



# CORTES GENERALES

# DIARIO DE SESIONES DEL

# CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Año 2018

XII LEGISLATURA

Núm. 651

Pág. 1

## INTERIOR

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. RAFAEL CATALÁ POLO

Sesión núm. 37

celebrada el martes 6 de noviembre de 2018

Página

### ORDEN DEL DÍA:

Comparecencias en relación con la proposición de ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. (Número de expediente 122/000291). Por acuerdo de la Comisión de Interior:

- Del señor Arroyo Zapatero (catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Castilla-La Mancha). (Número de expediente 219/001461) ..... 2
- Del señor Paredes Castañón (catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Oviedo). (Número de expediente 219/001462) ..... 10
- Del señor Marsal i Ferret (abogado, profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona y miembro de «Col·lectiu Praga»). (Número de expediente 219/001463) ..... 21
- Del señor Navarro Ibáñez (plataforma social Policías Locales). (Número de expediente 219/001464) ..... 28
- De la señora López Martín (grupo de análisis de «No somos delito»). (Número de expediente 219/001465) ..... 36

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 2

Se abre la sesión a las diez y cinco minutos de la mañana.

**COMPARECENCIAS EN RELACIÓN CON LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. (Número de expediente 122/000291). POR ACUERDO DE LA COMISIÓN DE INTERIOR:**

— **DEL SEÑOR ARROYO ZAPATERO (CATEDRÁTICO DE DERECHO PENAL DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA). (Número de expediente 219/001461).**

El señor **PRESIDENTE**: Buenos días, señorías. Bienvenido, señor Arroyo, catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Castilla-La Mancha, y gracias por su comparecencia en esta Comisión de Interior del Congreso de los Diputados. Continuamos con la sesión del día de hoy. Están previstas cinco comparecencias a lo largo de esta mañana y, por tanto, intentaremos ser eficientes en el uso del tiempo. Le doy la palabra a don Luis Arroyo para su primera intervención, por un tiempo en torno a veinte minutos. Luego será el turno de los grupos parlamentarios.

Adelante.

El señor **ARROYO ZAPATERO** (catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Castilla-La Mancha): Señor presidente, señoras y señores diputados, ante todo les agradezco el honor de llamarme a comparecer en esta Comisión sobre este tema relevante de la Ley de seguridad ciudadana.

En primer lugar, haré unas referencias generales, y quizá me dé tiempo a algún problema particular, pero me gustaría que mi intervención sirviera de lecho al encuentro de las diversas posiciones que en una ley como esta deben intentar conciliarse, más aún cuando vivimos el aniversario de la Constitución. La Constitución y los derechos fundamentales que en ella se proclaman han de proyectarse en la arena política, en la acción social y en la participación de los ciudadanos, para lo que se requiere que las administraciones públicas se doten de una regulación básica que garantice esos derechos y esas libertades. Este es el punto de partida. Algunos derechos reclaman pautas normativas que se ofrecen en leyes de cada materia, protección civil, derecho al honor, las relativas a la reunión y asociación, rectificación, *habeas corpus*, libertad sindical. Las constituciones y esas leyes establecen textos que operan como protocolos o *drivers*, como diríamos en las nuevas tecnologías, que regulan el ejercicio de los derechos y la gestión de la convivencia entre esos mismos por parte de sus diversos titulares, y muy especialmente en los conflictos que puedan producirse entre sí. Pero, en realidad, todo pivota sobre un *hardware*, que es la Administración pública, que dentro de ese cuerpo normativo ha de actuar y garantizar las condiciones necesarias de la paz social, a lo que sirve la Ley de seguridad ciudadana, como en este momento se llama, pero se llame como se llame.

Debe tenerse en cuenta también que las leyes de seguridad ciudadana integran un complejo normativo más amplio, como es el de la Ley de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Código Penal, la de Seguridad Nacional y, para los casos excepcionales, las normas relativas a los estados de alarma, excepción y sitio. La ley de la que nos ocupamos son textos que establecen principios y reglas para garantizar la libertad de los individuos, lo que incluye también la atribución de facultades a las administraciones públicas y, naturalmente también, a sus agentes. Pero la verdad es que los textos jurídicos no se entienden por sí solos, se entienden en su contexto y, a veces, el contexto pesa más que el nombre, aunque a veces el nombre se apodera de todo, como es el caso de esta ley, conocida también como Ley mordaza. Pero importa señalar que las libertades públicas y la seguridad no se limitan a ser normas y textos, sino también un entero sistema funcional de seguridad pública determinado por el comportamiento de sus actores, que no son solamente los preceptos, son sus agentes: las direcciones de las policías; el sistema de control sobre las mismas direcciones; el sistema sancionador; el grado de las sanciones; la actuación del ministerio fiscal; las resoluciones judiciales. Todo esto hay que tenerlo en su conjunto a la vista para que este sistema de seguridad pública se pueda dotar desde el prisma de las libertades públicas.

En Europa, tras la Segunda Guerra Mundial, y en España, desde la instauración de la Constitución, la esencia del sistema jurídico es lo que llamamos Estado social y democrático de derecho, la construcción política, jurídica y económico-social que hizo posible superar una historia de guerra civil permanente entre las clases y los intereses en el interior de las naciones, pero también en el entero sistema europeo. Las guerras mundiales fueron guerras civiles europeas. Solo un genio tiene capacidad para expresar en tres palabras lo que significa todo ello, por eso me permito traer aquí al mejor espíritu político y jurídico vivo de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 3

nuestra Europa común, Jürgen Habermas. Para él, se trataba, en todo, de garantizar las condiciones de pacificación de la existencia. Me permito llamar la atención sobre el lema de esta frase. Importantes datos de realidad deben tenerse en cuenta para poner los problemas en su sitio. La seguridad ciudadana y la paz pública en una democracia madura es un concepto poliédrico y supone y presupone también la lucha contra el delito.

Aquí cabe destacar que la lucha contra el delito ha sido en España una tarea exitosa por parte de los actores de la seguridad y de la justicia. Policías, guardias civiles, fiscales y jueces son los principales responsables —algo habrán hecho los Gobiernos— de que, desde hace varios años y traspasando las legislaturas, España sea el país con la tasa de criminalidad más baja de Europa, y lo digo porque el último no tiene relevancia cuantitativa. Se ha de reconocer y tomar como punto de partida esta circunstancia y esta realidad de la baja criminalidad como fundamento para abordar los problemas del ejercicio de las libertades públicas, que son y existen, pero que están en su medida. No en vano, el asunto de la seguridad ciudadana está valorado como el más importante de la vida pública por menos del 1% de los españoles, según el CIS de hoy y del de ayer, el del año 2015; no llega al 1%. Es decir, es un problema que no tiene comparación con los 30 puntos del paro, los 22 de los problemas económicos, los 22,5 de la calidad del empleo, los 10 de las pensiones, los 11 de los problemas sociales y los 7,4 de los políticos, que tampoco está mal.

En una democracia, el peor de los factores de perversión de los derechos y libertades no es tanto la seguridad ciudadana como la corrupción pública y privada. Y es muy preciso tener en cuenta que en esa labor aparecen de modo destacadísimo los mismos actores: policías, guardias, fiscales y jueces. Su autonomía en el ejercicio de su profesión frente a las dificultades y presiones que les llegan de todo tipo, su compromiso profesional y su éxito en el desmantelamiento de las más importantes redes de corrupción de la España contemporánea, llenan de orgullo a todos y en primer lugar a este viejo penalista que ha visto ya casi de todo. Pero se trata en esta ley otro campo de problemas: el de los derechos y libertades en acción —en la calle, si se quiere—, donde cabe esperar también una contribución tan esforzada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los fiscales y jueces, a los que habrá que dotar de plataformas y procedimientos acordes a los tiempos y a la acumulación de tareas. El asunto no es poco importante, y quiero referirme más concretamente a ello, porque hay numerosos artículos de la ley que exigen la documentación de las actuaciones por dos razones: para saber lo que pasa y para poderlas someter a control.

A veces sorprende lo minucioso de los requerimientos en la ley o en las propuestas que se hacen por parte de todos los grupos parlamentarios, pero es correcto, porque ni la persecución de los actos contrarios a la paz pública se puede someter a un sistema que ha sido llamado por algunos de burorepresión —es decir, de una preferencia de la persecución administrativa gravosa en las multas frente a una más serena persecución penal—, ni tampoco puede ser todo resuelto a base de la legislación penal, y las propuestas de mejora de la ley contemplan esas acciones de documentación en muchos de los artículos. No me referiré en concreto a ellos, pero naturalmente la relación de los mismos la tienen ustedes. Precisamente ayer veía cómo un agente de la Guardia Civil controlaba el tráfico con una *tablet*, lo cual nos da la medida de las cosas que se pueden hacer en un país en el que se firman aproximadamente un millón de recetas diarias —acertando, básicamente— o contratos por miles. Esos mecanismos de comunicación pueden ayudar a facilitar la tarea de los agentes y, además, a someter a control las situaciones, las decisiones y las resoluciones.

El problema es que estamos, espero que no en el centro, sino en la segunda fase descendente de la era de la protesta. Hasta la última crisis financiera internacional, con sus trágicas consecuencias para los países con endeudamiento público o privado y sin mucha capacidad exportadora —entre ellos, el nuestro—, las condiciones económicas, sociales y políticas se habían conciliado muy positivamente, pero los resultados de la crisis son evidentes con la caída de la actividad económica, el desempleo masivo, con afectación de las nuevas generaciones de jóvenes con dificultades gravísimas para insertarse en el empleo, la precarización de la vida de los mayores y de las familias, a las que en su mayor parte deberíamos llamar monomarentales, porque esa es la realidad. Estas son las tres bolsas de pobreza de un país moderno que sigue siendo rico, pero que tiene esas bolsas de pobreza.

El precioso lema de Habermas de la pacificación de la existencia de repente perdió legitimidad, perdió su soporte material y se instaló la ira de la protesta. No era necesaria una oscura conspiración para que los jóvenes y mayores ocuparan la plaza pública o para que los sindicatos de trabajadores revitalizaran

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 4

sus propias organizaciones y su modo específico de protesta, que son las huelgas y los piquetes. La crisis tiene sus responsables, y eso es cuestión de otro asunto, pero ciego es señalar solo a los que protestan.

La vida pública, las elecciones, los Gobiernos, los fiscales, los jueces y los policías reaccionaron ante las protestas con valoración reducida de esa pérdida de la legitimación de las normas, por haber perdido su noble función de legitimación por vía de la pacificación de la existencia, y frente a las protestas se desató una oleada represiva cuyo precio más alto fue pagado por una entera generación de dirigentes sindicales de mediana edad, de padres de familia, que con motivo de las huelgas generales de 2010 y de 2012 vieron activarse sobre ellos el precepto del Código Penal que permanecía dormido o emboscado desde el franquismo. Más de ochocientos sindicalistas, agentes de la pacificación de la existencia, y sus familias han sido tratados como delincuentes durante años de procesos penales interminables, y estoy seguro de que no les sirve de consuelo que en la inmensa mayoría de los supuestos hayan sido absueltos por jueces que a veces comprenden mejor las cosas que algunos políticos. La pena de banquillo no ha sido solo, pues, para los banqueros; ha sido también la pena de jóvenes y ha sido la pena de los sindicalistas.

Creo que las instituciones no estuvieron a la altura de las circunstancias: por supuesto el Gobierno y, como veremos, en especial el ministerio fiscal, que en el tema de las huelgas y de los sindicatos ha actuado ciegamente, sin que hubiera una política del ministerio fiscal para perseguir a todo el mundo de esa manera, como un ordenador poseído por un virus. He tenido ocasión de seguir casi todos los procedimientos y no se han regido por una función recogida en los principios constitucionales y el sentido común. Resulta evidente que la extraordinaria reforma del ministerio fiscal que se adoptó en años anteriores no pensó en ocuparse, además de en la seguridad del tráfico, o en los accidentes laborales, o en tantas otras cosas que abordan las fiscalías especiales, en la tutela de las libertades públicas.

Hay más muestras de problemas similares que se deben tanto a la ausencia de política jurídica en el ámbito de las libertades públicas como a la consecuencia de decisiones erróneas, en ocasiones agravadas por una falta de toda llamada a responsabilidad de sus protagonistas por parte de sus propios órganos disciplinarios o por orden o instancia institucional. El caso más representativo de este modo de operar es el caso de los titiriteros de El Retiro, por cuya sencillez se captan mejor las condiciones de vida de las libertades públicas en el país. Al margen de las circunstancias, se tomó la decisión de hacer entrar en prisión provisional durante días a unas personas cuyo máximo reproche seguramente fue el de haber organizado una estupidez absolutamente alejada de cualquier referencia al terrorismo, cuestión que ha tomado una vida absurda, porque el terrorismo está de retirada por fortuna y no puede ser que la Audiencia Nacional tenga casi más casos de terrorismo por apología o por incitación en asuntos como estos.

No ha habido responsabilidad ni para el fiscal que se empeñó en aquello sin mirar los papeles. El ministro recordará que sorprendió a todos cuando al final el asunto quedó lógicamente en nada, y eso es parte de lo que yo llamo la clínica de los problemas de la seguridad ciudadana. Es decir, hay muchas cosas que pasan en la vida y no tenemos una instancia apropiada ni en los tribunales ni tan siquiera en el Parlamento. Naturalmente, el Parlamento tiene sus comisiones, como esta, pero no hay una instancia donde se pueda discutir, visualizar y supervisar estas cosas.

Señorías, les adelanto una conclusión. Si mi intervención pudiera ser útil en algo a todos ustedes, yo les diría que sería una pena que cuando terminasen los trabajos de esta Comisión no quedara nada de esta preocupación por saber lo que pasa en la clínica de la realidad, en cómo operan los que protestan, cómo opera la policía cuando opera mal, cómo operan los fiscales cuando operan ciegamente y cómo operan los jueces cuando llegan las resoluciones. Sería una buena cosa que se creara una suerte de observatorio de las libertades públicas y que dependiera de esta Comisión, que por esencia es el lugar de todos los grupos parlamentarios y políticos. Yo creo que es el consejo mejor que en mi experiencia puedo darles porque, si no, vamos como los toros, dando golpes con la cabeza, muchas veces injustificadamente, porque lo que falta es revisar actuaciones, pautas y demás.

La gestión de las manifestaciones. Decía el ministro del Interior anterior que naturalmente ellos estaban bien lejanos de perseguir la libertad de manifestación. Decía que se han producido noventa mil, la inmensa mayoría de modo pacífico. Es cierto. Lo que ocurre es que, cuando no se produce de modo pacífico, no se investiga o se investiga mal. Para mí lo más representativo es la marcha de la dignidad. Aquello se gestionó de tal modo que al final desapareció la dignidad, que era lo fundamental, y apareció solamente la violencia. Eso es malo para el país porque no era cierto. La violencia en aquella manifestación —se vio y se conoce hoy perfectamente— no superaba los cien actores, de los cuales veinticinco están identificados. La inteligencia de Interior, que no es la inteligencia de esta Comisión, sino naturalmente la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 5

de la policía, tendría que haber detectado eso y no echar la culpa a los manifestantes. Al final todo el mundo les quitó la culpa a los manifestantes, pero el daño ya estaba hecho. En una cosa como esa, dejar a los golpes de los policías que van a la Audiencia Nacional, les mandan al juzgado de guardia y luego se resuelve a los tres años con el castigo de quince personas, cuando se han movilizado quinientas mil o un millón, me parece injusto, un lujo que la democracia no se puede permitir.

También para juzgar lo de hoy hay que tener en cuenta el ambiente en el que se generó esta ley que hoy se pretende reformar. El anteproyecto, como ustedes saben —estarán todos de acuerdo—, fue catastrófico, fue un desacierto completo, es de donde viene lo de la mordaza, porque luego el Parlamento cumplió y mejoró sustancialmente el proyecto definitivo para convertirse en ley. Naturalmente que quedan en la ley cosas que se pueden reprochar, pero algunas serán simplemente cosas que necesiten el protocolo de constitucionalidad, el *driver*, para evitar que algo salga mal. El proyecto aquel no vino solo, como las desgracias, vino también un Código Penal que primero también era anteproyecto, y estando aquí el presidente me gustaría recordar que fue a su entrada en el ministerio cuando desapareció una de las previsiones más insensatas, más rupturistas de la Constitución, aunque lo tengan otros países europeos, que era la custodia de seguridad. Eso lo hizo usted, presidente, y no otras cosas, pero no podía resolverlo todo. Es decir, que el ambiente era malo. Se trata de construir, sobre un ambiente que ha cambiado, con la experiencia acumulada, una reforma de la ley.

Hay muchas cosas en la ley que se deben revisar para mejorar y solo en algunas es realmente necesario modificarlas. A veces es, como digo, añadir el protocolo. En el asunto de la identificación de los ciudadanos, qué se puede hacer, si se puede requerir, cómo y cuánto tiempo, el que no tiene clínica piensa que esto es una bobada, porque la gente que no tiene identificación tiene que ser llevada y allá él si tiene que esperar una o doce horas a que le pregunten. Pero es que eso a veces se hace mal de modo sistemático. Por tanto, hay que poner un tiempo. Se puede discutir si seis horas o dos horas. Se debe incorporar a la ley la idea de que se podrá tener más a la gente que sea responsable de no estar identificada, mientras que en otros casos puede ser producto de otras cuestiones, confusiones de nombre o cualquier otra cosa. Se puede y se debe, porque, si no, se maltrata al ciudadano honesto. Al otro habrá que perseguirlo. Pero establecer protocolos que separen lo normal de lo que no es normal viene muy bien.

En las infracciones muy graves es pacífico. Hay algunas cosas que se pueden ajustar, a veces no sabemos muy bien lo que quiere decir la ley y convendrá a lo mejor mejorarlo. Por ejemplo, a qué nos referimos cuando diseñamos la infracción muy grave de la intrusión en núcleos como pueden ser plantas nucleares. Por supuesto que eso es muy grave, pero habrá otras cosas que no lo sean tanto, y no es fácil de combinar, porque nos enfrentaremos a un problema que es la combinación entre la ley y el Código Penal. Al desaparecer las faltas hay cosas que automáticamente aparecen y deben aparecer aquí, porque no pueden quedar en la falta de sanción absoluta, pero por eso hay bastantes propuestas que invitan a incorporar a los preceptos la idea de si no es delito. Es una buena cosa, porque obliga a recordar que si es delito hay que llevarlo a los jueces y no dejar el asunto al sector de más débil control de legalidad que es el de la propia Administración por sí misma.

Muchas son las infracciones leves, y terminaré con alguna en particular, como los registros personales. Todo lo que se haga en la ley por evitar clínicas en las que las personas son desnudadas total o parcialmente innecesariamente estará bien y todo lo que se haga por mantener la posibilidad de intervenir de modo discreto cuando sea necesario el registro corporal, incluso con desnudo, también estará muy bien. Es la misión de los grupos parlamentarios encontrar las soluciones a estas cuestiones, así como a otras varias que aparecen a lo largo de un articulado complejo.

Termino con una referencia. Esta ley necesita complementos en otros órdenes de cosas. Aquí no se abordan lógicamente los desórdenes públicos. Estos días salía una propuesta —lo digo como propuesta que se puede utilizar, al margen de otras consideraciones— del Grupo de Política Criminal sobre toda esta materia, en especial las reformas necesarias, según ellos, en materia de desórdenes públicos. Y no solamente esto, en el año 2015 se reformó también la potestad sancionadora de la Administración y los criterios para imponer las sanciones. Para mí lo más importante, lo que requiere una intervención radical en este proyecto, es lo que opera efectivamente como mordaza, que son las sanciones. Las sanciones son desproporcionadas, es un despropósito, sabiendo a quién se dirigen en la clínica las sanciones de que se trata. Si resuelven ustedes ese despropósito de desmesura, el sistema será más pacífico, y al final no deben olvidarse ustedes de que, lo diga Habermas o su porquero, la misión de esta ley es garantizar la parte pública de la pacificación de la existencia.

Gracias, señor presidente.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 6

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, don Luis, por los comentarios. Es una buena manera de empezar una mañana con una intervención como la del profesor Arroyo.

Entramos en el turno de los grupos parlamentarios. En primer lugar, por el Grupo Mixto, tiene la palabra la diputada Beitialarrangoitia.

La señora **BEITIALARRANGOITIA LIZARRALDE**: Gracias, señor presidente.

Intervengo muy brevemente, sobre todo para agradecer al señor Arroyo su intervención. Lo dije ayer y seguramente me escuchará más de uno de los ponentes de hoy también decir lo mismo. Creo que habría que haber hecho estas comparecencias antes del periodo de enmiendas. Estamos en una fase ya más avanzada, en la que cada cual ha marcado postura, en la que lo que podamos escuchar estos días quizá pueda contribuir a que en el debate que luego hagamos artículo por artículo haya matices que se puedan introducir, pero creo que lo esencial seguramente se tendría que haber hecho previo a la fase en la que nos encontramos. En cualquier caso, siempre es bueno escuchar la opinión de personas versadas en el tema, que lo conocen, y por tanto le agradezco su intervención.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.

Por el Grupo Vasco, tiene la palabra el señor Legarda.

El señor **LEGARDA URIARTE**: Muchas gracias, presidente.

En el mismo sentido que me manifesté ayer, agradezco al compareciente su exposición, que seguramente nos ilustrará en los trabajos. Sobre todo me quedo con la última reflexión, algo concreto, en las cuantías de las sanciones y en la función pacificadora de las normas.

Muchas gracias, presidente, y muchas gracias al señor compareciente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.

Por el Grupo de Unidos Podemos, tiene la palabra el señor Santos.

El señor **SANTOS ITOIZ**: Gracias, presidente.

Intervengo para agradecerle la intervención. Es reconfortante que la academia nos ilustre sobre valores, que es lo que creo que tiene que inspirar toda legislación y lo que tenemos que tener presente. Yo únicamente le pediría, si hay capacidad después, por la brevedad que estamos teniendo todos, si me pudiera dar un apunte sobre su opinión sobre la relación entre la necesaria proporcionalidad que tiene que existir entre el derecho administrativo y el derecho penal. Paradójicamente, como saben, tenemos un derecho penal con más garantías, en el que, en caso de considerarse delito conductas que puedan estar recogidas en la Ley de seguridad ciudadana, la sanción puede ser sensiblemente inferior. Tenemos ahí un debate entre la desaparición de las faltas y su conversión en falta administrativa y la necesaria relación de proporcionalidad que tiene que guardar con el derecho penal. Quisiera preguntarle cuál es su opinión sobre el particular, si es que la tiene, y si la falta administrativa debería ser de una graduación inferior a la falta penal o tiene que tener otro tipo de autonomía.

Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.

Por el Grupo Socialista, señor Muñoz.

El señor **MUÑOZ GONZÁLEZ**: Buenos días.

Gracias, profesor Arroyo, por su brillante intervención. Ya tendremos ocasión de profundizar en alguno de los asuntos que usted ha propuesto en la misma, pero quiero decirle, en primer lugar, que hay un muy alto grado de coincidencia en aquellas apreciaciones que ha venido a poner sobre la mesa, algunas de ellas, desde luego, importantes y sugestivas en relación con el objeto de estas comparecencias. Son comparecencias que se acordaron por la Mesa y junta de portavoces de la Comisión, que no sé si son tardías o no, pero que, en todo caso, son positivas, y la evidencia de que es así —yo ayer no pude asistir a las mismas, si bien las estuve escuchando con posterioridad— es que las personas que están aquí compareciendo hacen que todos tengamos la valoración de que lo son. Por lo tanto, bienvenidas sean, y mucho más en una tramitación parlamentaria como esta, en la que confluyen dos proposiciones de ley de dos grupos parlamentarios, en la que se tiene que llevar a cabo una labor de integración, entre otras

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 7

cosas, creativa, y se tienen que intentar armonizar esas dos proposiciones que devienen de una toma en consideración fruto del decaimiento de las enmiendas de totalidad que se debatieron de forma conjunta.

En aquellos debates de toma en consideración, incluso el Partido Popular, entonces en el Gobierno, hablaba de la necesidad de abrirse —es verdad que fue mucho más benévolo con la proposición del Grupo Parlamentario Popular que con la del Grupo Parlamentario Socialista— a la posibilidad de llevar a cabo modificaciones en la Ley Orgánica 4/2015, denominada por usted en algún momento y calificada por muchos como Ley mordaza. Desde luego, a nosotros nos parece que será el juicio correcto. Ayer escuchaba a los portavoces del Grupo Parlamentario Popular, alejados ya del poder, hacer una defensa férrea de la Ley Orgánica 4/2015 y, desde luego, este hecho tiene que valorarse porque no es un hecho baladí.

