

LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA

EXCEPCIONALIDAD A LA CARTA CONTRA LOS MOVIMIENTOS POPULARES

El 29 de noviembre de 2013 el Ministro de Interior Jorge Fernández Díaz presentó oficialmente el anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de Seguridad Ciudadana. Una ley que según el Ministerio *“permitirá que queden mejor afianzados los derechos y libertades públicos, garantizando mejor la seguridad ciudadana e impidiendo la aparición de conductas ilegales, violentas y vandálicas”*.

Las críticas no se hicieron esperar, y no se limitaron al entorno de los movimientos sociales que se sienten en la diana de dicha ley precisamente. El Consejo Social Europeo, del que forma parte el Estado Español junto a otros 45 estados, la tildó de *“desproporcionada”* y mostró su *“seria preocupación”*. *“Es un puro disparate reaccionario y conservador para criminalizar la protesta y la crítica en la calle”*, afirmó el catedrático de Derecho Penal de Barcelona Joan Queralt. *“Es más peligrosa de lo que la gente pueda creer y un arma brutal de acción inmediata”*, declaró el presidente de la Unión Progresista de Fiscales, Álvaro García. De *“innecesaria, represiva e inoportuna”* la calificaron los representantes de Jueces para la Democracia y Abogadas Progresistas.¹ A lo largo del mes de marzo hemos sabido incluso, que los Consejos del Poder y Judicial y Fiscales, respectivamente, han elaborado informes tachando de inconstitucionales algunos de los artículos del anteproyecto. De cualquier manera, aún eliminando de la Ley final los artículos señalados por estos dos Consejos, la base continuaría siendo la misma.

En todo caso, cualquier ley que pretenda regular la práctica de los derechos civiles y políticos, como hace esta, debe merecer la atención de toda la sociedad, y especialmente de quienes creemos que la práctica de esos derechos es la principal forma que tenemos para poder expresarnos individual y colectivamente en sociedad. Creemos que todavía no somos lo suficientemente conscientes de la gravedad que implica esta Ley. Con este texto pretendemos conocerla un poco mejor, analizándola de manera crítica, para en la parte final de texto tratar de situar esta Ley en un contexto más general que afecta al modelo de sociedad en el que pretenden que vivamos los próximos tiempos.

¿Una ley **“necesaria, conveniente y oportuna”**?

Eso asegura el Ministerio de Interior. Necesaria, para amoldar la ley a los cambios generales que implantará el nuevo Código Penal elaborado por el Ministerio de Justicia dirigido por el Ministro Ruiz Gallardón y que ya se tramite en el Congreso de los Diputados. Conveniente ya que se trata de *“un Proyecto claramente garantista de los derechos de los ciudadanos”* que responde a los cambios *“sociales y tecnológicos”* habidos desde 1992 (fecha de la promulgación de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana vigente): *“nuestra sociedad ha sufrido notables cambios (...) y hemos podido comprobar la aparición de nuevas conductas violentas y antisociales que debemos tener en cuenta”*.

1 http://politica.elpais.com/politica/2013/11/30/actualidad/1385838878_128194.html

Hay quien no está de acuerdo con esta necesidad y con esta percepción social. Tras asegurar que en el 2013 la criminalidad ha tenido un descenso del 5%, que la eficacia policial ha ascendido un 1,5%, que en la última encuesta del CIS la seguridad ciudadana desaparecía de la lista de principales preocupaciones de los españoles, que a lo largo del año 2013 se han celebrado más de 6.000 manifestaciones con presencia policial y que en tan sólo en 18 de ellas ha sido necesario hacer uso de la violencia policial, concluía: *“Nunca en España hemos tenido un mayor número de manifestaciones y una menor necesidad de acción de las fuerzas policiales como en estos momentos (...) Creo que esto demuestra dos cosas: un sentido de la responsabilidad y del respeto a la convivencia por parte de los ciudadanos que creo que es digno de destacar”*. Y sentenciaba con total rotundidad: *“Hay una mejora de la seguridad objetiva y subjetiva. En absoluto la Ley de Seguridad Ciudadana responde a una demanda ciudadana. Todo lo contrario”*. Estos datos y palabras salían de la boca, nada más y nada menos, que del director general de la Policía, Ignacio Cosido, en rueda de prensa celebrada el 17 de diciembre de 2013 en Madrid, haciendo balance del año que estaba por terminar (seguidamente, la Dirección General de la Policía se apresuraba a indicar que había sido un lapsus, que el director se refería en realidad a la Ley de Seguridad Privada y no a la de Seguridad Ciudadana. En cualquier caso... la argumentación no deja de ser “impecable”, ¿no?) ²

