



**UNIVERSITAT
JAUME·I**

Trabajo de Fin de Máster

**Derecho Administrativo sancionador
en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de
marzo, de Protección de la
Seguridad Ciudadana.**

Presentado por:

Camila Cassanelli Rodríguez

Tutor/a:

María del Lidón Lara Ortiz

Máster Universitario en Abogacía

Curso académico 2019/20
Fecha de defensa: enero 2020

Resumen

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana es una reforma legislativa que ha supuesto importantes consecuencias tanto para los principios informadores del Derecho Administrativo sancionador, como para los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de los ciudadanos proclamados en la Constitución.

En este trabajo estudiaremos tales consecuencias analizando el texto de la Ley, sus antecedentes más inmediatos y su contexto histórico.

Palabras clave

Seguridad ciudadana; Derecho Administrativo Sancionador; Derecho Penal; despenalización; infracción; sanción; principios; garantías; Derechos Fundamentales, Libertades Públicas; derecho de reunión y manifestación.

ÍNDICE

ÍNDICE	2
INTRODUCCIÓN	3
1. LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ANTECEDENTES, CONCEPTO Y FINES.	4
1.1. Régimen jurídico en materia de seguridad ciudadana:	4
1.1.1 <i>Antecedente: Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana</i>	4
1.1.2 <i>La actual L.O. 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana: contexto social.</i>	5
1.2. Concepto de seguridad ciudadana.....	7
1.3. Los fines de la LOPSC:.....	9
2. LA DESPENALIZACIÓN DE LAS FALTAS Y SUS CONSECUENCIAS PARA LAS GARANTÍAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.	10
2.1. El proceso despenalizador	10
2.2. Problemas con los principios del derecho sancionador	12
2.2.1 <i>Principio non bis in idem.</i>	12
2.2.2 <i>Principio de proporcionalidad</i>	14
2.2.3 <i>El principio de tipicidad</i>	16
2.3. Problemas con las de garantías procesales	18
3. RÉGIMEN SANCIONADOR EN LA LOPSC.....	20
3.1. Sujetos responsables (Art. 30 LOPSC)	20
3.2. Infracciones que limitan el derecho de reunión y manifestación	21
3.2.1 <i>Artículo 36.2: reuniones o manifestaciones frente a las sedes de las Cámaras</i>	22
3.2.2 <i>Artículo 37.1 LOPSC: celebración de reuniones sin autorización previa</i>	23
3.2.3 <i>Artículo 37.3 LOPSC: alteraciones menores en la circulación con ocasión de una reunión o manifestación.</i>	24
3.2.4 <i>Art. 37.7: ocupación de inmuebles de vía pública</i>	25
3.4. Otros preceptos controvertidos:	28
3.4.1 <i>Registros corporales externos (art. 20 LOPSC)</i>	29
3.4.2 <i>Los rechazos de inmigrantes en la frontera de Ceuta y Melilla (Disposición final 1ª)</i>	29
CONCLUSIONES.....	31

INTRODUCCIÓN

La seguridad ciudadana es un elemento esencial a preservar en una sociedad democrática, y como bien sabemos, es función del Estado garantizarla, aunque siempre respetando los derechos fundamentales proclamados en la Constitución. Pero también es cierto que la seguridad ciudadana es una materia propensa a las críticas, pues legislar en este ámbito requiere proceder con sumo cuidado y exactitud para que tales derechos no se vean afectados.

En este sentido, la L.O. 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana ha sido uno de los textos legislativos reguladores de esta materia que más reticencias ha provocado, pues introduce un amplio abanico de novedades no contempladas en la regulación anterior que, según sus detractores, podrían no ser del todo respetuosas con los derechos fundamentales, así como los principios y garantías del Derecho Administrativo sancionador.

Además, los críticos de esta Ley y entre ellos el propio Consejo General del Poder Judicial, han sostenido que el legislador, siguiendo la línea de la reforma del Código Penal, ha optado por un «Derecho punitivo de la peligrosidad», ya que, por un lado, se intensifica la acción preventiva adelantando la punibilidad, y por otro, se incrementa el número de infracciones contra la seguridad ciudadana.

En el mismo sentido, parte de la doctrina ha hecho referencia a la presencia en esta Ley de notas propias del «derecho administrativo del enemigo», por cuanto se utiliza la potestad sancionadora de la Administración para combatir a aquellos individuos considerados peligrosos.

Por todo ello, en este trabajo procederemos al análisis el texto de la Ley tratando de averiguar si era realmente necesario en España un cambio legislativo de esta magnitud, y si esta reforma se ha hecho respetando las garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos. Para ello, analizaremos el antecedente legislativo más inmediato de esta Ley, su contexto social y parte de su articulado, con especial detenimiento en las infracciones y sanciones contenidas en la misma.

1. LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ANTECEDENTES, CONCEPTO Y FINES.

1.1. Régimen jurídico en materia de seguridad ciudadana:

1.1.1 Antecedente: Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

Si bien a lo largo del presente trabajo nos centraremos en analizar la vigente Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (en adelante LOPSC), consideramos necesario comenzar exponiendo el antecedente legislativo más inmediato que precede a este cuerpo legal: la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (en adelante LOPSC de 1992)¹.

La LOPSC de 1992 se aprobó en una época de profunda crisis económica que hizo aflorar numerosas reivindicaciones sociales, movimientos que ponían en peligro la seguridad ciudadana y que, por ello, tuvieron su reflejo en el régimen sancionador de esta Ley. Además, en esta época, el narcotráfico y el consumo de drogas fue uno de los principales problemas en España, motivo por el cual esta Ley incorporó el discutido artículo 21.2 que facultaba a los agentes de la autoridad a entrar en domicilios en los que se sospechara que se estaban llevando a cabo actividades delictivas relacionadas con drogas².