Nosotros, ahora en el Gobierno, seguimos diciendo lo que decíamos cuando estábamos en la oposición, y es que esta ley tiene que ser reformada, y tiene que serlo fundamentalmente por aquello que usted ha dicho muy certeramente. Estamos en la segunda fase de esa era de decaimiento de la protesta, algo que es fundamental, porque a esta ley podríamos calificarla —entre comillas— como una ley *ad hoc*, una ley que se creó para intentar embridar a una sociedad. Esta ley fue el reverso de un anverso que constituía la eliminación de los derechos sociales en la denominada política de los recortes, y cuando esos derechos sociales fueron decayendo por virtud de la acción del Gobierno conservador que afectaba especialmente a aquellos más desfavorecidos, se intentaron cercenar no los derechos y libertades, que gozan de la protección constitucional, pero sí el ejercicio de los mismos, lo que era una forma de cercenarlos.

Ha hablado usted de la gestión pacífica de esa existencia de la sociedad, pero es que la seguridad ciudadana no es más que la condición necesaria para que se puedan ejercer los derechos fundamentales y las libertades públicas. En ese sentido, nos parece que llegados a esta —definida por usted— segunda fase de esta era del decaimiento de la protesta, lo correcto es que las cosas vuelvan a su ser y se valore si los problemas de orden público, los problemas de gestión de la seguridad ciudadana y todo este conglomerado han sido capaces de resistir su ejercicio y también su protección, que es la otra cara. Ayer vino un representante de los sindicatos y las asociaciones profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con un cierto nivel de alarma en alguna medida injustificado, porque, en definitiva, durante mucho tiempo la brillante labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se realizó a través de la Ley Orgánica 1/1992 en momentos de grandes y graves conflictos, incluso con problemas terroristas. Cuando se llevó a cabo la protesta de la llamada marcha por la dignidad se tuvo que afrontar con la Ley Orgánica 1/1992, y también salió adelante. En definitiva, no era necesario, no ha habido un punto mayor que esa denominada marcha por la dignidad, respecto de la que usted ha hecho bien haciendo ese enfoque de que se acabó perdiendo ese noble nombre. Por lo tanto, el efecto que vamos a intentar buscar en esas labores de aproximación a las que usted se ha referido va a ser fijar protocolos en identificación y registro y esa prevención de que si no es delito se rebajen las sanciones. Sin embargo, en la rebaja de las sanciones —he oído al Partido Popular que algunas de ellas ya venían en la cuantía especificada en la reforma del año 1992 y luego recogidas en la Ley de 2015— no es tan importante la cuantía como la forma de aplicarlas y quien las aplica. No es lo mismo que las aplique una administración y que sean revisadas por la jurisdicción contencioso-administrativa, entre otras cosas porque la otra parte de todo esto fue la eliminación de las faltas en el año 2015, que era un procedimiento gratuito, sin costas, y a las sanciones se añade ahora el criterio de vencimiento en los procedimientos contencioso-administrativos, que es la doble sanción. Por lo tanto, todo aquello que avance en lo que usted nos está proponiendo a nuestro grupo nos será muy útil y trabajaremos en ello.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra la señora Vázquez.

La señora **VÁZQUEZ BLANCO**: Muchísimas gracias, señor presidente.

Quiero dar la bienvenida a don Luis Arroyo Zapatero y decirle que es un privilegio poder escucharle nuevamente en un foro distinto. Tuve la ocasión de escucharle en el año 1997, en un congreso de derecho penal en Salamanca, al que acudimos estudiantes de toda España y en el que participaban el señor Belloch, la actual ministra de Defensa, Margarita Robles, y usted, con unas dotes maravillosas. Hoy vuelvo a escucharle aunque desde otro punto de vista.

Hay una cosa de la que hoy nos tenemos que sentir orgullosos tanto los diputados como los letrados de esta Comisión, y es de la referencia que usted ha hecho a este anteproyecto, que surgió con ese

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 8

calificativo de Ley mordaza. En su trámite parlamentario se aportaron más de 300 enmiendas, de las que fueron aceptadas más de 200. Yo fui ponente de esta ley y hoy me alegro de que usted felicite, como ha hecho, a la Comisión de Interior, al Congreso y al Senado por cómo se fue mejorando desde el momento en que el anteproyecto llegó al Congreso hasta su redacción final. Sin lugar a dudas, se agradecen estas palabras, sobre todo viniendo de una persona con sus conocimientos.

Hoy también tengo que hacer una referencia a cómo, efectivamente, algunas veces se sufren juicios que después no tienen consecuencias ni tampoco un perdón. Esto me ha venido a la memoria cuando usted se ha referido a esos fiscales que después no piden disculpas. Quiero hacer mención al caso de una compañera, que fue mi compañera de escaño durante muchos años, Pilar Barreiro, y que ahora es senadora, que tuvo quince procedimientos judiciales abiertos. Los quince fueron archivados, pero al calvario por el que han pasado ella y su familia ha sido tremendo y no se lo deseamos a nadie. Efectivamente, algunas veces hay que saber pedir perdón, y no solamente los jueces y fiscales, sino también los políticos, que en muchas ocasiones hacemos juicios sumarios o antes de tiempo. Esto me ha venido a la cabeza después de lo que usted ha comentado.

Usted ha hecho referencia con suma brillantez a las manifestaciones que se produjeron antes de esa ley, pero es que precisamente esta ley no penaliza esas manifestaciones. Hay castigo si esa manifestación es violenta o si no es comunicada. Me refiero, por ejemplo, a lo sucedido el otro día en Alsasua, donde se produjo una manifestación contra otra, cuando una sí estaba comunicada y sí tenía permiso y la otra, que se dedicaba a lanzar piedras y a insultar, no tenía permiso. Es decir, de cara a facilitar la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, si no tenemos nada que ocultar, debemos comunicarlo. Además —le hablo ahora de la otra vertiente, porque yo pertenezco a la escala ejecutiva de la policía—, no podemos montar un dispositivo de repente, de prisa y corriendo para ir a sofocar una manifestación, porque lo haremos mal tanto para los profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como para los propios manifestantes pacíficos, que son los que tienen derecho a manifestarse y lo deben ejercer, porque no se les puede limitar.

Después hablaba de crear el observatorio. Eso se puede analizar, pero aquí ya llevamos en dos días tres observatorios. Nos han pedido ya tres, y al final me da que no va haber espacio para tanto observatorio en la Comisión de Interior. Me ha gustado la referencia que ha hecho usted a que no se retire de la ley lo del asalto a los lugares críticos. Estamos hablando de lugares muy específicos y de zonas sensibles, y ahí no podemos dejar la valoración de si causa un perjuicio. A lo mejor si causa un perjuicio ya es demasiado tarde. Creo que ha estado muy acertado haciendo esa apreciación.

Respecto a las sanciones, como ayer comenté, llevan veintidós años sin cambiarse, como usted bien sabe. Las sanciones no las hemos incrementado, solo hemos incrementado en las leves el importe mínimo, que era de 300 euros y lo hemos pasado a 600 euros. Ha sido el único importe que se ha modificado. De hecho, las más graves coinciden con la Ley del deporte del año 2007 o con la Ley del tabaco.

Respecto al procedimiento administrativo, hay en todo momento una supervisión judicial. No se puede poner en duda que estos procedimientos no quedan solo al arbitrio de la Administración, sino que después hay un procedimiento y una supervisión judicial en todo el proceso de las faltas. Sí tengo que decir cuál fue el espíritu desde el primer momento en que redactamos esta ley, porque parece que ahora hemos sido unos inquisidores, cuando se aceptaron enmiendas de todos los partidos en su momento. El tema político de que no se quisiera aprobar es distinto, porque muchas veces son los intereses partidistas los que dicen que en un momento no conviene políticamente aprobar algo. La verdad es que se despenalizó con esta ley, se suprimieron las faltas y se pasó a un carácter administrativo, aunque a lo mejor algunos manifestantes que antes de esta ley fueron detenidos y estuvieron en el juzgado —yo tengo un caso en Galicia— con esta ley tendrían una sanción administrativa y no estarían en prisión.

Agradezco sus palabras. A pesar de que ha sido propuesto por el Grupo Parlamentario Socialista, me ha gustado la defensa coherente que ha hecho de la ley. No se ha metido, por ejemplo, en el tema de la prostitución en colegios. Ese artículo que ahora se quiere suprimir nos lo han pedido aquí las APA de Madrid, en concreto, las de tres puntos —no voy a decir el nombre de esas zonas—, porque se ejercía la prostitución delante de los colegios. Que hoy se diga, como dice alguna enmienda, que se retire ese artículo porque fomentamos la trata de seres humanos me parece una aberración.

Muchísimas gracias.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 9

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.

No sé si el señor Gutiérrez quiere intervenir. (**Denegación**). Entonces, le damos la palabra al compareciente para hacer un balance final en una intervención también breve y terminamos de esta manera.

El señor **ARROYO ZAPATERO** (catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Castilla-La Mancha): Sobre la primera de las preguntas, los que sean juristas aquí saben que el *deus ex machina* de la era contemporánea es el principio de proporcionalidad. Antiguamente se decía la madre de todas las batallas y hoy se dice principio de proporcionalidad y lo entienden hasta los ingleses, que ya es decir. El principio de proporcionalidad es el problema más grave y además el mandato más relevante. Casi todo lo que se puede aquí observar o criticar tiene que ver con la desproporción. Como digo, no es fácil plasmarlo en un texto, porque sí hay un término para el sistema penal, pero seguramente no para el sistema sancionador administrativo. Y lo fundamental es que la proporcionalidad empieza en la nada. No lo he mencionado expresamente, pero las manifestaciones que unos llaman espontáneas y que otros dicen que no comportan ninguna alteración de la circulación ¿no hay que someterlas a autorización previa? Depende de las circunstancias. Donde yo vivo la manifestación se puede hacer en la puerta del hospital y no pasa nada, porque no afecta a los que visitan el hospital y las urgencias están por otro lado. En cambio, hay otros hospitales donde, si se hace delante, se genera una alteración. ¿Cómo hay que tratarlo? Con proporcionalidad. ¿Qué puede decir la ley? Pues, un *driver* para que unos y otros gestionen el asunto. Lo que había hasta ahora era la ciega prohibición de las manifestaciones no comunicadas ni con veinticuatro horas y eso es una arbitrariedad, porque se deben castigar solo si se producen alteraciones, si perjudican los derechos de otros o la capacidad de las fuerzas de seguridad para reaccionar y proteger a los que se manifiestan y a los que no. Por tanto, empieza por la nada y llega hasta los 600000 euros. Naturalmente, esta ley no cambió lo de los 600000 euros; el problema es que nos estamos moviendo en unos márgenes de apreciación en los que para los jóvenes de las bolsas de pobreza de la protesta 600 euros —que es lo que me falta a mí para terminar el mes— es un semestre entero, y eso es desproporcionado. El juicio de proporcionalidad debería proyectarse en todos sus trabajos en esta cuestión.

El portavoz socialista ha dicho unas cosas muy interesantes y me ha recordado una cosa que los que sean diputados de La Mancha habrán oído mil veces. El problema del agua hay que resolverlo cuando llueve, no cuando hay sequía. Por lo tanto, un momento en que el conflicto se ha reducido es una buena oportunidad para gestionar mejor esta cuestión y dejarla preparada para que la gente proteste, porque es el único escape que tiene. Hay que dejarlo bien preparado para que haya los menores conflictos posibles y se genere una cultura sobre esta cuestión. Recordaré siempre, como autoridad, la primera vez que me hicieron una manifestación en la sede del Rectorado de la Universidad de Castilla-La Mancha —con grave riesgo para los manifestantes, porque el edificio era tan malo como suelen ser los históricos de aquella ciudad administrativa, a pesar de ser de la nobleza local— y me vino el comisario para decirme que había pactado que solamente me insultarían al final. Todo ha cambiado, por fortuna, y cuando vemos que han cambiado cosas a peor y que no son necesarias hay que corregirlas. Hay que gestionar el problema del agua cuando llueve. La clínica es muy diversa. Perdonen la cursilería de profesor cuando digo la clínica. ¿Por qué saben más que nosotros del cáncer en Estados Unidos? Porque hay más clínica. Nosotros aquí la clínica la tenemos por los periódicos, que es un sitio fatal para obtener la clínica, porque nunca se entiende lo que pasa en realidad con las noticias. Hay que ir a los autos y a las resoluciones judiciales y eso no está en ningún sitio. En ese sentido, yo propongo ese tercer observatorio, que me gustaría que conviviera con otros y que ayudara al país a desarrollar esta cuestión.

En cuanto a otra cuestión que ha planteado el señor Muñoz, creo que la marcha de la dignidad es muy interesante considerarla con todos sus problemas, en todas sus versiones y en todos sus aspectos, desde los muy negativos a los más positivos. Recuerdo que lo que más me preocupó en las reacciones fue que había una especie de llamada a la creación de servicios de orden: los organizadores deben proteger la manifestación de los malos. No; es la policía. Los malos son siempre malos. Como decía Cervantes, el demonio nunca descansa y todo lo añasca. Si vienen de varias partes a cargarse la manifestación y a pegar a los policías con unos grados de crueldad que yo no he visto en democracia —y se sabe—, hay que separar el grano de la paja. El deber de proteger es de la policía. Los manifestantes no tienen que organizar servicios de orden. ¿Saben cómo se traducen las SS? Cuerpos de seguridad. Allí comenzaron los enfrentamientos más graves que también se pueden ver en otros campos, como en la reciente película

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 10

*La sombra de la ley*, que nos retrotrae a lo que pasaba en Barcelona en los años veinte. Es interesante como película y para recordar lo que son los conflictos sin pacificación de la existencia.

Señora Vázquez, ni yo ni los congresos de Salamanca somos los mismos. Los congresos se han suprimido por falta de recursos y por falta de ingresos y yo estoy cercano a la jubilación, pero me congratula que recuerde los tiempos de aquellos jóvenes políticos principiantes que había en esa reunión.

Sobre alguna de las cosas que ha dicho en relación con las manifestaciones, ya lo he dicho, hay que procurar despenalizar, desincriminar las acciones que no comporten problemas; no solamente desorden. Por supuesto que para la policía siempre es un desorden cuando unas personas empiezan una manifestación, pero, claro, hay manifestaciones de muy diverso tipo. Creo que aquí no hay de esas que salen en los noticiarios de los Estados Unidos, es decir, se reúnen delante del Congreso de los Diputados con cuatro cartelitos y van dando vueltas alrededor. Eso no puede ser —aunque no esté comunicado— ninguna infracción.

Cosas nuevas: los haces de luz. En el año 2013 se detectaron 600 y pico ataques con haces de luz sobre los pilotos de los aviones. Y lo que a mí me llega más al fondo, se lo hicieron al avión del Papa, que le trasladaba desde La Habana a México. En Estados Unidos es un delito penado con cinco años. No se puede jugar con eso y está muy bien que esté previsto. Lo que creo que deberían hacer ustedes es tomar nota —aquí hay demasiadas Comisiones, además de los observatorios— para la reforma penal de la Ley de Navegación Aérea, que está hecha en la época en la que el problema, la clínica, eran los secuestros y a nadie se le había ocurrido esto. En el Código Penal lo tenemos resuelto cuando eso se hace sobre un camión o sobre un policía que va en un vehículo, pero no está recogido cuando se hace sobre los aviones. Esa clínica permite incorporar novedades.

Por supuesto que todas las sanciones administrativas están sometidas a control judicial. Yo siempre he dicho que prefiero el control judicial directo de las faltas antiguas que el de la Administración. La Administración es de menor rigor en el control, más flexible y más porosa y, por lo tanto, el control de las sanciones administrativas es muy ligero. En realidad es un desorden, es más, ni siquiera se sabe qué sanciones terminan imponiéndose. Cuántas veces vemos que le han puesto 600000 euros no a un joven manifestante sino a un propietario por hacer no sé qué, pero sigan el procedimiento y verán que al final se anula por 5000 defectos. Sabemos lo que ocurre con las sanciones penales, pero no sabemos lo que ocurre con las sanciones administrativas, unas veces tendentes a la impunidad y otras veces tendentes a la arbitrariedad.

No he hecho referencias a ninguna cosa concreta, pero lo que usted ha mencionado sobre la prostitución pone de manifiesto que hay que tener la clínica completa delante, que unos tienen solo la trata y otros tienen los colegios. A ustedes les corresponde poner esa clínica. Hacen bien en llamar a la gente para saber lo que tienen que contemplar, pero todo hay que contemplarlo en su conjunto. Este es el mayor esfuerzo que he hecho para que a ustedes esto les sea útil.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, don Luis, por su comparecencia y por sus aportaciones, y gracias a todos los portavoces. Finalizamos esta comparecencia. En un par de minutos daremos paso a la siguiente, de don José Manuel Paredes Castañón. **(Pausa)**.

### — DEL SEÑOR PAREDES CASTAÑÓN (CATEDRÁTICO DE DERECHO PENAL DE LA UNIVERSIDAD DE OVIEDO). (Número de expediente 219/001462).

El señor **PRESIDENTE**: Reanudamos la sesión con la comparecencia de don José Manuel Paredes Castañón, catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Oviedo, a quien le doy la palabra para un turno inicial de en torno a veinte minutos para hacer sus consideraciones, y a continuación será el turno de los grupos parlamentarios.

El señor **PAREDES CASTAÑÓN** (catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Oviedo): Buenos días, señoras y señores diputados. Agradezco a la Comisión, y en particular al Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, la oportunidad para comparecer ante ustedes. También me disculpo por mi voz que, como ven, está un poquito tomada, pero espero que me dure hasta el final.

Mi intención en esta exposición —que intentaré que sea muy breve— es poner sobre la mesa aquellas ideas y problemas que, desde mi punto de vista, deberían constituir el núcleo de la regulación de la materia de seguridad ciudadana en un Estado social y democrático de derecho, y por consiguiente

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 11

deberían orientar la reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, que ustedes están considerando. Para ello dividiré mi intervención en dos partes. En una primera, intentaré reflexionar brevemente sobre el significado de la seguridad ciudadana en un Estado democrático de derecho, y en una segunda, apuntaré cómo estas reflexiones deberían reflejarse en la reforma del derecho vigente, esto es en la reforma de la Ley Orgánica 4/2015, y apuntaré algunos preceptos donde esto se refleja de manera particularmente clara.

Empiezo mi reflexión general con dos afirmaciones muy básicas, que espero que puedan ser compartidas por todos y todas. La primera es que desde luego un Estado democrático de derecho puede y debe proteger la seguridad ciudadana, puesto que el derecho a la seguridad es un derecho humano reconocido en el derecho internacional. La segunda es que sin embargo un Estado democrático de derecho no puede regular jurídicamente la protección de la seguridad ciudadana de cualquier forma, sino que únicamente puede hacerlo legítimamente si orienta y limita dicha regulación en dos sentidos. Por una parte, definiendo estrictamente el objetivo de la seguridad ciudadana que pretende proteger, poniéndolo en relación con el pacífico disfrute de los derechos fundamentales por parte de todas las personas, porque en un Estado democrático efectivamente la seguridad ciudadana que merece protección es la seguridad en el ejercicio efectivo y sin discriminación de los derechos humanos por parte de todas las personas. Esto no quiere decir que a veces para proteger la seguridad ciudadana no haya que proteger también las instituciones públicas —por supuesto las instituciones son importantes para el ejercicio de los derechos—, pero es importante tener claro que en un Estado democrático de derecho la protección de instituciones es siempre un medio para la protección de los derechos de las personas y nunca un fin en sí mismo. Creo que esto —que es una afirmación muy general— tiene luego algunas consecuencias prácticas importantes en la regulación. Por otro lado, además en un Estado democrático de derecho la protección jurídica de la seguridad ciudadana, que como les decía es legítima, orientada a garantizar el disfrute pacífico de los derechos por parte de todas las personas, no puede ser hecha de cualquier manera, sino que necesita inevitablemente unos límites muy estrictos. En concreto un derecho de la seguridad ciudadana que respete los principios del Estado democrático de derecho necesita, por un lado, tomarse muy en serio la libertad de expresión —y esto significa la libertad de todos para protestar y disentir—, tomarse muy en serio el pluralismo —y esto incluye tolerar conductas molestas, hasta un cierto límite evidentemente—, y por otro lado, limitar muy estrictamente la arbitrariedad de la actuación de los poderes públicos, limitando los poderes discrecionales de la Administración, moderando las relaciones represivas y sancionadoras al mínimo imprescindible.

En este sentido —creo que ha sido citado por el anterior compareciente— el Grupo de Estudios de Política Criminal, formado por penalistas, jueces, magistrados y fiscales, ha puesto de manifiesto muy recientemente que existe un vínculo muy estrecho entre seguridad ciudadana y derechos fundamentales. Por un lado, porque la seguridad ciudadana —como les decía antes— ha de proteger el disfrute de los derechos fundamentales, sin seguridad no se pueden ejercer los derechos, pero por otro, porque una protección de la seguridad ciudadana que no sea razonable, moderada y prudente puede poner en peligro el disfrute de los derechos. Y aquí entra una palabra clave, que es lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y también el Tribunal Constitucional español ha llamado el efecto desaliento. El efecto desaliento se produce cuando el ejercicio de derechos fundamentales debido a la regulación jurídica de esos derechos conlleva, desde la perspectiva del ciudadano que pretende ejercerlos, un riesgo: el riesgo de ser sancionado, reprimido, cometer infracciones... Esto puede ocurrir por varios motivos. Un primer motivo es porque directamente la legislación de la protección de la seguridad ciudadana interfiera con la vigencia de los derechos, pero observen que no es este el único caso. Hay otro caso en el que el efecto desaliento se produce también, y es cuando la legislación de seguridad ciudadana es lo suficientemente difusa, imprecisa y sus sanciones lo suficientemente graves como para que el ciudadano no sepa exactamente si puede estar incurriendo o no en infracciones, y por consiguiente si puede estar arriesgándose o no a incurrir en sanciones. Por lo tanto no solo una legislación de seguridad ciudadana extremadamente represiva, sino también una legislación de seguridad ciudadana no tan represiva, pero no suficientemente cierta y clara, puede generar el efecto desaliento y en último extremo el que personas que habían decidido ejercer derechos fundamentales —libertad de expresión, libertad de reunión o libertad de manifestación— decidan no arriesgarse ante la incertidumbre de si podrían llegar a ser objeto de sanciones, porque la interpretación de la legislación depende de la autoridad gubernativa y el ciudadano a veces no sabe exactamente cuál puede ser esa interpretación.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 12

Sobre esta base muy general les propongo tres principios básicos que deberían orientar una legislación de protección de la seguridad ciudadana compatible con el Estado democrático de derecho. Primero, tiene que ser una legislación que limite las facultades de actuación policial en materia de protección de la seguridad ciudadana. Observen que no estamos hablando de la investigación de delitos, estamos hablando de su prevención y del control del orden público, que son valores sin duda, pero de otra índole y diferentes. Por lo tanto las competencias policiales en materia de prevención no pueden ser equiparables a las competencias policiales en materia de investigación de delitos. Cuando se trata de prevenir delitos, de garantizar el orden público el nivel de intervención policial en la esfera de la libertad personal tiene que ser mucho más limitado y prudente. Un segundo principio es asegurarse de que no haya infracciones administrativas —tampoco penales, aunque solo voy a hablar de las administrativas que son las que nos ocupan hoy— que no tengan un suficiente contenido de lesividad, es decir que no justifiquen realmente una sanción, porque verdaderamente estamos ante una conducta intolerable o inaceptable en el espacio público. Y el tercer principio es garantizar que todas las infracciones —incluso aquellas que sí poseen un suficiente contenido de lesividad, que parece razonable considerarlas infracciones y castigarlas— cumplan además con ciertos requisitos formales, que cuando menos serían: una redacción clara, precisa y taxativa, para que deje claro lo que está prohibido y lo que no lo está; una sanción cierta y proporcionada a la gravedad del hecho, y un procedimiento de aplicación, de determinación de la infracción y de imposición de la sanción que sea suficientemente garantista.

Partiendo de estos principios generales —paso a la segunda parte de mi intervención— creo que hay muchas cosas en la Ley Orgánica 4/2015 que pueden y deben ser mejoradas. No voy a referirme aquí —ya lo han hecho otros comparecientes— a los datos que existen sobre la aplicación de la ley, pero mencionaré sin entrar en detalles —que ustedes conocen tan bien como yo lo que dicen los documentos— los informes que desde la entrada en vigor de la ley en 2015 Amnistía Internacional —por hablar de una organización poco discutible en términos de independencia y rigor en sus investigaciones— ha hecho sobre la aplicación de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, que ponen de manifiesto que las cifras son extremadamente preocupantes, alarmantes, dan que pensar en el grado de aplicación de la ley, sobre todo de determinadas infracciones y determinadas sanciones. Uno tiene la impresión de que se podría estar produciendo —evidentemente esto exigiría una investigación más a fondo— ese efecto desaliento al que me refería antes, en parte por lo que dice la ley y en parte por lo que no dice y la forma en la que pueda estar siendo aplicada. En todo caso me parece que, si esto es así, tenemos buenas razones para considerar la posibilidad de reformarla, cuando menos para reducir el nivel de incertidumbre, y en algunos casos para directamente destipificar ciertas conductas o alterar ciertas sanciones.

