son las personas a las que la medida puede afectar y la más que cuestionable constitucionalidad de las medidas, especialmente la de la retención.

b-En este caso el Consejo Fiscal sí critica que se faculte para acordar las medidas no sólo a la “autoridad competente” (como el artículo 15 de la LO 1/92) sino también a *“sus agentes”*, a quienes además les faculta para ordenar verbalmente las medidas *“si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible”*. Según el Consejo Fiscal “la opción prelegislativa de residenciar en un agente la potestad de acordar y ordenar, incluso verbalmente, medidas

tales como el “cierre” de un establecimiento, debería ir acompañada de una mayor concreción de las condiciones y requisitos del ejercicio de la potestad.”.

VI.- Artículo 21 (uso de videocámaras).

El Consejo Fiscal considera innecesario este precepto, toda vez que ya existe una ley, la LO 4/1997 de 4 de agosto, que regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos.

VII.- Párrafo 2 del artículo 23 (colaboración de las empresas y del personal de seguridad privada la obligación de colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la disolución de reuniones y manifestaciones).

El Consejo Fiscal considera que la redacción del artículo debe completarse con el añadido “dentro de los términos establecidos en la normativa legal de seguridad privada” para acotar y delimitar, siquiera vía remisión a otra ley, los amplios e inconcretos términos en que el anteproyecto formula la obligación de colaboración de la seguridad privada en un ámbito, el de la disolución de reuniones y manifestaciones, que incide en el ejercicio de un derecho fundamental.

El CGPJ también rechaza [que empresas y empleados de seguridad privada colaboren en disolver reuniones y manifestaciones](#) y recomienda la supresión de esta norma, básicamente porque afecta al ejercicio de un derecho fundamental, cuya defensa se atribuye en exclusiva a las citadas fuerzas estatales.

VIII.- El artículo 29 (sujetos responsables). El apartado 3 establece la **responsabilidad solidaria** (“... serán responsables junto con quienes realicen los hechos”) de las siguientes personas:

- ❑ Las personas físicas o jurídicas **CONVOCANTES DE REUNIONES** en lugares de tránsito público y **MANIFESTACIONES**.
- ❑ Las personas físicas o jurídicas que las **PRESIDAN, DIRIJAN O EJERZAN ACTOS SEMEJANTES**.
- ❑ Quienes realicen **PUBLICACIONES o DECLARACIONES DE CONVOCATORIA** de las mismas.

El Consejo Fiscal subraya que estas personas “no son autores, directos o por inducción o por cooperación necesaria. Y lo hace para “los supuestos en que proceda de conformidad con la descripción de los tipos infractores”, expresión que por su carácter abierto, general e impreciso puede abocar a tipos sancionadores encubiertos no amparados por el principio de tipicidad, el cual exige “una descripción clara, concreta y exhaustiva de la conducta y la determinación de la sanción a imponer” (STS, Sala 4ª, de 23 de enero de 1981).²

Destaca también que en el precepto no se expresa ningún criterio de conexión entre los hechos típicos con las personas allí referidas, “por lo que el riesgo de configurar una responsabilidad objetiva o sin culpa no es descartable.”.

El CGPJ, por su parte, considera que la responsabilidad conjunta de los organizadores y promotores de las reuniones y manifestaciones prevista en el artículo 29.3 del Anteproyecto contraviene el principio jurídico de personalidad de la sanción, por lo que debería SUPRIMIRSE esta norma.

IX.- Artículo 35.31 (Tipificación como infracción grave de “*La comisión de tres infracciones leves en el plazo de dos años*”).

El Consejo Fiscal destaca su “confusa redacción que debería ser mejorada estableciendo, como hace la LO 1/92, que la infracción viene constituida por la tercera infracción leve cometida en el plazo de dos años”. Por las mismas razones, el Consejo Fiscal considera que debería mejorarse en el mismo sentido la tipificación como infracción muy grave en el artículo 34.7 de “*La comisión de tres infracciones graves en el plazo de dos años*”, estableciendo que la infracción viene constituida por la tercera infracción grave cometida en el plazo de dos años.”.

