



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

X LEGISLATURA

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 3

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.
(621/000102)**

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 105
Núm. exp. 121/000105)

PROPUESTAS DE VETO

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX) y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

Palacio del Senado, 9 de febrero de 2015.—**Jesús Enrique Iglesias Fernández y José Manuel Mariscal Cifuentes.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

**De don Jesús Enrique Iglesias Fernández (GPMX)
y de don José Manuel Mariscal Cifuentes (GPMX)**

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX) y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

Este Proyecto de Ley de Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, junto a la aprobada Ley de Seguridad Privada y la reforma del Código Penal, también en trámite parlamentario, conforman un bloque legislativo represivo que conlleva un retroceso y una restricción de derechos fundamentales, sin precedentes en democracia, dando lugar a la criminalización de las libertades, y la persecución de la protesta social pacífica que, de forma lógica, se ha generado en España frente a las políticas de ajuste y recorte de derechos sociales, prestaciones y servicios públicos que el Gobierno del Partido Popular ha aplicado de forma reiterada. De ahí que presentemos esta Propuesta de Veto en base a los siguientes argumentos:

PRIMERO

Las críticas de los sectores implicados y la sociedad organizada a los contenidos más destacados de la reforma se empezaron a producir en el mismo momento en el que se conoció el borrador del Anteproyecto

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 4

y se han mantenido tanto ante la posterior aprobación del Anteproyecto en noviembre de 2013, como frente a la aprobación del texto del Proyecto de Ley en julio de 2014.

Por otro lado, los informes del Consejo Fiscal y, sobre todo, el Consejo General del Poder Judicial, tuvieron un alto contenido crítico que significó la alteración de buena parte del texto legislativo antes de su remisión al Consejo de Estado, cuyo dictamen también se suma en algunos aspectos a estas críticas.

Sin embargo, el texto del Proyecto de Ley, ya denominada como «Ley Mordaza», pese a ser modificado en la tramitación parlamentaria, no se altera en lo sustancial.

El Proyecto de Ley en su redacción actual continúa estando marcado por su carácter represivo del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas de la ciudadanía con el objetivo prioritario de disuadir la protesta social y la movilización ciudadana contra las políticas de recortes y las políticas «austericidas» contras las clases más desfavorecidas.

Durante estos últimos tres años, el actual gobierno ha intentado utilizar el instrumento represor contenido en la vigente ley de Seguridad Ciudadana, incluso forzándola, en una aplicación represora y restrictiva de la misma que ha generado numerosos y constantes varapalos judiciales, siendo innumerables los casos en los que los propios tribunales han declarado ilegales las sanciones impuestas a los ciudadanos en actos reivindicativos. Con tales actuaciones ha adulterado el concepto de seguridad ciudadana, recuperando contenidos propios del concepto preconstitucional de «orden público», pretensión que se fortalece en el Proyecto frente al que formulamos esta Propuesta de Veto.

En los últimos meses se han obtenido incluso sentencias favorables en procedimientos seguidos por demandas de protección jurisdiccional de derechos fundamentales contra sanciones impuestas por diferentes Delegaciones del Gobierno. Seguramente la Delegación del Gobierno en Madrid ha sido la que con más intensidad ha utilizado la norma vigente para imponer multas disuasorias del ejercicio de derechos constitucionales.

En la Exposición de Motivos se recogen los motivos que justifican la sustitución de la vigente LO 1/1992, señalando —concretamente— la perspectiva que el trascurso del tiempo ofrece de las virtudes y carencias de la actual regulación, los cambios sociales y las nuevas formas aparecidas de poner en riesgo la seguridad ciudadana en los últimos tiempos y la necesidad de actualizar el régimen de sanciones, así como incorporar la jurisprudencia constitucional recaída desde hace 20 años sobre esta materia.

A este respecto, cabría señalar que el transcurso del tiempo o los cambios sociales debieran justificar modificaciones concretas, pero no un cambio íntegro de la ley. De hecho, esos cambios sociales se han traducido precisamente en un ejercicio masivo de los derechos fundamentales en la calle, de forma pacífica, perfectamente compatible con el concepto de seguridad ciudadana.

En segundo lugar, a pesar de que en el segundo párrafo del Preámbulo del Proyecto se haga referencias a que «las demandas sociales de seguridad ciudadana van dirigidas esencialmente al Estado», lo cierto es que hoy no existe una demanda social de actualizar el régimen sancionador en materia de seguridad ciudadana, salvo que la ley se dirija al exiguo 0,2 % de la población que considera la seguridad ciudadana como el primer problema actualmente existente en España.

Finalmente, no deja de ser llamativo que se pretenda adecuar la normativa a la jurisprudencia constitucional cuando algunas cuestiones quiebran claramente el principio de proporcionalidad incurriendo en una manifiesta «arbitrariedad», cuya interdicción está ordenada por el art. 9.3 de nuestra Constitución y uno de los rasgos más relevantes de la nueva Ley de Seguridad Ciudadana es la desproporción punitiva y se produce una clara ampliación del poder sancionador de la autoridad gubernativa y, correlativamente, una disminución de las garantías judiciales.

SEGUNDO

El contenido del Proyecto de Ley de protección de la seguridad ciudadana y sus efectos directos sobre los derechos de los ciudadanos no pueden examinarse de forma independiente a la reforma del Código Penal que contempla la derogación del Libro III del Código Penal.

Con el «derecho penal mínimo» como excusa, la derogación del Libro III del CP en la reforma de la LO 10/1995 corona la exasperación penológica.

La denominada «despenalización de las faltas» en realidad no se produce, porque las más relevantes no escapan del Código Penal, permanecen en él con los caracteres de delito aun en su forma leve.

Las faltas se convierten en delitos, incrementándose el rigor punitivo, o en infracciones administrativas, imponiéndose a través de un procedimiento administrativo rígido y formal que no pocas veces finaliza con una resolución tipo formulario, de precaria motivación, susceptible, eso sí de recurso ante la jurisdicción

contencioso-administrativa, un ordenamiento de contornos menos garantistas y dotado de sanciones más lineales e indiscriminadas impuestas en un orden judicial congestionado como pocos entre nuestra planta judicial, o bien, al orden civil, lo que supone un coste económico mayor y, en muchas ocasiones, una disparidad de partida en la posición de las partes, además de tener problemas parecidos de congestión y lentitud de respuesta.

En efecto, los motivos declarados por el pre-legislador para llevar a cabo lo que el Consejo de Estado en su informe denomina «una reforma de calado en el sistema penal español» (f.48) son la aplicación del principio de intervención mínima y la reducción de los asuntos que «sobrecargan de manera injustificada los Juzgados y Tribunales» según se indica en la EM.

Sin embargo, ambos pilares «presentan —de nuevo en palabras del informe del Consejo de Estado— relevantes limitaciones como fundamentos de la supresión de las faltas», una medida tomada, según el Consejo, de manera irreflexiva y no estudiada en sus más hondas consecuencias, contra la que se declara este órgano consultivo en manifiesto desacuerdo.

Tal como queda diseñado en el Proyecto, la mayor parte de las infracciones contenidas en el actual Título I del Libro III se considera que han de tratarse por medio de la normativa civil, incluidas las imprudencias leves con resultado de muerte o lesiones graves; que, por el contrario, las del Título II, las faltas contra el patrimonio, siguiendo la estela de las infracciones de los arts. 627 y 628, ya derogados por la LO 7/2012, pasan a integrar los subtipos atenuados de los correspondientes delitos del Libro II; que de las del Título III, salvo el tipo del art. 630, también se han integrado en el Libro II; y que en el Título IV, las formas leves de infracción contra el orden público se reconducen al orden administrativo.

Así pues, desde el punto de vista cuantitativo la llamada «despenalización de las faltas» en realidad no se produce, porque las más relevantes no escapan del Código Penal, permanecen en él con los caracteres de delito aun en su forma leve.

Otra parte considerable de los comportamientos que castigan las actuales faltas, se ventilarán por medio del ordenamiento administrativo, a través del derecho sancionador, y —en su caso— en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

No es éste el lugar adecuado para analizar la presencia o no de un criterio sustancial de distinción entre el ilícito administrativo y el ilícito penal, entre otras cosas porque parece una discusión ya superada desde que se impusiera la tesis de la identidad sustancial de ambas y la consideración de que la potestad sancionadora de la Administración forma parte del poder punitivo del Estado, defendida en nuestro país por García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández y consolidada por la jurisprudencia. La diferencia, que ciertamente existe, habría que buscarla en el aspecto formal, en la autoridad que la aplica, el procedimiento utilizado y la sanción impuesta.

Siendo cierto que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con matices, al derecho sancionador, no lo es menos que la Administración siempre se halla respecto del administrado en la situación de preeminencia que le otorga la naturaleza misma de la actividad administrativa y cuenta a su favor con el principio de ejecutividad de sus propios actos.

El desequilibrio entre las posiciones de las partes en el proceso contencioso-administrativo es también notable, el ciudadano «recurre» en lo contencioso ocupando habitualmente la posición de actor, con todas las cargas que conlleva, peleando contra un acto de la Administración que, normalmente, habrá sido ya ejecutado, debiendo personarse con los requisitos de postulación exigidos por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), es decir, al menos, con abogado (art. 23 y ss. LJCA), y habiendo abonado previamente la tasa correspondiente, de conformidad con lo establecido en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, de Tasas (art. 7), frente a una Administración que cuenta con su propio Servicio Jurídico y que está exenta del pago de tasas judiciales (art. 4.2. Ley 10/2012). Con todo, lo más arriesgado y generador de incertidumbre lo constituye el régimen establecido para la atribución de las costas que, a partir de la reforma de la LJCA introducida por la Ley 37/2011, de 10 de octubre de medidas de agilización procesal, y con la indisimulada intención (como después ocurrió con la citada Ley de Tasas) de disminuir los altísimos niveles de litigiosidad en el orden contencioso administrativo, estableció el principio del vencimiento, lo que en una jurisdicción en que los procedimientos que prosperan frente a la Administración son excepcionales, describe la magnitud global de la injusta y discriminatoria posición en que se sitúa al ciudadano sancionado por la vía administrativa.

La situación para el justiciable abocado a acudir a la vía civil (estamos pensando particularmente en las víctimas y perjudicados por la siniestralidad vial o laboral), no es mucho más favorable. La jurisdicción civil, como la contencioso-administrativa, sufre un alto nivel de litigiosidad y ofrece una respuesta judicial muy lenta. Aquí, ya no el sancionado sino la víctima, habrá de asumir las cargas y costes de procesos

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 6

seguidos generalmente contra grandes y poderosas empresas aseguradoras, financieras y constructoras. La desigualdad de las partes y la discriminación en contra de la más débil, es aquí también la regla.

La incidencia —claramente negativa— de la transformación de las faltas que actualmente se hallan en el Libro III del CP en ilícitos administrativos es, pues, evidente.

TERCERO

Por otro lado, como ya se enunció anteriormente no deja de sorprender que se pretenda adecuar la normativa a la jurisprudencia constitucional, en particular al principio de proporcionalidad, cuando:

1. La responsabilidad se extiende además de aquellos que realicen los hechos, a los organizadores o promotores de las reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones.

