



Nº Reg.: 2551/17 Ley de Seguridad Ciudadana. Multa por falta de respeto a agente de la autoridad.

CONTENIDO DE LA RECLAMACIÓN

Una ciudadana nos plantea una queja referida a la Policía Local del siguiente tenor (el subrayado es nuestro):

"El 3 de diciembre le robaron la bici a su hijo, por lo que al día siguiente, sobre las 11:30-12:00 horas acudió a Aguirrelanda a interponer la denuncia. El agente les preguntó que desde cuándo echaban de menos la bicicleta, le dijeron que desde las 2:30 de la madrugada, y les dijo que "estaban pocos agentes y muy ocupados" y que si quería, podían volver por la tarde o al día siguiente. Ella salió a la calle pero se lo pensó mejor y volvió a entrar, y preguntó si realmente tenía que volver, al decirle que sí, preguntó: "cómo podeis tener la espalda tan ancha". En cierto momento, bajó otro agente, y el que estaba en primer lugar dijo: "Ésa, que entra despotricando". El primer agente les dijo que esperaran, le pidió el DNI, lo cogió, hizo alguna gestión, y volvió a dárselo. La reclamante pidió la copia de lo que había pasado, porque la actitud del agente le pareció intolerable, pero le dijeron que no era posible. Posteriormente, el 16 de diciembre presentó una queja por no haber sido atendida, así como por el trato recibido. A continuación, el 26 de diciembre recibe una llamada de un responsable de la Policía, el cual le pidió disculpas por la atención. El 7-8 de enero su hijo fue a comprarse otra bicicleta, pero comprobó en los archivos de la policía local que la sustraída había aparecido. Cuando fueron a por ella, estaba el mismo agente en el mismo lugar. A los pocos días, le llegó la incoación de un expediente sancionador, iniciado el 22 de diciembre, por falta leve consistente en "falta de respeto a la autoridad". Dice que es su palabra contra la del agente, pero le enfada que en el informe se viertan afirmaciones que no son ciertas. En este tiempo ha hablado con el responsable que le llamó en un primer lugar, pedía la grabación, pero le decían que como no tenía audio, no servía. Y ahora ya no se conservan las imágenes.

El resultado de estos hechos fue que la reclamante no pudo presentar la denuncia por el robo de la bicicleta, y en su lugar se le impuso una multa de 200 euros por una "falta de respeto a los agentes de la autoridad" (art. 37.4 de la Ley Orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana). Según señalaba la propia



reclamante, no presentó alegación alguna en el procedimiento sancionador porque como consecuencia de las conversaciones telefónicas mantenidas con la policía local (confirmadas por la propia Policía Local) pensaba que la denuncia le sería retirada.

VERSIÓN DE LA POLICÍA LOCAL

Por supuesto, la anterior es la versión de la persona reclamante, pero solicitada información a la policía local, se nos da traslado, entre otros, del informe elaborado por el agente denunciante, al que denominaremos nº XXXX al día siguiente de los hechos (4/12/16):

"Estando el agente XXXX realizando labores de control de acceso a la comisaría, en el puesto de recepción, ha llegado a dicho lugar una mujer junto con su hijo. Que esta persona se ha dirigido al agente diciéndole que deseaba realizar una denuncia, ya que a su hijo le habían sustraído una bicicleta el día anterior. Que el agente XXXX, siguiendo las instrucciones de la agente primero YYYY, le ha indicado a la mujer que, en estos momentos no le iban a poder tomar la denuncia, ya que los compañeros de inspección de guardia se encontraban ocupados por la intervención que estaban llevando a cabo en ese momento (ver ficha zz-zzzzz), y que si esperaba al turno de tarde dada la hora que era, incluso si venía en otra ocasión, se le iba a poder formular la denuncia sin ningún tipo de inconveniente. Que al parecer, este hecho no ha gustado a la mujer, abandonando la zona de recepción de malas formas, sin decir nada y dando un portazo tras de sí. Que transcurridos unos segundos, esta ha vuelto a entrar en la recepción de esta comisaría y, dirigiéndose al agente XXXX ha exclamado ante este: "vagos, si no estais haciendo nada, caraduras, que teneis la cara más grande que la espalda". Que por tal motivo, el agente 4148 ha identificado a la mujer, siendo esta..."

