

# La reforma de la Ley de Orden Público

Por TOMAS QUADRA SALCEDO \*

La remisión a las Cortes de un proyecto de Ley de reforma del Orden Público ha creado viva inquietud en los medios políticos y sociales de nuestro país, por lo que supone de agravación de la actual Ley reguladora del Orden Público.

En el preámbulo del proyecto se hace referencia a la modificación de las circunstancias ocurridas desde la aprobación de la vigencia de la actual Ley de 30 de julio de 1959, fundamentalmente de orden económico. Cabría pensar, a la vista de la pretensión de aumentar la duración de la detención gubernativa de un mes a tres meses, si entre el cambio de tales circunstancias figura también una disminución del respeto que la libertad como derecho humano fundamental debe merecer a toda sociedad. Porque la elevación de la cuantía de las multas, con ser sumamente grave, no es el único punto que preocupa profundamente a la conciencia ética, jurídica y política de los españoles.

Si el artículo 1.º de la vigente Ley define el fundamento del orden público como el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales reconocidos por las Leyes, al mismo nivel que el mantenimiento de la paz y el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, es evidente que esa misma Ley que defiende el orden público no puede constituir un ataque a sus fundamentos, como es el respeto a los derechos y libertades que se reconocen en nuestras Leyes Fundamentales.

\* Abogado, Profesor adjunto de Derecho Administrativo de la Universidad de Madrid.

## LA DEFENSA DEL ORDEN PÚBLICO Y EL FUERO DE LOS ESPAÑOLES

Antes de entrar en el examen del articulado del proyecto es preciso que consideremos que ya existe un Código Penal que pena y que tipifica conductas contrarias al orden público, y que existen unos Tribunales Especiales encargados de su aplicación. Tal consideración es ineludible a la hora de analizar cuál debe ser el contenido de una Ley de Orden Público. Si se quiere explicar de alguna manera por qué se rompe el principio general del derecho «non bis in idem», cuando, además de la pena que en su día impongan los Tribunales, recae por unos mismos hechos una sanción administrativa, se alegraría que el fundamento de este tipo de sanciones administrativas no está tanto en penar y castigar al culpable, como en arbitrar un sistema por el que la Administración pueda, sin necesidad de esperar a la terminación de un proceso, poner fin a la alteración del orden público. Ya cuenta para ello con suficientes medios, como es la detención de los posibles infractores. Y si esto se considerase todavía insuficiente y se quisiera justificar la imposición de sanciones en el carácter preventivo de los mismos, es evidente que en cualquier caso éstas no pueden desbordar este puro carácter preventivo y llegar a convertirse por su cuantía y por la posibilidad del arresto subsidiario en auténticas penas, cuya aplicación únicamente está reservada a los órganos jurisdiccionales.

La elevación de las multas que se prevé en la vigente Ley de Orden Público en casi un 100 por 100 de su cuantía en muchos casos, supone no la adopción de una medida para normalizar el orden público alterado, sino la imposición de una sanción muy grave, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayoría de la población no puede pagar sumas tan elevadas, con lo que se expone, dado el impreciso alcance del artículo 22, cuya reforma también se propugna, a la imposición de la detención hasta tres meses. Con esto se ha violado, en definitiva, el Fuero de los Españoles, que en su artículo 18, párrafo 2.º, dice que «en el plazo de setenta y dos horas, todo detenido será puesto en libertad o entregado a la autoridad judicial», subrayando que el precepto se refiere a **todo detenido**, es decir, cualquiera que sea la causa o la forma de su detención. Por consiguiente, la elevación de la cuantía de las multas supone en la práctica la aplicación de un precepto contrario, desde el punto de vista del Derecho positivo vigente, al artículo 18 del Fuero de los Españoles.

Es verdad que anteriormente a esta propuesta de reforma ya se permitía en el artículo 23 de la Ley de Orden Público la detención por plazo no superior a treinta días, lo que también es contrario al citado precepto del Fuero de los Españoles. Pero no nos parece un argumento convincente. En el año 1959 no existía control

alguno de la constitucionalidad, por decirlo así, de las Leyes, cosa que no ocurre hoy día, en que está establecido un recurso de Contrafuero contra aquellas disposiciones que son contrarias a las Leyes Fundamentales.

## DIFICULTADES PARA EL RECURSO

Desde otro aspecto, es también grave la reforma que se pretende por lo que supone de obstáculo al legítimo derecho de recurrir, ya que si en la actualidad bastaba el depósito del tercio de la multa para interponer el oportuno recurso de súplica-alzada, en el proyecto de reforma, si no se deposita la totalidad de la multa, no se admite el recurso. Con ello se cierran las posibilidades de recurrir a los económicamente más débiles, y aunque en la vigente Ley y en la nueva se prevé que en los casos de notoria incapacidad económica no es preciso hacer el depósito, lo cierto es que esta generosa excepción, por llamarla de alguna forma, en la práctica no puede tener vigencia alguna.

En efecto, en primer lugar, quien aprecia la incapacidad es la autoridad que sanciona. Si esta autoridad estima que no existe tal incapacidad, entonces, como al recurrir no se ha hecho el depósito, el recurso no se admite. Alegar, por consiguiente, la incapacidad económica es una especie de juego de azar en el que apenas existen garantías de éxito. Porque si en lugar de interponer el recurso sin depósito, alegando la incapacidad económica, se empieza por alegar ésta, esperando su resolución para después interponer el recurso, haciendo el depósito, si es denegatoria, el administrado se encuentra con que, aunque quiera depositar la cantidad, como el plazo de diez días de recurso se le ha pasado en la espera de la resolución sobre la incapacidad, se ha quedado sin recurso y con grandes posibilidades, en el supuesto del artículo 23, de ir tres meses detenido.