2. Se atribuye a las fuerzas de seguridad y, sobre todo, a la autoridad gubernativa, facultades exorbitantes que limitan el ejercicio de los derechos fundamentales.

3. Se doblan el número de infracciones; se imponen sanciones de hasta 600.000 euros, se permite seguir un procedimiento de investigación (actuaciones previas) a espaldas del investigado y sin limitación temporal.

4. Se recogen muchas faltas que la reforma del CP pretende destipificar, imponiendo sanciones pecuniarias más cuantiosas que las que en la actualidad impone la norma penal, lo que supone un desequilibrio patente, excesivo e irrazonable entre la sanción y la finalidad de la norma (SSTC 136/99 55/96, 161/97, 45/09, 127/09, etc.).

5. La sanción de multa lleva aparejada una serie de sanciones accesorias a imponer atendiendo a la naturaleza de los hechos y no a su gravedad, que en ocasiones pueden revertir mayor gravedad que la multa misma (p.e. la clausura de fábricas, locales o establecimientos).

6. La sanción de multa se impone sin considerar la renta o patrimonio del sancionado.

7. Inevitablemente se producirá una falta manifiesta de una verdadera garantía de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la potestad sancionadora, cuando se trate de conflictos en los que se cuestionan los medios utilizados para la protesta social frente a las políticas gubernamentales.

8. No se incorpora a la ordenación del procedimiento sancionador elementos que reduzcan la indefensión en la práctica de las diligencias, tanto de iniciación como de instrucción. Se persevera en un sistema alejado de las elementales garantías de independencia, imparcialidad y objetividad, que conduce a que se limite consecuentemente la posibilidad de tutela judicial efectiva, ante el desequilibrio del valor probatorio reconocido a favor de las apreciaciones de la fuerza pública.

9. Tampoco se establece un sistema de recursos en vía administrativa eficaz, tal como demandan las instancias internacionales ante el reiterad incumplimiento de España de la normativa internacional sobre derechos humanos, lo que exige no sólo instancias independientes ante las denuncias de abuso policial en el ejercicio de la fuerza, sino también la necesidad de que se revisen las sanciones que puedan haber incurrido en una extralimitación, ante una instancia alejada del conflicto, imparcial y con capacidad para cumplir sus determinaciones.

CUARTO

El Proyecto de Ley afirma que tiene por objeto la seguridad ciudadana como condición esencial para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo, es función del Estado, con sujeción a la Constitución y a las leyes. Sin embargo, la ley restringe más allá de lo razonable el ejercicio de derechos fundamentales, en particular los derechos de reunión y manifestación, la libertad de expresión, el derecho de huelga y, lejos de introducir un equilibrio en el uso de las potestades exorbitantes de la administración y el ciudadano, omite toda norma de garantía del ciudadano frente a la administración, evitando la identificación de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con la inconsistente excusa de garantizar su seguridad, sin exigirles, en ningún pasaje de la ley, que lleven visible un número identificador cuando actúan ejerciendo funciones de seguridad ciudadana, en las que es habitual el uso de la fuerza.

De esta forma se propicia la impunidad de las actuaciones policiales en las que el uso de la fuerza sea innecesario y/o desproporcionado, llegando incluso a sancionar el uso de imágenes de los agentes que puedan «poner en peligro su seguridad personal» o «el éxito de la operación» lo cual puede conllevar el decomiso de cámaras o móviles utilizados para la captura de tales imágenes, imposibilitando así toda

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 7

prueba de los excesos que aquéllos puedan cometer en el ejercicio de sus funciones y propiciando la impunidad de tales actuaciones.

Por otro lado, se establecen limitaciones al ejercicio de derechos constitucionales carentes de fundamentos. Valga como ejemplo el de que se considere falta grave las perturbaciones graves de la seguridad ciudadana con motivo de reuniones o manifestaciones ante las Cámaras Legislativas o las Asambleas Autonómicas, aunque no estuviesen reunidas.

QUINTO

Resumiendo, manifestamos nuestro rechazo más absoluto a un Proyecto de Ley caracterizado por los rasgos siguientes:

- Aumento de las infracciones y agravamiento de las sanciones.
- Desproporción en las sanciones. Las sanciones se agravan en su cuantía y se aumentan los plazos de prescripción de las mismas.
- Huida del control judicial: se evita el control rápido de la justicia penal con una presunción de inocencia en su más amplio sentido y se envía al ciudadano sancionado a la justicia contenciosa, con pago de tasas y mayor demora resolutive; y con la carga de destruir la presunción de veracidad de lo declarado por los agentes de la autoridad, lo que en la práctica supone un completo desincentivo al ejercicio de la tutela judicial efectiva, aliñado por la reducción de las sanciones al 50 % en caso de conformidad.
- Hipertrofia del «preventivismo»: No sólo se pretende prevenir delitos, sino también infracciones administrativas (art.3.i) ALSC). En esta línea también destaca la abundancia de infracciones de mero peligro y la justificación de la actividad de intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado por el mero riesgo.
- Persecución de formas de protesta ciudadana pacífica, tales como encierros, corte de vías públicas, escraches, despliegue de pancartas en edificios públicos, manifestaciones ante sedes parlamentarias sin actividad, manifestaciones de empleados públicos con ropa de servicio, etc.
- Persecución del ejercicio de derechos fundamentales, fundamentalmente el derecho de reunión, manifestación, huelga o libertad de expresión y libertad de información, entre otros.
- Extensión de la responsabilidad por las infracciones en los casos de manifestaciones o reuniones.
- Intensificación desproporcionada de las facultades de la autoridad gubernativa.
- Vulneración del principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora, garantizado por el artículo 25 de la Constitución Española.

SEXTO

Además, resulta inaceptable, tanto por la forma como por el fondo, la legalización de las «devoluciones en caliente» o «rechazo en frontera» que pretende el Gobierno a través de este Proyecto de Ley. Nuevamente se «retuerce» el procedimiento legislativo para introducir una reforma contraria a la Ley y el Derecho Internacional. La reforma se incorpora en Ponencia del Congreso de los Diputados, sin debate parlamentario y sin informes preceptivos (CGPJ) tratándose de una reforma encubierta de la LOEX. Un procedimiento que lamentablemente no es nuevo en esta Legislatura y que retrata perfectamente al Gobierno. Tampoco podemos obviar el rechazo masivo que este Proyecto de Ley en su totalidad, y concretamente con esta modificación, ha suscitado entre los movimientos sociales y organizaciones de Derechos Humanos, así como las críticas recibidas tanto desde la UE como de ONU a las que el Gobierno hace caso omiso.

Sobre el fondo, la vigente Ley Orgánica de Extranjería regula expresamente los procedimientos legales para el caso de entradas irregulares en España por puestos no habilitados. Dichos procedimientos legales conllevan, a su vez, una serie de garantías como son la asistencia letrada y el derecho a intérprete. Además, existe la posibilidad de solicitar protección internacional, identificar potenciales víctimas de trata y otros perfiles vulnerables.

El «rechazo en frontera» es una consecuencia directa de la pretensión de entrar por un puesto fronterizo habilitado sin cumplir los requisitos de entrada. La persona, no ha llegado a entrar en España.

Las actuaciones descritas vulneran lo dispuesto por los art. 12 y 13 de la Directiva europea 2008/115/CE y el art. 13 del Código de Fronteras Schengen, que establecen como garantías procedimentales en todo procedimiento de retorno, la obligatoriedad de una resolución motivada para la denegación de entrada, en la que se indiquen los motivos exactos de la misma, así como el derecho a recurrir dicha resolución de forma informada y asesorada.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 8

También, las expulsiones sumarias realizadas por España podrían ser constitutivas de una violación del artículo 6 del CEDH que contempla el derecho a un proceso equitativo.

Por otro lado, se pone en riesgo la protección internacional lo que vulnera la Convención de Ginebra de 1951 y el art. 18 e la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Además, el art. 6 de la Directiva 2013/32/UE obliga a los Estados Miembros a garantizar el acceso a protección no solo en el territorio sino también en las fronteras y aguas territoriales.

Igualmente se viola el principio de «non refoulement», no devolución recogido en el art. 33 de la Convención de Ginebra de 1951, el art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el art.18 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y la Directiva de retorno (Directiva 2008/115/CE), según el cual, ninguna persona puede ser devuelta a un país donde su vida, libertad o seguridad corran peligro.

SÉPTIMO

Finalmente, el Veto también se motiva en la necesidad de impedir la incorporación al texto, vía enmienda, de las medidas que el Ministerio del Interior ya ha avanzado que aspira a que sean introducidas en el trámite parlamentario (Veto preventivo).

El Senador Urko Aiertza Azurtza, INDEP (GPMX), el Senador Iñaki Goioaga Llano, EHB (GPMX), la Senadora Amalur Mendizabal Azurmendi, INDEP (GPMX) y el Senador Alberto Unamunzaga Osoro, EA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

Palacio del Senado, 10 de febrero de 2015.—**Urko Aiertza Azurtza, Iñaki Goioaga Llano, Amalur Mendizabal Azurmendi y Alberto Unamunzaga Osoro.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 2

**De don Urko Aiertza Azurtza (GPMX), de don Iñaki Goioaga Llano (GPMX),
de doña Amalur Mendizabal Azurmendi (GPMX)
y de don Alberto Unamunzaga Osoro (GPMX)**

El Senador Urko Aiertza Azurtza, INDEP (GPMX), el Senador Iñaki Goioaga Llano, EHB (GPMX), la Senadora Amalur Mendizabal Azurmendi, INDEP (GPMX) y el Senador Alberto Unamunzaga Osoro, EA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto.**

Asistimos a la implantación de la otra cara de la gran contrarreforma global del Gobierno del PP. Los dos primeros años de la legislatura las reformas han atacado al campo laboral, educativo, sanitario, servicios sociales, financiero, municipal... Hace ya varios meses que le ha tocado el turno a los derechos y libertades, y esta reforma, como la primera, avanza sin rubor alguno por vías profundamente reaccionarias.

La reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana es un arma más dentro de un amplio arsenal, como son, entre otras, las reformas de la Ley del Código Penal, la Ley de Seguridad Privada así como la Ley de Tasas. Una herramienta más para la imposición de un modelo de sociedad muy determinado, aún más injusto.

Esta ley profundiza en la negación de derechos civiles y políticos básicos, otorga mayor poder, competencias e impunidad a la Policía y fija nuevos delitos a la carta, con una indefinición general que genera absoluta indefensión y que castiga más severamente pero de manera menos visible. Un arma expansiva e intensiva contra toda disidencia, diseñada para su uso a discreción a pie de calle, en primera línea y en el día a día.

Desde el Grupo Parlamentario Amaiur ya advertimos que se estaba dando un importante incremento de la protesta y movilización social y señalamos que la respuesta del Gobierno del PP estaba consistiendo en aumentar la criminalización social y la represión. El pueblo vasco, las poblaciones mineras, el campo andaluz, los estudiantes valencianos, las gentes del 15-M, las mareas de todos los colores... pueden atestiguarlo en primera persona.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 9

El Gobierno, lejos de analizar las causas de estos conflictos y abordarlos en base a diálogo, negociación y acuerdo, ha actuado siempre de forma impositiva frente a todo tipo de oposición parlamentaria, sindical o social.