B) Nuevas infracciones relacionadas con el derecho de reunión

I-El artículo 34.2 tipifica como infracción muy grave “*La convocatoria por cualquier medio o asistencia a cualquier reunión o manifestación, con finalidad coactiva e*

² Se echa de menos que por parte del Consejo Fiscal no se haga referencia alguna a la falta de control que el promotor o difusor de una reunión o de una manifestación pacífica, pueda tener sobre todos y cada uno de los manifestantes, pudiendo ser sancionado por las acciones que éstos ejecuten con multas de hasta SEISCIENTOS MIL EUROS (600.000.- €.).

inobservancia de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, desde que, conforme a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, haya finalizado la campaña electoral hasta la finalización del día de la elección”.

Sostiene el Consejo Fiscal, con razón evidente, que la correcta ubicación de esta norma no sería la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana sino la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General. El Consejo Fiscal también advierte que “la expresión “*con finalidad coactiva*” adolece de imprecisión e indeterminación: ¿a quien se debe querer coaccionar?, ¿a persona-s determinada-s?, ¿a los ciudadanos en su conjunto?, ¿a una organización o grupo? ... Demasiados interrogantes que la hacen incompatible con el principio de tipicidad informador del derecho administrativo sancionador.”.

II-El artículo 35.3 considera infracción grave “*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, celebradas con inobservancia de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio*”.

Se trata de una infracción orientada, pues, a castigar las concentraciones no comunicadas o prohibidas ante las sedes de los Parlamentos estatal y autonómicos. Sólo la exigencia típica de que se produzca una perturbación, siquiera leve, de la seguridad ciudadana, excluye las concentraciones totalmente pacíficas del precepto sancionador, precepto que, por otra parte, encajaría en el ámbito de protección de la norma proyectada toda vez que su artículo 3 incluye como fin de la misma “la garantía del normal funcionamiento de las instituciones”.³

³ Tampoco dice nada el Consejo Fiscal sobre la expresión “**aunque no estuviesen reunidos**”, y resulta sorprendente puesto que **si se prohíben estas conductas aunque los parlamentarios o senadores no se encuentren reunidos, tal prohibición no se encuentra vinculada a la seguridad de las instituciones, ni de sus miembros, ni a su funcionamiento (aparente finalidad de la ley); y, en este caso, la norma se convierte en un mero instrumento para restringir la efectividad de las protestas contra los cargos políticos parlamentarios y senatoriales.**

III-El primer inciso del artículo 35.9 tipifica como infracción grave *“La celebración de reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, portando armas u objetos contundentes susceptibles de causar daño, siempre que tales conductas no sean constitutivas de delito”*.

El Consejo Fiscal indica que se trata de una conducta tipificada en el Código Penal (artículos 513 y 514), por lo que no tiene sentido alguno su inclusión en el Anteproyecto.

Afirma el Consejo Fiscal que el único sentido que tiene la infracción es poder sancionar, por la vía de la responsabilidad solidaria prevista en el artículo 29.3 del Anteproyecto, a las personas referidas en su apartado c), esto es, nuevamente a los convocantes de reuniones o manifestaciones, quienes las presidan, dirijan o ejerzan actos semejantes. Tales personas, esto es, quienes convoquen o presidan las reuniones o manifestaciones, responden penalmente conforme al artículo 514.1 del Código Penal (que los reputa directores o promotores) sólo cuando “no hayan tratado de impedir por todos los medios a su alcance las circunstancias en ellos mencionadas” (esto es, cuando no hayan tratado de impedir por todos los medios a su alcance la concurrencia de personas portadoras de armas), por lo que, fuera de ese supuesto, y, por tanto, incluso cuando hayan puesto todos los medios a su alcance para impedir que asistan personas armadas a la reunión o manifestación, el artículo 29.3,c) les aboca a responder de la infracción que comentamos solidariamente con el que hubiese realizado los hechos –el asistente portador de armas-, que, curiosamente, no sería autor de la infracción sino del delito previsto en el artículo 513 en relación con el 514.2 del Código Penal.

En este punto el Consejo Fiscal sí pone de manifiesto su preocupación por el artículo 29.3,c) del Anteproyecto en la medida en que parece abocar a una responsabilidad objetiva o sin culpa de los convocantes de reuniones o manifestaciones, quienes las presidan, dirijan o ejerzan actos semejantes, o quienes por publicaciones o declaraciones de convocatoria de las mismas, por las manifestaciones orales o escritas que en ellas se difundan, por los lemas banderas u otros signos que ostenten o por cualquiera otros hechos pueda determinarse razonablemente que son directores o inspiradores de aquéllas.