Necesidades justamente contrarias son las que se denuncian desde la Coordinadora para la Prevención de la Tortura: *“Durante los años 2011 y 2012 los informes han visibilizado un aumento importante en el número de denuncias cuyos hechos se enmarca en protestas sociales. De las 851 personas agredidas durante 2012 en las 288 situaciones recogidas en el informe anual, 102 situaciones fueron movilizaciones sociales (okupación, ecologistas, sindicales, vecinales, etc.) en las que se vieron afectadas 591 personas, lo que supone un 69, 9% del total de personas agredidas que presenta este informe”* ³. Similares necesidades se subrayaban, antes de tener conocimiento de este anteproyecto aún más restrictivo, en el Informe del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa hecho público en octubre del 2013. Informe que *“urge a las autoridades españolas a todos los niveles a que condenen firme y públicamente todos los casos de malos tratos y abusos cometidos por agentes de las fuerzas del orden”*; señala que *“Las autoridades deberían combatir enérgicamente el comportamiento discriminatorio (racialmente) de las fuerzas del orden”*; *“insta a las autoridades españolas a que adopten, con carácter prioritario, unas normas claras y vinculantes sobre el uso proporcionado de la fuerza por los agentes encargados de hacer cumplir la ley en el contexto de las manifestaciones, incluso sobre la utilización de armas que disparan proyectiles”*; *“subraya que es esencial que se garantice que todos los agentes encargados de hacer cumplir la ley puedan identificarse fácilmente”*; y *“urge a las autoridades a que se cercioren de que las actividades llevadas a cabo por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, en el contexto de las manifestaciones, no vulneren los derechos a la libertad de expresión y a la reunión pacífica”*. Entre otras cuestiones.⁴

¿Una ley “menos represiva”?

Así fue presentado el anteproyecto por el Ministro Jorge Díaz, y así se presenta a si mismo en su introducción: *“... ciertos comportamientos dejan de ser sancionables en el ámbito penal y pasan a serlo en el ámbito administrativo, en coherencia con la consideración del Derecho penal como reservado a las conductas más graves (la jurisprudencia reitera que el Derecho penal es la última ratio del Derecho sancionador).”*

2 http://politica.elpais.com/politica/2013/12/17/actualidad/1387283926_218608.html

3 <http://lists.kaosenlared.net/territorios/item/74213-22-y-23-de-noviembre-sevilla-jornadas-sobre-la-criminalizaci%C3%B3n-de-la-protesta-social-y-las-estrategias-de-resistencia-ciudadana.html>

4 <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2356738&SecMode=1&DocId=2056532&Usage=2>

A esta “argumentación” se le pueden objetar varias cuestiones: Primera, que ese cambio de ámbito penal a administrativo, sitúa a la persona objeto de represión en situación de mayor indefensión. La valoración de la ilegalidad supuestamente cometida y su correspondiente sanción, no pasa por tribunal ni por juez ninguno. Es una decisión directamente policial, sin intermediarios. “Parece que el Gobierno desconfía de los jueces y pretender arrogarse la capacidad de sancionar conductas con discrecionalidad extrema y conceptos jurídicos indeterminados, que pueden llevar a actuar de manera muy autoritaria” declaró el portavoz de Jueces para la Democracia, Joaquim Bosch (y vaya por delante que no seremos nosotras quienes situemos a jueces y tribunales como garantía ninguna de justicia). Frente a esta crítica, el Ministro de Interior recordó que quien lo desee puede recurrir cualquier multa en los juzgados. Pues vamos a explicar lo que supone para las persona físicas, no para las asociaciones por ejemplo, recurrir a los juzgados en términos monetarios:

Perder hasta ganando, un ejemplo de infracción recurrida: supongamos que le ha llegado a casa una multa de 500€ que queremos recurrir. Según las tarifas que recomiendan los colegios de Abogados, el gasto de abogado o abogada que trámite el recurso contra la multa no debería ser de menos de 330€ (más 56.1€ del IVA correspondiente) con lo que el gasto **mínimo** sería de 386.1€. Teniendo en cuenta que la propia ley establece descuentos del 50% de la sanción por pronto pago, una sanción de 500€ se queda en 250€. Es decir. Podemos “elegir” entre pagar la multa rápido y abonar 250€ o recurrir, ganar y abonar 386.1€ de gasto de abogada. Pocas personas van a recurrir las Sanciones Leves, que serán las más comunes.