El Gobierno persigue blindar el espacio público frente a la irrupción de la sociedad en él.

Una ley de seguridad debería estar pensada para garantizar las libertades de la ciudadanía, pero el Gobierno pervierte los términos (y lo que es peor, los objetivos mismos) y busca únicamente blindar las desigualdades sociales, blindar la impunidad del más fuerte, blindar el estatus de lo que llama «autoridad» de las fuerzas políticas dominantes y de las policiales, entre otras. Y para ello, se vale de la razón de la fuerza, y no de la fuerza de la razón.

El estado policial y carcelario se refuerza en detrimento de las libertades ciudadanas. La paz social es sustituida por el orden público. La peligrosidad social se asienta en el paradigma del orden penal, y el Estado de Derecho pasa a ser un Estado de Desecho en el que los derechos humanos son arrojados al contenedor de lo no reciclable. El propio Consejo de Europa mostró su seria preocupación por desproporcionada y porque deja margen para la aplicación arbitraria de la Ley.

Las críticas a este Proyecto de Ley no se limitan al entorno de los movimientos sociales, es decir, a aquellos que se sienten en la diana de esta ley, sino que provienen incluso de destacadas personalidades del ámbito de la judicatura. Las siguientes citas son solo una muestra de ello; Joan Queralt, Catedrático de derecho penal de Barcelona: «es un puro disparate reaccionario y conservador para criminalizar la protesta y la crítica en la calle»; Álvaro García, presidente de la Unión Progresista de Fiscales: «es más peligrosa de lo que la gente pueda creer y un arma brutal de acción inmediata»; Jueces para la Democracia y Abogados Progresistas: «innecesaria, represiva e inoportuna».

Se trata, por tanto, de una vuelta de tuerca más en el brutal ataque que están imponiendo a las libertades civiles y políticas de la ciudadanía. Ello es una clara muestra de debilidad, de un gobierno superado e incapaz de solucionar los problemas de la ciudadanía de una manera democrática, y cuya única respuesta es la represión y prohibir de facto cualquier tipo de disidencia social y política.

Y todo ello a pesar de que el estado español tiene una de las tasas de criminalidad más bajas con 45 delitos/1.000 habitantes, frente a los 67,6 del promedio europeo. Pero, en la línea que se está denunciando, posee, sin embargo, uno de los regímenes carcelarios más duros con una población encarcelada muy superior a la media europea: 160 personas presas/100.000 habitantes frente a las 126 de la UE. Eso sí, no porque se aplique a banqueros ladrones, empresarios corruptos o la familia real, en esos casos se mira para otro lado.

A tal punto que el argumento de la «necesidad» en que se basa la ley se cae por su propio peso, simplemente contrastando los datos. En el 2013 la criminalidad ha tenido un descenso del 5 % y, según la encuesta del CIS, la seguridad ciudadana ha desaparecido de la lista de las principales preocupaciones de la gente. Por otro lado, se han celebrado 6.000 manifestaciones con presencia policial y solo en 18 de ellas se ha hecho uso de la violencia policial.

Por si todo esto no fuera suficiente para identificar el verdadero objetivo esta ley, nos lo aclara definitivamente el propio director general de la Policía, Ignacio Cosidó, quien a las puertas del 2014 en una declaración pública hacía suyos los términos del párrafo anterior y constataba que: «Hay una mejora de la seguridad objetiva y subjetiva. En absoluto la Ley de Seguridad Ciudadana responde a una demanda ciudadana. Todo lo contrario»... Y el Gobierno lo sabe.

El mismo presidente de los EE.UU., el Sr. Obama, lo denunció hace unos meses: «hay líderes que alaban a Mandela, pero no toleran la disidencia de su propio pueblo». El Sr. Rajoy debiera tomar buena nota de esta declaración y, si verdaderamente alaba a Mandela más allá de su nombre, cambiar 180° el rumbo de sus decisiones y garantizar la libertad de reunión y de manifestación, empezando por suspender todas las reformas reaccionarias puestas en marcha.

Se equivoca quien piense que nos encontramos ante la aplicación de unas cuantas reformas aisladas. Más bien llevamos tres años asistiendo a una batería de medidas propias para la construcción de ese modelo de Estado siempre añorado por la ultraderecha: una sociedad sumisa, bajo un poder único e incuestionable, de ordeno y mando. La vuelta a la «España una, grande y libre»... Al menos, Franco lo hacía sin disimulo.

En Euskal Herria tenemos un buen conocimiento de ello, no nos viene de nuevas. Hace décadas que vivimos en un régimen antidemocrático donde se reprime la disidencia y la protesta. Y ahora quieren extender ese estado de excepción encubierto al resto del Estado español; amordazar, castigar y criminalizar a la población.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 10

En Euskal Herria hemos degustado en primera persona durante años las exquisitas maneras de las que hacen gala los diferentes tentáculos del Gobierno, ya sean en forma de fuerzas policiales como en fuerzas jurídicas, en su celo por garantizar a su modo la seguridad ciudadana. Por tanto, a nadie le resultará extraño reconocer el rechazo absoluto que provoca en la mayoría de la sociedad vasca tanto la actual como las reformas propuestas por el Gobierno sobre la ley del Código Penal así como la de Seguridad Ciudadana.

En Euskal Herria reclamamos la soberanía plena como único modo para construir una sociedad de personas con plenos derechos civiles y políticos. Una sociedad cuya seguridad se sustente sobre el principio fundamental de sus gentes a la libre reunión y manifestación.

Por todo ello, en base a los argumentos anteriormente expuestos, los senadores de Amaiur presentan esta enmienda de veto y piden al Gobierno la devolución de este Proyecto de Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana.

La Senadora Ester Capella i Farré, ERC/ESQUERRA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

Palacio del Senado, 10 de febrero de 2015.—**Ester Capella i Farré.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 3 De doña Ester Capella i Farré (GPMX)

La Senadora Ester Capella i Farré, ERC/ESQUERRA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

El presente Proyecto de Ley pretende dotar de una cobertura legal a la cotidiana práctica policial de persecución y represión de la protesta y el derecho de manifestación, con el agravante de que será el Gobierno de turno —y no la Justicia, en un nuevo atentado a la separación de poderes— el responsable de «juzgar» y penalizar las situaciones que consideren que atentan contra la seguridad ciudadana por parte de aquellos que protestan contra él en ejercicio de su derecho de manifestación. Y, además, vinculada a la desaparición de las faltas en el Código Penal, supone un aumento de la política represiva al tipificar como delito aquello que antes eran faltas. En definitiva, el Proyecto de Ley supone dar una vuelta de tuerca más en la represión política y en el asentamiento de un Estado policial en detrimento del Estado de Derecho.

Asimismo, el Proyecto de Ley mantiene la inseguridad ciudadana de las personas política y socialmente comprometidas, entre otras cosas, porque se otorga a la policía un poder que no ofrece la debida fiscalización de la actuación policial ni la garantización de los derechos ciudadanos. Máxime cuando se impide la grabación de las actuaciones policiales que pueden documentar los abusos policiales. Abusos policiales que, por cierto, no son tan perseguidos y penados como lo son los excesos ciudadanos.

Finalmente, hay que señalar el incremento de la represión en el caso de la tenencia o consumo de drogas, pese al evidente fracaso de la perspectiva policial, y en contra de la tendencia hacia una orientación pedagógica y, en su caso, dirigida a la rehabilitación y reinserción social.

Por todo ello se presenta el siguiente veto al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

Palacio del Senado, 10 de febrero de 2015.—La Portavoz, **María Victoria Chivite Navascués.**

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 11

PROPUESTA DE VETO NÚM. 4 Del Grupo Parlamentario Socialista (GPS)

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

Estamos finalizando el tercer año de una legislatura en la que el Gobierno ha tomado muchas decisiones: una reforma laboral que recortó los derechos de los trabajadores: acabar con el carácter universal de la sanidad pública en España; recortar las becas, las ayudas al desempleo, a la dependencia, los gastos sociales, los educativos, los sanitarios... Ha obligado a los pensionistas a pagar por sus medicamentos y ha acabado con la justicia gratuita.

Se está produciendo un empobrecimiento de las clases populares en paralelo a un incremento muy importante de la desigualdad en la sociedad española.

Esta desigualdad está produciendo un modelo de sociedad dual y fracturada, con recortes progresivos de los derechos que nos igualaban como ciudadanos y que cumplen la función social de redistribución de la riqueza (sanidad, educación, acceso a servicios y prestaciones sociales...) Estas prestaciones eran antes más igualitarias, más públicas y más universales.

Sus políticas, han generado una pérdida colectiva de confianza, y han instalado una profunda inseguridad en la sociedad española. Y de esto va esta Ley, de confianza y de seguridad.

Legislativamente, el gobierno va a por los derechos y a por las libertades, a por la libertad de expresión, a por la libertad de manifestación y reunión, a por la libertad de huelga. Con la excusa de la crisis nos recorta el Estado Social. Con la excusa de la seguridad nos recortan las libertades.

Y con este panorama, el Gobierno amenaza ahora con una nueva ofensiva legislativa: Una Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana.

La justifica con vagas e imprecisas razones sin ninguna referencia a normas internacionales. Como primera causa argumentan el transcurso del tiempo y los cambios sociales operados en nuestro país. Pues bien, los cambios respecto de los acontecimientos que pretendían justificarse con la LPSC de 1992 no hacen necesario endurecer la norma, pues la violencia relacionada con el mundo de la droga en los barrios en situación de marginalidad que fue invocada en aquel momento hoy en día no se ha incrementado. Antes al contrario, en los últimos diez años la delincuencia en nuestro país se ha estabilizado con tendencia a la baja. Las infracciones que se introducen como novedosas afectan mayoritariamente a los derechos de reunión, manifestación, libertad de expresión e información. Por consiguiente, el endurecimiento de la ley no tiene tanto que ver con problemas específicos de seguridad ciudadana sino con otro intento de desmovilizar a los sectores sociales que se están oponiendo a las políticas de recortes de derechos sociales.

Aparece nítida así la clave de bóveda de la reforma: establecer un régimen sancionador al margen del control judicial inmediato, estableciendo como infracciones administrativas conductas relacionadas con derechos civiles y políticos vinculados con la protesta social.

Pero es más, si como afirma el Gobierno España es uno de los países europeos con la tasa más bajas de delincuencia y que del número de manifestaciones, más de 22.000 en 2012, sólo en un escaso 0,64 por ciento del total hubo incidentes reseñables no podemos entender la necesidad de un texto como el que hoy debatimos en esta sede. Tampoco parece que lo demandara una especial preocupación de los ciudadanos. Según la encuesta del CIS del mes de julio, la inseguridad ciudadana, no es uno de los problemas más destacados por ellos. Se sitúa en décima posición, muy por detrás del paro, los políticos, los recortes o la corrupción.