Es importante darse cuenta de que no parece fácil explicar las cifras que estamos dando simplemente a través del socorrido recurso al abuso, al exceso, a decisiones de ciertos funcionarios, mandos policiales o autoridades gubernativas que se hayan excedido, seguro que de eso puede haber; pero realmente cuando estamos hablando de miles y miles de sanciones es difícil imaginar que todo esto se pueda explicar solamente a través de esta explicación. Y esto me lleva otra cuestión, y es que como saben ustedes perfectamente —mejor que yo— el Ministerio del Interior está tomando medidas para racionalizar —dice— la aplicación de la ley. Bien, toda medida de racionalización es bienvenida, pero parece difícil imaginar que mediante instrucciones o circulares que el ministerio pueda dictar, es decir, mientras la ley siga siendo tan incierta en ciertos ámbitos como lo es, parece difícil —digo— imaginar que se vaya a eliminar por completo ese efecto desaliento al que me he referido ya en varias ocasiones. Por eso, dado que ustedes están ya embarcados en ese proceso, yo me alegro y les animo a que sigan en el proceso de reformar la ley para intentar adecuarla en la medida de lo posible aún más a los principios que he mencionado en un comienzo.

Para entrar ya en detalle —y con esto voy acabando— no voy a hacer por supuesto —no es mi tarea aquí— una propuesta de reforma alternativa a las que ustedes están discutiendo, pero sí quiero mencionar algunos de los puntos en los que ya en el articulado de la ley puede haber especiales problemas o especiales conflictos con los principios que he mencionado anteriormente. Comienzo por el capítulo III de la ley, aquel que se refiere a las facultades de actuación policial o, en terminología de la ley, actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana. En este capítulo yo diría que lo más llamativo, lo más destacable, y lo más criticable también, es la extrema vaguedad con la que están descritos los supuestos de hecho que justifican actuaciones policiales, muchas de ellas restrictivas de derechos. El capítulo empieza con un artículo 14 que dice que las autoridades competentes podrán dictar órdenes y prohibiciones, y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 13

consecución de los fines previstos en esta ley. Y un tenor así de indeterminado —un poco menos, pero bastante indeterminado— sigue siendo lo habitual en el resto de artículos de este capítulo. Así, al hablar de los controles de identificación, los cierres perimetrales y restricciones a la libre circulación, los cacheos y registros, y las actuaciones policiales en materia de reuniones y manifestaciones, en todos ellos la técnica utilizada es similar: por una parte, se da una autorización expresa a agentes policiales para llevar a cabo actividades restrictivas del ejercicio de derechos fundamentales en el espacio público, pero no se especifica suficientemente cuál es exactamente la actividad que los agentes policiales pueden o no hacer. Segundo, se condicionan esas facultades a una genérica necesidad que no se define o no se define suficientemente. Esto en la práctica lo que produce es lo que algún autor ha llamado una deslegalización del ejercicio de los derechos fundamentales en el espacio público. Es decir, aun cuando esto —si llega a un juez y llega a los tribunales— pueda ser corregido, en la práctica, en el día a día, en la interacción entre agente de la autoridad y ciudadano en la calle es el agente de la autoridad el que discrecionalmente, bien o mal pero discrecionalmente, y sin una habilitación legal muy detallada y muy detenida, y unas condiciones claras, decide hasta dónde llega el ejercicio de la libertad de circulación, hasta dónde llega el ejercicio de la libertad de manifestación, y hasta dónde llega el ejercicio de una serie de derechos fundamentales; y esto claramente choca con lo que les señalaba antes.

En ese sentido creo que una reforma garantista del capítulo III sería muy deseable, en varios sentidos o con varios hilos conductores. En primer lugar, una reforma que reduzca el número de cláusulas abiertas, los conceptos jurídicos indeterminados que parecen guiar la redacción en el actual tenor literal de la ley. Segundo, una redacción que incorpore condiciones concretas que los mandos policiales, la autoridad gubernativa o agentes de policía han de comprobar, requisitos concretos que han de comprobar antes de tomar ciertas decisiones que afectan a derechos fundamentales. No perdamos de vista que en la restricción de derechos fundamentales ha de regir el principio de proporcionalidad. El problema es que con la legislación, con lo que dice el capítulo III de la ley la interpretación de qué es proporcional y qué no es proporcional queda absolutamente en manos de la autoridad policial, lo cual no parece muy razonable; parece más razonable que la propia ley introduzca ciertos requisitos un poco más precisos y estrictos, por un lado, que guíen al agente, y por otra parte, que guíen al ciudadano. Es decir, realmente no sirve solo para el ciudadano, sirve también para el agente de orientación. Y en tercer lugar, parece que debería haber algún tipo de procedimientos, plazos, límites en el tipo de medidas y en la duración y el alcance de las medidas que pueden tomar los mandos policiales. Por fin en materia de actuación policial no existe ningún procedimiento previsto en la propia ley, por supuesto tenemos principios generales, tenemos la jurisdicción contenciosa, tenemos las reglas generales, pero parecen muy poco eficaces como mecanismo de protección del ciudadano y de salvaguarda del ciudadano frente a la decisión del agente. En ese sentido hay organizaciones, como por ejemplo Amnistía Internacional, que han propuesto hace ya muchos años que España, como otros países, introduzca en su estructura administrativa, en el Ministerio del Interior, un organismo independiente de recepción de reclamaciones por presunto mal comportamiento policial que pudiera tomar decisiones en la materia. Creo que mucha gente pensamos que no es una solución perfecta, pero podría ayudar bastante a eliminar este tipo de discrecionalidad tan extrema, que en ocasiones puede rayar en la arbitrariedad.

Paso a continuación a referirme, y con esto ya acabo, al capítulo V, relativo al derecho administrativo sancionador en materia de seguridad ciudadana. Empiezo observando una cosa, y es que si las actuaciones policiales a las que me refería anteriormente que limitan derechos fundamentales pueden, en ocasiones, producir una limitación efectiva de los de los derechos y un cierto efecto desaliento, el efecto desaliento es mucho más potente, en general, cuando se aplican infracciones y sanciones. Porque al fin y al cabo si un agente de policía me dice: usted no pase por aquí, en ese momento está restringiendo mi derecho, pero la cosa acaba ahí; sin embargo si la cosa va acompañada de una infracción y de una sanción se produce, como es la finalidad de las infracciones y sanciones en derecho administrativo y en derecho penal, un efecto comunicativo intimidatorio hacia el futuro: no solamente no te dejo hacer, sino que sepas que además te castigo si lo vuelves a hacer. Es decir, el efecto desaliento es mucho más potente cuando se aplican infracciones y sanciones administrativas que cuando simplemente se limitan comportamientos del ciudadano en el espacio público.

En ese sentido yo diría que hay cuatro cosas que merecen corrección y mejora en el tenor actual del capítulo V de la Ley Orgánica 4/2015. Para empezar me parece clamorosa la falta de taxatividad y de precisión de muchas de las infracciones. Independientemente de que su contenido esté o no justificado, se recurre de forma constante a conceptos jurídicos tan indeterminados como perturbación de la seguridad

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 14

ciudadana o perturbación grave de la seguridad ciudadana, servicios básicos para la comunidad, interferencia grave en su funcionamiento o que perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana. Son conceptos tan indeterminados, tan necesitados de una interpretación ulterior, y en este caso la interpretación va a ser fundamentalmente por parte de la autoridad gubernativa, que no se puede decir que respeten de ninguna manera las exigencias de taxatividad que se tienen que respetar en un Estado de derecho. La taxatividad tiene que ver con seguridad jurídica. Si no hay taxatividad el ciudadano no sabe qué está prohibido y qué no está prohibido. No estamos discutiendo si está bien o mal prohibirlo, la cuestión es que no sabe lo que está prohibido, que no sabe si estamos ante una infracción grave o ante una menos grave; tiene que acudir a la práctica de las autoridades gubernativas, que probablemente no sea igual en todas las provincias ni en todos los lugares, y eso genera inevitablemente una inseguridad muy poco deseable. Obviamente la falta de taxatividad tiene una ventaja, y es comodidad para el legislador y comodidad para la autoridad gubernativa, que la puede aplicar con completa libertad. Pero desde el punto de vista de la protección de los derechos y de la seguridad jurídica me parece que es una técnica manifiestamente mejorable.

Un segundo aspecto en el que el capítulo V de la ley, de infracciones y sanciones, podría y debería ser mejorado es en relación con el contenido de lesividad de sus infracciones. Me limito a mencionar los temas más problemáticos, y no entro en el detalle del articulado porque alargaría mucho mi exposición —si quieren en el turno de preguntas podemos entrar en detalles—, que son tres o cuatro temas en los que se observa por lo menos una cierta duda de hasta qué punto es razonable o no es razonable incriminar, aunque sea por vía administrativa, ciertas conductas. Yo empezaría diciendo que el catálogo de infracciones de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana es tan amplio y tan heterogéneo, y en algunos casos tan impreciso como antes les señalaba, que es difícil encontrar un hilo conductor. Junto con conductas que tienen claramente que ver con el ejercicio abusivo de derechos fundamentales por parte de los ciudadanos, hay otras que tienen que ver con cosas muy diferentes. No soy quién para decir si todo tiene que estar en la misma ley, pero creo que esa técnica de catálogos larguísima con la que se intenta meter todo no es una buena solución legislativa, porque acaba generando muchos problemas, y de todo tipo, de inseguridad, de lagunas... No sé si realmente es una buena solución legislativa. Pero entrando ya al fondo de la cuestión les diría que cuando menos hay tres o cuatro decisiones que el legislador tomó en 2015 que, al menos, admiten reflexión sobre si fueron buenas decisiones. La primera es crear un derecho administrativo —no sabría si denominarle de la seguridad ciudadana, porque en realidad está en la ley, pero no tiene mucho que ver con la seguridad ciudadana— que castiga como infracciones administrativas conductas que fueron sacadas del Código Penal en algunos casos de los delitos leves, de las antiguas faltas del Código Penal, y en otros casos que ni siquiera estaban en el Código Penal, desde el año 1995 cuando menos. Estoy pensando, por ejemplo, en el caso del exhibicionismo ante mayores de edad, que no estaba en el Código Penal desde el año 1995 y en la Ley de Seguridad Ciudadana aparece como una infracción administrativa.

Yo creo que ahí hay una serie de conductas que tienen que ver con desobediencia, resistencia, amenazas, actos sexuales, lesiones, etcétera, en las que el legislador en todos los casos ha decidido que es una infracción administrativa si no es delito, leve o grave. En fin, yo no tengo una opinión cerrada al respecto, pero les invito al menos a reflexionar sobre si de verdad existe un espacio entre los delitos leves del Código Penal, el que se justifique una intervención por vía administrativa cuando el conflicto no es entre la autoridad del Estado y un ciudadano, sino entre dos ciudadanos. No sé si la vía es el derecho administrativo como ha decidido la Ley Orgánica 4/2015. Tradicionalmente estos problemas se han tratado bien por vía civil, y si eran muy graves por vía penal. El derecho administrativo normalmente no ha intervenido. Sin embargo en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, de manera fragmentaria en algunos casos particulares, ha decidido castigar estas conductas como infracciones administrativas contra la seguridad ciudadana, porque lo dice la ley; aunque yo realmente discutiría si son de verdad contra la seguridad ciudadana. Este sería un primer espacio de reflexión.

El segundo espacio de reflexión, al que seguro que ya se han referido otros comparecientes —y voy acabando— es el referido a algunas infracciones que parece que podrían entrar en conflicto o por lo menos generar problemas con el ejercicio de derechos fundamentales: el uso indebido de imágenes de agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; la falta de respeto a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Por supuesto puede ser perfectamente razonable que se sancionen determinadas modalidades de conductas. El problema es que, dada la indeterminación, la imprecisión, la falta de taxatividad de la ley, al lado de cosas que merecen sanción, pongamos que yo

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 15

grabo imágenes de un agente de policía y las pongo en un cartel en algún lugar y les pongo una diana para que le identifiquen y puedan agredirle, puede tener sentido castigarlo, pero probablemente ya está castigado a través de otras vías. Al lado de eso, el simple agente policial que está actuando en la calle en una manifestación y al que se fotografía, castigar solamente eso parece mucho más discutible. Es decir, quizá no todas las infracciones a las que me estoy refiriendo merecen una derogación, pero al menos sí merecen una nueva redacción mucho más precisa y mucho más detallada, que deje muy claro, porque no hay que perder de vista que esto no lo va a interpretar un juez, sino que lo va a interpretar la autoridad gubernativa por denuncia del propio agente policial —y ahora me referiré a eso—, repito, que deje muy claro que las conductas que son un ejercicio de los derechos fundamentales no están incluidas aquí. Ya sé que los principios jurídicos nos dicen que es así, pero el problema es que el día a día en la calle las cosas son mucho más complicadas. La teoría del derecho que podemos ver en el Tribunal Constitucional en la calle no funciona de esa manera. O sea, es importante que las infracciones administrativas sean lo suficientemente precisas para que no se produzcan ese tipo de problemas, y tengamos que llegar al recurso de amparo al Tribunal Constitucional, o cosas similares, para ver nuestros derechos protegidos. Si tenemos que hacer eso es que la ley no está funcionando bien y hay que mejorarla.

Un tercer caso al que quería referirme, que no tiene que ver con seguridad ciudadana, aunque la ley lo ha incorporado como tal, es el caso de la infracción del artículo 36.11, en relación con la solicitud o aceptación de demandas de servicios sexuales. Como ustedes saben mejor que yo la regulación de la prostitución o el trabajo sexual es un tema delicadísimo, debatidísimo, y no voy a intentar dar yo aquí ninguna ponencia al respecto, pero yo creo que todas las partes en el debate podrían estar de acuerdo en que este artículo 36.11 coge lo peor de cada posición, porque reprime a las personas, especialmente a los trabajadores y trabajadoras sexuales, sin lograr ni acabar con el trabajo sexual ni eliminarlo de las calles ni por supuesto proteger los derechos de las personas que ejercen ese trabajo. Y peor aún, dado que para nada se refiere a la situación especialmente grave de las víctimas de trata, trata por igual a todas las personas que solicitan o aceptan servicios sexuales en la calle, no establece ningún mecanismo, y no es solo que no lo establezca la ley, sino que no existe realmente ningún mecanismo que permita tratar de la manera que merece, de acuerdo con los compromisos que ha adquirido España, a las víctimas que lo son, podrían ser o es sospechoso que sean víctimas de trata. En ese sentido creo que sancionar a alguien simplemente por ofrecer servicios sexuales en la calle en absoluto protege los derechos de las trabajadoras sexuales, que mayoritariamente son mujeres, y tampoco hace desaparecer el trabajo sexual, porque está absolutamente estudiado que lo único que hace es desplazarlo, por lo que creo que debería darse una vuelta a esta infracción, que en realidad creo que no tiene ninguna justificación, porque no está protegiendo nada que verdaderamente merezca protección.

Acabo —brevemente ya— con dos cuestiones más que les invitaría a mejorar en el capítulo V. He hablado de falta de taxatividad, he hablado de algunas infracciones que al menos en su redacción actual son de dudosa lesividad, y quiero acabar refiriéndome a las sanciones y al procedimiento. En el caso de las sanciones yo creo que hay dos problemas fundamentales que necesitan una mejora, porque sinceramente creo que con la actual redacción no pasan el filtro de constitucionalidad. En primer lugar, las cuantías máximas de las sanciones de multa. Ahora mismo hay sanciones que superan con mucho las multas del Código Penal, y a veces por conductas que en principio parecen menos graves. Esto no tiene ningún sentido si respetamos o tomamos mínimamente en serio el principio de proporcionalidad de las sanciones, que debe afectar, tanto al derecho penal como al derecho administrativo. Yo diría que las cuantías máximas de las sanciones merecen una revisión para hacerlas bastante más razonables. Y en segundo lugar, lo que en derecho penal llamamos marcos penales. Es decir, el tramo entre el mínimo y el máximo de la sanción —de la cuantía en este caso de la multa— es tan grande, está tan distante en muchos casos el mínimo del máximo que al no haber en la propia ley prácticamente ninguna regla de determinación de la cuantía exacta de la sanción esto deja un enorme espacio de inseguridad.

Es verdad que la ley prevé en su artículo 41 que las administraciones puedan reglamentariamente desarrollar las reglas sobre determinación de las sanciones para concretar más ese espacio, pero hasta donde yo sé esto no está siendo una práctica muy habitual, y además generaría un problema importante, dado que las administraciones en materia de derecho administrativo sancionador no es solo el Ministerio del Interior, sino también ayuntamientos y otras corporaciones; se generarían discrepancias importantes. En todo caso me parece que los contenidos esenciales de la sanción, por virtud del principio de la legalidad penal recogido en el artículo 25 de la Constitución, tienen que estar en la propia ley. Sería muy razonable que independientemente de las cuantías se fijaran grados mínimos, medios y máximos, y se establecieran

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 16

vinculaciones más estrictas entre infracción y cuantía de la sanción, porque de nuevo eso generaría seguridad jurídica, algo en lo que hoy está fallando mucho la regulación.

Finalizo, por fin, con el procedimiento. Este no es un problema de la Ley de Seguridad Ciudadana, es un problema general de nuestro derecho administrativo sancionador. Las autoridades gubernativas imponen las sanciones administrativas en un procedimiento que yo diría que en general —no solo en materia de seguridad ciudadana, sino en materia tributaria y en muchos otros ámbitos— dista muy mucho de revestir las garantías verdaderamente imprescindibles en un Estado de derecho. Pues bien, en materia de seguridad ciudadana tenemos un añadido, y es que la Administración se convierte en muy buena medida en juez y parte. El agente policial que denuncia es muchas veces parte de la estructura que luego acaba dictando la decisión sancionadora, por ejemplo, la Subdelegación del Gobierno. Entonces un problema que es general de nuestro derecho administrativo en esta materia se convierte en particularmente preocupante. En ese sentido les invitaría a recurrir al derecho comparado —no hay que inventar nada—, ya que manteniendo la competencia de la Administración para sancionar —porque es difícil de imaginar que se pudiera hacer de otra manera— sería perfectamente factible —en otros Estados se ha hecho— crear organismos administrativos independientes, dentro de la propia Administración, de aquellos que denuncian. Es decir, si la Policía denuncia, que un organismo administrativo, una comisión de sanciones, o llámese como se llame, escuche a las partes y, con unos mínimos de garantías y de procedimiento, que yo diría que ahora mismo no existen, tome las decisiones sobre las sanciones que merecen las personas denunciadas. Creo que ese sería un gran avance en todos los ámbitos del derecho administrativo, pero yo diría que en este es particularmente importante por esa especial posición de la Administración, que no es un tercero en discordia entre partes, no es como un inspector de trabajo entre la empresa y el trabajador, sino que tiene un papel mucho más adaptativo en la interacción que da lugar a la denuncia y a la sanción.

Acabo ya —espero no haberme extendido demasiado— simplemente diciéndoles que, como habrán visto, yo no me he referido a la constitucionalidad de la ley. No creo que este sea el lugar para hacer un debate sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad; yo tengo mis opiniones al respecto y, si quieren que les dé alguna, se la doy ahora. En realidad, cuando se hace una ley, no hay que pensar solamente en aquello que pasaría el filtro del Tribunal Constitucional sino que hay que hacer una ley que sea buena y, en ese sentido, puede haber cosas que pasaran el filtro del Tribunal Constitucional y que, sin embargo, no constituyeran una buena ley, la mejor ley de un Estado democrático y de derecho. En ese sentido, yo he querido hablar de lo que me parece que sería una buena ley, la más garantista y respetuosa para un Estado social y democrático de derecho.

Con esto acabo y por supuesto quedo a su disposición para cualquier pregunta o comentario que quieran hacer. Espero que mi intervención haya sido de utilidad. Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias a usted, señor Paredes.

Comenzamos con los grupos. En primer lugar, por el Grupo Mixto, la señora Beitialarrangoitia.

La señora **BEITIALARRANGOITIA LIZARRALDE**: Gracias, señor presidente. Gracias, señor Paredes, por su intervención.

Cuando defendí la enmienda a la totalidad presentada a esta ley dije que era una ley con la que se pretendía controlar a la población a través de multas administrativas —considerando infracción una gran variedad de actuaciones, otorgando un mayor poder e impunidad a los cuerpos policiales— y con una indefinición que generaba indefensión. Creo que gran parte de su intervención ha versado sobre este tipo de principios; yo he tomado nota de lo que ha dicho. Insisto —lo llevo haciendo desde ayer—, seguramente habría que haberles escuchado a todos los ponentes antes del periodo de enmiendas. Ya pasó, ya están las enmiendas encima de la mesa. En cualquier caso, ha habido un compañero de otro grupo que me ha dicho antes durante una conversación que esto no entorpece. Y es verdad: estas comparecencias no entorpecen; quizás dilatan más el debate, pero esperemos que, tras estas comparecencias y con todos los elementos que están encima de la mesa, algunos de los cuales también están en nuestras enmiendas, podamos hacer realmente aquellas modificaciones a la ley que nos acerquen más a la derogación, que es la postura que mi grupo viene defendiendo.

Sin más, muchas gracias por su intervención.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.

Por el Grupo Vasco, señor Legarda.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 17

El señor **LEGARDA URIARTE**: Muchas gracias, presidente.

Muy brevemente quiero agradecer al compareciente sus reflexiones, que por lo menos tendré en cuenta en el debate en ponencia, en esos dos grandes ejes sobre los que creo que ha seguido su intervención, que son los conceptos jurídicos indeterminados en el binomio seguridad-derechos fundamentales; y luego ha hecho una manifestación concreta sobre la potestad sancionadora, teniendo en cuenta el principio de taxatividad, el principio de lesividad, etcétera.

Muchas gracias por sus reflexiones que tendré en consideración a la hora de realizar los trabajos de la ponencia. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Legarda.  
Por el Grupo Ciudadanos, señor Gutiérrez.

El señor **GUTIÉRREZ VIVAS**: Gracias, presidente.

En la misma línea que mis compañeros, quiero agradecerle al señor Paredes su comparecencia. Creo que nos ha ilustrado sobre unos aspectos concretos y se ha referido a unas modificaciones que a su juicio debemos tener en cuenta. Así lo haremos y hemos tomado nota de ello. Tengo la sensación de que dentro de esta Comisión hay un consenso amplio sobre la necesidad de modificar la ley; hasta aquí hemos llegado con ese consenso y, por tanto, debemos ponernos todos de acuerdo en cómo debe ser.

Ha hablado sobre esa mayor definición de las conductas, las tipificaciones y la especificación de cada una de las faltas y de los delitos que considera la ley. Estoy de acuerdo con usted: a mí tampoco me gustan los catálogos porque al final siempre faltan o sobran cosas. El debate siempre gira alrededor del catálogo de las faltas pero yo creo que debe quedar mucho más claro. Probablemente no es sencillo; a usted no se le escapa que muchas de las cosas que nos traslada no son sencillas. Usted tiene muchísima más experiencia jurídica que este portavoz. Pese a eso, haremos un esfuerzo porque coincido con usted en que esa falta de definición es lo que ha llevado en muchos casos a unas interpretaciones erróneas y sobre todo al sentimiento por parte de la ciudadanía de que la ley no es justa para los ciudadanos. Eso es lo más importante de todo, porque si los ciudadanos perciben que una ley no es justa no vale para nada.

La parte coercitiva de la ley —y a usted no se le escapa como profesional que sabe de esto, insisto, mucho más que yo— es necesaria. Por tanto, la mera coerción en el articulado de la ley en cuanto a la sanción ya presupone de entrada una limitación individual o personal a la hora de ejercer o no un derecho, porque toda coerción coarta, esa es la definición. Yo creo que de otra manera toda ley tiene que tenerla. Si no, es imposible que la ley al final se aplique. Estaríamos ante una sociedad demasiado buenista en ese concepto de buenismo en el que todo el mundo es responsable eficazmente de lo que hace y de lo que no hace y yo creo que por eso existen las leyes. Nos traslada usted un compromiso difícil a los legisladores, pero yo creo que vamos a coger el reto y el guante que usted nos lanza y estoy seguro de que entre todos seremos capaces de armonizar y cambiar de forma efectiva un nuevo artículo en esta ley.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.  
Por el Grupo de Podemos, el señor Santos.