Si analizamos ambas versiones, comprobamos que el relato es esencialmente el mismo en ambos casos, salvo en dos aspectos: a) la mujer no dice nada sobre si pegó un portazo al salir de la comisaría, y b) la mujer afirmaba reiteradamente que, debido a su incredulidad porque no le tramitaran la denuncia, se limitó a reprochar al agente "cómo podéis tener la espalda tan ancha", mientras que según el agente, esta le dijo: "vagos, si no estáis haciendo nada, caraduras, que tenéis la cara más grande que la espalda".

El artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, es



expresión de la llamada "presunción de veracidad" de los agentes de la autoridad:

77.5. Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.

En aplicación de este principio, y dado que no contamos con ninguna otra prueba de contrario, daremos por buena la versión del agente de la policía local, y por tanto, todos nuestros análisis se basaran en esas supuestas frases pronunciadas por la reclamante: "vagos, si no estáis haciendo nada, caraduras, que tenéis la cara más grande que la espalda".

CONSIDERACIONES

Las anteriores palabras, que daremos por probadas, dieron lugar a la imposición de una sanción de 200 euros por comisión de una infracción leve de falta de respeto a la autoridad contemplada en el artículo 37.4 de la LOPSC.

A) Sobre el objeto y fines de la LOPSC:

La sanción que da pie a esta reclamación se impone en aplicación de una Ley específica, y por ello se enmarca en un ámbito material concreto: la seguridad ciudadana.

No existe en nuestra legislación una definición unívoca de lo que ha de entenderse por seguridad ciudadana, pero para poder analizar la procedencia o no de dicha sanción, nos parece imprescindible poner en relación el hecho que se le imputa a la reclamante con el objeto y los fines de la norma que le sirve de marco a la sanción:

"Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana

Artículo 1.- Objeto.

1. La seguridad ciudadana es un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como



bien jurídico de carácter colectivo, es función del Estado, con sujeción a la Constitución y a las Leyes.

*2. **Esta Ley tiene por objeto la regulación de un conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos.***

*Artículo 2. **Ámbito de aplicación.***

1.

2. En particular, quedan fuera del ámbito de aplicación de esta Ley las prescripciones que tienen por objeto velar por el buen orden de los espectáculos y la protección de las personas y bienes a través de una acción administrativa ordinaria, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que ésta se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo.

3. Asimismo, esta Ley se aplicará sin menoscabo de los regímenes legales que regulan ámbitos concretos de la seguridad pública, como la seguridad aérea, marítima, ferroviaria, vial o en los transportes, quedando, en todo caso, salvaguardadas las disposiciones referentes a la defensa nacional y la regulación de los estados de alarma, excepción y sitio.

*Artículo 3. **Fines.***

Constituyen los fines de esta Ley y de la acción de los poderes públicos en su ámbito de aplicación:

- a) La protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico.*
- b) La garantía del normal funcionamiento de las instituciones.*
- c) La preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas.*
- d) El respeto a las Leyes, a la paz y a la seguridad ciudadana en el ejercicio de los derechos y libertades.*
- e) La protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección.*
- f) La pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público.*
- g) La garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad.*
- h) La prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas directamente relacionadas con los fines indicados en los párrafos anteriores y la sanción de las de esta naturaleza tipificadas en esta Ley.*
- i) La transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana.”*



Como decíamos, no hay una única definición del concepto de seguridad ciudadana, pero, por su especial autoridad y por su claridad, nos parece oportuno citar la siguiente:

*"La seguridad ciudadana puede ser constitucionalmente definida como: **la actividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad a las órdenes del gobierno, de protección o garantía a fin de evitar peligros o perturbaciones en los derechos y libertades de los ciudadanos, o en caso de haberse ya producido estos, la garantía de una respuesta efectiva con el fin de volver a la situación en la que los ciudadanos se puedan desenvolver con total libertad.**"*

Vicente Moret Millás (Letrado de las Cortes Generales)
"Jornadas de formación de formadores sobre
la nueva Ley Orgánica de Protección de la Seguridad ciudadana". 2015
Ministerio del Interior

Por lo tanto, habremos de coincidir en que esta Ley Orgánica se refiere a un aspecto central de la actividad de los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, como es la protección de la seguridad ciudadana, pero que dicha ley no abarca todas las facetas de la actividad policial, ni del resto de cuerpos y fuerzas de seguridad del estado (juegos y espectáculos, seguridad aérea, marítima...), ni tampoco abarca en su totalidad las actuaciones que puede llevar a cabo la policía local.¹

B) Análisis del tipo de la infracción del artículo 37.4.