Si la ley de protección de la seguridad ciudadana en vigor vino a derogar de manera definitiva y completa la tan denostada ley de orden público, la nueva que nos propone el Gobierno viene a ser una suerte de nueva ley de orden público con la que parece coincidir en finalidad. Da la impresión que con otro lenguaje viene a promover la defensa de un determinado orden social, con una rechazable injerencia en los derechos ciudadanos por parte de los poderes públicos, con la disculpa de una pretendida eficacia que se sobrepone sobre los derechos y libertades de los ciudadanos.

El Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, añade un elemento más al ingente número de contrarreformas que este Gobierno está llevando a cabo en materia de derechos y libertades. Sus máximos exponentes son la propuesta de reforma del código Penal y este Proyecto de Ley, pero a los que se puede añadir muchas otras reformas que también han incidido en la libertad y seguridad de los españoles como puede ser la nueva Ley de Seguridad Privada, las amenazas de reforma de la Ley de extranjería, o la ya aprobada Ley de Telecomunicaciones, donde lejos de solventar los problemas

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 12

que se derivan de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (TJUE) que declara nula la Directiva 2006/24/CE sobre conservación de datos, por entrar en conflicto con dos derechos fundamentales consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, realiza una modificación de la ley sobre la conservación de datos en intercambios electrónicos que, en ningún caso, respeta los fundamentos que el Tribunal de Justicia señala como esenciales.

El Proyecto no distingue el concepto seguridad ciudadana de otros bienes constitucionalmente reconocidos, tales como el orden público o la seguridad pública. Y lo que es peor, esta confusión, intencionada, faculta su uso, para justificar la intervención constante de la fuerza pública en defensa de un determinado orden social. Ello queda claro al incluir en su artículo 1 como objeto de la ley la tranquilidad ciudadana, bien que no encontramos entre los reconocidos como fundamentales por la Constitución. La jurisprudencia constitucional lo vincula con la seguridad pública, que evidentemente no es lo mismo que la seguridad ciudadana. A este respecto y parafraseando a Benjamín Franklin, conviene recordar, que «aquellos que sacrifican libertad por seguridad o tranquilidad, no merecen tener ninguna de ellas».

Pero esta forma de proceder y entender no es nueva. El Gobierno Aznar modificó la Ley de Seguridad Ciudadana, a través de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, modificación que introdujo la tipificación de determinadas conductas relacionadas con los derechos de reunión y manifestación, sancionándolas con multa de 601 a 30.000 euros, lo que ha servido para castigar con graves sanciones económicas, a los ciudadanos que se manifestaron estos últimos años en protesta por las políticas gubernamentales. En el año 2012, el primero de mandato del actual gobierno, se multiplicaron por 9 el número de multas en Madrid y por 5 en toda España.

Las razones que utiliza el Proyecto para justificar su necesidad se derivan de la propuesta de reforma del Código Penal en la que se suprime el Libro III dedicado a las faltas. Se ignora, conscientemente el hecho de que algunas de las actuales faltas pasan, como subtipos atenuados del correspondiente delito, a engrosar una nueva categoría delictiva denominada delitos leves. El objetivo es conseguir que las conductas infractoras que incorpora este Proyecto tengan sanciones muy superiores a las anteriores faltas, rompiendo la aseveración de que se suprimen del Código Penal por cuanto el Derecho Penal debe configurarse como última ratio, opción ésta que es absolutamente imprescindible defender.

Pues bien, de las 45 conductas delictivas solo una minoría tiene su antecedente en el Código Penal, siendo muchas de nuevo cuño. Y las que proceden del Código Penal presentan una tipificación que las hace confusas debido al solapamiento con acciones que tienen correlación con conductas tipificadas como delito en el mismo, que directamente inciden el «ne bis in idem», lo que permite, que en el caso de que los tribunales no consideraran delito, dicha conducta, encajarlo y sancionarlo como infracción administrativa.

Ejemplo claro es la previsión del artículo 36.6 del Proyecto, proveniente de la falta del actual artículo 634, la desobediencia o resistencia a la autoridad o a sus agentes, cuyo criterio diferenciador en el Código Penal es el de la gravedad, desobediencia grave para el delito del artículo 556; leve para la falta. Pues bien este Proyecto omite la referencia a la levedad, y simplemente lo sustituye por «cuando no sea constitutiva de delito». Lo mismo cabe decir de las conductas del artículo 36, apartados 3 y 4. Otras infracciones presentan evidentes carencias de taxatividad, exigible como consecuencia del principio de legalidad que debe regir el proceso sancionador, o incorpora una responsabilidad objetiva de inadmisibles aceptación como se deriva del artículo 30.3 respecto a las reuniones o manifestaciones.

Además, en la plasmación de este Proyecto, el Gobierno sacrificó, en una primera redacción, los derechos de los ciudadanos, para dar respuesta a demandas corporativas. Es lo que explica las sanciones, hasta de 30.000 euros, por la difusión de imágenes de las fuerzas de seguridad. Y aunque ha revisado la redacción y gravedad de estas infracciones no creemos que quede garantizado adecuadamente el derecho a la libertad de información, ya que en determinados casos toda interferencia se presume ilegítima salvo que se justifique una necesidad social imperiosa. Y no considera que constituya una necesidad social imperiosa la captación gráfica de ciertas actuaciones, única vía para tutelar los derechos ciudadanos frente a reiteradas conductas desproporcionadas de los poderes públicos.

Otra infracción controvertida es la recogida en el apartado 4 del artículo 36 que prevé sanciones de hasta 30.000 euros para quienes intenten impedir el cumplimiento de un acuerdo judicial o administrativo. Su intención no se oculta, ya que el Secretario de Estado de Seguridad, Francisco Martínez, ha explicado que con este precepto se perseguirán las protestas contra los desahucios que impidan los desalojos y se sancionará a los miembros de estos colectivos, aunque actúen sin violencia.

Similar o mayor controversia es la que genera la sanción de la solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos con multas de hasta 30.000 euros. Resulta contrario a toda lógica y

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 13

proporción sancionar estas acciones si afectan a la seguridad vial con multas muy superiores a las previstas para quienes conduzcan bajo efecto de bebidas alcohólicas, drogas o de forma temeraria.

La tipificación de las infracciones relacionadas con el consumo, tenencia y tolerancia al consumo de drogas dibujan un panorama cada vez más al eliminar la posibilidad, de sustituir, si eres mayor de edad, la sanción por acogerse a algún tipo de terapia rehabilitadora.

Igualmente, el Proyecto amplía excesivamente, en muchas materias, las sanciones pecuniarias, lo que supone, que la cuantía de las mismas sea más elevada que las fijadas en su caso para las conductas provenientes de las faltas e incluso, en algunos casos, que las de las infracciones graves, con lo que se invierte el carácter de última ratio atribuido al Código Penal para pasar a ser el Proyecto.

Asimismo, este incremento de las conductas infractoras, con sanciones que pueden llegar hasta 600.000 euros, unido a los cambios en el procedimiento, que se instruirá y sancionará en vía gubernativa, sin la intervención de ningún órgano jurisdiccional, comportará que las sanciones serán impuestas por la propia administración, con un excesivo margen de discrecionalidad, al gozar, las declaraciones de los agentes policiales de presunción de veracidad, ante los Juzgados y Tribunales su valor es exclusivamente de denuncia equivalente a cualquier otra testifical, lo que implica una evidente pérdida de garantías para los ciudadanos.

Y ello es así, ya que ha sido este Gobierno el que se ha encargado de dificultar que se pueda recurrir una sanción administrativa, porque a las dificultades para que esta sea revocada, se le deben sumar, la necesidad de pagar previamente la sanción para recurrir (solve et repete), abonar tasas, abogado y procurador, pagar cualquier peritación que se quiera aportar. Todo implica que en la práctica se imposibilitara la revisión del procedimiento seguido por la administración, por la autoridad Judicial, salvo en los elementos tasados. Tal es la situación en materia de recursos jurisdiccionales contra las sanciones impuestas por la administración, después de la implantación de las tasas, que podemos afirmar que el artículo 106 de la CE no se cumple y el control jurisdiccional de la Administración Pública ha devenido en una quimera. El Gobierno recurre a una medida drástica, la reforma combinada del Código penal y esta Ley de Seguridad Ciudadana, para, convertir en decisión gubernativa, lo que hasta ahora venía siendo condenado por los jueces.

El examen de la adecuación a la legalidad de las actuaciones del Gobierno, su control o su rechazo, se impide en cualquiera de sus vertientes o manifestaciones, hasta su práctica eliminación. Si es por policías o funcionarios, se les releva de sus puestos, si es por los jueces se les reduce las competencias y los medios; si es por la prensa se ahoga su voz, o se produce un «apagón informativo» hurtando así la información, faltando a la elemental y obligada transparencia y, si se trata de ciudadanos, se les intimida o se les trata de intimidar mediante usos desproporcionados de la fuerza o con la amenaza con penas o sanciones desmesuradas.

De esta forma, mediante la instrumentalización del miedo, con el recurso al derecho sancionador administrativo y con la disculpa de una pretendida garantía de seguridad ciudadana, se reprime la exteriorización y expresión de la protesta social, lo que se traduce en la limitación de libertades y derechos fundamentales, como la libertad de expresión, de reunión y manifestación, la libertad de asociación y la libertad sindical. Lo que nos lleva a que la estructura de seguridad, lejos de ser usada como instrumento para la defensa de aquellos derechos, sea utilizada para los fines contrarios. Una conclusión que no constituye una exageración del Grupo Parlamentario Socialista. Recientemente Richard Seymour, afirmaba en el periódico The Guardian que «el choque entre la austeridad neoliberal y la democracia popular» ha producido una crisis de «ingobernabilidad» en las autoridades, de ahí que «la reorganización de los estados en una dirección autoritaria es parte de un proyecto a largo plazo para detener la democracia manteniendo un mínimo de legitimidad democrática, y de eso es lo que van las leyes anti protesta», y calificaba la reforma legal en España como «un ataque a la democracia» ya que «no se trata sólo de un elemento más de disuasión de las protestas, sino que tiene un efecto de domesticación a largo plazo para este tipo de manifestaciones».

Es evidente que la ampliación de medidas que permitan, por ejemplo, incautar máquinas fotográficas o cualquier instrumento que pueda servir para documentar abusos y el incremento de las sanciones pecuniarias y de las penas, es una forma de disuasión de ejercicio de dichos derechos fundamentales.

Aunque, el Gobierno patrocine el proyecto diciendo que viene a garantizar la libertad y la seguridad de los ciudadanos, lo que en realidad pone de manifiesto, es la expresión de una forma de gobernar basada en el autoritarismo, muy alejada de los ciudadanos que dice proteger. Es más que evidente que esta es otra de las reformas legislativas que configuran la estrategia de respuesta a la discrepancia con las políticas del Gobierno.

De otra parte, la creación de un Registro Central de Infracciones de la seguridad ciudadana «con datos personales del infractor como nombre, apellidos, y domicilio», constituye un salto significativo,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 14

al acceso de datos no determinado en la Ley con precisión ya que se refiere a las administraciones públicas sancionadoras. Pero aún más grave es que al mismo tendrán acceso las sanciones firmes en vía administrativa, aunque hayan sido recurridas ante la jurisdicción contenciosa, lo que sin duda generará problemas desde la perspectiva de la reinserción social de los infractores.