Por otro lado, vista las cuantías de las multas que se proponen, en la práctica supondrá penas económicas más elevadas que las que habitualmente se derivarían de la condena por los mismos motivos en un juicio de faltas. Un mero “procedimiento administrativo”, una represión económica, “blanca”, más difícil de visibilizar en comparación a detenciones o juicios, y de denunciar por lo tanto. Pero tremendamente desmovilizadora, más aún en tiempos de carencias económicas.

Y por último está la cuestión de la arbitrariedad que supone la falta de una definición clara de muchas de las infracciones que recoge la Ley de Seguridad Ciudadana. Empezando por la propia definición de “seguridad ciudadana” de la que, curiosamente, se muestra especialmente orgulloso dicho anteproyecto:

1. SE TRATA DE LA PRIMERA DEFINICIÓN DE LA “SEGURIDAD CIUDADANA” CONTENIDA EN UN TEXTO NORMATIVO (frente al antiguo concepto difuso de “orden público”)

1. La seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho.

Nosotras desde luego no encontramos definición concreta ninguna en este párrafo. Cuestión de vital importancia, ya que es su infracción lo que el anteproyecto de Ley sanciona una y otra vez de decenas de maneras. Las actitudes concretas de las que se acuse a una persona y por las que se le quiera condenar deberán estar documentadas, “probadas” de alguna manera, se podría pensar (videos, testigos...). Aunque, según recoge la ley en su apartado de sanciones, las manifestaciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado “tendrán valor probatorio” (como viene siendo habitual en los juzgados, por otra parte. No sea que porque lo nuevo sea peor hagamos bueno lo anterior).

Cuando encontramos más adelante en el texto

Libertad y seguridad constituyen un binomio clave para el buen funcionamiento de una sociedad democrática avanzada, siendo la seguridad un instrumento al servicio de la garantía de derechos y libertades y no un fin en sí mismo.

Debemos expresar nuestras reservas después de ver algunos de los ejemplos que vamos a exponer.

Tipos de infracciones

La ley diferencia tres tipos de infracciones y una horquilla económica como sanción para cada una de ellas: infracciones muy graves (MG), entre 30.001 y 600.000€; infracciones graves (G) entre 601 y 30.000€; infracciones leves (L), entre 100 y 600€. Dentro de cada tipo de infracción se especifica mediante artículos el tipo de actitudes a sancionar. Cuatro en el caso de las muy graves, 24 en el de las graves y 17 para las leves. 45 en total. En cualquier caso, el análisis que proponemos en estas líneas se basa en otro tipo de división:

a) Legislación “ad hoc” contra formas de protesta y movilización desarrolladas los últimos años.

Repasando los artículos uno por uno, resulta difícil no estar de acuerdo con quienes han denominado a esta Ley, Ley de la Mordaza, denunciando que su intención no es otra que acallar la protesta social, y especialmente aquellas formas de protesta que ha ido desarrollando el movimiento asociativo a lo largo del Estado los últimos años.

Analicemos algunos de los artículos, relacionándolos con prácticas concretas de distintos movimientos sociales.

El 23 de noviembre de 2013 la organización Greenpeace desplegaba una pancarta de 315 m ² en un edificio de Madrid, “Con esta acción Greenpeace muestra su rechazo a los intentos de criminalización de la protesta pacífica”. ⁶	(infrac. MG, art. 1) <i>Las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se presten servicios básicos para la comunidad (...) y la interferencia ilícita u obstrucción en su funcionamiento (...).</i>
Además de criticar el anteproyecto en su globalidad, qué duda cabe de que se sentía directamente aludida por algunos de los artículos. Greenpeace, y todas las personas y movimientos que entre sus herramientas de acción contemplan las acciones directas, espectaculares, mediáticas, desobedientes...	(infrac. L, art. 15) <i>El escalamiento de edificios o monumentos sin autorización cuando exista un riesgo cierto de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes.</i>
Las movilizaciones frente a instituciones como el Congreso de los Diputados de Madrid o el Parlamento de Cataluña han obtenido amplia respuesta social y gran eco mediático. Además de actuaciones represivas policiales y campañas de criminalización especialmente contundentes.	(infrac. G, art. 2) <i>La perturbación de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones frente a las sedes del Congreso de los diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, aunque no estuvieran reunidas (...).</i>

6 <http://m.greenpeace.org/espana/es/high/news/2013/Noviembre/Accion-Activistas-de-Greenpeace-despliegan-una-pancarta-de-315-m2-en-el-Edificio-Espana-con-el-lema-No-a-la-LeyAntiProtesta/>.

