



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL  
VOCAL



31 de Mayo de 2014

CONSEJO GENERAL

*José Luis Terrero Ordoñez*

José Luis Terrero Ordoñez

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS VOCALES ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA Y MERCÈ PIGEM PALMÉS AL INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA.**

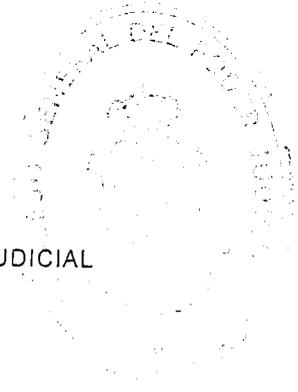
De conformidad con lo dispuesto en el artículo 631.1 y.2 LOPJ, emitimos el presente Voto Particular al acuerdo aprobatorio del Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana ya que, en nuestra opinión, se deberían haber incorporado al mismo algunas observaciones relativas a la definición que su artículo 1.1 hace de la seguridad ciudadana que consideramos innecesaria y contraproducente por las razones que se exponen a continuación.

Hemos de aclarar que este Voto Particular es concurrente ya que compartimos el serio y riguroso análisis y las conclusiones del Informe al que hemos prestado nuestro apoyo. No obstante, entendemos, como acabamos de decir, que habría sido oportuno que se hubiera pronunciado, también, sobre los aspectos que seguidamente exponemos.

Ahora bien, antes de explicar las razones que motivan este Voto Particular es oportuno advertir que la función consultiva que tiene atribuida el Consejo General del Poder Judicial en el procedimiento de elaboración de las leyes y de las normas reglamentarias que han de someterse a su consideración está presidida por el principio de colaboración entre los órganos constitucionales y así debe ser comprendida. No es función del Consejo emitir un juicio final definitivo y vinculante sobre las iniciativas que se le presentan, sino contribuir a que estén bien fundamentadas jurídicamente, se adecuen completamente a la Constitución y, cuando se trata de proyectos reglamentarios, también a las leyes, a que su estructura, articulación y redacción sean las más apropiadas para alcanzar sus objetivos y, cuando sea necesario advertirlo, contengan unas previsiones que sean factibles. Luego corresponderá al Gobierno valorar, primero, y decidir, después, si acoge o no las observaciones formuladas por nuestros informes y por qué y cómo la hace. Esa es su competencia y, también, su responsabilidad.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL  
VOCAL



31  
Año 14

*[Firma manuscrita]*  
Jefe de Sala

En todo caso, insistimos, el diálogo institucional debe servir para hacer mejores leyes y reglamentos y ese es, precisamente, el espíritu que anima a este Voto Particular que seguidamente explicamos.

La seguridad ciudadana se califica en el anteproyecto como una *"condición esencial"* para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales (artículo 1.1). Una expresión, a nuestro juicio, desafortunada pues, sea o no su pretensión, puede dar a entender que la seguridad ciudadana es un presupuesto necesario, una condición previa e inexcusable, para la plena efectividad de aquellos y que, en cierto modo, se antepone y prima sobre los mismos.

No puede compartirse tal riesgo interpretativo ya que, según el art. 10.1 CE, el lugar previo y preeminente corresponde a la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, que por algo el constituyente dijo que son *"el fundamento del orden político y de la paz social"*. Para nosotros, casa mal con esa declaración constitucional, que pone el acento en los derechos, en la libertad, como pilar del edificio constitucional, que se diga en el primer artículo del anteproyecto que la condición básica de su ejercicio es la seguridad ciudadana.

Esta podrá considerarse un bien jurídico que en la medida que está constitucionalizado orienta la acción de los poderes públicos, en particular la de los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado, en garantía de los derechos de todas las personas. Unos derechos que, obviamente, no son absolutos sino que están limitados por los de los demás. Por eso, la prosecución de la seguridad ciudadana como situación o circunstancia favorecedora del libre ejercicio de las libertades por el conjunto de la sociedad puede implicar una restricción eventual de los de otras personas en los casos en los que, de acuerdo con la Constitución y las leyes, sea preciso. Ahora bien, la calificación constitucional de la seguridad ciudadana como *"misión"* protectora de los derechos y libertades a cargo de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado no puede erigirse en un prius o *"condición esencial"*, entendida



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL  
VOCAL



El presente documento se ha elaborado en el presente  
mes de marzo de 2014.

31

marzo 2014

José Luis Martínez García

como situación o circunstancia indispensable y autónoma para el ejercicio de los derechos fundamentales sin riesgo de que la relación entre libertad y seguridad se invierta y esta acabe adquiriendo el papel de requisito previo y necesario de perfiles difusos y potencialmente expansivo al que deba subordinarse el pleno y efectivo disfrute de los derechos.