El señor **SANTOS ITOIZ**: Gracias, señor presidente.

Simplemente de forma muy breve para agradecerle las reflexiones, que obviamente vamos a tener en cuenta, y formularle una pregunta. Usted ha hablado de derecho comparado y de que en otras legislaciones sí existe algún tipo de organismo independiente de aquella Administración que tiene la potestad de sancionar para evitar ese aserto de que la Administración sea juez y parte, y no solo parte, sino tan parte como que sea en este caso muchas veces la propia delegación del Gobierno, que tiene a su cargo a la policía, la que resuelva estos expedientes sancionadores e incluso los recursos. Nos gustaría que nos pudiera ampliar algún otro tipo de datos sobre cómo se incardina en otros países este tipo de entidad administrativa y qué garantías tiene en su caso.

Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.  
Por el Grupo Socialista, el señor Muñoz.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 18

El señor **MUÑOZ GONZÁLEZ**: Gracias, señor presidente.

Gracias al compareciente por su exposición. Nos ha introducido, en el conjunto de las comparencias que llevamos ya en esta Comisión, algunos temas novedosos que nos parece, como han dicho aquellos que me han precedido en el uso de la palabra, que tenemos que tener en cuenta en el trabajo en ponencia, en Comisión y con posterioridad en el Pleno. Estamos ante una ley orgánica. Nos parecen interesantes alguna de sus apreciaciones; otras tendríamos alguna dificultad para compartirlas. El espíritu de nuestro grupo, el Grupo Socialista, en la ponencia y en el trabajo en la Comisión y en todos los órganos de las Cortes Generales va a ser un espíritu que intente buscar puntos de consenso. En definitiva, cuando se aprobó únicamente por el anterior Gobierno una ley orgánica tan importante como la 4/2015 sin el concurso de los grupos de la oposición, nos parece que esa labor que la mayoría absoluta impidió, aunque se mejoró bastante en la ponencia y en la Comisión, como han dicho algunos de sus antecesores en el uso de la palabra como comparecientes, sin embargo esa labor sí se vio realizada en la elaboración de un recurso conjunto donde confluyeron grupos políticos de la oposición que tenían planteamientos muy diversos. Pues ese sería un poco el ejemplo con el que nosotros intentaremos trabajar, que se busquen los puntos de mayor consenso y de mayor afinidad, porque hay algunas otras de las manifestaciones sobre las que usted se ha pronunciado que tienen aspectos más vidriosos, pero nuestra iniciativa va a ser intentar buscar fórmulas donde se conforme y se reporte el mayor de los acuerdos posibles, teniendo claro que estamos trabajando con la seguridad ciudadana y por tanto con una condición necesaria: que tiene que serlo para el ejercicio de los derechos y de las libertades.

Frente a todo esto que usted ha trasladado en su intervención, también tenemos que indicar que no solo el Estado, pero fundamentalmente el Estado, que tiene encomendada esa función, sin perjuicio de las competencias que se atribuyen a otras administraciones en la legislación, pero especialmente en materia de seguridad ciudadana, tiene que tener la salvaguarda de que la actuación de sus agentes, los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, también tenga esa cobertura. En definitiva, quienes protegen el ejercicio de los derechos y las libertades públicas en este ámbito son precisamente las fuerzas de seguridad. En este sentido es donde hay que buscar los equilibrios garantizando el ejercicio de los derechos y también el ejercicio de sus funciones a esas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En ello nos aplicaremos. Nos vienen muy bien sus apreciaciones, pero en este campo complicado de buscar los equilibrios es donde trabajaremos desde nuestro grupo.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias.

Por el Grupo Popular, tiene la palabra el señor Martín-Toledano.

El señor **MARTÍN-TOLEDANO SUÁREZ**: Muchas gracias, presidente.

Señor Paredes, muchas gracias por su comparencia, por su tiempo, por sus explicaciones. Tengo que decirle que comparto básicamente la filosofía de su intervención, pero no tanto la precisión sobre que esa filosofía es vulnerada por la aplicación de esta ley. Es decir, afirmar que un derecho sancionador como el que se recoge en esta normativa tiene que basarse en la proporcionalidad, es obvio; lo que hay que ver en concreto es si en algún apartado se produce proporcionalidad o no. ¿Que tiene que tener conceptos jurídicos lo más determinados posible para garantizar la seguridad jurídica? Es un concepto universal y todos lo compartimos. Ahora, ¿se produce en esta ley mayor inseguridad jurídica que, por ejemplo, en la de 1992? Pues yo creo que hay pocos cambios, incluso que se garantiza más la seguridad jurídica. ¿Que el catálogo es demasiado amplio? Las conductas, para ser sancionadas, tienen que ser tipificadas, catalogadas e incluidas en una norma, eso es obvio; lo que se deje fuera no puede ser sancionado. A lo mejor usted propone que algunas no estén sancionadas y otras lo estén en otra norma. En cuanto a la claridad, es evidente: la claridad es un bien que hay que garantizar en toda norma y todavía más en las sancionadoras. Lo compartimos.

No compartimos que se haya producido un efecto de desaliento. Con esta ley se rodeó el Congreso en la sesión de investidura del presidente Rajoy. Hay países que no permiten manifestarse ante los órganos legislativos representantes de la soberanía nacional mientras están reunidos porque consideran que es una coacción a la libertad y al derecho individual de cada uno de los diputados a tomar su decisión. Ni esta ley ni la legislación española lo prohíben. De hecho, con esta ley se rodeó el Congreso; se ha hecho muchas veces, la última, en la sesión de investidura del presidente Rajoy. Incluso a algunos diputados, cuando intentaban salir por la puerta de Zorrilla, se les tiraron latas, monedas y se les insultó. Yo creo que lo que debe provocar esta ley y todas las leyes de este tipo es el desaliento del ejercicio de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 19

derechos fundamentales de forma violenta o de forma abusiva o que limiten las libertades y los derechos de otras personas. No solo tienen derecho las personas que se manifiestan, también tienen derechos las personas que viven en una ciudad, que circulan; el derecho a la libre circulación también existe, el derecho a una vida tranquila. Y ahora entraré en algunas de las precisiones que usted ha hecho.

¿Que hay que limitar el ejercicio de las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad? Yo lo que creo es que hay que evitar la arbitrariedad. Es muy difícil prevenirla previamente y llegar a una tasación tan concreta de las conductas, porque en la vida la policía se encuentra con muchas circunstancias sobrevenidas ante las que tienen que tomar decisiones para garantizar un bien superior y a lo mejor cometen un error. Lo digo porque estamos en un nivel 4 de alerta terrorista. Si hay una sospecha de que una persona puede llevar un cinturón explosivo, ¿cómo tiene que actuar un policía, conforme a una ley absolutamente restrictiva de su actuación o tiene que tomar una cierta iniciativa? Seguramente, si acierta y desactiva el explosivo, todo el mundo le felicitará; si es una falsa alarma, a lo mejor hasta recibe una denuncia. Es decir, la proporcionalidad tiene que producirse en todos los sentidos y analizar cuándo se produce una arbitrariedad con una intención de limitar derechos o cuándo se produce una situación en la que se intenta proteger un bien superior. Creo que todos debemos tener presente esto. ¿Hay más arbitrariedad y más facilidades para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en esta ley que en la anterior? No lo creo. No recuerdo que algunos de los que han protestado reiteradamente y han llamado Ley mordaza a esta ley hayan protestado contra la ley anterior, y no lo digo por su organización, sino por otras.

En cuanto a las sanciones, podemos estar de acuerdo en que quizá alguna puede ser excesiva, pero es que las máximas que usted ha citado son las mismas que en la Ley del año 1992. La Ley de 1992 contempla veinticuatro años y en aquel momento el importe económico era muy superior a una multa de 600000 euros. Con respecto a la proporcionalidad de las sanciones, la ley introduce los grados mínimo-medio y, por tanto, creo que es un avance porque permite a la Administración valorar de forma más objetiva cómo debe ser sancionado.

Con respecto al tema de las grabaciones, esta ley no se ha hecho para impedir la libertad de expresión de los medios de comunicación. Todas las manifestaciones que se han producido han sido retransmitidas, bueno, las que han sido de interés de los medios de comunicación. Yo he visto imágenes de todo tipo, tanto imágenes de agresiones, de golpes de policías a manifestantes y de manifestantes a policías, como de otras absolutamente pacíficas, organizadas y ejerciendo de forma maravillosa el derecho legítimo a la protesta. Se puede. No se pretende eso. Quizá habría que clarificar, como ha dicho usted, qué es lo que se pretende. ¿Se puede grabar la vida privada? Ha habido ocasiones en que hay gente que ha grabado a policías saliendo de su casa o yendo al colegio; por ejemplo, sabemos lo que ha pasado en el País Vasco o las presiones que reciben las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en Cataluña en este momento. Creo que habría que precisar y dejar claro que no se debe incurrir en una limitación del derecho a la información pero sí que tienen derecho a una protección de su intimidad y de su familia.

En cuanto a que la Administración sea juez y parte y se considere una especie de organismo independiente, no existía en la anterior ley. ¿Que puede crearse? Puede hacerse, pero tomar la decisión y tener la predisposición de que la Administración va a ser arbitraria, lanzar esa afirmación es un error, porque lo que hay que ver es si está siendo arbitraria o no y si se producen abusos o no se producen.

Con respecto al tema de la prostitución, no puedo estar más en desacuerdo, sinceramente. Esta normativa se introdujo para proteger un bien que eran los menores, porque es una limitación a aplicar en colegios, en zonas de juego, etcétera, para los menores. Por tanto, ¿esa protección al menor tiene menor rango que la protección al derecho de los trabajadores sexuales? Por cierto, la ley también prevé la sanción al cliente y además se dice que advertirá; es decir, debe advertirse a las personas que ejercen la prostitución de que no lo hagan porque está sancionado y, si insisten, se les sanciona. También tienen derecho a la protección —y la ley no lo sanciona— las personas que viven en un bloque en el que se ejerce la prostitución en el portal. ¿Tienen derecho o no tienen derecho a su intimidad, a vivir en un contexto pacífico, donde no se produzcan situaciones de ese tipo en sus portales? ¿Tienen derecho o no? ¿A quién hay que proteger más? Esta es la batalla del mundo jurídico, derechos que a veces se contraponen, y yo creo que el derecho de una persona que se comporta conforme a la ley es superior al derecho de una persona se comporta infringiendo la ley.

Muchas gracias.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 20

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias a todos los portavoces.  
Tiene la palabra de nuevo el señor Paredes para cerrar esta comparecencia.

El señor **PAREDES CASTAÑÓN** (catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Oviedo): Voy a ser muy breve en las respuestas y me voy a referir especialmente a los comentarios y preguntas más específicos.

Empiezo por los comentarios —que han sido varios— en relación con el catálogo de infracciones, la necesidad de tener un derecho administrativo sancionador en la materia, etcétera. Es evidente; no sé si hay alguien que lo cuestione, yo, desde luego, no. Lo que pasa es que justamente muchas de las infracciones en materia de seguridad ciudadana —no todas— tienen que ver en ocasiones con el ejercicio abusivo de derechos fundamentales, cosa que en muchos otros ámbitos no ocurre y es particularmente importante que los legisladores primero y luego los aplicadores del derecho —en este caso la autoridad gubernativa— sean extremadamente prudentes. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dicho —el Tribunal Constitucional también lo ha hecho— en muchas ocasiones que existen las acciones que son propiamente el ejercicio del derecho y otras que están en su umbral, en su entorno; que algunas pueden ser incluso abusivas, pueden ser inadecuadas como ejercicio de un derecho, pero es muy importante que el legislador sea muy cuidadoso al castigar esas acciones abusivas porque es muy difícil marcar una frontera cerrada entre las unas y las otras. De nuevo viene al caso el tema de la taxatividad. Si uno es capaz de decir: esto está mal, esto está bien; esto es ilegal, esto es legal, perfecto, pero el problema es que muchas veces la ley está utilizando categorías mucho más abiertas. Entonces, ¿dónde empieza el ejercicio legítimo de la manifestación y dónde empieza el ejercicio abusivo? A veces es una cuestión de matices.

Uso del espacio público e interrupción del tráfico. Según la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, normalmente no es razón para que una manifestación se convierta en ilegal, pero es verdad que en ocasiones depende de un matiz. Por eso lo que les reclamaba es prudencia a la hora de incriminar conductas de abuso de derechos, porque la mayoría de los abusos de derechos no son tan graves como para que sea intolerable que no sean sancionados. Sin duda habrá algunos que sí. Si el abuso del derecho de manifestación consiste en quemar un edificio, obviamente eso tiene que ser castigado, pero ya lo está en el Código Penal. Por eso les decía que tengo mis dudas de que exista un espacio intermedio entre lo que ya es delito —desórdenes públicos, resistencia a la autoridad, etcétera— y las conductas que pueden ser, en ocasiones, inadecuadas de ejercicio de un derecho, pero no tan inadecuadas como para necesitar una sanción. Les invito a que al menos reflexionen sobre esa cuestión porque es una de las claves de los problemas que puede estar dando la Ley de seguridad ciudadana.

Segundo comentario, sobre organismos administrativos, sancionadores y demás. Quiero empezar aclarando una cosa. La cuestión no es si la Administración tiene como voluntad y como plan el ser arbitraria; la cuestión es que, si existe el riesgo de que sea arbitraria porque la regulación no es suficientemente garantista, la inseguridad se genera. Incluso aunque la Administración no sea arbitraria, si existe la probabilidad de que sea arbitraria, la experiencia nos dice que cuando esa probabilidad existe alguna vez lo será. Pero, aparte de eso, la inseguridad para el ciudadano existe. Por tanto, necesitamos procedimientos garantistas. Ahora no voy a hacer una ponencia al respecto, pero sí les diré que lo que se ha hecho en algunos otros países —por ejemplo, en Alemania y en algún otro— es, primero, tener un derecho procesal administrativo mucho más desarrollado, con procedimientos garantistas en los que las partes alegan defensa, pruebas, etcétera. Y segundo, un organismo administrativo independiente designado por el Estado, por el ministerio; no es un organismo judicial, pero es independiente de los cargos políticos, del delegado de Gobierno, del subdelegado del Gobierno, etcétera. Sin duda eso genera una jurisprudencia administrativa que con el tiempo se va consolidando y hace que las decisiones sean mucho más previsibles. Les indicaría algo parecido a lo que en España han sido los tribunales económico-administrativos en el ámbito de la Hacienda pública, por ejemplo. Son órganos administrativos, pero el contribuyente ya tiene una cierta idea de por dónde pueden ir las cosas cuando llega una actuación de la Hacienda pública porque hay una jurisprudencia de esos tribunales. Que luego uno puede recurrir al contencioso, pero aunque no vaya a lo contencioso tiene ahí una cierta seguridad jurídica que ahora, en materia de seguridad ciudadana, yo diría que no existe.

No he venido aquí a defender la ley orgánica de 1991. Como usted ha dicho, la ley orgánica de 1991 tenía muchos defectos que en su día fueron criticados. Algunos fueron corregidos por el Tribunal Constitucional y otros no. Yo he venido aquí a darles ideas para hacer una ley mejor que la de 1991 y

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 21

mejor que la de 2015. En ese sentido, le doy toda la razón. Estoy de acuerdo con que muchas de las cosas de la ley de 2015 son heredadas de la del 1991. Algunas fueron mejoradas, sin duda, y otras no; algunas yo diría que fueron empeoradas. En todo caso, el punto de referencia no puede ser ese. El punto de referencia tiene que ser cómo hacemos para que, preservando los derechos de todas las personas, ninguna se vea disuadida de ejercerlos. Evidentemente es un tema complicado, pero parece claro que la solución no puede ser cargarlo todo en contra de quien ejerce el derecho.

¿Que los derechos generan molestias? Sin duda. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dicho miles de veces ya que el ejercicio de derechos —por lo menos, el ejercicio del derecho a la manifestación— en ocasiones puede generar molestias al resto de los ciudadanos y que el resto de los ciudadanos tienen la obligación de soportar esas molestias, de mala gana o de buena gana, eso será cuestión del talante de cada uno. El Estado no puede intervenir para decir que, como a algunos les molesta el ejercicio de un derecho, lo prohíbo, lo limito, lo impido o lo dificulto. Y por una razón muy simple: la sociedad democrática solo funciona a base de que unos nos molestemos a otros —si me permiten la banalidad— cuando ejercemos nuestro derecho a disentir y a decir cosas que al otro le molestan y le ofenden o cuando algunos protestan y a mí me molesta porque yo quería hacer otra cosa en ese espacio público. Sin duda hay que buscar equilibrios y hay una serie de mecanismos en la ley que garantizan de sobra esos equilibrios. Añadir sobre eso la carga de las infracciones administrativas en el entorno del ejercicio de los derechos me parece un error.

Acabo. Es un error gravísimo contraponer los intereses de los agentes de policía y los intereses del ciudadano. En realidad para el agente de policía lo mejor que puede haber es una legislación policial desarrollada, clara y garantista, porque le dice claramente lo que puede y lo que no puede hacer. En España no tenemos esa legislación policial desarrollada. En España la mayor parte de lo que la policía puede o no puede hacer depende de instrucciones y circulares del Ministerio del Interior o de la Fiscalía General del Estado y muy pocas cosas están en la ley. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es muy escueta; es del año 1986, aunque se ha reformado alguna vez, pero es muy escueta. En otros países hay una ley policial en la que las facultades que aquí aparecen en el capítulo III de la Ley orgánica 4/2015 están desarrolladas por extenso y le dicen al policía: en este caso haga esto, en este caso haga esto otro y en este caso no haga nada. ¿Eso es malo para el policía? Yo creo que para el buen policía es maravilloso y para el ciudadano también, porque sabe lo que el policía puede y no puede hacer y puede defender sus derechos, y el policía sabe lo que puede y lo que no puede hacer. No lo decide él, sino que lo deciden los representantes de la soberanía popular, que son quienes deben hacerlo.

No me extendo más. Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias de nuevo, señor Paredes, por su comparecencia y por sus aportaciones.

Finalizamos esta comparecencia y en tres minutos seguimos con la siguiente. **(Pausa)**.

### — DEL SEÑOR MARSAL I FERRET (ABOGADO, PROFESOR ASOCIADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA Y MIEMBRO DE «COL·LECTIU PRAGA»). (Número de expediente 219/001463).

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, reanudamos la sesión con la presencia de don Marc Marsal, al que agradecemos su participación en este trámite de comparecencias para la reforma de la Ley de seguridad ciudadana. Tiene la palabra para una intervención inicial de en torno a veinte minutos y a continuación se abrirá el turno de los grupos parlamentarios.

El señor **MARSAL I FERRET** (abogado, profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona y miembro de Col·lectiu Praga): Muchas gracias, presidente.

Comparezco aquí en mi condición de miembro del Col·lectiu Praga de juristas académicos a favor del derecho a decidir y también de abogado en ejercicio, por tanto, intentaré combinar una intervención valorativa de la Ley mordaza o de la Ley de seguridad ciudadana y de la reforma que se propone con una valoración propositiva al mismo tiempo. Lo haré de forma muy breve porque entiendo que ya habrán tenido numerosas aportaciones, al menos durante esta mañana.

A nuestro entender, la concepción general de la seguridad ciudadana a preservar es la que garantiza —como dicen en su preámbulo tanto la ley actual como la propuesta que se hace— la plena efectividad

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 22

del ejercicio de los derechos fundamentales, con especial incidencia en la igualdad, porque son los colectivos más vulnerables los que se ven más afectados, los que ven más amenazados su seguridad por tener pocos recursos para defenderse ante las arbitrariedades de la Administración. Nuestra valoración de la actual ley es negativa en el sentido de que parte de una concepción represiva que ha sido utilizada para la neutralización del disidente o del diferente. Es una ley que ha generado inseguridad jurídica, es una ley que ha generado bastante indefensión, que ha sido utilizada casi torticeramente mediante una explosión de sanciones a ciudadanos fundamentadas únicamente en la presunción de veracidad de los agentes públicos, y que han sido ejecutadas por la ausencia de capacidad de los afectados para recurrir, que muchas veces se ven indefensos, o bien porque el esfuerzo necesario para recurrir supera al esfuerzo de pagar la multa y, por tanto, quedan impunes muchas sanciones que no tenían base alguna. Por tanto, nuestra conclusión es que valoramos muy positivamente que se promueva la modificación, la revisión íntegra de la Ley de seguridad ciudadana y la iniciativa presentada.

En este punto pasaríamos a realizar muy brevemente también algunas aportaciones concretas al debate, al articulado y a los temas que se tratan en esta ley. En relación con el derecho de manifestación, el de huelga y con la intervención que prevé la ley ante estos eventos, desde nuestro colectivo se pide prioridad para la garantía del ejercicio del derecho. La ley parece tener una perspectiva de previsión de actuación de disolución de manifestaciones o de previsión de actuación de represión de desórdenes, pero entendemos que se debiera establecer una explícita obligación, por ejemplo, en el ámbito de las manifestaciones de aislar aquellos elementos violentos que puedan aparecer en una manifestación para garantizar el ejercicio de los derechos de quienes se están manifestando pacíficamente. Desde este punto de vista, nos parecería de utilidad que se estableciera una obligación explícita hacia las administraciones públicas competentes de elaborar protocolos de actuación al respecto. No se trataría únicamente de garantizar la seguridad jurídica o de proteger el derecho a la manifestación de los manifestantes sino que entendemos que, incluso desde posiciones policiales, recibirían con especial gratitud el tener la seguridad jurídica de cuáles tienen que ser sus actuaciones exactamente ante determinados eventos para evitar ulteriores responsabilidades. Por tanto, nos parece necesaria la elaboración clara de protocolos de actuación que podrían establecerse en la ley, especialmente en relación con la gestión de las manifestaciones e incluso en relación con el uso de determinados materiales antidisturbios. Podríamos plantearnos la posibilidad de modificar esta ley para prohibir en todo el territorio español el uso de las pelotas de goma; sería de utilidad en el respeto al derecho a la manifestación y en la seguridad jurídica, tanto de manifestantes como de los servidores públicos que deben garantizar dichos derechos.

En relación con el punto específico —cuya supresión se pretende ahora— de las grabaciones de actuaciones policiales, considero que ha sido un punto polémico por la utilización que se ha hecho de esta potestad que daba la ley, incluso frente a actuaciones informativas del derecho a la libertad de prensa y de la libertad de información. Entendemos que podría utilizarse la reforma actual no únicamente para dejar de sancionar sino que, visto el rango orgánico de la ley, podría considerarse la posibilidad de establecer un derecho a la grabación de actuaciones policiales por parte de los periodistas. Habría que establecer límites para que quedase claro cuáles son las limitaciones del derecho a la información en este punto y para que no haya situaciones desagradables y restrictivas del derecho a la libertad de información; matices que podrían referirse, por ejemplo, a este derecho a grabar actuaciones policiales en espacios públicos; o que podrían referirse a la no interferencia en las operaciones policiales al no poner en riesgo las operaciones policiales, sobre todo aquellas que se realizan, por ejemplo, en condiciones de secreto. Por tanto, podríamos plantearnos no únicamente despenalizar sino aprovechar para integrar en el derecho a la libertad de información el derecho a la grabación de las actuaciones policiales. Podría extenderse incluso este derecho a otros posibles titulares, como, por ejemplo, a los destinatarios de la actuación policial de identificación o de la actuación policial de disolución de manifestaciones, es decir que los manifestantes puedan grabar la actuación policial, o aquellos que son identificados puedan grabar la actuación policial. No así otros destinatarios de actuaciones policiales; por ejemplo, podría distinguirse desde este punto de vista. Podrían establecerse también matices a esta posibilidad en el sentido de impedir evidentemente aquellas grabaciones que se utilizaran para impedir o desbarbolar la actuación policial, que se constatare que se esté utilizando esa grabación para organizar, digamos, algún tipo de disturbio. Por lo tanto, con matices.

La ley actual —aunque se suprime en la propuesta, y me sorprende— establecía también como finalidad garantizar la transparencia en el ejercicio de todas las potestades que se incluyen en la misma. Entendemos que esta transparencia debe ir también en la línea de elaborar una información pública de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 23

calidad sobre el ejercicio de las potestades que en ella se recogen. Porque difícil va a ser, por ejemplo, discernir si efectivamente se están realizando identificaciones por razones raciales, discriminatorias por tanto, si no disponemos de estadísticas, de números, de información sobre el global de las actuaciones. Difícilmente va a poderse discernir si existe una utilización torticera, desviada, de la ley para reprimir al disidente, para reprimir al que opina en contra, para reprimir al minoritario, si no disponemos de información de calidad. Por tanto, entendemos que debería establecerse una obligación de los poderes públicos, evidentemente con todas las garantías derivadas de la protección de datos y derivadas de la imposibilidad de recoger determinada información que vulnere la legislación vigente, de establecerse una obligación de elaborar información de calidad, de datos estadísticos, que sea transparente y que sea de utilización, por ejemplo, de esta Cámara, para valorar la actuación de la Administración en la ejecución de esta ley.