C) Nuevas infracciones relacionadas con el ejercicio de otros derechos fundamentales, singularmente la libertad de expresión y la libertad de información

I-El artículo 35.16 tipifica como infracción grave *“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, delictivos o que inciten, promuevan, ensalcen o justifiquen el odio, el terrorismo, la xenofobia, el racismo, la violencia contra la mujer, o cualquier forma de discriminación, siempre que no sean constitutivas de delito”*.

El Consejo Fiscal considera que esta Infracción de nuevo cuño incluye alguna conducta fronteriza con la ya prevista en el artículo 510 del Código Penal. Asimismo interpreta que la utilización en su descripción del verbo “incitar” (mover o estimular a uno para que ejecute una cosa, según la RAE) debe ser suficiente para dejar fuera del tipo, salvaguardando la libertad de expresión, todo lo que no sea eso: exabruptos contra terceros, el lenguaje más o menos vehemente o el mero ondear de una bandera (a menos que se trate de la enseña de una organización declarada criminal).

El CGPJ coincide con el Consejo Fiscal al criticar que en el Anteproyecto no se establece en ningún caso la diferencia entre el delito y la infracción administrativa, lo que plantea problemas relacionados con el principio de non bis in ídem (nadie será sancionado dos veces por el mismo hecho), así como que se tipifiquen conductas que difícilmente puede decirse que comprometen la seguridad pública (o que resultan insignificantes) y que, por tanto, no está justificada su previsión como infracción.

II-El artículo 36.4 tipifica como infracción leve *“Las amenazas, coacciones, injurias o vejaciones que se realicen en una reunión o concentración cuando el destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como 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”.

Ante todo el Consejo Fiscal entiende que la redacción del precepto debe ser mejorada, incluso distribuyendo las dos conductas en distintos preceptos porque con la redacción proyectada es ciertamente dificultosa la comprensión integral del precepto.

De las dos conductas englobadas en el precepto, la consistente en *“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”* puede suponer, a entender del Consejo Fiscal, una limitación no justificada del derecho a la información sobre actividades o conductas de autoridades o funcionarios públicos, por lo que se propone la supresión en el precepto de la referencia *“que atente contra su derecho al honor, a la intimidad o a la propia imagen”*.

III-El primer inciso del artículo 36.6 tipifica como infracción leve *“Las manifestaciones públicas efectuadas a través de 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”*.

La descripción de la conducta (*“manifestaciones públicas ...cuya finalidad sean ...las injurias o calumnias ...”*) es problemática desde la perspectiva del principio de tipicidad y convierte la infracción proyectada en una posible limitación no justificada del derecho a las libertades de expresión e información. Por otra parte, la inclusión de los términos *“injurias”* y *“calumnias”* en la descripción de la conducta determina el solapamiento de la infracción con los indubitados tipos penales así llamados.

D) Otras infracciones novedosas

I.- El artículo 35.2 tipifica como infracción grave *“La participación en alteraciones de la seguridad ciudadana usando capuchas, cascos o cualquier otro tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando la identificación”*.

El Consejo Fiscal advierte que se trata de un precepto que plantea serias dudas desde la perspectiva de los principios de tipicidad y seguridad jurídica. Incluso el principio de proporcionalidad podría resultar cuestionado si se interpretase, al amparo de la

ambigua redacción del precepto, que el núcleo de la infracción es llevar el rostro tapado y no protagonizar la concreta conducta alteradora de la seguridad ciudadana.

Si entendemos que se castiga la conducta de alterar la seguridad ciudadana realizada por quien lleva su rostro tapado, se produciría siempre un concurso de normas entre el 35.2 y el precepto que contemple la concreta conducta de alteración de la seguridad realizada por el encapuchado. Tanto si este otro precepto es infracción muy grave como si es infracción grave, las normas concursales del artículo 30 abocan a un resultado insatisfactorio porque dejarían sin respuesta sancionadora el aspecto no comprendido por el tipo (es decir, llevar capucha o alterar el orden, según los casos) y el texto no da ninguna solución específica.

La técnica jurídica correcta para agravar, por razón de su mayor desvalor, el reproche de las conductas alteradoras de la seguridad ciudadana cuando las mismas sean realizadas por quien oculta su rostro con objetos que impiden o dificultan su identificación sería suprimir el artículo 35.2 e incluir en el artículo 32 dicha circunstancia (la utilización de disfraz) como factor a tener en cuenta para graduar las sanciones aplicables a la concreta conducta de alteración del orden realizada por el encapuchado. Esta es la solución técnica que propone el Consejo Fiscal porque el artículo 35.2 del Anteproyecto no sirve para dicha finalidad y, además, suscita dudas interpretativas sobre cuál es el núcleo de la conducta típica.