Antes de nada, comenzaremos por recordar que en el ámbito sancionador, al igual que en el ámbito penal, rigen una serie de principios básicos que garantizan

¹ Los Cuerpos de Policía Local, tal y como dispone la ley de Policía del País Vasco, en su artículo 27, ejercen las siguientes funciones:

- Proteger a las autoridades de los municipios y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- Policía Administrativa en lo relativo a ordenanzas, bandos y demás disposiciones y actos municipales dentro de su ámbito de competencia, así como velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y protección del entorno en el ámbito de las competencias locales en dichas materias.
- Participar en las funciones de Policía Judicial colaborando con las Unidades de Policía Judicial.
- Prestar auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.
- Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos.
- Vigilar los espacios públicos y colaborar en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
- Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.



el respeto a los derechos fundamentales de la persona sancionada, y en particular la vigencia de su derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 C.E.). Entre estos principios, cabe destacar el llamado "principio de tipicidad", desarrollado en el artículo 27 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

Artículo 27. Principio de tipicidad.

1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

*4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones **no serán susceptibles de aplicación analógica.***

En definitiva, este principio implica, en primer lugar, que las leyes sancionadoras únicamente pueden aplicarse a aquellas conductas que reúnan todos los elementos del tipo descrito, es decir, que una conducta se puede definir como "típica" cuando existe una identidad u homogeneidad entre el hecho cometido y las circunstancias que se describen en la norma.

La prohibición de la analogía, por su parte, implica que no se puede imponer una sanción por un hecho que no encaje en la literalidad del tipo de la infracción, aunque guarde con él algún tipo de similitud o proximidad conceptual.

Teniendo en cuenta tales principios, veamos ahora qué es lo que dispone el artículo del la LOPSC que se le aplicó a la reclamante para imponerle la sanción:

"Artículo 37. Infracciones leves.



Son infracciones leves:

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."

Si nos atenemos a la literalidad de esta norma, -en una interpretación natural, ni extralimitada ni restrictiva-, habríamos de coincidir en que solo se comete esta infracción si la falta de respeto al agente de la autoridad se produce cuando se halle este en el ejercicio NO de cualquier función policial, sino en el ejercicio de funciones de "protección de la seguridad". Y a esa función habrá que dotarla de su contenido en el contexto del objeto y fines de la propia Ley que da cobertura a este tipo, es decir, cuando los agentes se hallen realizando actuaciones "orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos" (art. 1 de la LOPSC).

Pues bien, en este caso, según el relato del propio agente denunciante, se encontraba este "realizando labores de control de acceso a la comisaría, en el puesto de recepción". Tales funciones, en el contexto concreto de estos hechos, no distan en absoluto de las que pudiera realizar cualquier oficial de control o cualquier empleado municipal en un servicio de atención al público.

No negamos que en otras circunstancias, incluso desde el mismo puesto de recepción, este agente pudiera verse obligado a realizar labores más estrictamente policiales; lo que queremos decir es que sus funciones, su actuación en este caso, nada tuvieron que ver con la protección de la seguridad ciudadana, que es el objeto de esta Ley.

Así, por descontado, si la actitud de la persona que falta al respeto al agente de la autoridad (por su agresividad, por su incitación al público, por su resistencia...) en algún momento hubiera puesto en riesgo dicha seguridad ciudadana, por supuesto que la actuación policial, en este caso la del agente que ocupaba la recepción, se situaría en otro contexto. Pero nada de eso se señala en los informes policiales, por lo que cabe concluir que en ningún momento se vio



perturbada, ni siquiera levemente alterada, la seguridad, ni la individual, ni mucho menos la colectiva o ciudadana.

Lo que tenemos aquí es una crítica airada por parte de una ciudadana ante una administración que no le presta el servicio debido, simple y llanamente.