<p>Las plataformas antideshaucios han surgido con fuerza los últimos años. Su principal modo de movilización ha sido las concentraciones frente a hogares para impedir la ejecución de la orden de desalojo, y lo han logrado en no pocas ocasiones. También en Euskal Herria, donde prácticas similares ya se venían desarrollando anteriormente por ejemplo tratando de frenar expropiaciones de terrenos para obras como el TAV.</p>	<p>(infrac. G, art. 4) <i>Los actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales (...).</i></p>
<p>Las nuevas tecnologías han posibilitado nuevas formas de denuncia de actuaciones policiales. La toma de imágenes de cargas, malos tratos y otras actuaciones ilegales desde cámaras o móviles, y su posterior divulgación en la red, han supuesto visibilizar lo que antes se mantenía más oculto. Ha tenido consecuencias en el debate político y en la percepción social del uso del monopolio de la violencia por parte del Estado o de distintas administraciones. En Euskal Herria, el ejemplo más representativo posiblemente sea el de las Herri Harresis o muros populares.</p>	<p>(infrac. L, art. 4) (...) <i>el uso de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de la operación.</i> (A subrayar el gran número de supuestos, su indefinición... y recordemos que quien defina va a ser la policía exclusivamente)</p>
<p>Acciones desobedientes de distinto tipo también han aumentado los últimos años, utilizadas por distintos movimientos. Especialmente las sentadas basadas en la resistencia pasiva. En los Herri Harresis, para bloquear sedes institucionales, para impedir el paso a funcionarios en los desahucios...</p>	<p>(infrac. G, art. 6) <i>La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación.</i></p>
<p>Las redes sociales también han abierto la posibilidad de expandir por medios propios y sin depender de los medios de comunicación oficiales.</p>	
<p>La ley sanciona la libertad de expresión, dejando en manos de los agentes la interpretación y la calificación de los supuestos delitos.</p>	<p>(infrac. L, art. 4): <i>Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal.</i></p>
<p>Y también la simple difusión de una convocatoria, por ejemplo rebotando un mensaje por mail o twitter. En este terreno, la inseguridad vuelve a ser especialmente alarmante</p>	<p>art. 30, secc 3: <i>Asimismo, aun no habiendo suscrito o presentado la comunicación, también se considerarán organizadores o promotores quienes de hecho las presidan, dirijan o ejerzan actos semejantes, o quienes por publicaciones o declaraciones de convocatoria de las mismas, por las manifestaciones orales o escritas que en ellas se difundan, por los lemas, banderas u otros signos que ostenten o por cualesquiera otros hechos pueda determinarse razonablemente que son directores de aquellas.</i></p>

b) Blindaje de instituciones, representantes políticos y policía.

La percepción ciudadana global en torno a las instituciones y a los partidos políticos que dicen representarla, y en menor medida hacia la policía, ha empeorado notablemente. La evolución de los datos del CIS es contundente en este sentido. Las prácticas movilizadoras del tejido social también reflejan este cambio de percepción. Intentos de bloqueo de instituciones, escraches frente a sedes de partidos o viviendas de responsables políticos, campañas de denuncia de la violencia policial, para exigir la identificación de distintas policías o prohibir el uso de pelotas de goma.

A lo largo de todo el texto, es notorio el empeño en blindar instituciones, partidos, representantes políticos o policías frente a posibles movilizaciones, a la fiscalización de su trabajo e incluso frente a la simple crítica. Recordemos el artículo mencionado anteriormente que sanciona “*La perturbación de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones frente a las sedes del Congreso de los diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*” (infrac. G, art.2). O la ambigüedad del art. 4, infrac. L que castiga cuestiones tan subjetivas -que “objetivizará” la policía sobre el terreno- como “*Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal.*”

c) No delatar, castigado

Otra novedad de implicaciones muy profundas es la que se recoge en el artículo 15 de las infracciones catalogadas como Graves: *La falta de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la averiguación de delitos o en la prevención de acciones que puedan poner en riesgo la seguridad ciudadana en los supuestos previstos en el artículo 7.* Llanamente dicho, la obligación de ser un chivato.

d) Impuesto a la disidencia clasista y racista.

Qué duda cabe que esta ley, además de todo lo dicho, un medio inmejorable para recaudar fondos. Infracciones traducidas en dinero, mediante un procedimiento rápido y sin intermediarios, en cantidades superiores a las que suponían al ser castigadas por vía penal. Este *impuesto a la disidencia* no progresivo también ahonda en la injusticia social al menos de otras dos maneras. Primero, mediante la brecha económica: cuanto menos dinero se tiene, más dificultades para protestar o movilizarse.