Una sistemática violación de derechos fundamentales la que supone este proyecto de ley orgánica, que alcanza el nivel de vulneración de las normas europeas e internacionales en materia de derechos humanos, en el caso de la modificación propuesta de la normativa española de extranjería que permitiría, desde los enclaves españoles en el norte de África, las devoluciones sumarias y colectivas de migrantes impidiendo el acceso a un recurso efectivo. Concretamente, esta grave modificación permitiría rechazar a las personas en las fronteras de Ceuta y Melilla sin detallar cómo se llevaría a cabo y sin establecer ninguna salvaguardia procesal. La falta de definición clara del proceso de «rechazo» y de garantías de derechos humanos privará a los solicitantes de asilo del procedimiento de asilo en España y podría resultar en devolución.

En este sentido, la modificación incorporada, en el Congreso de los Diputados, vía enmienda del Grupo Popular, establece una serie de excepciones a la normativa española en materia de inmigración aplicable únicamente a Ceuta y Melilla. La Ley Orgánica 4/2000 prohíbe las devoluciones sumarias y garantiza a los migrantes en situación irregular el derecho a asistencia letrada y a un intérprete durante los procesos de expulsión, incluyendo las denegaciones de entrada y las expulsiones que tienen lugar en la frontera después de una entrada irregular, las denominadas por la normativa «devoluciones». La Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria, garantiza el derecho a todos aquellos «presentes en territorio español» a solicitar protección internacional en España. El rechazo en frontera propuesto privaría a los migrantes y a los solicitantes de asilo en las fronteras de Ceuta y Melilla de estas salvaguardias legales.

La puesta en marcha de la propuesta dirigida a rechazar a personas constituiría una clara violación del derecho comunitario y de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y del derecho de los refugiados contraídas por España. En concreto, daría lugar a violaciones al derecho al asilo, la obligación de *non-refoulement* (no devolución), el derecho de acceso a un recurso efectivo y la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos, así como la prohibición de expulsiones colectivas.

Una modificación absolutamente rechazable en cuanto al fondo que ha venido acompañada, una vez más, por una, muy criticable, tramitación parlamentaria. En primer lugar, porque se ha elegido una norma, la Ley Orgánica de Protección de Seguridad Ciudadana, que nada tiene que ver con el control de fronteras. Y en segundo lugar, porque la vía elegida para introducir una reforma de tan hondo calado, la presentación de una enmienda por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, obstaculiza la participación efectiva de la sociedad civil en el debate y elude la exigida evaluación de la modificación normativa por los superiores órganos consultivos preceptivos del Estado, impidiendo analizar, desde esta perspectiva, el impacto de la reforma legislativa en materia de derechos humanos.

En suma, el Grupo Parlamentario Socialista rechaza de plano las contrarreformas que el Partido Popular, con su mayoría absoluta, está llevando a cabo, así como el uso del derecho sancionador administrativo para reprimir la exteriorización y expresión de la protesta social justificada por los recortes en los derechos sociales y laborales. En definitiva, los socialistas no apoyaremos medidas demagógicas y represivas, que atacan derechos constitucionales y devalúan la calidad de nuestra democracia y los derechos humanos en nuestro país, por lo que formulamos esta propuesta de veto solicitando la devolución del Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

El Grupo Parlamentario Catalán en el Senado *Convergència i Unió* (GPCIU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

Palacio del Senado, 10 de febrero de 2015.—El Portavoz, **Josep Lluís Cleries i González**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 5 Del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado *Convergència i Unió* (GPCIU)

El Grupo Parlamentario Catalán en el Senado *Convergència i Unió* (GPCIU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Han transcurrido 22 años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, un periodo de tiempo suficientemente amplio como para compartir la necesidad de modificar la ley. Durante este periodo, para poner algunos ejemplos, se ha desplegado la policía catalana, las tecnologías de la información y la comunicación —muy a menudo vinculadas a la seguridad— han experimentado un desarrollo exponencial, y los hábitos sociales de la población han cambiado, todo lo cual exige una nueva ley.

En consecuencia, CIU comparte la necesidad de modificar esta ley pero discrepa respecto a su contenido.

Este grupo parlamentario no comparte que el objetivo fundamental que tiene el Proyecto de Ley sea la despenalización de muchas faltas tal como dijo el Ministro, y menos aún teniendo en cuenta su tramitación paralela con el proyecto de ley de reforma del Código Penal que se encuentra en trámite parlamentario.

El verdadero objetivo del proyecto de ley parece orientarse a reforzar el poder de la Administración y aumentar las restricciones en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos como la libertad de expresión, de reunión, de manifestación entre otros lo cual, en algún caso, afecta directamente a los derechos fundamentales.

Este Proyecto de ley puede ser uno de los textos más importantes de nuestra democracia ya que regula la vida de los ciudadanos en la calle, además de reflejar el conflicto entre libertad y seguridad.

Todos los ciudadanos están dispuestos a ceder parte de su libertad para tener seguridad. El problema es qué parte de su libertad y la dicotomía se refuerza al ver qué exceso de seguridad quiere imponer este proyecto de ley. No se puede caer en el grave error de utilizar la seguridad no sólo para proteger a la sociedad sino para también tomar prestados los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El grupo parlamentario catalán ha reclamado la reforma de la ley de seguridad ciudadana en diversas iniciativas parlamentarias, ya que es preciso llenar diversos vacíos legales sobre nuevas figuras que han ido apareciendo tales como abusos en las manifestaciones, ocupaciones ilegales, prostitución, drogas u otras alteraciones en los espacios públicos. Pero si el derecho y la ley son equilibrio, un exceso de regulación puede implicar una reducción excesiva e incluso una desaparición de libertades.

En los aspectos más regios de la ley vemos que no hay diferencia entre un delito y una infracción administrativa ya que los dos son manifestación del «ius puniendi». La única diferencia es si su previsión normativa está establecida en el Código Penal o en una ley. Es exigible la predeterminación normativa de la infracción que no puede ser tan amplia o tan poco precisa que no permita saber con el máximo de precisión lo que está prohibido. Porque sólo si el ciudadano puede prever las consecuencias de sus actos respetará la seguridad jurídica, tal y como se establece en el artículo 9 de la Constitución.

La reforma incide especialmente en el régimen sancionador, y no tanto como actualización conforme a criterios jurisprudenciales o a demandas sociales, sino como consecuencia de una particular opción legislativa consistente en derivar al derecho administrativo sancionador la persecución de ciertas conductas sociales reprochables, sustrayéndolas del ámbito de la jurisdicción penal.

No es admisible que las infracciones previstas en una Ley Orgánica se dejen a disposición de reglamentos, circulares u órdenes administrativas para rellenar su contenido, porque eso vulnera la reserva de ley que es esencial en materia de delitos e infracciones, es decir no puede ser una ley «en blanco» ya que vulneraría el artículo 25 de la Constitución.

En esta reforma se debería aprovechar para revisar otras leyes orgánicas muy vinculadas a la seguridad ciudadana y que han quedado obsoletas en algunos aspectos, como por ejemplo la ley orgánica 9/1983 reguladora del derecho de reunión y manifestación así como de la ley orgánica 4/1997 de video vigilancia policial.

Además vemos como este proyecto de ley recoge muy pocas medidas no sancionadoras o alternativas a la sanción como son las medidas reeducadoras, por ejemplo para menores de edad infractores, o bien las medidas preventivas del conflicto como son la mediación u otros mecanismos más modernos para la implicación de los ciudadanos en la seguridad ciudadana.

Este Proyecto de ley tampoco tiene suficientemente en cuenta las necesidades de compartir información y de mejorar la coordinación de las diferentes fuerzas de seguridad del Estado y en particular, de otorgar un reconocimiento expreso hacia las fuerzas de seguridad de las comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes, como autoridades competentes para desempeñar las funciones previstas en esta norma. En este ámbito es relevante que puedan compartir bases de datos de relevancia internacional.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 16

Asimismo, la ley orgánica vigente contiene una disposición adicional que reconoce de manera clara y expresa las competencias en la materia de Comunidades Autónomas como la catalana en un tema de gran proximidad como es la seguridad pública en espectáculos y actividades recreativas, en cambio el redactado del proyecto de ley parece optar por centralizar estas decisiones y alejarlas de los ciudadanos y del territorio donde deban adoptarse, una decisión poco comprensible que debería corregirse con el fin de recuperar la proximidad para la adopción de estas medidas con el fin que sean las autoridades más cercanas a los ciudadanos quienes las adopten.

Concretamente, se considera que vulneran el ámbito competencial de la Generalitat de Catalunya los artículos 5, 27, 32, 43 y 46.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), presenta una propuesta de Veto al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

El Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

Palacio del Senado, 10 de febrero de 2015.—El Portavoz, **Jokin Bildarratz Sorron**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 6 Del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV)

El Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

Se propone la presente propuesta de veto.

JUSTIFICACIÓN

El Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana pretende justificarse en la obsolescencia de la Ley Orgánica de la protección ciudadana de 1992 frente a los cambios sociales sobrevenidos, la conveniencia de incorporar la jurisprudencia constitucional y la necesidad de tipificar como faltas administrativas las conductas que quedarían despenalizadas por la prevista reforma del Código Penal (Título III del mismo).

La Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana de 1992 pretendía arrumbar con el viejo concepto de orden público como bien jurídico autónomo y metajurídico justificante de cualquier intervención policial limitadora o condicionante de derechos y libertades, al tiempo que perseguía elevar a una ley formal las actuaciones típicas de la policía de seguridad con incidencia en la esfera de derechos de terceros; dar cobertura legal a la imposición de ciertas obligaciones ciudadanas (DNI, pasaporte, registros de actividades, medidas de seguridad obligatorias) o al régimen sancionador que castigase los incumplimientos a la propia ley, cuestiones que hasta entonces se contemplaban en meros reglamentos, infringiendo el principio de legalidad.

La reforma incide especialmente en el régimen sancionador, y no tanto como actualización conforme a criterios jurisprudenciales o a demandas sociales, sino como consecuencia de una particular opción legislativa consistente en derivar al derecho administrativo sancionador la persecución de ciertas conductas sociales reprochables, sustrayéndolas del ámbito de la jurisdicción penal.

La asunción en la órbita de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana de gran parte de las faltas despenalizadas revela la concepción expansiva de la seguridad ciudadana que subyace en el Proyecto de Ley.

Aunque formalmente se asuma el concepto acuñado por la jurisprudencia constitucional y se aluda a la diferencia de tal concepto con el superado de «orden público», lo cierto es que, desde el Preámbulo, se aprecia un intento de recuperar, si no la expresión, sí la significación histórica del «orden público», hasta el punto de que se habla de «no desvalorizarlo, sino interpretarlo conforme a la Constitución».

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 17

El texto concibe la seguridad ciudadana como bien jurídico autónomo que opera como condición del ejercicio de los derechos y libertades, lo cual es equívoco. La seguridad ciudadana, en interpretación constitucional y de la doctrina mayoritaria, es la condición material o estado de tranquilidad que permite el libre y pacífico disfrute de los derechos y libertades por la ciudadanía. De ningún modo es una condición que opere como limitación de su ejercicio.