## LA IMPRECISION DE LA LEY

Continuando con esta figura de la detención gubernativa y aunque ciertamente la misma se prevé para los infractores habituales o peligrosos para el orden público o cuya conducta suponga una amenaza notoria para la convivencia social, es evidente que estos conceptos tan amplios no significan nada y pueden significar cualquier cosa. Por ello, es fácil que cualquier persona a la que se la «conceptúe» peligrosa para el orden público sufra en la actualidad la detención gubernativa si carece de arraigo o de solvencia conocida (como se ve, también conceptos poco precisos). Y por si fuera poca esta imprecisión y para aclarar las posibles dudas que

sobre el alcance de estos conceptos pudiera existir, se prevé en la reforma como casos en que procede la detención gubernativa, además de los de falta de arraigo e insolvencia, aquellos otros «en que las circunstancias lo aconsejen».

## EL ACCESO A LOS CENTROS DE ENSEÑANZA, BLOQUEADO

En la misma línea de agravación y de limitación de los derechos fundamentales de la persona se halla el reformado artículo 24, párrafo 3.º, que posibilita exigir antecedentes policiales para el acceso a centros docentes o a **cualquiera otros que el Gobierno estime convenientes.**

La gravedad de esta medida no puede escapársele a nadie. Ya que si en la actualidad hemos asistido a hechos tales como a la denegación de los antecedentes policiales para el carnet de conducir a determinadas personas por razones políticas e ideológicas, si ahora, además, se exigen dichos antecedentes para acceder a los centros de enseñanza o a **cualquiera otros**, resultará que a la vuelta de pocos años lo interesante no será la posesión de un título universitario, haber hecho unas buenas oposiciones o unos buenos exámenes, sino presentar unos buenos antecedentes policiales.

Y lo grave no es sólo que se exijan los antecedentes policiales, porque al fin y al cabo pueden decir lo que quieran, ya que carecen de las garantías de veracidad que existen para los hechos que se declaran probados en un proceso. Lo grave es que el silencio ante la petición de tales antecedentes condicione o impida la entrada y acceso a tales centros. Lógicamente, si se desea que una institución sin garantía de ningún tipo, como son los antecedentes policiales, sea determinante a la hora de ejercitar el derecho al estudio o el derecho al trabajo, al menos debería montarse un sistema por el cual la no expedición de los antecedentes signifique la inexistencia de antecedentes desfavorables. En definitiva, habría que configurar un supuesto de silencio administrativo positivo por el que el silencio e inacción administrativa equivalgan a la no existencia de antecedentes.

Naturalmente, el requisito de los antecedentes policiales para el acceso a determinados centros de enseñanza o de otro tipo no parece muy de acuerdo con los derechos que nuestras Leyes Fundamentales confieren a los españoles. Desde luego, si el artículo 3 del Fuero de los Españoles dice que «la Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles, sin preferencia de clases ni acepción de personas», los antecedentes suponen una quiebra de tal principio; como también la suponen del artículo 5.º, que reconoce el derecho de todos los españoles a recibir educación e instruc-

ción; del artículo 17, que establece el derecho a la seguridad jurídica, y del artículo 24, que establece el derecho al trabajo de todos los españoles.

Lo grave de estos antecedentes es que en los mismos se recogieran hechos que en ningún modo pueden reputarse como ciertos. La misma Ley de Enjuiciamiento Criminal, en su artículo 297, dispone que «los atestados que redactaren y las manifestaciones que hicieran los funcionarios de policía judicial, a consecuencia de las averiguaciones que hubiesen practicado, se considerarán denuncias para los efectos legales». Por tanto, la pretendida reforma, sin modificar el carácter de simple denuncia de los atestados e informes, confiere pleno valor a los hechos recogidos en éstos, por los que se contraen los antecedentes, para impedir en determinados casos el ejercicio de legítimos derechos.

### **EL PAPEL DE LOS ABOGADOS**

Por último, el artículo 46 de la reforma, al dejar la elección del abogado de oficio al propio Tribunal, con el procedimiento que allí se establece, ha supuesto un ataque a la sensibilidad jurídica de los Colegios de Abogados, que estiman, con toda razón, que se infringe el tradicional derecho de estas Corporaciones para establecer los turnos, de acuerdo con los cuales se hacen las designaciones de los abogados de oficio.

También se alteran gravemente las normas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para aquellos supuestos de incomparecencia de los letrados, pues en ésta se establecen motivos justos de incomparecencia que no es lógico que se modifiquen en perjuicio del derecho de toda persona a elegir quien le defienda.

De todo ello se deduce la gravedad de la reforma que se propugna al aumentar las potestades discrecionales del órgano encargado de la vigilancia del orden público no sólo cuantitativa, sino también cualitativamente, en relación con la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 e, incluso, con la denostada Ley de Orden Público de 30 de julio de 1933.

Además, ya desde un punto de vista formal, la aprobación de la citada reforma supondría agujerear desde dentro del sistema la Ley Orgánica del Estado, que se pretende que sea el pilar básico del futuro de España.