Y decimos que no se le prestó el servicio porque, conforme a los artículos 259 y 264 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, es obligación de cualquier persona que presencie la perpetración de cualquier delito ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad, ya sea judicial o policial; y a su vez, es obligación de la autoridad o funcionario público responsable de tomar cuenta de tales denuncias el hacerlo. Tan es así, que en los casos más graves, y por supuesto este no lo es, la falta de persecución de delitos puede incluso dar lugar a responsabilidades penales (art. 407 C.P.).

En definitiva, ante la existencia de un hecho delictivo, como puede ser el robo o el hurto de una bicicleta, la policía local no puede negarse a recoger la denuncia, pues está obligado a ello por Ley.

Y si, como en este caso, por los motivos que sean, ya fueran justificados o no, después de que la reclamante hubiera acudido hasta la comisaría de Aguirrelanda (que no está precisamente en el centro de la ciudad) la persona de la recepción le responde con el tan conocido "vuelva usted mañana", pues no es de extrañar que la ciudadana, incrédula, se enojase con dicho agente, e incluso es posible que, si nos atenemos a la versión del policía, en algún momento pudiera haberle faltado al respeto al agente, exactamente igual que podría suceder en cualquier oficina de atención al público de cualquier administración. Pero con sus manifestaciones, la vecina no pretendió alterar la seguridad ciudadana, ni su propósito era transgredir el principio de autoridad, ni su protesta poseía la necesaria eficacia objetiva como para producir algún tipo de alteración colectiva. De hecho, no consta que hubiera ningún otro ciudadano presente. Simplemente se quejaba ante una administración que no le prestaba el servicio debido.

Cuando eso ocurre en cualquier oficina de atención ciudadana (también en la nuestra ocurre a veces), nadie piensa en imponer una multa a la persona reclamante.



Por supuesto que los agentes de la autoridad tienen una condición especial -en tanto representantes de dicha autoridad- frente a cualquier otro empleado público, pero la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana solo contempla la infracción de falta de respeto cuando este se halle en unas determinadas funciones (seguridad ciudadana). Por el contrario, si sus funciones en ese momento son equivalente a las de cualquier otro empleado de atención al público, y las manifestaciones vertidas por la persona que increpa no son constitutivas de algún otro tipo penal o sancionador (injurias, calumnias, amenazas...), sino que se trata de unas frases de crítica general de la actuación administrativa, no está justificado que se le imponga una multa de este tipo.

No puede ser que, so pretexto de preservar el principio de autoridad, se vete a la ciudadanía la posibilidad de mostrar su insatisfacción, su enfado con la actuación de la administración, aunque sea de forma airada, incluso irrespetuosa, siempre y cuando, como decimos, no se altere el orden público ni se ponga en cuestión la seguridad ciudadana, incluida en ella la seguridad individual.

Asimismo, la necesaria e imprescindible preservación del principio de autoridad no puede llevar a blindar a los agentes de la Policía Local frente a cualquier atisbo de crítica, censura o reprobación, y más aún cuando el reproche carece de cualquier repercusión pública y el policía ejerce funciones meramente administrativas. No cabe equiparar el imprescindible respeto a la autoridad con un deber de sumisión reverencial a los agentes que la representan.

Consideramos, en fin, que la conducta de la reclamante, incluso conforme a la versión policial, no encaja en el tipo del art. 37.4 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, sino que constituye una aplicación extensiva o analógica de dicho tipo, incluso aunque tomemos la acepción más amplia posible del concepto "protección de la seguridad". Y esto es algo que, como hemos señalado, la Constitución y la Ley prohíben taxativamente.

Conforme al Artículo 109 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, "Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico"

Por todo lo expuesto, con base en lo estipulado en el artículo 19.b) del Reglamento del Defensor Vecinal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, con la finalidad de procurar corregir actos ilegales o injustos y lograr una mejora de los servicios de la Administración municipal, emitimos la siguiente

RECOMENDACIÓN

1.- Que por parte de la Dirección de Seguridad Ciudadana se revoque y deje sin efecto la Resolución del Director General de Seguridad Ciudadana de 8 de febrero de 2017 por infracción leve de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, por la que se impone a la ciudadana que presentó la reclamación una multa de 200 euros.

En Vitoria-Gasteiz, a 17 de octubre de 2017

Iz.: Martin Gartziandia Gartziandia



Síndico-Defensor Vecinal

Sindikoa-Herritarren Defendatzailea