En la Constitución solo se menciona el orden público como condicionante de derechos y libertades en referencia al derecho de reunión y manifestación y a la libertad religiosa. Sin embargo, en la regulación propuesta se parte de la existencia de la seguridad pública (orden público) como condicionante del ejercicio de cualquiera de los derechos y libertades. Así en el Preámbulo se presupone que la consecución del equilibrio entre libertad y seguridad puede justificar limitaciones a derechos y libertades por razón de la seguridad, configurada como bien jurídico propio.

En la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana vigente su régimen sancionador venía a disciplinar fundamentalmente los incumplimientos a los mandatos previstos en la propia ley, lo que es habitual en las leyes administrativas; sin embargo, en este Proyecto de Ley se tipifican como infracciones un catálogo de conductas ciudadanas que no se corresponden necesariamente con la parte general del Proyecto de Ley, ya que el régimen sancionador adquiere protagonismo propio, acumulando, mediante aluvión, tipos procedentes de la anterior ley junto con otros procedentes de la despenalización de conductas y otros más de nuevo cuño.

Se supone que todos ellos comparten el nexo común de la afectación al bien jurídico de la seguridad ciudadana, pero no tanto en la acepción constitucionalizada, como en la que deriva de la interpretación de los fines previstos en el artículo 3 del Proyecto de Ley, que incluye aspectos tales como la «el normal funcionamiento de las instituciones» o «el respeto a las leyes». Igualmente, en el artículo 4.3 la vulneración de normas del ordenamiento jurídico, en toda su extensión, se considera como un peligro contra la seguridad ciudadana.

Tal concepto expansivo se extiende al concepto de las actividades relevantes para la seguridad ciudadana que deben ser objeto de registro, ya que se pretende registrar los servicios prestados en materia de acceso a servicios telefónicos o telemáticos en establecimientos públicos o de cerrajería de seguridad.

La expansión de los bienes jurídicos protegidos con la seguridad ciudadana acaba concibiendo esta como preservación del *status quo* institucional y social y de ciertos valores jurídicos o morales, cuyo amparo justificaría la represión de las conductas contrarias al mismo, más que como un bien instrumental o estado de tranquilidad material que facilita el libre ejercicio de derechos y libertades.

En algunas de tales tipificaciones subyace, además, una concepción restrictiva de libertades públicas, como las libertades de expresión, de circulación o de libre participación en los asuntos públicos.

El espacio público es el espacio donde los ciudadanos ejercen la libertad de circulación, la libertad de permanencia y de uso sin reglas de admisión, y las libertades de expresión y de participación, construyendo, mediante la interacción social, un espacio de convivencia en principio solo condicionado por el ejercicio de la tolerancia.

El Proyecto de Ley parte de una visión antitética con la que entiende el espacio público como espacio de libertad, ya que conforme al Proyecto de Ley en el espacio público solo se podría practicar aquello expresamente autorizado. Así, por ejemplo, se castiga cualquier ocupación del espacio común no permitida por la ley o contra la decisión del titular del dominio público o del propietario privado. Y algo parecido ocurre en referencia a la práctica de juegos o actividades deportivas en la calle.

Es cierto que el titular del dominio público puede imponer condiciones al uso especial o singular del mismo o someterlo a autorización, pero no respecto al uso común. Dicho ejercicio común y usual es una manifestación de las libertades públicas de circulación, participación y expresión, y es exactamente lo contrario del principio de vinculación positiva a la ley, que solo permitiría al ciudadano hacer aquello que la ley le permite.

En definitiva, se configura un concepto de seguridad ciudadana no como instrumento o presupuesto para el cabal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas previstos constitucionalmente, sino como un derecho de naturaleza autónoma y de identidad ontológica superior a los derechos y libertades fundamentales relativizando y limitando su contenido esencial.

El Proyecto de Ley parece asimilar que las autoridades competentes en materia de seguridad ciudadana son las estatales, si bien reconoce que «asimismo» pueden serlo las autoridades correspondientes de aquellas Comunidades Autónomas con competencias en la materia y cuerpo de policía propio en aquellas materias que tengan atribuidas. Se prevé además que la coordinación con la Administración estatal presente

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 18

en dicho territorio autonómico en materia de seguridad ciudadana se realice a través de la correspondiente Junta de Seguridad (artículo 5 del Proyecto de Ley).

Tal planteamiento resulta algo equívoco. Conforme al Estatuto de Autonomía de Euskadi, en la interpretación de los acuerdos de la Junta de Seguridad del País Vasco y en la práctica inveterada, la competencia ordinaria en materia de seguridad ciudadana es de la Comunidad Autónoma de Euskadi, resultando en tal materia la competencia de las autoridades estatales limitada a los supuestos y materias explícitamente contemplados en el propio Estatuto de Autonomía (singularmente en lo que ahora nos atañe a lo referente a la expedición de documento nacional de identidad y pasaporte, régimen administrativo de la extranjería, de las armas y de los explosivos).

No se trata, en consecuencia, de una competencia de atribución indistinta, como podría malinterpretarse de la expresión «asimismo», que indicaría que las competencias se ejercitan además de por los órganos estatales por los autonómicos.

Por otra parte, el Proyecto de Ley parte de la competencia autonómica como algo tasado, mientras que la estatal sería genérica, cuando estatutariamente sucede precisamente lo contrario.

La propia mención a la coordinación por la Junta de Seguridad, además de sobrar, parece partir del ejercicio indistinto de las competencias en seguridad ciudadana. E igualmente la inaceptable pretensión, desde el punto de vista competencial, de que las fuerzas de seguridad estatales queden habilitadas para denunciar infracciones administrativas a la normativa autonómica.

El Proyecto de Ley no atina al configurar la actuación de las entidades locales en el marco de la ley de seguridad ciudadana. El primer borrador dejaba a las mismas excluidas de cualquier capacidad sancionadora, y el finalmente aprobado les confiere la imposición de cualquier sanción cometida en el espacio público siempre que la normativa sectorial le otorgue competencia.

Pero no puede ser la normativa sectorial la que atribuya capacidad a los municipios en seguridad ciudadana, por lo tanto tal remisión sobra y dificulta la comprensión de las competencias locales. Y en relación al espacio público municipal, debe considerarse que por lo general las infracciones a la seguridad ciudadana se van a cometer en la vía pública, por lo que parecería que la competencia municipal se universalizaría contra la primera voluntad del Gobierno impulsor del proyecto. Tal contradicción se acrecienta si se considera que la legislación de régimen local parte del principio de que no caben en general atribuciones a los municipios concurrentes con otras administraciones.

El artículo 4 y el capítulo III del Proyecto de Ley regulan los principios rectores y modos de ejercicio típicos de la acción administrativa en materia de seguridad, caracterizada por su incidencia potencial en el ejercicio de derechos y libertades fundamentales, ya sea restringiendo los mismos, condicionándolos o incluso suspendiéndolos o prohibiendo su ejercicio.

Tradicionalmente se consideraba peculiar de este sector de la actividad administrativa cierta relajación de la vinculación positiva de la Administración a la Ley, que permitía justificar la existencia de reglamentos autónomos de policía o de necesidad, así como otras intervenciones restrictivas de derechos y libertades en situaciones de necesidad y urgencia. A menudo se justificaban en un deber natural de no perturbar el orden o bien en la consideración del estado de necesidad como presupuesto habilitante. Ello no suponía que pudiera actuarse contra las leyes, sino que el propio ordenamiento positivo permitía o preveía su posible excepción o un derecho especial, a través de cláusulas genéricas de apoderamiento.

La Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana vigente pretendió superar los tradicionales apoderamientos generales por potestades concretas, lo cual redundaba en una mayor seguridad jurídica tanto para los ciudadanos (al establecer un régimen de garantías) como para la Administración policial. Pero la regulación aprobada no configuraba un elenco cerrado, ya que el artículo 14 de la LOPSC vigente contemplaba un apoderamiento genérico dictar órdenes o prohibiciones estrictamente necesarias para la consecución de los fines previstos en la LOPSC.

El Proyecto de Ley es deudor de tal planteamiento. El artículo 14 del mismo contiene un apoderamiento genérico semejante y la regulación de las potestades de policía preventiva y de mantenimientos y restablecimiento de la seguridad en reuniones y manifestaciones son también tributarias de la ley vigente.

Existe una conexión intrínseca entre las propuestas de este Proyecto de Ley y la reforma del Código Penal en ciernes que pretende suprimir la figura de la falta penal.

Dicha supresión no implica la total despenalización de las conductas ahora tipificadas como faltas, ya que algunas pasarían a ser delitos leves y otras serían trasladadas precisamente al Proyecto de Ley a examen.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 19

Lo segundo conlleva que la Administración policial o de seguridad no solo realice funciones preventivas, sino que se convierta, como regla general, en el órgano encargado de la represión de aquellas conductas reprochables no merecedoras de ser sancionadas como delito.

Si bien el Derecho Penal y el Derecho administrativo sancionador son emanaciones del mismo poder punitivo del Estado, no existe una traslación idéntica de las garantías sustantivas y procesales del Derecho Penal al segundo, por lo que esta opción legislativa no es neutra en cuanto a las garantías jurídicas de las que dispondrá la ciudadanía.

Podría entenderse la traslación del enjuiciamiento de tales conductas de la jurisdicción penal al Derecho administrativo sancionador en virtud de los principios de proporcionalidad y de mínima intervención del Derecho Penal, entendiendo que tales conductas por su escasa entidad no son merecedoras de un reproche penal. Sin embargo, tal hipótesis queda desmentida si se advierte que con tal «despenalización» las sanciones administrativas pasan a ser más severas que las que se imponían como faltas penales. Y es que, en efecto, las sanciones económicas que se pueden imponer conforme al Proyecto de Ley para infracciones graves y muy graves exceden con mucho de las que se acostumbra a imponer por las faltas penales semejantes.

Por consiguiente, la motivación de la reforma solo podría ser la conveniencia de rebajar el volumen de trabajo de los jueces y magistrados en «asuntos menores». Razón que ha sido cuestionada por el Consejo General de la Abogacía Española, por el Consejo General del Poder Judicial y por el propio Consejo de Estado, estimando este último que «la despenalización de conductas ha de encontrar su fundamento en el principio de intervención mínima del Derecho Penal, más que venir impulsada por un objetivo de agilizar el funcionamiento de la Administración de Justicia».

El Dictamen 358/2013 del Consejo de Estado, de 27 de junio de 2013, sobre el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, considera que «la despenalización de las conductas mediante su remisión a la vía civil o administrativa no supone necesariamente un ahorro de medios, sino un traslado de la carga de un ámbito a otros», ya que «el ahorro de carga que se pueda producir en la vía penal tendrá su correlato no solo en el paralelo aumento que habría de producirse en la actuación de las Administraciones Públicas, sino también en la vía contencioso-administrativa». Por lo que concluye que «en el caso de la reconducción de las faltas hacia la vía administrativa, la reducción de la carga o la supuesta agilización sería más aparente que real, pudiendo producirse incluso un aumento de los recursos destinados a la imposición de las sanciones correspondientes».