II.- El artículo 35.5 tipifica como infracción grave *“Los actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales, siempre que se produzcan al margen de los procedimientos legalmente establecidos y no sean constitutivos de delito. Cuando una infracción de igual contenido esté tipificada en una normativa específica, será de aplicación preferente esta última”*.⁴

⁴ Esta norma de nueva creación y está “hecha a medida” para impedir la actuación de las plataformas ciudadanas anti-desahucios. Si se aprobase esta norma, como ya advertimos en estudios anteriores sobre el Anteproyecto de la Ley de Seguridad Ciudadana, cualquiera que impida a la comisión judicial o a los agentes de la autoridad ejecutar el lanzamiento de una persona de su vivienda, habrá obstruido la ejecución de una resolución judicial y, por tanto, será sancionado con una multa de 1.001 a 30.000 euros. Si es sancionado tres veces en dos años, la multa será de 30.001 a 600.000 euros, con lo que se da la circunstancia de que quienes pretendan ayudar a otras personas en situación de exclusión social, se arriesgan a quedar ellos también en la misma situación a causa de la desproporcionada cuantía de las sanciones.

Este precepto de nuevo cuño sólo puede comprenderse porque uno de los fines de la ley, proclamados en el artículo 3, es el de garantizar “el normal funcionamiento de las instituciones”. Al referirse a “actos de obstrucción que pretendan impedir” (el ejercicio de la función, el cumplimiento o ejecución de acuerdos o resoluciones) la infracción vendría a exigir verdaderas actuaciones obstaculizadoras y no bastarían para integrarla los actos de mera presencia. El último inciso es indicativo de que el prelegislador es consciente del riesgo de posible concurrencia del precepto con otras normativas sancionadoras.

III.- El artículo 35.12 tipifica como infracción grave *“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 constitutivos de delito”*.

Prácticamente coincidente con el delito previsto en el artículo 543 del Código Penal, que castiga “Las ofensas o ultrajes de palabra, por escrito o de hecho a España, a sus Comunidades Autónomas o a sus símbolos o emblemas, efectuados con publicidad” y se mantiene en el proyecto de reforma del CP en trámite, difícilmente se comprende su incorporación a la norma proyectada, máxime teniendo en cuenta su aparente desvinculación con los fines proclamados en el artículo 3.

IV.- El segundo inciso del artículo 36.12 recoge como infracción leve *“la omisión negligente de la denuncia de la sustracción o extravío de la documentación personal legalmente exigida”*; y el **artículo 36.13** recoge como infracción leve *“La tercera y posteriores pérdidas o extravíos y sucesiva petición de expedición de documentación personal en un plazo de cinco años”*.

El Consejo Fiscal considera que ambas infracciones vulneran el principio de proporcionalidad en relación con los fines perseguidos por el Anteproyecto y que, en consecuencia, deberían SUPRIMIRSE.

V.-El artículo 34.1 tipifica como infracción muy grave *“La perturbación muy grave de la seguridad ciudadana no constitutiva de delito en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones*

numerosas”; y el artículo 35.1 tipifica como infracción grave “*La perturbación grave de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religioso u otras reuniones numerosas, cuando no sean constitutivos de delito*”.

El artículo 558 del Código Penal vigente (delito de desórdenes públicos) castiga a “*los que perturben gravemente el orden en la audiencia de un tribunal o juzgado, en los actos públicos propios de cualquier autoridad o corporación, en colegio electoral, oficina o establecimiento público, centro docente o con motivo de la celebración de espectáculos deportivos o culturales*”; por otra parte, el artículo 633 del CP vigente tipifica la falta contra el orden público en los términos “*Los que perturbaren levemente el orden en la audiencia de un tribunal o juzgado, en los actos públicos, en espectáculos deportivos o culturales ...*”.

-El proyecto de reforma del CP mantiene el artículo 558 del texto vigente en sus propios términos y deroga el artículo 633, argumentando en su exposición de motivos que “**las alteraciones relevantes del orden ya son delito y las alteraciones leves se trasladan a la vía administrativa**”.

-En el Anteproyecto objeto del presente informe no se incorporan en ningún precepto las alteraciones leves del orden público ahora tipificadas en el artículo 633 del CP y, sin embargo, se incorporan en los artículos 34.1 y 35.1 las alteraciones relevantes (muy graves y graves) del orden, a pesar de que las mismas son delito y se prevé que continúen siendo delito.