Aunque es un tema colateral, porque aparece para excluirse del ámbito de aplicación de esta ley pero luego aparece alguna referencia en la misma, también quisiera hablar de la cuestión de los símbolos en los espectáculos deportivos, por ejemplo. Entendemos que para la protección del derecho a la libertad de expresión puede aprovecharse, para intentar evitar las actuaciones arbitrarias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los agentes de seguridad privada que colaboran con las mismas en aplicación de la legislación específica contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, que se estableciera la prohibición de requisar o de impedir el acceso de determinados símbolos en los recintos deportivos, en los estadios, y que la entrada de estos símbolos únicamente pudiera impedirse en el caso de que dichos símbolos estén expresamente incluidos en el manual de simbología elaborado a tal efecto por la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo y la Intolerancia en el Deporte u organismo que la sustituya. Nosotros en el ejercicio de la abogacía nos hemos encontrado ante requisas arbitrarias de símbolos a la entrada de los recintos deportivos sin ningún viso de provocar —ni por los antecedentes existentes ni por las otras medidas de seguridad adoptadas durante la celebración de esos eventos deportivos— ningún género de incitación a la violencia —se debe requisar el símbolo del que incita a la violencia, no del que la recibe, no del que la puede provocar porque la recibe, porque entonces el problema lo tiene el otro—. Sería una buena fórmula para evitar la inseguridad jurídica en relación con la simbología que puede ostentarse en los eventos deportivos, que se aprovechara esta ley para introducir una enmienda que diga que solo puede impedirse aquello que está expresamente recogido en el manual de simbología que se elabora a tal efecto. Sería una aportación a la seguridad jurídica así como a la libertad de expresión.

Otra aportación que quisiera realizar es que en el caso, sobre todo, de que durante la elaboración de la ley se prevean competencias de carácter municipal —supongo que alguna parte del debate se dedicará a decidir cuáles son las sanciones que va a poder imponer un ente local o las comunidades autónomas—, que sus señorías consideraran la posibilidad de establecer sanciones alternativas, no únicamente sanciones pecuniarias; no únicamente la sustitución de las sanciones más graves teniendo en consideración el poder adquisitivo y la situación económica de los sancionados, sino que se pudiera establecer algún tipo de sustitución de las sanciones pecuniarias por otro tipo de cumplimiento de sanciones que fuera más propositivo, más positivo, más de aportación a la comunidad y establecer algún tipo de sanciones alternativas.

Por último, quisiera hacer dos observaciones estrictamente técnicas casi por deformación profesional más que por aportación de colectivo. En la disposición adicional sexto de la ley actual se relacionan los servicios cuya interrupción se puede considerar una vulneración de la ley. No sé si es un *numerus clausus* porque no se deja muy claro y se habla sobre todo de las centrales nucleares, del suministro de energía, etcétera. Aquí yo lo endurecería porque introduciría otro supuesto: me faltan los hospitales si hablamos de servicios esenciales para la comunidad. Asimismo, se propone una disposición adicional sexta bis añadida en relación con las manifestaciones espontáneas, aquellas para cuya realización los ciudadanos no pueden esperar por la premura de la respuesta necesaria ante cualquier evento. Me parece una buena aportación, pero eso me ha llevado a pensar que en los artículos que no se reforman de la ley —las disposiciones finales, creo— se especifica qué artículos tienen rango orgánico y qué artículos no lo tienen. Entiendo, por ejemplo, que esta disposición sexta bis debería declararse de rango orgánico y habrá que tener en cuenta en la elaboración de la ley otorgar rango orgánico o no a las disposiciones nuevas que se introduzcan o a los párrafos nuevos que se introduzcan en los artículos que se reforman.

Hasta aquí mi exposición, que les agradezco enormemente haber podido realizar.

Gracias.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 24

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias a usted, señor Marsal.

Comenzamos el turno de los grupos. En primer lugar, por el Grupo Parlamentario Mixto, señora Beitilarrangoitia.

La señora **BEITILARRANGOITIA LIZARRALDE**: Gracias, señor presidente.

Gracias, señor Marsal, por sus aportaciones. Además, ha introducido elementos que ninguna de las comparencias anteriores habían puesto sobre la mesa. Sí hay algunas de esas cuestiones que están en las enmiendas, porque insisto en que deberíamos haberles escuchado a todos ustedes antes del período de enmiendas y no *a posteriori*. Esto no es culpa suya, evidentemente; es de los aquí presentes, entre los que me incluyo yo, cómo no, como miembro de esta Comisión. Por tanto, tomamos nota y tendremos en cuenta todas las aportaciones que se están realizando en lo que nos queda por hacer, que es el debate sobre la ley, que no es poco, y el debate sobre todas las enmiendas que se han presentado.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario Vasco, señor Legarda.

El señor **LEGARDA URIARTE**: Muchas gracias, presidente.

Intervengo simplemente para agradecer la exposición del compareciente. Al menos en lo que respecta a este portavoz, la tendrá en cuenta y reflexionará sobre las posiciones que nos ha manifestado.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, señora Telechea i Lozano.

La señora **TELECHEA I LOZANO**: Gracias, presidente. *Bon dia, diputats i diputades.*

Gracias, señor Marsal, por haber comparecido la mañana de hoy y por las aportaciones que ha realizado a esta Comisión. Voy a ser muy breve porque la mayoría de las aportaciones que usted ha expresado esta mañana coinciden plenamente con las de nuestro grupo parlamentario. Si quiero hacer unas pequeñas puntualizaciones. Tenemos que tener en cuenta que la Ley de seguridad ciudadana es la más restrictiva de Europa y que varios organismos internacionales han alertado de esta restricción de derechos y libertades. Por tanto, en el inicio del trabajo de esta ponencia tenemos sobre todo que velar por esos derechos y libertades. Como usted ha comentado también, hay muchísimas sanciones. Los últimos datos que yo tengo es que hay ochenta multas diarias por hechos contra la libertad de expresión; cifra que no contempla las sanciones de comunidades autónomas como Cataluña, Navarra o Euskadi. Amnistía Internacional reclama que España incorpore un mecanismo independiente de investigación de abusos policiales, como ya lo han hecho Bélgica, Irlanda, Reino Unido y Noruega. Por parte de nuestro grupo el objetivo es garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas y que estos se puedan ejercer con libertad, sin miedo a ser reprimidos, sancionados o apaleados. En definitiva, el trabajo de reforma que iniciamos ahora debe ser concreto, sin abusar de conceptos jurídicos indeterminados ni genéricos, puesto que dificultan la definición del ámbito de aplicación de la ley y esto nos dejaría de nuevo ante una situación de indefensión frente a la norma.

Hago un llamamiento a todos los grupos para que en el trabajo que iniciamos ahora de ponencia garanticemos el cumplimiento de los principios esenciales para la protección de nuestros derechos, como la legalidad, la igualdad de trato, la no discriminación, la oportunidad, la proporcionalidad y la responsabilidad. Espero que estos trabajos que iniciamos ahora vayan en esta línea. Por último, ya que estamos hablando de derechos y libertades, sobre todo de la libertad de expresión, no puedo terminar sin hacer un recuerdo a nuestros presos y presas políticas y a nuestras exiliadas y exiliados, a quienes hace unos días se les notificaron unas acusaciones gravemente desproporcionadas.

Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, señor Gutiérrez.

El señor **GUTIÉRREZ VIVAS**: Muchísimas gracias, presidente.

Señor Marsal, agradezco sus comentarios, como no puede ser de otra manera, pero hay ciertas cosas que me cuesta trabajo entender. Creo que aquí todos estamos porque entendemos que la Ley 4/2015 es

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 25

una ley francamente mejorable, entre otras cosas porque también la sociedad evoluciona y, por tanto, las leyes hay que adecuarlas a la evolución de la sociedad. Entiendo que este es el espíritu que impregna esta Comisión y desde luego la ponencia de ley, pero, claro, decir que la Ley 4/2015 está diseñada para la neutralización del disidente a mí me parece un poco exagerado. No sé si nos podría usted ilustrar en qué casos considera que se ha neutralizado al disidente y en qué tipo de disidente piensa usted. No sé qué significa disidente. **(La señora vicepresidenta, Esteller Ruedas, ocupa la Presidencia)**. Estamos hablando de una ley de aplicación general en todo el territorio español, para todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, para todos los ciudadanos, y no sé cuál es el concepto de disidente que tiene usted. A mí me gustaría que nos lo explicara. Yo no entiendo que haya disidentes. Desde luego, la ley en ningún sitio menciona la palabra disidente. Por tanto, me gustaría que nos lo aclarara porque simplemente no lo he entendido.

Acerca de lo que usted ha comentado de los espectáculos deportivos, me sorprende que hable de los espectáculos deportivos. Creo que usted sabe perfectamente que hay una legislación deportiva internacional, que es la que los clubes se ven obligados a cumplir, bajo pena incluso de ser expulsados de las competiciones, y no acabo de entender muy bien a qué se refiere. Me pasa también con los espacios públicos, no sé hasta qué punto entiende usted cuál debe ser el uso de los espacios públicos y quién debe poner cosas en los espacios públicos o no, ¿quizá solamente algunos? **(Denegaciones)**. No, en todos ¿no? **(Asentimiento)**. O sea, el espacio público es de todos, comprende que es de todos. **(Asentimiento)**. Ah, vale, vale. Es que me había generado cierta duda sobre qué entiende usted por la defensa del espacio público y quién puede hacer determinadas cosas en espacios públicos o poner determinadas cosas en espacios públicos o quitar determinadas cosas de los espacios públicos. Simplemente si lo pudiera aclarar, muchísimas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señor Gutiérrez.  
Por el Grupo Socialista, tiene la palabra el señor Muñoz.

El señor **MUÑOZ GONZÁLEZ**: Gracias, señora presidenta.

Quiero agradecerle al compareciente su intervención. Nos parece que alguna reflexión podríamos sacar de ella para el trabajo que nos queda a partir de la celebración de estas comparecencias. Sin embargo, hay algunas otras cuestiones en las cuales lógicamente no vamos a coincidir, pero el ánimo de nuestro grupo es intentar buscar los mayores puntos de consenso. Voy a poner algún ejemplo. Se ha referido usted a la violación del artículo 20 de la Constitución y nuestro punto de partida es aquel recurso de inconstitucionalidad que en su momento se formuló contra el artículo 36.23 de la ley del año 2015. En el cuerpo de ese recurso hay unos puntos que creo que son puntos de encuentro. ¿Por qué nosotros interpusimos aquel recurso junto con otros grupos parlamentarios, la mayoría de los que conformaban entonces la oposición? Porque había una restricción previa administrativa y eso chocaba con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la del Tribunal Constitucional, sujetando esa autorización previa a su disfrute. Porque había también una censura previa desde el momento en que era necesaria la obtención de una autorización para informar, lo cual es una violación flagrante para nosotros de ese artículo 20 de la Constitución; porque había la incautación de material o la requisa del mismo sin una garantía judicial; porque había una inconcreción en el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de nuestra Constitución. Esa es la base, si avanzamos más a lo mejor iremos descolgando gente y si nos quedamos más atrás no habremos conseguido ni tan siquiera quitar el óbice de inconstitucionalidad que había.

Ese es un ejemplo, al menos desde nuestro punto de vista, sobre lo que debemos trabajar en esta ponencia y algunas otras cuestiones en las que podemos tener alguna coincidencia. Pero junto con todo esto que decimos, la contraparte es que hay que dar seguridad y certeza a la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y eso necesariamente no pasa por la violación de otros derechos, sino que pasa por la afirmación de los derechos porque esa es la forma en que ellos —entiendo— se verán más reconfortados, porque en el fondo no hay misión más noble para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos. Ese es el tono en el cual nosotros vamos a estar en esta ponencia, en esta iniciativa legislativa, porque nos parece que ahora sí es un momento oportuno para reponer aquellos derechos que fueron conculcados y para actualizar la ley, tanto la nuestra, la del año 1992, como la ley del año 2015. Nosotros creemos que en ese trabajo hay que intentar realizar esas afirmaciones que he hecho y es en el que nos vamos a emplear.

Muchas gracias.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 26

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señor Muñoz.  
Por el Grupo Popular, tiene la palabra la señora Vázquez.

La señora **VÁZQUEZ BLANCO**: Muchas gracias, señora presidenta.

Me estaba planteando si debía intervenir o no, ya que el compareciente no se ha ceñido a la cuestión de esta comparecencia, que es la reforma de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana. Lógicamente, cuando ha comenzado su intervención diciendo que él representaba el derecho a decidir, parece como si nosotros no representásemos ese derecho. Solo voy a coger un aspecto de lo que usted ha manifestado por respeto a lo que ha dicho en su intervención, y es cuando se ha referido a las infraestructuras críticas que podríamos incluir los hospitales. Vale, le cojo esa idea, pero respecto al resto no sé a qué ha venido. Sinceramente, nosotros llevamos aquí —sé que la proponente que le ha traído hoy a usted ha venido solo a esta comparecencia— desde ayer a las diez de la mañana escuchando con toda educación a muchísimos comparecientes que han hecho unas aportaciones brillantes. Unas nos gustarán más y otras nos gustarán menos a cada grupo parlamentario, pero, en todo caso, se han ceñido a esta ley.

Por irle diciendo algunas cosas, respecto a los símbolos, creo que se ha equivocado porque en esta ley solo se habla de espectáculos públicos en el artículo 27 y para nada hace referencia a ello. Es más, creo que banalizar el problema de meter en esta ley los símbolos cuando aquí se está hablando de peligro cierto, es que usted quería venir a contarnos la teoría de los símbolos o lo que a usted le interesara en ese momento y nos ha hablado de eso. En la Ley 4/2015 no se habla en ningún momento de símbolos.

Por otro lado, arranca su intervención refiriéndose a la concepción represiva para el disidente de esta ley. ¿Qué disidente? ¿De qué me está hablando? ¿Qué disidentes hay en España a los que se les está aplicando esta ley? Después la portavoz que le trae a usted dice: Ochenta sanciones al día contra la libertad de expresión. Eso es falso. No puede estar en el *Diario de Sesiones*. ¡Libertad de expresión! ¿No serán ochenta sanciones con arreglo a esta ley? ¿Pero qué libertad de expresión? ¿Pero qué disidencia? ¿De qué nos ha venido a hablar aquí, que estamos reformando una ley para intentar mejorarla?

Después me dice que hay que tener el derecho al acceso a las grabaciones de policías y guardias civiles. ¡Si ya les hemos visto! Ya les hemos visto encima de los coches de la Guardia Civil y cómo destrozaban los coches. Les hemos visto en toda España. Ya hemos visto cómo seguían a los niños de los policías y de los guardias civiles a los colegios y cómo les señalaban. ¡Si lo hemos visto! ¡Hemos visto esas grabaciones! Es más, queremos ver también las de ustedes. Hemos visto cómo se hacía un asedio al Parlamento catalán. ¿Está usted a favor de eso? ¿De esa gente a la que usted representa, el derecho a decidir? ¿Están a favor de lo que sucedió en el Parlamento de Cataluña? Hemos visto esas imágenes. Hemos visto cómo los *mossos* han tenido que hacer una carga policial para que, la primera vez, Artur Mas saliera en helicóptero y, la segunda vez, para que pudieran salir los parlamentarios que estaban dentro. ¡Pues claro que hemos visto todas esas imágenes! Bochornosas, por cierto. Muy bochornosas.

Por otro lado, me habla de las manifestaciones y del disidente. El disidente es al que señalan, el disidente son las más de tres mil empresas que se han tenido que ir de Cataluña y el disidente son los pobres turistas que ya no van allí porque están día tras día con manifestaciones tienen que cerrar los bares, los restaurantes y también los taxistas. Hace poco estuve en Cataluña dos veces y los pobres taxistas se quejaban. Esos sí que son realmente los disidentes de ustedes. Aquel autónomo que tiene que levantarse por las mañanas para trabajar y abrir su negocio sí que es el disidente al que ustedes tienen acorralado.

También me habla de las manifestaciones. ¿Qué opina usted de las manifestaciones simultáneas que cortan las carreteras, que colapsan las ciudades y que ponen a bebés y a ancianos en sillas de ruedas en las carreteras? ¿Me da usted su opinión? ¿Qué derecho tiene que prevalecer ese día? ¿El de la gente que quiere ir a trabajar y a los colegios o el de la gente que se utiliza para cortar carreteras de manera simultánea y sin previo aviso intentando colapsar las capitales de Cataluña? ¿Esas son las manifestaciones disidentes a las que usted hace referencia? Lo siento. Es más, no quería ni intervenir, pero, por respeto a tantos catalanes españoles que están allí aguantando esa disidencia opresora que ustedes ejercen sobre ellos, es por lo que he decidido intervenir. Siento mucho la falta de respeto que usted ha tenido hoy hacia nosotros, hacia los parlamentarios que nos estábamos tomando en serio este trabajo y que desde este momento, desde su intervención, lo dudo mucho.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señora Vázquez.  
Para cerrar la comparecencia, tiene la palabra el señor Marsal.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 27

El señor **MARSAL I FERRET** (abogado, profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona y miembro de «Col·lectiu Praga»): En primer lugar, no dudo de que ustedes hayan trabajado ni de que estén trabajando sobre la ley. Deberían también trabajar sobre las enmiendas, porque sí que hay una que habla de símbolos y de espectáculos deportivos. Por tanto, yo me he pronunciado con relación a enmiendas que están presentadas (**la señora Vázquez Blanco: No están en la ley**) o que no están en la ley, pero en las que se supone que ustedes están trabajando.

En segundo lugar, no me veo interpelado por su intervención, porque yo represento a un colectivo de juristas académicos y, por tanto, no nos dedicamos a algunas de las cosas que ustedes denuncian o han denunciado, incluso aunque algunas de ellas se refieran a fotografías que he visto que eran falsas o que estaban manipuladas. Por tanto, no tengo más que decir respecto de la intervención de la representante del Partido Popular.

Me han pedido la definición de disidente. Disidente es el que disiente y, por tanto, el que no está de acuerdo con las opiniones mayoritarias y, en la aplicación de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana actual, son los que reciben más sanciones por desobediencia a la autoridad, por faltas de respeto a las actuaciones policiales, etcétera. Evidentemente, el que no disiente se queda en casa y es bastante difícil que sea objeto de aplicación de la Ley de seguridad ciudadana. Por tanto, de eso estamos hablando, de que la calidad de las normas y la calidad de la democracia y de las libertades fundamentales se detectan en los casos difíciles y no en los casos fáciles de los que se quedan en el sofá de su casa.

Con relación a los espacios públicos, a los que ha hecho referencia el representante de Ciudadanos, quizá le sorprenda saber que yo tengo una posición un poco más matizada que la que usted me atribuye. Me han entrevistado en Catalunya Ràdio y he defendido el derecho de quitar determinadas cosas que se pongan en el espacio público, siempre que esto no sea en el marco de una confrontación personal en la que yo intente coaccionar el ejercicio de la libertad de otros. Pero una vez que se ha colocado una cosa, se quita y no pasa nada. Por tanto, entiendo que pueden colocarse y que pueden quitarse. Respecto a los espacios públicos ha habido un debate un tanto viciado, porque se ha intentado introducir el concepto de neutralidad del espacio público, que es el espacio de ejercicio de las libertades, no un espacio neutral. Si fuera neutral, no podrían celebrarse ni la Fiesta de la Rosa del PSC en un espacio público ni las procesiones de Semana Santa, pero no lo es, es el lugar de ejercicio de las libertades. Por cierto, me sorprende que la ley únicamente hable de pacífico uso del espacio público y no de libre uso del espacio público.

En cuanto a los espectáculos deportivos, de nuevo, es cierto que es un tema colateral a esta ley, de hecho en mi intervención lo he reconocido de forma expresa, pero también es cierto que se cita en la misma aunque sea para excluir su aplicación. También es cierto que existen enmiendas relativas a los símbolos y, por eso, he hecho referencia a la posibilidad de que, a la vista del rango orgánico de la ley y de que se trata este tema, se aproveche la ocasión para que no se haga un uso torticero de la Ley contra la violencia, el racismo y la intolerancia en el deporte y se reconozca que los símbolos que pacíficamente se manifiesten, sean los que sean, y que no promuevan a los que los portan a ejercer la violencia puedan introducirse en los espectáculos. Porque, al final, la persona que pone en riesgo la seguridad, la persona que pone en riesgo el espectáculo deportivo debe ser expulsada de ese espectáculo, porte el símbolo que porte, lleve el símbolo que lleve, como si lleva una camiseta del Madrid, del Barça, una bandera española o una estelada. El que genera un problema de seguridad debe ser expulsado del recinto y los otros no. Por tanto, esta es para mí la forma cabal de entender la libertad de expresión y la legislación relativa a espectáculos deportivos, que sí tiene un componente internacional que prohíbe la promoción de la violencia y la xenofobia, pero que se ha modificado en cuanto a la utilización de símbolos que tengan un componente de carácter político, para tolerarlos, siempre y cuando no generen esta violencia. Por tanto, de nuevo deberíamos adaptar nuestra posición a lo que sucede internacionalmente.

Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Muchas gracias, señor Marsal.

Acabamos esta comparecencia y en tres minutos daremos entrada al siguiente compareciente.  
**(Pausa).**

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 28

### — DEL SEÑOR NAVARRO IBÁÑEZ (PLATAFORMA SOCIAL POLICÍAS LOCALES). (Número de expediente 219/001464).

La señora **PRESIDENTA**: Comenzamos la comparecencia del señor Navarro Ibáñez, secretario de organización y coordinación de la Plataforma Social Policías Locales, que ha venido acompañado de cuatro personas a las que agradecemos también su presencia.

Tiene la palabra el señor Navarro por un tiempo de veinte minutos.

El señor **NAVARRO IBÁÑEZ** (Plataforma Social Policías Locales): Buenos días, señora presidenta, señora letrada, señorías.

Lo primero, como bien ha dicho la señora presidenta, mi nombre es José Navarro Ibáñez, vengo en representación de la Plataforma Social Policías Locales de España, en la que estamos afiliados unos veintidós mil compañeros. Tenemos representación en todo el territorio español, donde, como bien saben, estamos censados unos sesenta mil policías locales que desempañamos funciones de seguridad ciudadana. Nuestra ponencia va enfocada ahora mismo a las funciones que desempeña la Policía local en materia de seguridad ciudadana, porque creemos que no viene recogida en la Ley 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y no se ajusta exactamente a las funciones que desempeñamos hoy en día los policías locales.

Dicho esto, como al desempeñar nuestra labor policial en la calle también estamos aplicando la Ley 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, creemos que la inseguridad jurídica en la que se pueden mover las policías locales tiene que tenerse en cuenta, de producirse una modificación de esta ley o bien si se hace otra nueva ley referente a la de seguridad ciudadana. Creemos que las policías locales tendríamos que quedar más recogidas en dicha ley en lo referente a esas materias, porque a día de hoy somos los que en muchísimos casos aplicamos la normativa, pero actualmente no sucede ni en la Ley 4/2015 ni en la Ley 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Antes de comenzar con la exposición relativa a la Ley orgánica 4/2015, queremos agradecer a los grupos parlamentarios que por primera vez den voz a las policías locales de España en una Comisión tan importante como esta para que podamos expresar y plantear nuestras propuestas y nuestras reivindicaciones como policías locales. Desde la PSPL queremos comenzar diciendo que hemos estudiado en profundidad tanto la mencionada ley y las dos proposiciones presentadas, una por el Grupo Parlamentario Vasco y otra por el Grupo Parlamentario Socialista, como todas las enmiendas de las que hemos tenido conocimiento a través de los boletines de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, números 65-4, de 8 de marzo de 2018, y 79-4, de 14 de marzo de 2018.

En primer lugar, sobre la Ley 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, hemos de decir que en ningún momento estamos de acuerdo con la definición que le dan algunas personas e incluso grupos parlamentarios: la famosa Ley mordaza. Nosotros no compartimos esa definición, sino que, todo lo contrario, creemos que es una ley que recoge muchos requisitos y circunstancias que antes de la entrada en vigor de la misma no venían contempladas en ninguna otra norma, o no de manera tan explícita. Por tanto, con la entrada en vigor de la citada ley se reforzaba el trabajo policial, el cual hasta ese momento se encontraba en muchas situaciones en un vacío legal interpretable y en una inseguridad jurídica muy importante. Por ende, en ningún caso beneficiaba el buen desarrollo de la tarea de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ni a la ciudadanía. Asimismo, esta es una ley que creemos que garantiza todos los derechos y libertades de los ciudadanos en todo su articulado hasta que judicialmente se diga lo contrario, algo de lo que nosotros, a fecha de hoy, no tenemos conocimiento. Por supuesto, puede ser mejorable, pero siempre partiendo, desde nuestro punto de vista, de la redacción y aplicación de la actual ley.