Dicho dictamen acierta al expresar los problemas derivados de la decisión de trasvasar las faltas penales al derecho administrativo sancionador. Así, expresa que «en ocasiones, la pena impuesta desde el Código Penal es sensiblemente inferior a la establecida para el mismo tipo de infracción en las leyes administrativas correspondientes», que resulta precisa una cuidada «articulación entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho Penal que alcance «tanto a las conductas como a las sanciones correspondientes, en particular cuando unos mismos hechos sean objeto de sanción administrativa y penal (atendida su menor o mayor gravedad)» y que atienda igualmente a la dimensión competencial del derecho administrativo sancionador (dada la existencia de competencias autonómicas y estatales, considera que el Código Penal debiera tener un efecto armonizador de los topes máximos de las sanciones administrativas en los ámbitos en los que las mismas conductas están dotadas de sanción penal).

Asimismo, el Consejo de Estado observaba que la reorientación hacia la sanción en la vía administrativa tiene efectos desde la perspectiva de la tutela judicial efectiva. Consideraba que «la intervención directa de un juez imparcial se sustituye, así, por la potestad sancionadora de la Administración, cuya actuación está regida por el principio de autotutela, con todas las consecuencias que ello tiene para el particular afectado, que habrá de asumir las cargas inherentes a todo procedimiento administrativo y, en su caso, del ulterior proceso contencioso-administrativo». Algo que también apuntaba el informe del Consejo General del Poder Judicial al hablar de la desasistencia que puede suponer para determinados bienes jurídicos.

Añade el Consejo de Estado que, dado que la sanción principal en el ámbito del Derecho administrativo es la multa, ello puede suponer que «las Administraciones públicas se pueden ver impotentes para sancionar infracciones cometidas por personas que aparecen como insolventes y sin bienes embargables. Ello puede generar una sensación de impunidad —y aun una impunidad real— que no debe pasar inadvertida como efecto derivado de aquella despenalización».

Respecto al elenco de infracciones, si bien afortunadamente se han eliminado algunas de las previstas en el borrador inicial, sigue en buena medida desvinculado de la parte sustantiva o general de la ley que le da soporte, como es habitual en los regímenes sancionadores de leyes administrativas. Ello obedece

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 20

a la pretensión de elaborar un código administrativo sancionador general para las conductas que atentan contra el bien jurídico de la seguridad pública en el sentido amplio que engloba incluso el respeto genérico a las leyes vigentes.

Su redacción parece inspirarse más que en un análisis sistemático de las incorrecciones llamadas a sancionarse, en una casuística derivada de titulares de prensa relativos a los movimientos de protesta contra las políticas gubernamentales.

El Proyecto de Ley pretende sancionar las perturbaciones graves de la seguridad ciudadana con ocasión de reuniones y manifestaciones ciudadanas frente a las sedes de las asambleas legislativas, estuviesen o no reunidas, siempre que se celebrasen con inobservancia de los requisitos previstos en la Ley Orgánica del derecho de reunión y manifestación.

La infracción administrativa exige que la perturbación de la seguridad se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones ante sedes de Asambleas Parlamentarias, reunidas o no. Si la Asamblea legislativa no está reunida no se aprecia el motivo de la singularidad puesto que carece de trascendencia cara a perturbar el funcionamiento institucional de la cámara o los derechos de representación política. Y si estuviese reunida tales hechos pueden tipificarse como delito del artículo 494 CP, si alteran el normal funcionamiento de la cámara.

Por lo tanto el bien jurídico protegido no es el normal funcionamiento de las instituciones representativas sino aparentemente sus edificios oficiales frente a perturbaciones de la seguridad ciudadana con ocasión de reuniones o manifestaciones, sin que se aprecie la razón de ser de este tratamiento singular con respecto a otros edificios oficiales.

Por otra parte, no se sanciona realizar una manifestación frente al Parlamento sin previa comunicación, sino la perturbación grave de la seguridad ciudadana en una manifestación sin previa comunicación. Es decir, que agrava el tipo leve referente a los incumplimientos de la LORDRM, si bien los autores de este tipo agravado no tienen que ser necesariamente los organizadores o promotores, sino los autores materiales de la perturbación y, en este sentido, no se advierte la diferencia entre la perturbación grave del orden producida en una manifestación no comunicada o en una comunicada.

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

Palacio del Senado, 10 de febrero de 2015.—**Jordi Guillot Miravet y Joan Saura Laporta.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 7 De don Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y de don Joan Saura Laporta (GPEPC)

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

El Proyecto de Ley de Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, junto a la aprobada Ley de Seguridad Privada y la reforma del Código Penal también en trámite conforman un bloque legislativo represivo que suponen un retroceso y una restricción de derechos fundamentales, sin precedentes en democracia, que tienen como único objetivo la criminalización de las libertades, y la persecución de la protesta social pacífica y especialmente, las situaciones de pobreza.

Transcurrido más de un año, desde que se filtrara en diversos medios el borrador del anteproyecto, la posterior aprobación del anteproyecto en noviembre de 2013, hasta la aprobación del texto del Proyecto de Ley en julio de 2014, las críticas y el rechazo por parte de todos los sectores implicados y de la ciudadanía, ha sido contundente. Del mismo modo, los informes del Consejo Fiscal y, sobre todo, el Consejo General del Poder Judicial, tuvieron un alto contenido crítico que significó la alteración de buena parte del texto legislativo antes de su remisión al Consejo de Estado, cuyo dictamen también se suma en algunos aspectos a estas críticas.

Sin embargo, el texto del Proyecto de Ley, ya denominada como «Ley Mordaza», pese a ser modificado en la tramitación parlamentaria, no se altera en lo sustancial. El Proyecto de Ley en su redacción actual

continúa estando marcado por su carácter represivo del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas de la ciudadanía con el objetivo prioritario de disuadir la protesta social y la movilización ciudadana contra las políticas de recortes y las políticas «austericidas» contras las clases más desfavorecidas.

Durante estos últimos tres años, el actual gobierno ha intentado utilizar el instrumento represor contenido en la vigente ley de Seguridad Ciudadana, incluso forzándola, en una aplicación represora y restrictiva de la misma que ha generado numerosos y constantes varapalos judiciales, siendo innumerables los casos en los que los propios tribunales han declarado ilegales las sanciones impuestas a los ciudadanos en actos reivindicativos. En los últimos meses se han obtenido incluso sentencias favorables en procedimientos seguidos por demandas de protección jurisdiccional de derechos fundamentales contra sanciones impuestas por diferentes Delegaciones del Gobierno.

El Proyecto recoge motivos que justifican la sustitución de la vigente LO 1/1992, señalando —concretamente— la perspectiva que el trascurso del tiempo ofrece de las virtudes y carencias de la actual regulación, los cambios sociales y las nuevas formas aparecidas de poner en riesgo la seguridad ciudadana en los últimos tiempos y la necesidad de actualizar el régimen de sanciones, así como incorporar la jurisprudencia constitucional recaída desde hace 20 años sobre esta materia.

A este respecto, cabría señalar que el transcurso del tiempo o los cambios sociales debieran justificar modificaciones concretas, pero no un cambio íntegro de la ley; en segundo lugar, no existe una demanda social de actualizar el régimen sancionador en materia de seguridad ciudadana, salvo que la ley se dirija al exiguo 0,2 % de la población que considera la seguridad ciudadana como el primer problema actualmente existente en España, frente al 55,5 % que considera que es el paro o el 13,5 % que considera que es la corrupción y el fraude, según datos del propio Gobierno.

Por otro lado, no deja de sorprender que se pretenda adecuar la normativa a la jurisprudencia constitucional cuando algunas cuestiones quiebran claramente el principio de proporcionalidad incurriendo en una manifiesta «arbitrariedad», cuya interdicción está ordenada por el art. 9.3 de nuestra Constitución.

Como características generales de la regulación del Proyecto de Ley Orgánica de protección de la Seguridad Ciudadana cabe destacar a grandes rasgos los siguientes:

- Persecución de formas de protesta ciudadana pacífica: encierros, corte de vías públicas, escraches, despliegue de pancartas en edificios públicos, manifestaciones ante sedes parlamentarias sin actividad, manifestaciones de empleados públicos con ropa de servicio.

- Persecución del ejercicio de derechos fundamentales: como el ejercicio de la libertad de información mediante las denuncias de corrupción de autoridades o instituciones públicas, que si se consideran calumniosas serán susceptibles de sanción inmediata, el deslucimiento leve mobiliario urbano: colgar carteles o grafitis, la recogida de firmas o campañas de concienciación mediante tenderetes; las acampadas de protesta, tipo movimiento 15-M; la huelga, incluyendo entre los fines de la norma sancionadora la garantía de las condiciones de normalidad en la prestación servicios esenciales para la comunidad, la libre circulación, posibilitando controles, registros, identificaciones o cacheos para investigar toda «acción ilegal o contraria al ordenamiento jurídico idónea para provocar alarma social.

- Fijación de las bases de un estado policía: incremento del deber de colaboración ciudadana con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) del Estado bajo imposición de sanciones y, sobreprotección de los miembros de las FCS sin garantías de su identificación numérica en sus actuaciones, facilitando así la impunidad del uso de la violencia innecesario o desproporcionado.

- Desproporción en las sanciones: las sanciones se agravan en su cuantía y se aumentan los plazos de prescripción de las mismas, siendo incluso más graves en el caso de las multas que algunas penas impuestas a las falta que el NCP pretende destipificar. Además se obvia toda referencia al patrimonio del sancionado como criterio de graduación de la sanción lo que supone un mayor castigo a las clases humildes y un acicate a las clases bien estantes para infringir la seguridad ciudadana, pues proporcionalmente les saldrá más barato. Cabe resaltar que de los 55 artículos del Proyecto de Ley, 26 hacen referencia a infracciones y sanciones.

- Huida del control judicial: se evita el control rápido de la justicia penal con una presunción de inocencia en su más amplio sentido y se envía al ciudadano sancionado a la justicia contenciosa, con pago de tasas y mayor demora resolutive y con la carga de destruir la presunción de veracidad de lo declarado por los agentes de la autoridad, lo que en la práctica supone un enorme desincentivo al ejercicio de la tutela judicial efectiva. Si bien pudiera parecer que despenalizar algunas faltas es una buena opción, desde el principio de la «última ratio del derecho penal», no lo es si la infracción administrativa correspondiente contiene mayor sanción que la infracción penal y sin las mismas garantías, como ocurre en múltiples supuestos.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 22

— Hipertrofia del «preventivismo»: no sólo se pretende prevenir delitos, sino también infracciones administrativas. En esta línea también destaca la abundancia de infracciones de mero peligro y la justificación de la actividad de intervención de las FSC por el mero riesgo, por ejemplo, de vulnerar normas del ordenamiento jurídico. Existe una concreción incorrecta de la seguridad ciudadana en la mera vulneración de normas del ordenamiento jurídico, pues la infracción de tales normas, mientras no supongan un peligro para personas, bienes o la tranquilidad y el orden ciudadano no serían justificantes de intervención.