-En consecuencia, el Consejo Fiscal considera imprescindible que se elimine la incongruencia apuntada suprimiendo las infracciones de los artículos 34.1 y 35.1 y tipificando, en su caso, las alteraciones leves del orden público.

VI.- Arts. 35.19, 36.7, 36.9 y 36.17.

Basta la lectura de las infracciones apuntadas para advertir que algunas de ellas (), al igual que otras ya comentadas en anteriores apartados, están descritas en términos excesivamente amplios, no lo suficientemente precisos, concretos y taxativos como para colmar sin duda alguna las exigencias del principio de tipicidad.

E) SANCIONES

I.- Novedad respecto de la LO 1/92 es que se incorpora al catálogo de sanciones no pecuniarias la *“pérdida de la posibilidad de obtener permisos de residencia y trabajo, en el caso de extranjeros que cometan infracciones graves o muy graves”*. Aun más drástica es la **Disposición Final** que establece que cuando los infracciones sean extranjeros (...) podrá aplicarse, además de la multa, la expulsión del territorio español. [En este caso la constitucionalidad del precepto es considerada dudosa por el CGPJ.](#)

II.- El **artículo 41** (reparación del daño e indemnización) es también novedoso por cuanto no existe previsión análoga en la LO 1/92. Entre los criterios que establece tiene especial relevancia el previsto en el apartado 3, la responsabilidad civil solidaria de los responsables legales de los menores de edad no emancipados y discapacitados por los daños y perjuicios ocasionados por los hechos por éstos cometidos. [El CGPJ considera que las medidas aplicables a los menores deben ser educativas y resocializadoras y no simplemente sancionadoras económicamente.](#)

III.- **Art. 42** (*“Con el fin de apreciar la reincidencia y valorarla a efectos de la concesión de autorizaciones administrativas” ...”se crea en el Ministerio del Interior un Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana”*): y **art. 54** (*“Las sanciones, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de responsables de la comisión de infracciones muy graves, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, podrán ser hechas públicas”*). [A estos efectos Vid. nota al pie ⁵](#)

III.- El **artículo 47.2** atribuye *“valor probatorio de los hechos denunciados”* a las manifestaciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en relación con sus denuncias por infracciones previstas en la legislación autonómica y local.

[Considera el Consejo Fiscal que esta previsión, incompatible en su formulación con la presunción de inocencia que rige en el ordenamiento sancionador, debe completarse necesariamente con el añadido *“en los términos previstos en el artículo 52”*, precepto este último que fija en sus justos términos el valor probatorio de las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad.](#)

A este respecto resultan de gran trascendencia las consecuencias de la supresión de las FALTAS penales en la ley orgánica que proyecta el Gobierno de reforma del Código Penal, entre las que destaca que, en el procedimiento sancionatorio administrativo, las declaraciones de los agentes que formulen denuncia gozan de valor probatorio de los hechos denunciados, mientras que en el procedimiento penal tienen el valor de simples declaraciones.⁵

IV.- El artículo 52 fija el alcance del valor probatorio de las denuncias, atestados y actas formulados por los agentes de la autoridad reproduciendo literalmente el artículo 37 de la vigente LO 1/92, precepto avalado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 341/1993 de 18 de noviembre.

⁵ Consecuencias de la supresión de las FALTAS penales en la ley orgánica que proyecta el Gobierno de reforma del Código Penal:

- a) La sanción no se impone por un órgano judicial, sino por la Administración, a quien corresponderá la valoración del comportamiento, sin perjuicio de la posibilidad de revisión ante órganos jurisdiccionales;
- b) Para la revisión judicial de la sanción administrativa, será necesario el pago de tasas judiciales, que no existen en el actual procedimiento penal.
- c) En el procedimiento sancionatorio administrativo, las declaraciones de los agentes que formulen denuncia gozan de valor probatorio de los hechos denunciados, mientras que en el procedimiento penal tienen el valor de simples declaraciones.
- d) Además la multa penal se impone ahora por un juez y teniendo en cuenta la capacidad económica del denunciado, mientras que para la determinación de la multa administrativa no se atiende a esta circunstancia.
- e) Según el anteproyecto, la sanción firme administrativa será inscrita en un Registro Central de Infracciones, mientras que ahora la condena por falta no es susceptible de inscripción en registro alguno.