Dicho en otros términos, el status de las personas, del que parte la Constitución, es la libertad. La seguridad ciudadana ha de servir para garantizar ese estado, pero no es una condición de su existencia y efectividad que ya vienen impuestas directamente por la Constitución con carácter vinculante para todos los poderes públicos y sin necesidad de mediación alguna (artículo 53.1 CE).

Empleando una redundancia, cabe decir que la condición esencial de la libertad es la propia libertad. Como bien entendieron los redactores de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en su artículo primero: *"Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos"*. El artículo cuarto de la misma Declaración precisaba que *"el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites sólo pueden ser determinados por la ley."*

Pues bien, la redacción del artículo 1.1 del anteproyecto suscita la duda sobre una determinada forma de entender la libertad y, por ende, el papel, parece que esencial, de la seguridad ciudadana. Por el contrario, tratándose de los derechos fundamentales que el constituyente reconoce, solo se puede partir del correspondiente status libertatis. Por ello, es posible sostener que el enunciado del artículo 1.1 del anteproyecto admite una lectura que desconoce la estructura que siguen las constituciones democráticas y, también, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos (al que, por cierto, el anteproyecto no hace mención alguna). Textos que reconocen, primero, el derecho y, solo en segundo lugar, determinan las restricciones al mismo.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL  
VOCAL



31

31  
Juan +0  
26  
José Luis Terrero Chanón

En definitiva, la mención que el artículo 104.2 CE hace a la seguridad ciudadana ha de interpretarse a la luz del apartado 1 del mismo precepto constitucional que, en concordancia con el citado artículo 10.1 CE, enfatiza que la misión de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y ya, en segundo término, garantizar la seguridad ciudadana, cuyo carácter accesorio o resultante de la protección de aquellas esta fuera de toda duda por muy importante que sea.

En definitiva, creemos que lo mejor sería suprimir ese apartado cuya previsión no existe en la ley vigente y que la CE tampoco define y así evitar que nadie pueda interpretar que acoge la subordinación de todos los derechos, y no solo de los fundamentales, a esa supuesta condición esencial del ejercicio de los mismos que se quiere dar a la seguridad ciudadana.

La supresión es más necesaria, si cabe, en la medida que el contenido del artículo 1.1 del anteproyecto inspira el resto de la regulación, tal y como se aprecia en el artículo 4.3 del anteproyecto donde se justifica la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad *"cuando exista un riesgo o amenaza concretos o de un comportamiento objetivamente peligroso que, razonablemente, sea susceptible de provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana y, en concreto, vulnerar normas del ordenamiento jurídico (sic), atentar contra derechos y libertades individuales y colectivos y demás bienes jurídicos protegidos, o alterar el regular funcionamiento de las instituciones públicas."*

A nuestro parecer, sobra, también, de ese enunciado la apelación a la seguridad ciudadana como concepto o categoría autónoma pues su existencia y protección no puede desligarse de la garantía de los derechos y, por otra parte, el ordenamiento jurídico está formado por innumerables normas de distinto rango de las cuales muchas carecen de entidad para justificar una reacción de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad como la que podría habilitar el precepto comentado.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL  
VOCAL



El Consejo General del Poder Judicial, en su Sesión de Pleno celebrada el día 27 de marzo de 2014, en virtud de lo establecido en el artículo 104.2 de la Constitución Española, ha acordado por mayoría de votos, en el seno de la Comisión de Enjuicio de la Ley Orgánica 1/2014, de 27 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la siguiente resolución:

Madrid, 31 de marzo de 2014.

EL PRESIDENTE

José Luis Terrero Chacón

La conveniencia de la supresión del artículo 1.1 del anteproyecto y de las menciones análogas que se hacen en la exposición de motivos y en otros artículos, como el ya citado 4.3, es más evidente si se tiene en cuenta que el empeño en definir un concepto tan difuso y huidizo como el de seguridad ciudadana contrasta con la manifiesta ausencia de precisión en otros que se emplean en el anteproyecto que sirven para legitimar la intervención policial, tal y como advierte el Informe del Consejo que suscribimos íntegramente.

No discutimos que el legislador tenga que acudir a conceptos jurídicos indeterminados. Otra cosa es cómo lo haga, y, desde luego, no nos parece adecuado ni tranquilizador que el anteproyecto se construya a partir de una definición de la seguridad ciudadana susceptible de una interpretación potencialmente relativizadora y limitativa de los derechos y libertades. Menos aún cuando su articulado está plagado de términos abiertos e imprecisos en grado sumo que a la postre, pueden generar inseguridad jurídica y acabar atentando contra la genuina seguridad ciudadana que contempla el artículo 104.2 CE.

Madrid, 27 de marzo de 2014

Enrique Lucas Murillo de la Cueva

Mercè Pigem Palmés