En segundo lugar, desde la plataforma hemos estudiado detalladamente y valorado todas y cada una de las enmiendas presentadas, como hemos dicho anteriormente, a las dos proposiciones, y nuestra opinión sobre las mismas es que estamos en total acuerdo con las enmiendas presentadas, como queda reflejado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, número 65-4, por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, desde la número 2 hasta la 31, las cuales consideramos que suponen mejoras técnicas muy considerables. Quiero decir también que estamos en total desacuerdo con las enmiendas presentadas a la proposición de ley por los grupos parlamentarios Mixto, Esquerra Republicana y Confederación de Unidos Podemos, ya que, desde nuestro punto de vista, no aportan ninguna mejora técnica.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 29

Respecto a las enmiendas presentadas y publicadas en el *Boletín de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, número 79-4, de 14 de marzo de 2018, estamos de acuerdo con las presentadas por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, desde la número 60 hasta la 74 y desde la 77 a la 92, las cuales consideramos suponen mejoras técnicas muy importantes. Una de ellas es, por ejemplo, especificar los fines de esta ley, cosa que en la proposición ni siquiera viene reflejada. Las aportaciones benefician el trabajo policial, respetan todos los derechos y libertades de los ciudadanos, diferencian entre el derecho administrativo y penal, cosa que para nosotros también es muy importante porque creemos que se están mezclando términos jurídicos en lo penal, cuando aquí estamos hablando de una ley que es más administrativa que penal.

Nos gustaría resaltar la enmienda 66, puesto que vemos que tiene una especial relevancia para el desempeño de la labor policial, ya que, como hemos comprobado, por desgracia, en los últimos tiempos, estamos asistiendo a la utilización con fines delictivos de las viviendas y otras edificaciones ocupadas. En el caso dramático de los atentados de Barcelona y Cambrils, los terroristas utilizaron viviendas ocupadas. Para evitar cualquier tipo de dudas y aportar, por lo tanto, seguridad a la labor policial, entendemos conveniente que debe quedar suficientemente claro, por un lado, que las viviendas y otras edificaciones que no constituyen domicilio no pueden beneficiarse de la garantía constitucional de la inviolabilidad y, por otro, que las fuerzas policiales pueden intervenir procediendo a la entrada y registro e identificación para prevenir la comisión de delitos y, en consecuencia, impedir que se puedan consumir. Esta enmienda nosotros la vamos a proponer también más adelante para que sea incluida en la modificación de la Ley 4/2015. Nos parece una enmienda muy acertada por parte del Grupo Ciudadanos para que podamos efectuar la entrada y registro de viviendas y edificaciones que no tengan la consideración de domicilio.

Estamos de acuerdo con las enmiendas presentadas por el Grupo Popular números 168, 169, 170, 174 y 175, pues aportan una mejora técnica a esta proposición. Igualmente, estamos totalmente de acuerdo con las enmiendas 171, 172, 173 y de la 175 a la 184 —solo las enumero para no alargarme demasiado—, ya que con ellas se propone mantener el texto de la ley vigente. Sin embargo, estamos en total desacuerdo con las más de cien enmiendas presentadas a esta proposición de ley por los grupos parlamentarios Mixto, Esquerra Republicana y Confederal de Unidos Podemos, ya que, desde nuestro punto de vista, no aportan ninguna mejora técnica sino todo lo contrario. ¿Y por qué decimos esto? Como han podido comprobar, en ambas proposiciones nos oponemos o estamos en total desacuerdo con las enmiendas de estos grupos parlamentarios por los motivos que vamos a exponerles ahora mismo, entre otros muchos: porque proponen que desaparezca la sanción por insultar a los agentes, porque proponen que desaparezca la negativa a identificarse, porque quitan la posibilidad del uso de las cámaras de videovigilancia y porque facilitan que se puedan tomar imágenes de los agentes con el riesgo que eso conlleva. Nosotros no podemos dejar de expresar nuestro rechazo absoluto y de forma contundente con el texto que consta en muchas enmiendas, con las cuales las personas que las presentan dan a entender que así podrían terminar con el siguiente motivo: que los agentes puedan desarrollar su labor policial de una forma arbitraria, generalizando peligrosamente y poniendo en tela de juicio la profesionalidad de los mismos., hecho que consideramos de especial gravedad. En las enmiendas tampoco se hace mención a que los agentes de la autoridad tienen la presunción de veracidad cuando están desarrollando su labor policial.

Tras lo expuesto, no nos parece que ninguna de las dos proposiciones de ley que se han presentado por parte del Grupo Parlamentario Vasco y del Grupo Socialista mejoren la ley vigente, en primer lugar, porque se recorta el articulado de la ley de 54 a 39 artículos, lo cual conlleva la pérdida de puntos muy sustanciales que constan en la ley actual; también se reducen las infracciones y disminuye la graduación en algunos casos. No vemos los fines de la citada ley —el artículo que hace mención a los establecimientos e instalaciones obligados a adoptar medidas de seguridad, etcétera—, entendiendo que lo que se aporta en ambas proposiciones de ley desde nuestro punto de vista es: beneficiar a los infractores, entorpecer el desarrollo de la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, crear más trámite administrativo y burocrático para cualquier actuación policial, disminuir y rebajar las cuantías de las sanciones, la desaparición de varias obligaciones y derechos del titular del documento nacional de identidad, la desaparición de competencias sobre el pasaporte, crear un estado de ambigüedad, que la norma sea interpretable y abstracta; en definitiva, retroceder en materia de seguridad ciudadana y de garantías y libertades de los ciudadanos. Por todo esto, desde PSPL solo podemos decir que estamos en contra de ambas proposiciones de ley.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 30

Una vez dada nuestra opinión sobre ambas proposiciones, entramos en la valoración directa de la Ley 4/2015, que ya dijimos desde el principio que para nosotros es la más completa y la que mejor se adapta a la labor policial, al desarrollo de la normal convivencia de los ciudadanos que, en definitiva, es a lo que nos debemos. Desde nuestra plataforma estamos convencidos de que la actual ley en materia de seguridad ciudadana garantiza en mayor medida los derechos y libertades reconocidos y amparados en la Constitución para que puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía. Seguridad y libertad son dos conceptos que van unidos para que una sociedad democrática tenga un buen funcionamiento, y ambos, en nuestra opinión, vienen recogidos en la actual ley.

Como sabemos, también se recogen y regulan unos fines de los poderes públicos y su ámbito de aplicación. Por primera vez se recogen, por ejemplo, los registros corporales externos; se autoriza al uso de videovigilancia; se recogen infracciones que antes quedaban en nada, como los insultos a los agentes de la autoridad o el uso no autorizado de imágenes de los agentes; se regulan las obligaciones y derechos del titular del documento nacional de identidad; se regula el control administrativo sobre armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos. Se recogían una serie de situaciones y circunstancias que con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley no tenían mucho soporte legal y creaban una inseguridad jurídica muy importante, dejando en un vacío a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a la hora de proceder a su labor diaria como policías.

Creemos que se podría ampliar y mejorar la ley de 2015 —por supuesto, todo es mejorable— con cuestiones tan importantes como, a modo de ejemplo: en el artículo 15, introduciendo —no me voy a volver a referir a la enmienda 66 del Grupo Ciudadanos, relativa a que las viviendas y las edificaciones ocupadas no se consideren domicilios— la enmienda de Ciudadanos en la actual ley; disminuyendo los trámites administrativos en temas relacionados con los registros corporales; incrementando el grado de la infracción en el caso de porte de armas prohibidas; incrementando el grado de la infracción en caso de desobediencia o insulto a los agentes de la autoridad en el desempeño de sus funciones, sobre todo en caso de reincidencia que evidencie claramente comportamiento antisocial y comunitario; incrementando el grado de infracción en manifestaciones sin autorización; en definitiva, incrementando la cobertura y garantía en la actuación de todo lo relacionado con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y con la adaptación de la normativa que ha sido modificada, y aún consta la no vigente en la actual ley, como, por ejemplo, la Ley de Procedimiento Administrativo Común. También queremos decir que, en referencia al artículo 32, sobre el órgano competente, se deberían reducir las competencias de los alcaldes en materia de sanciones, puesto que cada día los ayuntamientos carecen de más personal, lo que hace que algunas sanciones se puedan quedar sin tramitar por falta de personal y la gran carga de trabajo administrativo que sufren los funcionarios locales. De esta forma se podría evitar que el infractor quedara impune y que considerara que se pueden cometer infracciones de manera gratuita.

La conclusión de todo esto por parte de PSPL es que, por todo lo expuesto y dicho, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana vigente es la que mejor se adapta al buen desarrollo y desempeño de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e igualmente respeta los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente para que puedan ser ejercidos libremente, como no puede ser de otra forma. Consideramos que es mejorable en algunas cuestiones y puntos como los que hemos aportado desde esta plataforma y seguro que algunos más que ayudarían a un mejor desarrollo de la misma. Pero decimos de forma rotunda, desde nuestra humilde opinión, que ninguna de las dos proposiciones que hay para cambiar la ley actual mejora la vigente, sobre todo en su aplicación ejecutiva por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, puesto que reducen garantías a los que deben velar por su cumplimiento, que no son otros que los policías. Por tanto, desde PSPL optamos y pedimos que se mantenga la ley actual introduciendo las mejoras propuestas y consideraciones realizadas por esta plataforma y el resto de organizaciones y grupos parlamentarios que se sumen y hagan más eficaz la ley, y que no se tengan en cuenta las que vengán a beneficiar al infractor en perjuicio de los encargados de velar por los derechos y libertades de la ciudadanía, como son los poderes públicos y los miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Antes de finalizar —concluyo en un par de minutos—, queremos que tengan ustedes en cuenta una cosa. Esto, más que referirse a la ponencia, tiene que ver con lo que nosotros estamos sufriendo en nuestra vida diaria, en nuestra labor cotidiana en la calle. Seguro que lo tienen en cuenta, pero no viene nunca mal nunca recordarlo. A la hora de modificar o implantar otra ley diferente a la que estamos analizando en esta Comisión, queremos que valoren la situación actual que estamos sufriendo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los encargados de mantener la paz y la convivencia, sin diferencias entre los que

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 31

tenemos el mismo cometido aunque tengamos distinto uniforme, que es velar y proteger a todas las personas. Pero nos preguntamos: ¿Quién nos protege a nosotros? Esa es la pregunta que nos hacemos muchos de los policías y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ustedes, como poderes públicos, son los encargados de darnos esa protección, son los encargados de protegernos y velar por nosotros. No se puede tolerar lo que está sucediendo en la valla de Ceuta y Melilla: compañeros quemados con cal viva, agredidos con cuchillos; agentes —como vemos todos los días en las noticias y las que no salen en prensa— asesinados, muertos en acto de servicio, agredidos y continuos intentos de atropello por parte de delincuentes. Eso no lo podemos tolerar y tienen que valorarlo a la hora de hacer cualquier modificación o cualquier ley que, como la Ley 4/2015, se ocupe de la protección de la seguridad ciudadana. Sabemos que muchos de los hechos expuestos vienen tipificados ya en el Código Penal, pero queríamos decirles a todos ustedes los riesgos a los que nos exponemos diariamente, para que lo tengan en cuenta —como hemos dicho— a la hora de modificar esta ley o implantar una nueva. Les exigimos como poderes públicos —y permítannos la palabra exigir— que nos protejan, para que nosotros podamos protegerles igualmente a ustedes y al resto de la ciudadanía. También queremos mostrar toda nuestra indignación hacia quien se plantea, tan solo por un momento, que se pueda beneficiar al infractor ante los agentes de la ley.

Por último, aun sabiendo —como ya les he mencionado— que no es el debate en esta Comisión, pero no menos importante para nosotros y esperamos que para ustedes tampoco, permítanme decirles que les instamos desde aquí, donde están representados todos los grupos —si no es así, también les llegaré— a que se inicien los trámites para el reconocimiento como profesión de riesgo a la profesión de policía local. Deben plantearse cuestiones como la modificación de la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que viene al hilo de lo que comentábamos al inicio de esta comparecencia. Creemos que el artículo 53 de esa ley, que recoge las funciones de la Policía local, no se adapta a día de hoy, para nada, a las circunstancias actuales y a las funciones y desempeños que tenemos las policías locales. De hecho, ni siquiera se nos recoge en materia de seguridad ciudadana y la estamos aplicando continuamente. Queremos modificar una ley, cuando creemos que habría que empezar con la modificación de la 2/1986, recoger nuestras peticiones y hacer una modificación o una nueva ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en la que vengan reflejadas las policías locales, teniendo una seguridad jurídica a la hora de desempeñar nuestra labor que a día de hoy no tenemos.

No quiero robarles más tiempo del que nos han otorgado. Quiero volver a agradecerles el tiempo que nos han dedicado, la voz que nos han dado y, por supuesto, muchísimas gracias por su atención. Muchas gracias a todos. **(Aplausos)**.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Muchas gracias, señor Navarro.

Iniciamos el turno de los grupos parlamentarios. Por el Grupo Mixto, tiene la palabra la señora Beitialarrangoitia.

La señora **BEITIALARRANGOITIA LIZARRALDE**: Muchas gracias, señora presidenta. Gracias, señor Navarro.

Es obvio que usted y yo no compartimos el mismo punto de vista, pero hay que escuchar todas las opiniones y, por tanto, yo le agradezco su comparecencia. Para nosotros es evidente que esta ley vulnera derechos fundamentales. Usted ha venido aquí a hacer apología de la misma; me atrevo a decir que incluso ha dado una visión más regresiva aún que la propia ley, que no comparto en absoluto. Ha hecho usted una asociación de ideas en muchas cuestiones que tampoco comparto. Por fortuna, en el mundo actualmente hay visiones mucho más progresistas y abiertas que buscan de otra manera compaginar seguridad y libertades, porque de la manera en la que usted las ha relacionado creo que son incompatibles. Yo también conozco de cerca la realidad de las policías locales; hay policías locales que tienen una visión muy diferente a la suya sobre la ley. Tenemos derecho a discrepar usted y yo, ambos. A nosotros nos toca ahora debatir esta ley y, desde luego —me va a permitir que se lo diga con todo el respeto—, espero que el texto final difiera mucho de lo que usted busca y se acerque más a lo que buscamos otros. Yo le acepto la discrepancia, le acepto su punto de vista pero, con toda sinceridad, le doy también mi punto de vista, además de agradecerle su comparecencia.

Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Muchas gracias.

Por el Grupo Vasco, tiene la palabra el señor Legarda.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 32

El señor **LEGARDA URIARTE**: Muchas gracias, presidenta.

Muy brevemente, quiero agradecer al representante de la Plataforma Social de Policías Locales sus valoraciones sobre las proposiciones y sobre el texto de la actual ley. Las tomaremos en consideración, en la medida que estimemos, en los trabajos de la ponencia.

Muchas gracias, presidenta. Muchas gracias también a los comparecientes.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señor Legarda.

Por el Grupo de Esquerra Republicana, tiene la palabra la señora Telechea.

La señora **TELECHEA I LOZANO**: Gracias, presidenta.

En primer lugar, quiero agradecer al señor Navarro su comparecencia en el día de hoy, su exposición, si bien nuestro grupo no comparte su opinión. En su comparecencia he visto que ha hecho un exhaustivo trabajo de revisión de todas las enmiendas, lo que es muy loable, puesto que hay algunos grupos que no lo han trabajado de la misma manera. Por tanto, se agradece el trabajo riguroso de conocer las enmiendas que han presentado todos los grupos, estando de acuerdo o no, porque hay que respetar la libertad de opinión, evidentemente. Le agradezco su intervención.

Muchas gracias.

La señora **VIPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señora Telechea.

Por el Grupo Ciudadanos, tiene la palabra el señor Gutiérrez.

El señor **GUTIÉRREZ VIVAS**: Gracias, presidenta.

Señor Navarro, gracias por sus aportaciones, gracias por su intervención y, desde luego, por su presencia hoy aquí, en esta Comisión. Nosotros creemos que es importante que al menos la voz de las policías locales sea escuchada, porque creo que pocas veces han tenido la posibilidad de ofrecer su punto de vista respecto de leyes que al final les atañen de forma importante, puesto que es un colectivo muy numeroso de profesionales que trabaja en la calle, que, como usted bien ha dicho, acaban ocupándose de la seguridad ciudadana, acaban aplicando la ley y a los que, sin embargo, nunca se les ha dado oportunidad de decirlo. En ese sentido, quisiera agradecerle, además, lo detallado de su exposición en cuanto al trabajo que, evidentemente, se han tomado de leer todas las enmiendas a las dos proposiciones de ley, cosa que estoy convencido de que no todo el mundo ha hecho, y me refiero a otras personas que han participado, a otros ponentes. En todo caso, es de agradecer lo preciso que ha sido porque eso es parte de lo que uno viene a hacer, en definitiva, a decir lo que a uno le parece bien o le parece mal.

Recogemos el guante en cuanto al tema de la protección, al que usted ha hecho mención. Este grupo parlamentario también es consciente de que el papel de las policías locales está muy muy poco definido tanto en la Ley de seguridad ciudadana como, por supuesto, en la Ley 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, donde apenas les dedican dos artículos, cuando el papel de las policías locales se está mostrando y se va a mostrar cada vez más importante precisamente en el ejercicio y en la protección de los derechos de los ciudadanos que, al final, es de lo que trata la ley. Hay otra comisión para eso, la Comisión del Modelo Policial del siglo XXI, donde están compareciendo otros compañeros suyos para hablar sobre este tema y para discutirlo. Pero centrándonos en la Ley 4/2015, que es en lo que estamos ahora, simplemente quiero agradecerle su punto de vista y el trabajo de estudio de todas las enmiendas que han hecho. Como no puede ser de otra manera, nuestro grupo parlamentario intentará llevar adelante todas las recomendaciones que usted nos ha mencionado. Asimismo, quiero agradecer su presencia a todos sus compañeros que le han acompañado en el día de hoy, porque creo que es un ejercicio muy importante que la sociedad y, por tanto, sus representantes también vengan al Congreso de los Diputados a participar, a ser partícipes y colaborar en la redacción de las leyes, que es el trabajo que, al final, concierne a todos los ciudadanos.

Muchísimas gracias.

La señora **VIPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señor Gutiérrez.

Por el Grupo de Podemos, tiene la palabra el señor Santos.

El señor **SANTOS ITOIZ**: Gracias, señora presidenta.

En primer lugar, es obligado, como no puede ser de otra manera, dar las gracias al señor Navarro no solo por su comparecencia, sino también por el trabajo que supone prepararla y exponer un punto de vista que, si me permite, y en uso, asimismo, de la libertad de expresión de este grupo, dista mucho de ser

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 33

técnico, y es lógico porque usted ha hecho una valoración, si me lo permite, de parte en todos los complejos intereses y cuestiones que afectan a esta Ley de seguridad ciudadana que nosotros sí calificamos como Ley mordaza, lo que determina cuál es nuestra posición en este sentido. Por lo tanto, admitimos perfectamente su posición, que nosotros encajamos como la posición de una parte que, en nuestra opinión, no ha tenido en cuenta otros factores que tienen que ver con la seguridad ciudadana u otras maneras de entenderla que no sea bajo el estricto prisma de la sanción y el control. En definitiva, es verdad que eso existe, que debe ser escuchado y como tal lo aceptamos. Simplemente, le queremos manifestar que, desde nuestra posición, tenemos en la actualidad un modelo de seguridad que nos preocupa profundamente y que tenemos un modelo de actuación policial totalmente diferente al que usted ha expuesto. En ese sentido, es comprensible que ustedes no valoren las enmiendas que nuestro grupo ha planteado, porque evidentemente no hay diálogo posible entre dos afirmaciones, una omnicomprensiva, que es la que pretende nuestro grupo, y otra que, como he reiterado en un par de ocasiones, es parcial, como es la de su colectivo.

Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señor Santos. Por el Grupo Socialista, tiene la palabra el señor Muñoz.

El señor **MUÑOZ GONZÁLEZ**: Gracias, presidenta.

Gracias, en primer lugar, al interviniente, porque ha hecho una exposición prolija en algunos de los aspectos a los que luego me referiré, así como también a aquellos compañeros suyos que le han acompañado hoy en esta comparecencia, en el trámite que estamos siguiendo en relación con las dos proposiciones de ley de reforma de la Ley de seguridad ciudadana. Nosotros reconocemos, valoramos y hemos mantenido siempre diversas reuniones con el colectivo al que usted representa, tanto en nuestras etapas de Gobierno como en nuestras etapas de oposición, pero permítame que le indique algunas cuestiones que debo referirle desde esa lealtad que hemos mantenido siempre con su colectivo.

La Comisión en la que nos encontramos es aquella que viene a trabajar sobre la modificación de la Ley de seguridad ciudadana. Una parte importante de sus afirmaciones se han circunscrito a otra Comisión —que es de estudio, y a la cual ustedes estarán invitados a participar por cualquiera de los grupos que se lo soliciten, sin ninguna duda, porque es fundamental su aportación a la misma—, que es aquella que tiene que ver con la Comisión para el estudio del modelo policial del siglo XXI, que es precisamente la que ha de procurar la reforma de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y que hace una mención exigua, fuera ya de todo contexto, en relación con lo que es la moderna Policía local, en el artículo 53. Ese ámbito tan constreñido en el que quedan ustedes incluidos debe ser estudiado dentro de esa Comisión, porque tiene que visualizarse en aquella ley —no quizá en esta, por lo que luego diré— la labor que ustedes vienen desarrollando.

Aquí estamos hablando de la contraparte, de la Ley de protección de la seguridad ciudadana. En este sentido, tengo que indicarle algunas cuestiones, sabiendo, como le digo, el compromiso con las que son sus justas reivindicaciones —que lo tienen— y con su necesidad de tener ese reconocimiento legal —al menos por nuestra parte— en la modificación que, a partir de los trabajos de esa Comisión de estudio, se proponga a la Ley Orgánica 2/1986.

Decía usted gráficamente: estamos en contra de la denominación de esta norma, de la ley del año 2015, como Ley mordaza. Llámela usted como quiera, pero es una ley que establece una sanción en el artículo 36.23 a la libertad de expresión, de plano e inconstitucional para nuestro grupo y para la mayoría de los grupos que presentamos ese recurso, grupos tan variopintos como Izquierda Unida o Unión Progreso y Democracia, una ley que crea restricciones administrativas a la libertad de prensa, que necesita autorización en una suerte de censura previa, que significa la posibilidad de incautar material, es decir, un secuestro sin garantía judicial, o que utiliza vericuetos que van contra principios tan importantes como la seguridad jurídica a través de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados. Mire, esa no es la mejor forma de proteger la labor legítima de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre los cuales están, por supuesto, las policías locales.

¿Cómo hay que hacerlo? De forma que no se infrinja la Constitución, y para eso hemos propuesto una iniciativa legislativa en ese sentido. ¿Qué bienes hay que proteger? Clarísimamente, aquellos que incluso se reflejan en el propio texto del artículo al que me he referido. Hay que proteger y preservar la seguridad del policía, de su familia, de su entorno; claro, eso hay que hacerlo. Otra cosa es que para hacerlo haya que infringir la Constitución. Esa es la diferencia de nuestro planteamiento, por lo que discrepamos junto

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 34

con otras muchas fuerzas políticas de derecha y de izquierda en su momento y por lo que se interpuso un recurso de amparo constitucional. Eso no desdice nada la labor que tenemos que hacer en estas iniciativas.

La labor que el colectivo de la Policía local u otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado desarrollaron se hizo durante la mayor parte de la historia democrática de nuestro país con la cobertura de la Ley 1/1992, que les permitió desarrollarla. No olvidemos que esa labor consiste en el ejercicio de la garantía de los derechos y las libertades de los ciudadanos y que se ha desarrollado perfectamente. ¿Era necesaria esa ley? Esa es la parte que nosotros políticamente rebatimos. No tenemos que rebatirle a usted porque usted tendrá su planteamiento, pero políticamente lo rebatimos aquí. ¿Por qué? Porque pensamos que no era necesaria una modificación tan intensiva en el ejercicio de los derechos y en la limitación y constreñimiento de los mismos. Entiendo que le puede hablar con más afecto el diputado representante del Grupo Parlamentario Ciudadanos porque usted ha fijado posición aquí a favor de todas sus enmiendas, pero yo también le digo con afecto —aunque entiendo que no nos tenga usted el mismo— que me parece que no es justo dejar caer en esta Comisión hacia un partido que lleva tantos años ejerciendo la labor de gobierno que hacemos una proposición de ley para beneficiar a los infractores. Creo que eso no es razonable. Nosotros hemos hecho una proposición de ley de creación de un nuevo texto de la Ley de seguridad ciudadana para garantizar que el libre ejercicio de los derechos no sea vulnerado con normas que son inconstitucionales, como las que se recogen en la ley del año 2015.

Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señor Muñoz.  
Por el Grupo Popular, tiene la palabra el señor Martín-Toledano.

El señor **MARTÍN-TOLEDANO SUÁREZ**: Muchas gracias, señora presidenta.

Señor Navarro, muchas gracias por comparecer y muchas gracias también a sus compañeros de plataforma que le acompañan. Quiero decirle que a nuestro grupo le parece muy interesante que representantes de la Policía local vengan a darnos su opinión sobre esta materia y sobre cualquier otra.

Voy a empezar por lo último que usted ha dicho. Efectivamente, la Policía local está desarrollando funciones y competencias que cuando se regularon en el año 1983 no se entendió que las debería desarrollar. Por tanto, la legislación debe ser actualizada y adaptada a la realidad que se está produciendo. Yo fui alcalde desde el año 1991 a 2003. Cuando empecé de alcalde, la Guardia Civil casi no quería colaboración en los pueblos, pero cuando me marché había una colaboración expresa, continua y requerida por la propia Guardia Civil, que valoraba la profesionalidad cada vez mayor de los policías locales. Por tanto, creo que es necesario el reconocimiento a su labor y hacer esta precisión. También es necesaria la consideración de profesión de riesgo para el colectivo y la Comisión de Interior es absolutamente competente para estudiar modificaciones legales en ese marco que usted nos ha planteado. El hecho de que exista una Comisión para el estudio del modelo policial del siglo XXI no quiere decir que no se puedan proponer modificaciones legales en esta Comisión de Interior, que es la que tiene esa competencia marcada.

Su valoración positiva de la ley yo la comparto. Es una ley que creo que es positiva. Puede tener algún defecto que hay que corregir o quizá hay que hacer alguna precisión para dar más seguridad jurídica tanto a las personas que ejercen sus derechos constitucionales como a las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, policías de todo tipo, que tienen que aplicarla para que la aplicación de la ley y un bien superior evidente, que es el ejercicio de los derechos constitucionales, puedan encajar de la mejor manera posible.

Su opinión ha sido rebatida. Es evidente que quien considera que esta ley debe ser derogada y es muy mala, no va a estar de acuerdo con su opinión. Ayer tuvimos la comparecencia del representante de las asociaciones de Guardia Civil y ahora de un representante importante del colectivo de policías locales, y yo estoy apreciando que hay una preocupación, hay un cierto temor en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de que la modificación de la ley pueda implicar una desprotección en el ejercicio profesional de su actividad. Creo que los legisladores tenemos que velar por la protección del ejercicio profesional de los trabajadores de la seguridad pública. Eso no quiere decir en ningún caso que se esté fomentando la limitación de derechos constitucionales, el derecho de protesta, de manifestación o el derecho de información, ni mucho menos.

Usted se ha leído todas las enmiendas y las ha trabajado, y en el tono de muchas de ellas —a lo mejor cuando se plasmen las modificaciones el tono no aparece y no quede mal el acuerdo al que lleguemos—

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 35

subyace una desconfianza evidente hacia el trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las policías, subyace una interpretación de que cualquier potestad de la policía va a ser ejercida de forma que viole los derechos constitucionales de los ciudadanos y que se va a producir arbitrariedad. Yo creo que eso, por respeto a los derechos de las propias policías, tendrá que ser en todo caso después; si hay una arbitrariedad, habrá que sancionarla cuando se produzca. Yo no creo que de la lectura de la ley y del trabajo de una policía democrática como la que tenemos en España pueda deducirse que se van a producir arbitrariedades que limiten y perturben los derechos constitucionales.

Estoy abierto como miembro de un grupo a escuchar a todos los que han comparecido y a llevar a cabo un trabajo sincero en la ponencia para hacer la mejor ley posible que garantice los derechos de los ciudadanos, los derechos constitucionales, y al mismo tiempo un ejercicio correcto de las personas a las que nosotros, como parlamentarios, como legisladores, encomendamos que apliquen las leyes y que garanticen por ejemplo el derecho de manifestación, que también lo protege la policía, no va la policía a impedir el derecho de manifestación, muchas veces va a proteger que se pueda ejercer libremente y sin interferencias el derecho a manifestación. Hoy hemos tenido un catedrático que ha dicho que una gran manifestación pacífica y muy importante fue reventada por un grupo de cien rebeldes, un grupo de cien personas que fueron a crear violencia, y que eso desactivó la importancia de esa protesta. Pues yo creo que la policía tiene que velar por el derecho de manifestación de los ciudadanos, pero evidentemente no se puede consentir que en el ejercicio laboral de su profesión puedan ser insultados, vejados, golpeados, grabados fuera de lo que es el derecho a la información y que se difundan datos personales, domiciliarios, matrículas de sus vehículos personales, dónde llevan a los niños al colegio, etcétera. Hay que precisarlo, en eso estoy de acuerdo, pero desde luego en ningún caso puede dejar de considerarse en las enmiendas y dejar de percibir en el deseo de modificación de esta ley que tenemos en España unas policías que sistemáticamente actúan de forma arbitraria, impiden el ejercicio de algunos derechos y están —parece ser, según las interpretaciones de algunos— para violar y limitar los derechos constitucionales, no lo puedo compartir. Por tanto, nuestro grupo querrá modificar la ley en los aspectos que puedan garantizar los derechos ciudadanos y también un buen ejercicio profesional por parte de las policías autonómicas, locales, forales, la Policía Nacional y Guardia Civil.

Muchas gracias. **(Aplausos)**.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señor Martín-Toledano. Tiene la palabra el señor Navarro para cerrar la comparecencia.

El señor **NAVARRO IBÁÑEZ** (Plataforma Social Policías Locales): Muchísimas gracias de nuevo a todas las señoras y señores parlamentarios.

Respetamos la opinión de todos y en igual medida les agradecemos que respeten nuestra opinión. Tan solo quisiera hacer dos puntualizaciones y no son a modo de réplica. Al señor Muñoz, del Grupo Socialista, he de decirle que si no hemos hecho mención a enmiendas del Grupo Socialista es porque no hay ninguna, no es que no hayamos querido, es que no hay ninguna enmienda del Grupo Socialista; si las hubiera habido, hubiéramos hecho mención. Compartimos o no las enmiendas de los grupos parlamentarios que las han presentado, pero si no presentan enmiendas no podemos decir nada.

En relación con la Ley 1/1992, estamos de acuerdo en que antes aplicábamos nuestras funciones basándonos en esa ley, pero también estamos convencidos de que la Ley 4/2015, para el desarrollo de la labor policial diaria es más completa y para garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, también. Estamos convencidos, esa es nuestra opinión y les agradecemos que la respeten.

En relación con lo inconstitucional de la Ley mordaza, no sé si, ante la importancia de ser la primera vez que la Policía local comparece en una Comisión, a lo mejor los nervios me han traicionado en un momento determinado a lo largo de la lectura que he hecho, pero por si acaso lo voy a volver a repetir. No hemos dicho que sea inconstitucional, hemos dicho que a día de hoy, ante el recurso de inconstitucionalidad que se presentó, no tenemos conocimiento de que se haya pronunciado el órgano competente y que se haya sentenciado que es inconstitucional. Por lo tanto, entendemos que todo lo que viene reflejado en la Ley 4/2015 es constitucional, hasta que el Tribunal Constitucional diga lo contrario.

Esas eran las puntualizaciones que quería hacer. Les tendemos la mano a todos los grupos parlamentarios que quieran contar con nuestra presencia en cualquiera de las Comisiones para hablar de esta o de cualesquiera de las propuestas que hemos hecho. Para finalizar, nuevamente, gracias por darnos voz y por escucharnos en esta Cámara a las policías locales de España.

Muchas gracias.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 36

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Muchas gracias, señor Navarro, por su comparecencia y por todas sus aportaciones, que han sido muy interesantes.

En dos minutos iniciaremos ya la última comparecencia. **(Pausa)**.

### — DE LA SEÑORA LÓPEZ MARTÍN (GRUPO DE ANÁLISIS DE «NO SOMOS DELITO»). (Número de expediente 219/001465).

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Iniciamos ya la última comparecencia y damos la bienvenida a la señora Sara López Martín, del grupo de análisis «No somos delito», quien tiene la palabra.

La señora **LÓPEZ MARTÍN** (Grupo de análisis de «No somos delito»): Buenas tardes a todas y a todos.

Quisiera agradecer al Grupo Mixto y a la Comisión de Interior la invitación para participar en este acto.

Como sabrán, hablo en nombre de la plataforma «No somos delito», que está formada por más de cien organizaciones de activistas, juristas y ciudadanía en general, que nace para denunciar lo que entendemos que son graves vulneraciones de los derechos fundamentales facilitadas por lo que hemos denominado las leyes mordaza. Somos una plataforma partidista que realiza presión institucional y movilización en la calle. Nos hemos reunido con varias de ustedes —con excepción de un par de grupos que no han tenido a bien recibirnos—, por lo que algunas de las cuestiones que les voy a plantear les van a resultar familiares; pido disculpas por las reiteraciones.

Muy brevemente voy a hacer un análisis de nuestra posición respecto de lo que denominamos leyes mordaza. Desde «No somos delito» concebimos la seguridad ciudadana como el conjunto de políticas que ponen a la ciudadanía en el centro como sujeto que está en condiciones de ejercer derechos y como protagonista del espacio público. Por eso, en lugar de seguridad ciudadana, preferimos hablar de seguridad de las ciudadanas y los ciudadanos. Entendemos que desde esta perspectiva la seguridad ciudadana se concreta en cosas como poder llegar a fin de mes o pagar las facturas, que no te echen de tu casa y que se puedan ejercer derechos fundamentales como el derecho de reunión o la libertad de expresión. Esto ha sido difícil en los últimos tiempos por una gestión política que ha precarizado a amplios sectores de la población y por una legislación que entendemos que ha restringido —como nunca en democracia— el ejercicio de derechos fundamentales. Creemos que a partir de la anterior ley —la Ley Orgánica 1/1992— se produjo un cambio de perspectiva jurídico-política en la relación entre el individuo y el Estado que se mantiene en la ley vigente, y que pasa a entender al individuo como una amenaza para el Estado. Por tanto, planteamos que el legislador tiene que poder hacer un cambio de perspectiva y entender que nunca podrá haber seguridad ciudadana si las ciudadanas y los ciudadanos no pueden sobrevivir dignamente y, por tanto, ser sujetos reales de derechos.

En segundo lugar, ya hemos planteado en esta sede un debate ciudadano que redefine este concepto. Lo hemos hecho además con la sociedad civil a través de técnicas participativas como el teatro legislativo, que también hemos traído a esta sede. Y los resultados, que son muy parciales, muy preliminares, parecen confirmar lo que sospechábamos y es que para las ciudadanas y los ciudadanos la seguridad ciudadana se concreta en cosas muy específicas y no se contemplan como problemas de seguridad ciudadana que se intente parar desahucios, que se ejerza el derecho fundamental de reunión y —si me permiten el atrevimiento— que la gente fume *cannabis* en la calle.

Entendemos que esta ley tiene que ser sustituida por una ley para la protección del ejercicio de derechos fundamentales. Sobre la mesa hay dos proposiciones, la planteada por el PSOE y las enmiendas del PNV que mantienen intacto el 70% de la ley vigente a pesar de que se han hecho aportaciones garantistas en las modificaciones, pero entendemos que ambas propuestas están muy lejos del objetivo que planteamos. Además, planteamos la exigencia de que la reforma de la Ley mordaza no se quede en un maquillaje; es decir, que no se limite a los aspectos que se han recurrido ante el Tribunal Constitucional por un número importante de los grupos en la medida en que esto supone mantener en vigor artículos muy lesivos para el ejercicio de derechos y libertades fundamentales. En concreto, me refiero a que no se garantice la prohibición de las redadas racistas, mantiene la alta cuantía de las sanciones y los plazos de prescripción y caducidad, mantiene el registro central de infractores, la presunción de veracidad de los agentes actuantes o infracciones que ahora vamos a comentar.

Nos preocupa en concreto que algunos grupos hayan planteado su disposición a plegarse a una reforma tímida de la ley y me refiero, en este caso, al partido en el Gobierno que en los últimos tiempos ha hecho declaraciones en las que parece plantearse la posibilidad de eliminar parte del articulado que

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 37

recurrió ante el Tribunal Constitucional. Entendemos que debería existir un compromiso de actos propios —si me permiten la referencia a la doctrina de actos propios de derecho administrativo— respecto de lo que se recurre como inconstitucional a la hora de legislar.

Por otro lado —y con esta parte termino—, la reforma debe ser integral y no debe limitarse a la Ley de seguridad ciudadana, sino también al Código Penal, a lo que denominamos como leyes mordaza. Y esto implica, desde nuestra perspectiva, la derogación de delitos que permiten que raperos y tuiteros estén siendo condenados a prisión, delitos de humillación a víctimas y delitos de injurias a la Corona y de ofensa a los sentimientos religiosos.

Nosotras hemos planteado la necesidad de derogación de esta ley, y en la medida en que esto parece no estar sobre la mesa hemos consensuado lo que denominamos los diez puntos mínimos para garantizar la seguridad jurídica y la protección del ejercicio de derechos humanos que voy a comentar muy rápidamente porque voy mal de tiempo. Son exigencias muy elementales en las que nos hemos puesto de acuerdo gentes muy diversas en cuanto a edad, género, ideología, etcétera. Y esto ha sido posible en gran medida gracias a ustedes —y no se lo digo para que se sientan orgullosas—, precisamente la oposición a las medidas planteadas es lo que nos ha llevado a esto. En primer lugar, la necesidad de seguridad jurídica. Esto lo planteaba ayer la Unión de Oficiales de la Guardia Civil —con la que coincidimos—. Tienen que desaparecer de la ley los conceptos jurídicos indeterminados y me refiero a cuestiones como perturbación de la seguridad ciudadana y alteración del orden público, que dejan un amplio margen para la discrecionalidad, y para muestra un botón. Planteamos como exigencia la eliminación del artículo 37.4 de falta de respeto o consideración a los agentes de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Sabemos que se acaba de aprobar la Instrucción 13/2018 de la Secretaría de Estado de Seguridad, pero entendemos que en la medida en que no es una ley orgánica es una garantía mínima y tiene un margen de interpretación que es inasumible para lo que estamos regulando. Nos resulta preocupante tener que explicar que la discrepancia con un agente de la autoridad no es necesariamente una falta de respeto, pero la mera existencia de esta instrucción parece sugerir que todavía es necesario.

Ayer les comentó el señor Beltrán el balance de multas por esta infracción —repito 47980— y si observan los datos que les facilitó vemos un incremento discrecional en los últimos años, sobre todo si los comparamos con los datos aportados por la fiscalía respecto de la falta de respeto en vía penal en años anteriores que parecen indicar que se aplica con arbitrariedad y en muchos casos como medida punitiva. ¿O creen ustedes que nos hemos vuelto todas locas y hemos empezado a insultar de repente a la policía justo cuando hay una infracción que facilita la imposición de la sanción por parte de los funcionarios?

Segundo punto —voy rápido—, exigencia de efectiva presunción de inocencia y carga de la prueba. Planteamos la eliminación del artículo 52 que regula la presunción de veracidad del agente actuante. Entendemos que vulnera el derecho de defensa y de presunción de inocencia de la persona sancionada y que vuelve inefectiva la aportación de prueba. Entendemos además —y así lo establece la jurisprudencia— que si los principios del derecho penal se aplican al procedimiento sancionador se presume *a priori* que una persona sancionada es inocente y esto no sucede con la presunción de veracidad. Por tanto, planteamos que se dé a la declaración de los agentes actuantes el mismo valor que la LECrim atribuye a la declaración de los agentes en el procedimiento penal, es decir el mero valor de denuncia.

Tercer punto, transparencia y garantías. Planteamos que la normativa y toda actuación de la Administración que afecte de manera directa o indirecta al ejercicio de derechos fundamentales tiene que estar regida por los principios que establecen el derecho penal: derecho a la defensa y a conocer la acusación, al *non bis in idem*, a la prueba, a la contradicción, a la igualdad de armas —y, por tanto, planteamos la derogación de la presunción de veracidad del agente actuante— y a la proporcionalidad. Esto implica la necesidad de modificar el artículo 39 con una reducción de la cuantía de las sanciones. Se presume que las sanciones en vía administrativa no podrán ser superiores a las que se impondrían en una vía penal por unos mismos hechos, y esto es exactamente lo que está sucediendo ahora. Además, díganme con un salario mínimo de 375,90 euros cómo se puede imponer a una persona sanciones de 600000 euros. Es abiertamente desproporcionado.

Cuarto punto, principio de igualdad y no discriminación, en el que planteamos la necesidad de que las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están regidas por estos dos principios, y en concreto esto exige —planteamos una modificación del artículo 16— una regulación clara sobre los criterios de las potestades policiales de identificación, que son abiertamente ambiguos. Lo digo tanto por los criterios que figuran en la actual ley como por las funciones de prevención e indagación que figuraban

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 38

en las anteriores. Esto da un margen de discrecionalidad para identificaciones arbitrarias abiertamente innecesario. Además, planteamos —y pedimos, por tanto, una modificación del artículo 16— una prohibición expresa de las redadas racistas, en consonancia con la Directiva 2000/43/CE, lo que solo podrá ser efectivo cuando se deje de imponer a las ciudadanas extranjeras —esto implica una modificación del artículo 13.1— la obligación de portar en todo momento la documentación que acredita su situación regular en España y cuando se prohíba expresamente la posibilidad de detención por no portar dicha documentación, es decir, cuando se les garantice el mismo trato que a las ciudadanas españolas. Me dirán algunos de ustedes que aquí no existen redadas por perfil étnico; no lo decimos nosotras, lo ha planteado el Grupo de expertos de Naciones Unidas sobre afrodescendientes que, en su visita de febrero de este año, planteó que el Estado español tiene un muy serio problema con esta cuestión.

En quinto lugar, protección de datos de carácter personal y desaparición del Registro de infractores. Planteamos la derogación del artículo 43. No me extiendo sobre esto. Entendemos que es un mecanismo de control de la disidencia por perfil ideológico o social y planteamos que es un factor de inhibición en el ejercicio de derechos fundamentales, esto que el TDH llama el *chilling effect*, que es exactamente el efecto saliente, lo que deben evitar las administraciones públicas cuando los ciudadanos ejercen derechos fundamentales. Es, además, un registro de antecedentes propio de una vía penal, pero infinitamente menos garantista y además nunca se definieron aspectos básicos como quiénes tendrán acceso al mismo, el uso de estos datos, el organismo encargado del fichero, etcétera. Por tanto, proponemos su eliminación, el borrado de los soportes informáticos bajo la supervisión de la Agencia de protección de datos y la información a las personas que estuvieran inscritas.

En sexto lugar —voy rápido—, defensa de los derechos fundamentales. Me centro en el derecho de reunión, sobre el que planteamos la necesidad de regular claramente las molestias para terceros que son intrínsecas en el ejercicio de derechos fundamentales, y esto lo plantea nuestra jurisprudencia y la jurisprudencia del tribunal europeo. Hay medidas de carácter positivo y no necesariamente sancionador que hacen compatible el ejercicio de derechos fundamentales con cuestiones como el tráfico rodado que parece que en la ley vigente —pero también en la anterior— se equiparaba al ejercicio de un derecho fundamental cuando no existe, si me permiten, el derecho al tráfico rodado. Planteamos, además, la derogación de una serie de infracciones, en concreto, la 35.1 y la 36.9, relativas a manifestaciones no comunicadas en infraestructuras donde se presten servicios básicos para la comunidad, porque entendemos que es legislación *ad hoc* para sancionar repertorios de protesta específicos de determinadas organizaciones. Me refiero, por ejemplo, a Greenpeace. Además, plantean en su modalidad más grave una forma muy fácil de arruinar a una organización y, por tanto, de controlar a la disidencia medioambiental simplemente por una vía administrativa que es preocupante. Planteamos la eliminación del artículo 37.1, y aquí respaldamos la intervención que hizo ayer Amnistía Internacional. Planteamos que se tiene que regular la manifestación espontánea y esto implicará necesariamente una modificación de la Ley Orgánica 9/1983, Reguladora del Derecho de Reunión. Debe ser así en cumplimiento de los criterios establecidos por el TDH en materia de manifestación espontánea que, como bien sabrán, en virtud del artículo 10.2 de la Constitución, forman parte de nuestro ordenamiento interno. Del mismo modo, planteamos la necesidad de derogar el artículo 36.2, que regula la perturbación grave de la seguridad ciudadana ante las sedes de las asambleas representativas. Entendemos que no tiene sentido restringir el derecho de reunión precisamente en el lugar donde se reúnen quienes toman decisiones en nuestro nombre. La ciudadanía tiene que poder comunicar a sus representantes sus puntos de vista sobre los temas que les afectan y planteamos que es un sinsentido que se pueda sancionar incluso cuando las asambleas no están reunidas. Nos preguntamos a quiénes tienen miedo. Planteamos, además, la eliminación del artículo 36.4 —ya les he dicho que son muchas derogaciones, pero pediríamos la derogación de la ley entera—, sobre actos de obstrucción que impidan el cumplimiento de resoluciones judiciales y administrativas. Sabemos que, por ejemplo, el PNV ha planteado una enmienda para eliminar el término `judicial`, pero hay desahucios administrativos y son bastante frecuentes precisamente en la ciudad de Madrid. Además, es una práctica *ad hoc* para sancionar el repertorio de actuación de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, y es una medida de criminalización de la pobreza que debe eliminarse.

Planteamos, igualmente, la derogación del 37.14, el escalamiento de edificios, que también persigue *ad hoc* una práctica política nuevamente en el caso de Greenpeace, pero también de otras muchas organizaciones; la eliminación del 36.6, que es la desobediencia, por un lado, pero también la negativa a identificarse. En relación con la primera, la desobediencia frente a la autoridad, entendemos que otorga un amplio margen de arbitrariedad —en esto también coincidimos con Amnistía Internacional— como una

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 39

sanción limitadora al ejercicio del derecho de reunión precisamente cuando no concurren otros motivos. Hemos visto muchas sanciones por la negativa a disolverse cuando no concurrían los supuestos del artículo 5 del derecho de reunión. Esta es una medida para disolver gratuitamente manifestaciones imponiendo sanciones. Respecto a la negativa a identificarse también entendemos que es una regulación *ad hoc* para prácticas políticas como la planteada por la campaña *Di no a las identificaciones*, que denunciaba precisamente las sanciones indiscriminadas.

En cuanto al punto 7 de la defensa del derecho fundamental de libertad de pensamiento y expresión, proponíamos —también coincidimos con otras organizaciones— la eliminación del artículo 36.23 del uso indebido de imágenes de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Entendemos que esta infracción regula una presunción en la más pura lógica del derecho penal, en realidad administrativo del enemigo; es decir, anticipar la punición a la comisión de los hechos infractores, y que afecta además tanto a profesionales de la información como a ciudadanos que presencian y quieren documentar abusos policiales. Esto lo hemos visto reiteradamente en sanciones que hemos recurrido en este sentido. Entendemos además que atenta contra la libertad de información como una suerte de censura previa que no está avalada por nuestra regulación —me refiero a la Ley Orgánica de Protección Civil del Derecho al Honor—, pero tampoco por nuestra jurisprudencia, y puedo citarles las sentencias. Además, atenta contra el derecho a recibir información veraz, que es una precondition del derecho a formarse una opinión y a intervenir en los asuntos públicos, artículo 23 de la Constitución. Nos preocupa en concreto que Ciudadanos haya introducido una enmienda, la número 18, que incluye además una infracción idéntica al actual 36.23.

En cuanto a otros derechos que consideramos fundamentales, aunque sospecho que algunas de ustedes no necesariamente, sugerimos el derecho de documentación e información de los abusos policiales. Planteamos tanto la necesidad de incluir un artículo 16 bis —o un 17 modificando la numeración— como la exigencia de que la ley y no una instrucción —la 13/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad— contenga la obligatoriedad de que haya una identificación clara de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Esta es una medida para combatir la impunidad. O sea, planteamos que se debe introducir en la ley orgánica esta regulación y planteamos mecanismos de control y denuncia efectivos ante el incumplimiento de dicha obligación, cosa que ahora no se puede hacer, así como un régimen sancionador definido y de efectivo cumplimiento.