Asimismo, resulta inaceptable, tanto por la forma como por el fondo, la legalización de las «devoluciones en caliente» o «rechazo en frontera» que pretende el Gobierno a través de este Proyecto de Ley. Nuevamente se «retuerce» el procedimiento legislativo para introducir una reforma contraria a la Ley y el Derecho Internacional. La reforma se incorporó en Ponencia en el Congreso de los Diputados, sin debate parlamentario y sin informes preceptivos (CGPJ) tratándose de una reforma encubierta de la LOEX. Tampoco podemos obviar el rechazo masivo que este Proyecto de Ley ha suscitado entre los movimientos sociales y organizaciones de derechos humanos, así como las críticas recibidas tanto desde la Unión Europea como de las Naciones Unidas a las que el Gobierno hace caso omiso.

En definitiva, el Gobierno ha decidido privatizar la seguridad, prescindiendo del modelo de seguridad pública que ha permitido mantener a España como uno de los países menos violentos del mundo. Para ello ha reducido drásticamente las plantillas de Guardia Civil y Policía Nacional y entregado a las empresas privadas ámbitos enteros de la seguridad —comenzando por las prisiones—, y habilitando a estas entidades para que mediante las oportunas comisiones provinciales, autonómicas y nacional decidan en cada momento el modelo de seguridad y las iniciativas a tomar a ese respecto. Este nuevo paradigma resulta reforzado por modificaciones como las contenidas en el Proyecto de reforma del Código Penal, mediante las que se equiparan, a efectos penales, los vigilantes privados de seguridad a los funcionarios públicos.

Se pretende restringir el derecho de reunión y manifestación. Para ello se eleva a concepto de referencia no el «orden público» entendido como normalidad en las manifestaciones colectivas de la vida ciudadana (que obviamente comprende las manifestaciones y reuniones y otro tipo de expresiones con las cuales se quiere poner de relevancia en cierto estado de opinión), sino el del mero «orden en las vías públicas» que en las opciones del Proyecto de Ley resulta siempre alterado por el ejercicio de derechos fundamentales. De ahí las fortísimas sanciones con las que se amenaza a los participantes en las manifestaciones y los exorbitantes poderes reconocidos a las fuerzas de seguridad (que podrán estar apoyadas, no se olvide, por miembros de las policías privadas). Se trata, en definitiva, de un intento de poner sordina a las protestas ciudadanas indignadas ante el constante recorte del Estado del Bienestar. Se trata de una ley claramente regresiva, con la que se pretende convertir en papel mojado buena parte de la declaración de derechos contenida en la Constitución.

Por todo ello, presentamos esta propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana (621/000102).

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera (GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

Palacio del Senado, 10 de febrero de 2015.—**Mónica Almiñana Riqué, Francisco Boya Alós, Rafel Bruguera Batalla, Carlos Martí Jufresa, José Montilla Aguilera, Joan Sabaté Borràs y María Jesús Sequera García.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 8

De doña Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), de don Francisco Boya Alós (GPEPC), de don Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), de don Carlos Martí Jufresa (GPEPC), de don José Montilla Aguilera (GPEPC), de don Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y de doña María Jesús Sequera García (GPEPC)

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 23

(GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

El texto remitido por el Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana constituye un nuevo ataque del gobierno del Partido Popular a los derechos de la ciudadanía.

El Gobierno justifica la oportunidad de la norma en consideraciones subjetivas, como el «transcurso del tiempo» desde la entrada en vigor de la Ley 1/1992 vigente, los «cambios sociales» o la «imperiosa necesidad» de actualizar el régimen sancionador. La realidad ofrece otra visión, sustentada en datos objetivos del propio ministerio del Interior, o en recientes declaraciones de la Vicepresidenta, que afirmaba que «España es uno de los países más seguros del mundo». El último Balance de criminalidad del ministerio presenta una tasa de criminalidad de 44,8 delitos y faltas por cada 1.000 habitantes, el 3,6 % menos que en 2013, que convierte a España en el tercer país más seguro de la Unión Europea.

Por tanto, atendiendo a los datos de este último año, y a la tendencia a la baja de la criminalidad observada en la última década, no era necesario endurecer la norma. Tampoco podemos decir que exista un «clamor social» que demande esta modificación legislativa. En la última encuesta del CIS, la «inseguridad ciudadana» no está entre las principales preocupaciones de la sociedad, sino que la sitúan en el puesto doce de los problemas que existen.

El gobierno también justifica la Ley por «las nuevas formas de poner en riesgo la seguridad y la tranquilidad ciudadanas» y en realidad, las infracciones o delitos que se incorporan en el texto del proyecto afectan principalmente a los derechos de reunión, manifestación, libertad de expresión e información.

En realidad, el gobierno legisla por su propia «intranquilidad» ante el aumento del nivel de protesta ciudadana desde que, amparados en la coyuntura de crisis han desarrollado una política injusta con la mayoría de los ciudadanos, centrando sus medidas en la austeridad más insolidaria, la que se limita a recortar en los servicios básicos (educación, sanidad, dependencia, política social) y en el incremento de la presión fiscal a las clases medias y trabajadoras.

Del contenido de esta norma subyace una concepción extensiva de la seguridad, bajo conceptos como el «orden público» y la garantía de la «tranquilidad ciudadana», que terminan por limitar, más allá de lo imprescindible, los derechos de los ciudadanos, que se expresan en buena medida mediante el derecho a la protesta. Por esta razón, se le ha denominado coloquialmente «Ley Mordaza».

Este Proyecto de Ley ignora que en nuestro sistema constitucional, los derechos y libertades tienen una concepción expansiva. Cualquier limitación de estos, incluidos los que tienen como razón la seguridad, tienen que tener una regulación restrictiva, limitada y reactiva, y solo deben ser autorizadas en una medida proporcionada y absolutamente justificada. En cambio, esta Ley, apoyada en una ideología ultraconservadora y poco acorde con la Constitución, diseña un sistema sancionador reactivo frente al ciudadano activo, al ciudadano crítico, al que percibe como un peligro para la seguridad.

En realidad, la verdadera intención de esta ley es sustraer del control judicial las conductas ciudadanas críticas y dejarlas en el ámbito del Ministerio del Interior, privándolas de las debidas garantías y aumentando los castigos. La reforma planteada está muy relacionada con la reforma, también en tramitación parlamentaria, del Código Penal. En esta última, se elimina el Libro III dedicado a las faltas. Así, las faltas que hasta ahora se incluían en el Código Penal, eran sancionadas con intervención judicial, ahora pasan a ser castigadas con multas administrativas en las que solo hay intervención judicial a posteriori y en caso de recurso.

Por tanto, se limita el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, porque el ciudadano afectado tendrá primero que agotar la vía administrativa y luego recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa que está sujeta al pago de tasas judiciales. Otro obstáculo más. Las tasas judiciales, establecidas injustamente también por este gobierno, no existen en la vía penal y, por tanto, no se pagaban en los juicios de faltas que ahora se convierten en sanciones administrativas.

Además, las denuncias de las Fuerzas de Seguridad serán suficientes, sin necesidad de aportar pruebas, para adoptar la resolución que proceda, y, en cambio, los denunciados que nieguen los hechos deberán aportar las pruebas que ratifiquen su versión. Una limitación más de los derechos de los ciudadanos. La norma también se usa como instrumento para dar satisfacción a demandas policiales poco legítimas como el que no se pueda gravar o fotografiar su actuación en acto de servicio, incluyendo sanciones de hasta 30 mil euros por la difusión no autorizada de imágenes, lo que añade inseguridad a los ciudadanos, además de vulnerar su derecho a la libertad de expresión, y puede conllevar impunidad a actuaciones policiales ilegales.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

13 de febrero de 2015

Pág. 24

Si analizamos en detalle el contenido del proyecto de ley, podemos desgranar una a una las previsiones sancionadoras en función de los diferentes casos de protesta ciudadana que se han visualizado en estos tres años de Legislatura popular.

Así, hay un apartado («desahucio»), con sanciones de hasta 30 mil euros por impedir el cumplimiento de un acuerdo judicial o administrativo, aunque no haya violencia; un apartado («rodea el Congreso») que considera falta grave la perturbación de la seguridad ciudadana producida con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas; un apartado («top manta») por la ocupación de la vía pública para la venta ambulante no autorizada; un apartado («Greenpeace, o Femen») por el escalamiento de edificios o monumentos sin autorización cuando exista un riesgo cierto de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes; un apartado («okupa») por la ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo; un apartado («prostitución») que considera como falta grave la solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público; un apartado («botellón») por el consumo o la tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, aunque no estuvieran destinadas al tráfico, en lugares públicos. También hay un apartado «cundas», uno «escraches», uno «wikileaks», uno «sin techo», etc.

Es intolerable tipificar y sancionar todas las conductas de protesta social o ciudadana que han «molestado» al Gobierno durante su mandato.

El Consejo General del Poder Judicial ha señalado numerosas objeciones a gran parte del contenido del proyecto de ley. La mayoría de organizaciones no gubernamentales que defienden los derechos humanos y los derechos civiles han denunciado el proyecto de Ley por las restricciones desproporcionadas a la libertad de reunión, y a la libertad de expresión. El Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado que algunos artículos del proyecto constituyen una restricción desproporcionada a la libertad de reunión pacífica, ya que se imponen sanciones en caso de protestas pacíficas espontáneas, o por el incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público aunque ocasionen alteraciones menores. Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho a la libertad de reunión solo puede ser restringido en casos específicos como cuando existe peligro evidente grave o violencia.

Además, el proyecto de ley contiene muchas imprecisiones y conceptos jurídicos indeterminados («indicios racionales», «alteración del orden público», «perturbando la tranquilidad ciudadana», «deslucimiento del mobiliario público») que pueden conllevar arbitrariedad a la hora de sancionar y genera inseguridad jurídica y amplios márgenes interpretativos que posibilitan la limitación de derechos y libertades de los ciudadanos.

Los y las senadoras firmantes de esta enmienda de veto queremos denunciar nuevamente la mala praxis y el atropello a la actividad legislativa democrática del Parlamento por parte del Gobierno y del grupo popular al registrar una enmienda en el trámite del Congreso para tratar de dar cobertura a una práctica ilegal y, previsiblemente, inconstitucional, las devoluciones en caliente que la Guardia Civil lleva a cabo en las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla, y que han sido declaradas recientemente contrarias a los derechos humanos y a la normativa europea por el Comisario Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa.

De esta forma, el Gobierno eludió los informes preceptivos del Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial, y el Consejo Fiscal, que con toda probabilidad serían contrarios a esta disposición. Además, es incomprensible la técnica legislativa utilizada al incluir esta enmienda en una norma que no tiene nada que ver con el control de fronteras.

El contenido de esta modificación que facilita las devoluciones en frontera es muy grave y totalmente intolerable. Permite rechazar a las personas en las fronteras de Ceuta y Melilla, sin establecer cómo, sin ninguna garantía de respeto de los derechos humanos, sin posibilidad de solicitar asilo, y sin establecer ninguna salvaguarda procesal. Este procedimiento incumple lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Directiva Europea 2008/115/CE y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, que establece como garantías en todo proceso de retorno la obligatoriedad de una resolución motivada para la denegación de la entrada, así como el derecho a recurrir con asistencia letrada e intérprete.

En definitiva, rechazamos la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana por las limitaciones y restricciones a derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos que contiene presentando esta propuesta de veto.