Segundo de manera racista. La ley legaliza un hecho que todos los organismos internacionales rechazan, las devoluciones de inmigrantes en la frontera, más conocido como devoluciones en caliente:

«*Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla.*

Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta y Melilla mientras intentan superar, en grupo, los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.»

Con esta disposición se ha acabado con la posibilidad de solicitar asilo, con la tutela judicial, con la asistencia sanitaria y con cualquier otro derecho que asistía a los migrantes indocumentados.

Conclusiones: una herramienta más para la imposición de un modelo de sociedad aún más injusto.

En resumen: No vamos a cambiar las conclusiones de cuando evaluamos el anteproyecto en lo básico. Es una Ley que profundiza en la negación de derechos civiles y políticos básicos; que otorga mayor poder, competencias e impunidad a la policía; que fija nuevos delitos a la carta; con una indefinición general de los mismos que genera absoluta indefensión; que castiga más duramente pero de manera menos visible. Un arma de carácter expansiva e intensiva contra toda disidencia, diseñada para su uso a discreción a pie de calle, en primera línea y en el día a día. Diseñada para condicionar muy mucho nuestros comportamientos, nuestras prácticas de lucha y construcción social.

La Ley responde al proyecto global de imposición violenta de un modelo social muy concreto. Un cambio de paradigma que afecta cuando menos a todo Occidente: del llamado Estado Social, que nunca llegó a nuestros hogares ni calles; al Estado Penal, que nunca se fue, tampoco en estos últimos 40 años. Mayor injusticia social, mayor desequilibrio en el reparto de la riqueza. Por un lado nos dejan sin derechos sociales básicos como educación, sanidad, vivienda o prestaciones sociales. Por otro, para garantizar la paz social necesaria mientras imponen este violento proyecto, mantienen las medidas de excepción implementadas las últimas décadas con la excusa de la lucha antiterrorista –da igual que la única violencia política organizada presente sea ya la del Estado-, y además desarrollan nuevas y más represivas.

Parece un oxímoron, pero esta política represiva tiene un nombre: política de excepción permanente. Y el anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana es un arma más dentro de un arsenal mucho más amplio: Reforma del Código Penal, Ley de Tasas, leyes y tribunales antiterroristas, Ley de Seguridad Privada... No queremos extendernos en este capítulo pero merece un comentario los adelantos que hemos tenido del Nuevo Código Penal sobre la definición de Terrorismo que permite categorizar como terrorista a personas y grupos de una manera más fácil y laxa. Entre las enmiendas del código destaca la propuesta de reforma del artículo 571 del CP en la que se establece que sería delito de terrorismo el homicidio, el aborto, los daños, las lesiones, o delitos contra el orden público, entre otros, siempre que supongan una grave intimidación o atemorización de la población alterando la paz social, se influya o condicione de un modo ilícito la actuación de cualquier autoridad, o se altere el funcionamiento de las instituciones políticas, sociales o económicas. Dicha definición del concepto de terrorismo es absolutamente amplia y podría dar lugar a ampliar el término hasta actuaciones cotidianas de movimientos sociales que pudieran generar alteración del orden público.

Aquí hay consenso absoluto entre las élites políticas de uno u otro signo. Es más, en la aprobación final de la Ley todos los grupos de la oposición en el congreso de los diputados votaron contra ella, lo que no quita para que presentaran enmiendas que endurecían el texto base. Ejemplo — *Enmienda núm. 179, al artículo 37, apartado 4, que subsume la enmienda núm. 76 (GV-EAJ-PNV), se aprueba por mayoría con la siguiente redacción transaccional. «4. Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal.».*

Y, lo más importante, la historia nos demuestra que rara vez deshace nadie al llegar al poder político este tipo de legislaciones represivas, ni aún habiéndolas tachado anteriormente de ser contrarias a derecho.

El poder quiere blindar el espacio público frente a la posible irrupción de la sociedad en él. Quiere asegurarse, aún más, de que será él y sólo él quien decida el modelo de sociedad en la que (mal)vivamos los próximos tiempos. Sin derechos civiles y políticos –derecho de manifestación, de libre expresión, de organización, de participación política...- nuestro derecho y nuestra capacidad para protestar frente a lo que nos parezca injusto, para construir nuevas

realidades más justas y vivibles está secuestrada por el poder. No lo permitamos. Reivindiquemos nuestros derechos y, sobre todo, pongamos los medios necesarios entre todas para practicarlos diaria y masivamente haciendo inviable la represión.