Respecto al derecho a la libertad proponemos que no se podrá detener a una persona a efectos identificativos. Y digo detener y no retener porque el Tribunal Constitucional ya dijo que no existen situaciones intermedias entre la libertad y la detención, pero en todo caso planteamos la modificación del artículo 16.2 con la eliminación de la retención a efectos de identificación, entendiendo que existen medios técnicos en la actualidad sobrados para identificar a una persona sin necesidad de trasladarla a dependencias policiales, y desde luego proponemos que no se le puede retirar a una persona retenida el derecho a llamar por teléfono, a llamar a su abogado. En todo caso, si no, planteamos que se les apliquen los mismos derechos que asisten a las personas detenidas, ya que sí se restringe su actividad deambulatoria.

Voy rápido, no se preocupen. En cuanto al derecho a la intimidad y a la seguridad en los cacheos y registros, sugerimos una modificación del artículo 20 desde la exigencia de que ninguna persona a la que se acuse de haber cometido una infracción pueda ser cacheada y mucho menos en caso de meras sospechas. O sea, planteamos la necesidad de una prohibición expresa de cacheos con desnudo parcial o integral en la vía pública porque vulneran el derecho a la intimidad y la seguridad, y la necesidad de una regulación garantista para la población LGTBI, muy específicamente para la población trans, ya que sabemos que la instrucción 13/2018 plantea instrucciones en este sentido, pero entendemos que debe estar en una ley orgánica.

En octavo lugar, la prohibición del castigo físico. Aquí entiendo que me van a levantar la ceja algunas de ustedes, pero entendemos que se debe establecer en esta ley, en cumplimiento de los principios de Naciones Unidas para los funcionarios encargados de cumplir la ley, etcétera, la necesidad de que la ley regule la exigencia de protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que sean de obligado cumplimiento y supervisión —esto lo dijo también ayer otra organización—; y planteamos que tiene que haber mecanismos claros de investigación y sanción en caso de incumplimiento que se deben llevar a cabo por organismos independientes y de fácil acceso para las ciudadanas y los ciudadanos.

En noveno lugar —termino, me quedan dos—, planteamos la necesidad de acceso al proceso y la prohibición de las expulsiones sumarias —me refiero a las devoluciones en caliente— y, por tanto, la derogación de la disposición final primera. Esto se lo habrán contado mucho mejor que yo otras organizaciones, pero entendemos claramente que vulnera nuestro ordenamiento interno. Les puedo citar

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 40

la sujeción de la Administración a un procedimiento que garantice audiencia al ciudadano, el acceso a la asistencia letrada, la obligación de sujeción de la Administración al control jurisdiccional, derechos de los extranjeros a la tutela judicial efectiva y el recurso contra actos administrativos, pero también los tratados internacionales suscritos por España —no me enrollo—: Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos, Convención de Ginebra, Protocolo de Nueva York y Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Les recuerdo que los convenios internacionales válidamente suscritos por España son derecho interno, según el artículo 96 de nuestra Constitución.

Nos preocupa la propuesta que el PNV hace sobre la exigencia de regulación en un plazo de tres meses para que se adecuen a la legalidad internacional, que las considera ilegales, y nos preocupa la posición del Gobierno de esperar a la sentencia del TEDH. Entendemos que ustedes tienen aquí dos opciones: vulnerar derechos fundamentales o aplicar principios de derechos humanos en espera de que se produzca la resolución judicial. También podrían ustedes desistir del recurso. En todo caso, les recuerdo que hay una sentencia reciente de la Sala tercera del Supremo, de 17 de julio, que establece que los informes de los organismos internacionales creados en virtud de convenios suscritos por España son también derecho interno. Hay numerosos organismos internacionales que han visitado la valla, también organizaciones no gubernamentales, que coinciden en señalar que se vulneran derechos humanos. Cuando todo el mundo dice lo mismo, a lo mejor deberían plantearse que hay un problema serio con esto.

Termino. Último punto: la especial protección de la diversidad y de las personas más vulnerables, prohibición de la criminalización de la pobreza. Aquí planteamos la derogación del artículo 37.7 que penaliza la venta ambulante. Son hechos que además están regulados con frecuencia por ordenanzas municipales, con lo cual se produce una doble sanción. Además, el resultado para los afectados es criminalización y muerte civil. Son sectores particularmente precarizados por la crisis y, además, si me van a contar el argumento de los derechos de autor, deberíamos plantearnos quizá que estos son más vulnerados por las discográficas que por los manteros o por el IVA cultural o por la falta de apoyo a actividades culturales y sociales.

Proponemos la derogación del 36.16 sobre consumo y tenencia de drogas tóxicas y estupefacientes. Sé que esto es polémico, pero entendemos que definitivamente no es un problema de orden público, máxime cuando lo que se regula aquí son todos aquellos supuestos que quedan fuera del ámbito penal. Estamos perdiendo una oportunidad preciosa para regular de manera garantista como están haciendo otros países del ámbito europeo, Canadá y Uruguay. Planteamos la derogación del 36.17, el traslado de personas en situación de adicción, en la medida en que quienes transportan a estas personas suelen ser personas también procedentes de entornos de vulnerabilidad y exclusión social, y además puede provocar el efecto perverso de que pasen a la invisibilidad. Sabemos que el PNV ha eliminado estas dos infracciones y proponemos la necesidad de que se tenga en cuenta esta eliminación por ser medidas criminalizadoras de la pobreza.

Para finalizar, la derogación del artículo 36.11. Sé que fue polémico ayer, pero entendemos que perjudica a las mujeres en la medida en que las condena a la clandestinidad, hecho que nunca es una fuente de derechos en las mujeres, que es precisamente lo que entendemos que se tiene que proteger. No es un mecanismo útil para acabar con la trata y tiene una finalidad criminalizadora en la medida en que persigue barrer de la calle todo lo que no es normativo, entendido de una manera muy restrictiva, y sería una manera irresponsable de legislar mantener la regulación vigente. Además, lo comentó Amnistía, pero lo hemos visto nosotras también, hay una sistemática aplicación de una doble penalidad para las trabajadoras sexuales en esta materia en la medida en que ya existe una infracción por desobediencia en el 36.6 y, sin embargo, son reiteradamente sancionadas y no necesariamente en cumplimiento de los criterios que establece el artículo.

Con esto termino. Les he planteado la eliminación de quince infracciones y la modificación de cinco y estoy dispuesta a aclarar las cuestiones que consideren pertinentes.

Gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Muchas gracias, señora López.

Ahora iniciamos el turno de los grupos parlamentarios.

Por el Grupo Mixto tiene la palabra la señora Beitialarrangoitia.

La señora **BEITALARRANGOITIA LIZARRALDE**: Gracias, señora presidenta.

Gracias a la señora López por sus explicaciones. Ha tenido que ir un poco atropellada por la falta de tiempo, pero entiendo que, por lo que ha venido a decir, lo directo y lo mejor hubiera sido la derogación. Nuestro grupo también era partidario de ello y por eso presentó una enmienda a la totalidad con texto

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 41

alternativo, pero ustedes han llegado a diez puntos que consideran, si no he entendido mal, mínimos que tendrían que ser los necesarios para que esta ley se ajustara más a una ley que piensa en los derechos fundamentales sin menoscabo de la seguridad, pero no con ese mal entendimiento que tienen algunos de lo que es la seguridad hoy en día y de lo que genera seguridad o no en la población.

Me atrevo a decir que no soy muy optimista —no voy a extenderme mucho—. Nuestras enmiendas parciales van a buscar prácticamente la derogación vía enmiendas parciales, ya que con la de totalidad no fue posible, y van más allá de estos diez mínimos. Podría suscribir ahora mismo que, si se diera la modificación de la ley en los términos que ha planteado en esos diez puntos, sería un gran avance, pero me temo que no vamos a llegar ni a eso. En cualquier caso, es una opinión más que está encima de la mesa y que nosotros tendremos en cuenta. Coincidimos con prácticamente la totalidad de lo que se ha expuesto y, junto con los del resto de comparecientes, que habría que haberlos escuchado previamente y no posteriormente, al menos tendremos diferentes puntos de vista encima de la mesa para el debate que tenemos que comenzar. Por mi parte, poco más puedo añadir que no haya dicho la compareciente, a la que reitero mi agradecimiento por su comparecencia.

Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Muchas gracias.  
Por el Grupo Vasco, tiene la palabra el señor Legarda.

El señor **LEGARDA URIARTE**: Muchas gracias, presidenta, y muchas gracias a la señora compareciente en representación de «No Somos Delito».

Como el resto de comparecientes, no haré ninguna pregunta, porque no necesitamos aclaraciones, ya que la postura y las opiniones que nos ha manifestado han quedado claras. Las tendremos en cuenta para los trabajos de la Comisión en la medida en que las vayamos considerando adecuadas y oportunas desde nuestro punto de vista.

Le agradecemos su presencia y sus comentarios sobre la ley y sobre las dos proposiciones de modificación. Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señor Legarda.  
Por el Grupo de Esquerra Republicana, tiene la palabra la señora Telechea.

La señora **TELECHEA I LOZANO**: Gracias, presidenta.

Primero de todo, quisiera agradecer a la señora López su comparecencia hoy aquí, sobre todo, por el respeto, pues a pesar de que algunos grupos no estén de acuerdo, como nos puede pasar con otros comparecientes, con cuyas opiniones podemos estar de acuerdo o no, en nuestro caso compartimos todos los puntos que usted ha expuesto en la comparecencia de hoy. Por eso, con todo ese respeto, los tendremos en cuenta, como tendremos en cuenta el resto de opiniones que se han dado a lo largo del día de hoy, en el día de ayer y se darán también mañana. Estamos de acuerdo en que hay que trabajar más profundamente, si no en la derogación, como ha dicho la compañera, sí al menos en una reforma lo más profunda posible que garantice esos derechos y libertades de las ciudadanas y de los ciudadanos, sobre todo, en los derechos que hay que ejercer en el espacio público, libre y plural. Además, tenemos que evitar situaciones como las que se dan de abusos policiales. Todos los agentes, como todos sabemos, llevan un TIP, que es el número de identificación personal, y no tiene sentido que algunos agentes lleven, en vez de este, otro tipo de numeración muy larga para que los ciudadanos y las ciudadanas no se acuerden de ellos cuando se produce algún abuso policial. No debería ser necesario si realmente se está actuando conforme a la legalidad; sería algo lógico y coherente. Pues esto está ocurriendo por parte de algunos agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Es un ejemplo entre muchos otros que podría dar.

Reitero nuestro agradecimiento por su comparecencia de hoy. Tendremos en cuenta las opiniones y espero —soy un poco más optimista que mi compañera— que podamos recoger si no todas, muchas de estas proposiciones.

Gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señora Telechea.  
Por el Grupo Ciudadanos, tiene la palabra el señor Gutiérrez.

El señor **GUTIÉRREZ VIVAS**: Gracias, presidenta.

En nombre de mi grupo parlamentario, quisiera agradecer a la señora López su comparecencia. Creo que los diez puntos que usted ha defendido son conocidos, incluso hemos debatido sobre ellos en esta

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 42

misma Cámara. Hay cosas con las que no estamos de acuerdo, porque tenemos una concepción distinta, pero sí estamos muy de acuerdo con los cambios que usted propone. Por tanto, una vez finalizadas las comparecencias del debate de la ponencia por parte de los ponentes, estoy seguro de que seremos capaces de llegar a acuerdos suficientes para incluir muchos de estos puntos que usted nos comenta. Yo creo que, incluso aquí, en otras comparecencias de otros compañeros suyos que han comparecido previamente y que comparecerán mañana, ya hemos comentado en otras ocasiones que son muy cercanas a muchas de las posiciones que aquí se comentan.

Quiero agradecerle de nuevo su comparecencia en el día de hoy y, desde luego, el trabajo que ustedes están aportando, pues para los políticos, para los parlamentarios, es importante el espacio que la sociedad civil tiene para ser escuchada dentro de esta Cámara, que es un derecho fundamental, y el nuestro de escucharles con esa escucha activa a quien propone cosas y desde posiciones, incluso, distintas agradecer por supuesto su exposición.

Muchísimas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señor Gutiérrez.  
Por el Grupo Socialista tiene la palabra el señor Muñoz.

El señor **MUÑOZ GONZÁLEZ**: Gracias, señora presidenta.

Señora López, gracias por su comparecencia y le agradezco también el contenido de la misma. Si me lo permite, le haré tres puntualizaciones. La primera de ellas está referida al ámbito de actuación de nuestro grupo, el Grupo Parlamentario Socialista, que además ahora es el grupo que da soporte a la acción del Gobierno. Nosotros, por ponerlo claro, partimos de una ley de 1992, que nos gustaba más que la de 2015. Nos encontramos con una ley de 2015, primer hito, y planteamos un recurso de inconstitucionalidad en relación creo que con cuatro aspectos fundamentales; el primer punto de terreno definido para nosotros es ese espacio común que fue el recurso. El segundo hito sería la proposición de ley que hemos presentado, un texto nuevo, *ex novo*, no de corrección, simplemente de la ley orgánica del año 2015. Y el tercer hito, en el acuerdo presupuestario con el Grupo Parlamentario de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea hay una referencia expresa a unos puntos de acuerdo sobre la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, la Ley mordaza. Esos son los puntos en los que nos movemos. A partir de ahí, como han dicho mis antecesores en el uso de la palabra, nos sentamos en una ponencia e intentamos conformar mayorías entre aquellos que representan a los ciudadanos, que es lo que es este Congreso.

Hay una segunda cuestión y es que hay parte de los diez puntos de los que usted ha hablado sobre los cuales podríamos discutir; hay otra parte en los que no estaríamos de acuerdo; y hay algunos en los que estaríamos fácilmente de acuerdo. Pero hay una cuestión que es de concepción, ya que nosotros entendemos que la trasposición directa de los principios del derecho penal no se puede hacer sobre el derecho administrativo sancionador. Claro, me parece hasta un exceso hablar de derecho administrativo sancionador del enemigo —eso quizá es un exceso verbal, pero es que ni tan siquiera la simple trasposición directa debería ser así.

Terminaré leyendo un breve párrafo sobre uno de esos derechos a los que ustedes se refieren de esos diez puntos, que es el artículo 21 de la Constitución en relación con el derecho de manifestación. El párrafo dice lo siguiente: Las manifestaciones que no se hubieran ajustado al régimen de la ley —la ley orgánica que regula el derecho de manifestación— no por ello habrían de reputarse ilegales, sino solo no amparadas por la ley orgánica, salvo los supuestos tipificados en el Código Penal, artículos 513 y 514, reuniones para cometer delito o integradas por personas que portan armas. Y hay que interpretar que de no producirse la alteración del orden público o no incurrir en algunos de los motivos expresos de ilegalidad no podrá, en ningún caso, ser disuelta.

Mire, este es un párrafo de los comentarios a la Constitución que coordinan los letrados de las Cortes Generales y que está en el portal de la página del Congreso. Me parece que a veces intentamos crear una épica que ni tan siquiera es necesaria. Creo que esa es la regulación que hay; esas son las sentencias, esa es la doctrina que hay, y la mejor doctrina que hay de gente formada en derecho público como los letrados de las Cortes. Por tanto, está bien forzar en la épica, pero a veces no hay que forzar tanto, porque las cosas afortunadamente en un Estado democrático y de derecho como el nuestro están claras.

Nada más y muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Gracias, señor Muñoz.  
Por el Grupo Popular tiene la palabra la señora Vázquez.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 43

La señora **VÁZQUEZ BLANCO**: Muchísimas gracias.

Quiero agradecer la comparecencia de doña Sara López Martín de «No Somos Delito», en la que podemos estar más o menos de acuerdo, pero sin lugar a dudas se lo ha trabajado; las enmiendas las traía bien preparadas y el articulado también.

En el año 2015 yo me reuní como ponente con Conrado Escobar, con «No Somos Delito» —no sé si alguna de ustedes estuvo presente—, y recuerdo que consiguieron algo en aquel momento respecto a la modificación de esta ley, en cuyo artículo 36.11 ustedes nos pedían suprimir lo relativo a la prostitución en el entorno de colegios, parques infantiles o zonas de ocio de menores. Me acuerdo de que gracias a asociaciones como la suya y alguna otra se incluyó un segundo párrafo, el del apercibimiento previo a la persona que estuviera realizando la prostitución. Es decir, de alguna manera sí se hace caso a la sociedad civil, y se lo digo porque en aquel momento me reuní con 169 asociaciones —algunas profesionales, otras de la sociedad civil— y el Partido Popular escuchó a todas. Fruto de ello fue que la ley salió adelante con 200 enmiendas incorporadas, y aunque en ese momento no pudimos suprimir el artículo entero sí se incorporó el párrafo relativo al apercibimiento en las zonas escolares, donde no se podía ejercer la prostitución; el resto de zonas no quedaban afectadas.

Solo quiero decirle que lógicamente nosotros no somos los malos; nosotros queremos proteger a la sociedad, queremos proteger a los ciudadanos, y por eso aprobamos en su momento esta ley. Es decir, yo no quiero desear el daño a la gente, sino todo lo contrario: queremos protegerlos. El individuo no es una amenaza para el Estado; todo lo contrario: el Estado tiene que proteger al individuo.

Respecto a las sanciones, y simplemente para que conste en el *Diario de Sesiones*, quiero señalar que son las mismas que en la ley anterior, exceptuando la leve, cuyo grado máximo se ha elevado de 300 a 600 euros, pero son las mismas. Como decía anteriormente mi compañero del Partido Popular, comparativamente a día de hoy incluso son menores que en el año 1992 por el cambio de moneda.

Tiene que reconocerme, además, que hay cosas importantes que se han incluido por primera vez en la ley, como son los cacheos, y no es verdad que se puedan hacer en la calle. El artículo 20, en el párrafo 2.b), dice que si se exigiera dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa, debe efectuarse en un lugar reservado. A ninguno se nos ocurre que vayan a desnudar a alguien en plena calle, salvo riesgo inminente para la vida del agente, esto es, si la persona en ese momento lleva un cordón de explosivos, tenga por seguro que le van a quitar el cordón de explosivos.

En cuanto a la identificación, sabe que esta es una cuestión que se regula por primera vez, ya que antes no lo estaba, y ahora hay un plazo máximo de seis horas para identificar a la persona. Coincido con usted en que sería fenomenal que los agentes dispusieran de un iPad con una base de datos lo suficientemente fuerte para poder soportar los datos de todos los ciudadanos españoles o extranjeros. En este sentido, la ley establece que debe hacerse en los puntos policiales más próximos y en un plazo máximo de seis horas, es decir, intentando perjudicar lo menos posible, pero esta es una cuestión que se regula por primera vez, porque antes no lo estaba. Solo quiero recordarle que, como dijo ayer algún compareciente, las sanciones han bajado desde 2015. Hay ahora menos sanciones con la Ley de seguridad ciudadana que con la anterior ley.

En cuanto a las reuniones, le diré solo como anécdota que desde que en el año 2015 se aprobó esta ley hemos tenido 42 manifestaciones delante del Congreso de los Diputados. No es cierto que la gente no se pueda venir a manifestar aquí. Es más, en alguna de ellas incluso nos tiraron latas y piedras a los diputados según salíamos e intentamos para no causar más trastornos salir todos por la puerta de atrás de Zorrilla en vez de salir por delante. Por otra parte, y aunque usted ha dicho que no es un derecho, tengo que defender el derecho deambulatorio del que va circulando con un coche y al cual se perjudica con una manifestación no comunicada. El artículo 19 de la Constitución establece el derecho de los españoles a circular libremente por territorio español. Claro que este es un derecho, y además constitucional.

Muchísimas gracias por su comparecencia.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Muchas gracias, señora Vázquez.

Para cerrar la comparecencia, tiene la palabra la señora López.

La señora **LÓPEZ MARTÍN** (Grupo de análisis de «No somos delito»): Simplemente quisiera agradecer los esfuerzos de una parte importante de los grupos que efectivamente han atendido nuestros planteamientos y, de hecho, los han recogido de manera muy diligente en propuestas y enmiendas. Quisiera agradecerles de manera específica a Euskal Herria Bildu porque han sido particularmente receptivos, pero también a gran parte de los grupos.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 651

6 de noviembre de 2018

Pág. 44

Quisiera comentar dos cuestiones respecto de lo que ha manifestado el portavoz del Grupo Socialista. Sobre lo de forzar la épica, que comentaba usted, ni siquiera es una cuestión nuestra. Usted dice que la regulación del artículo 21 de la Constitución está delimitada por la jurisprudencia estatal. Obviamente, pero por encima de ella hay una cosa que se llama jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos —como ya he dicho, en virtud del artículo 10.2, debe formar parte de nuestra interpretación jurisprudencial—, que establece claramente una serie de cuestiones que son propias de un Estado de derecho, precisamente como usted dice, y que tienen que ver con poder regular manifestaciones espontáneas, con entender que el derecho de reunión lleva intrínseca la existencia de molestias y que los poderes públicos deben ser tolerantes con ello. Lo que estoy planteando no es una cuestión de épica propia; estamos pidiendo que se cumpla con los estándares internacionales, que deben formar parte de nuestro ordenamiento. Le puedo citar, si quiere, sentencias numerosas al respecto porque las hay; por ejemplo, sentencia Bukta y Otros contra Hungría —no se puede dispersar una manifestación pacífica si no se ha notificado porque es una restricción desproporcionada de la libertad de reunión pacífica—; el caso de Éva Molnár contra Hungría —nuevamente no se puede disolver una manifestación pacífica—; casos Cisse contra Francia y Oya Ataman contra Turquía —no se pueden impedir ni disolver manifestaciones no comunicadas en ausencia de disturbios—, etcétera. Son líneas y directrices de la OSCE sobre derecho de reunión, del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. No estoy haciendo épica, lo único que estoy pidiendo es que se cumplan los estándares internacionales.

Ustedes han hecho un recorrido, partiendo de la ley orgánica, del recurso de inconstitucionalidad, etcétera. Lo que nos preocupa —es lo que planteábamos— es, primero, que ustedes renuncien en parte a lo que han propuesto como cuestiones que consideraban inconstitucionales. Por ejemplo, ustedes han recurrido la constitucionalidad del 37.1, pero luego lo han metido en el 26 j) de su primera propuesta —espero que eso esté corregido—; es decir, recurrieron esa infracción al Constitucional y luego la metieron. Además, parten de la idea de que la modificación que plantean basada en la ley anterior es más garantista que la ley vigente, y en eso puedo estar parcialmente de acuerdo, porque entiendo que la ley vigente lo que hace es multiplicar los supuestos legislando *ad hoc* en virtud de la proliferación de repertorios de protesta. Antes, con la aplicación de la Ley 1/1992, las tres sanciones que más se imponían para restringir el derecho de reunión eran la convocatoria de manifestación no comunicada, la desobediencia y la alteración del orden público —eran las tres infracciones estrella—, y ahora, gracias a la ley propuesta por el Partido Popular, tenemos veintitantos supuestos más que permiten diversificar y ajustar a la práctica política concreta, pero esto no hace necesariamente más garantista su propuesta, en la medida en que genera cajones de sastre donde se concentran todas las sanciones.

A la portavoz del Grupo Popular, quería decirle que hemos tenido dificultades para reunirnos con ustedes. Esto es cierto, pero en todo caso... **(La señora Vázquez Blanco: Disculpe. Tengo que decir que yo me he reunido con el grupo de análisis en el año 2015).** Estamos en el año 2018 y hemos pedido... **(La señora Vázquez Blanco: Cuando fue la redacción de la ley).** Lo sé. En todo caso, asumimos que puede haber bajado el número de sanciones desde 2015, en parte porque entendemos que se ha hecho una instrumentalización política de la ley, precisamente porque el escándalo internacional generado por los reiterados comentarios del comisario europeo de Derechos Humanos, Naciones Unidas, etcétera, hicieron que las delegaciones del Gobierno bajaran el perfil. Esta es una interpretación particular del asunto, pero que el número de sanciones se haya reducido a partir de una decisión política no elimina las cuestiones que estamos planteando, y es que se han multiplicado *ad hoc* los supuestos para reprimir repertorios de protesta de organizaciones.

En cuanto al derecho al tráfico rodado, con todos los respetos, nuevamente la jurisprudencia del TEDH es bastante clara: los poderes públicos deberán mostrar altos niveles de tolerancia frente a las molestias intrínsecas al ejercicio del derecho de reunión. No creo que me pueda equiparar el ejercicio del derecho de reunión con el ejercicio de conducir un coche. En todo caso, insisto, habíamos propuesto la posibilidad de medidas positivas, no necesariamente sancionadoras, para compaginar ambos supuestos.

Creo que no voy a hacer ningún comentario más. Muchas gracias por sus aportaciones.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Esteller Ruedas): Muchas gracias, señora López, por su comparecencia y sus aportaciones.

Sin más asuntos que tratar, se levanta la sesión.

**Eran las dos y veinte minutos de la tarde.**