Fue esto último lo más controvertido de esta Ley, pues se consideró que el intento de prescindir de orden judicial para entrar en domicilios bajo la sospecha de comisión de delitos vulneraba el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio consagrado en el artículo 18.1 de la Constitución. Además, por este motivo, la prensa comenzó a referirse a ella como la «Ley de la patada en la puerta».

Por este y otros preceptos, se interpuso por la oposición un recurso de inconstitucionalidad que fue finalmente resuelto en la STC 341/1993, de 18 de

¹ FERNÁNDEZ, A., «Orden Público y Seguridad Ciudadana. Modificaciones normativas», *Revista de Derecho UNED*, Nº 17, 2015, pp. 287-318., en p.303

² ARANA, X., y GERMÁN, I., «Análisis de la aplicación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana en relación con el fenómeno social de las drogas», *Cuaderno Eguzkilo*, Nº22, diciembre 2008, pp.2-7

diciembre, en la que, entre otras disposiciones, se suprimió del texto el artículo 21.2 que permitía tales entradas y registros domiciliarios³.

1.1.2 La actual L.O. 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana: contexto social.

Más de veinte años estuvo vigente la LOPSC de 1992, hasta que, en noviembre de 2013, el Gobierno del Partido Popular presentó el Anteproyecto de la nueva Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, motivada, según su Preámbulo, por «el simple transcurso del tiempo, los cambios sociales operados en nuestro país y las nuevas formas de poner en riesgo la seguridad y la tranquilidad ciudadanas»⁴. No obstante, tanto la doctrina como la prensa han señalado que los verdaderos motivos tras esta nueva Ley son otros muy distintos.

Así pues, la crisis económica vivida en España desde el año 2008, trajo consigo recortes sociales muy controvertidos, que afectaron a servicios básicos como la educación o la sanidad⁵. Ello dio lugar a una respuesta contundente por parte de la ciudadanía en forma de movimientos sociales de protesta, los cuales, según los críticos de esta Ley, son los que están en su punto de mira, pues consideran que con ella se pretende criminalizar y reprimir las protestas ciudadanas. Por este motivo se comenzó a utilizar el sobrenombre de «Ley Mordaza», pues se consideró que esta Ley limitaba en exceso los derechos fundamentales de reunión y manifestación⁶.

En este sentido, se ha criticado que algunas de las infracciones que tipifica esta Ley tienen nombre y apellidos, porque van dirigidas contra colectivos concretos con la intención de acallar sus actividades reivindicativas. Se ha aludido, por

³ FERNÁNDEZ ENTRALGO, J., *Seguridad ciudadana: materiales de reflexión crítica sobre la Ley Corcuera*, ed. Trotta, Madrid, 1993, pp. 15 y ss.

⁴ BILBAO UBILLOS, J.M., «La llamada Ley Mordaza: La Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana», *Revista UNED*, Nº36, 2015, pp.217-260, en pp.217-219.

⁵ ESPAÑA ALCOBA, F., «La nueva Ley de Seguridad Ciudadana y los derechos y libertades de la ciudadanía española», *Tesis de Máster en Criminología*, Repositorio de la Universidad de Barcelona, junio de 2015, p. 21. Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/67947> (Visitado el 29 de octubre de 2019).

⁶ CUERDA ARNAU, M.L., y GARCÍA AMADO, J.A., «Ley, interpretación de la Ley y efectividad de los derechos fundamentales», en *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, en CUERDA ARNAU, M.L. y GARCÍA AMAGO, J.A. (dir.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p.12.

ejemplo, a la existencia en la LOPSC de una cláusula «Rodea el Congreso» ya que se tipifican las protestas que se realicen frente a las sedes del Congreso y el Senado, lo cual hace inevitable pensar en la protesta convocada el 25 de septiembre de 2012 con la finalidad de rodear esta institución (art. 36.23 LOPSC). Se ha hablado también de una cláusula «antiacampada» o «movimiento 15M», que al tipificar las acampadas de protesta en espacios públicos parece estar pensando en las manifestaciones que se llevaron a cabo a raíz de este movimiento con acampadas en la Puerta del Sol de Madrid (art. 37.7 LOPSC). En el mismo sentido, se habla de una cláusula «PAH», ya que se tipifican las protestas contra los desahucios, objetivo principal de la conocida «Plataforma Antidesahucios» (art. 36.4 LOPSC); una cláusula «Femen» que tipifica las protestas de grupos feministas (art. 37.5 LOPSC) y una cláusula «Greenpeace» que tipifica las protestas que realicen las ONG consistentes en escalar edificios o monumentos emblemáticos, así como pancartas reivindicativas (art. 37.14), entre otras muchas⁷.

En suma, podría decirse que existe una relación entre el ascenso de los movimientos sociales de protesta en España y la creciente tipificación en la LOPSC de conductas de protesta social. No obstante, parte de la doctrina señala que ello no es motivo suficiente para llevar a cabo una reforma legislativa de este nivel, teniendo en cuenta que, siendo la tasa de criminalidad en España una de las más bajas de Europa, cabe poner en duda que la tranquilidad ciudadana esté en peligro.⁸

Por todo lo expuesto, fueron varios los órganos consultivos y asociaciones que redactaron informes y dictámenes sobre el Anteproyecto de Ley, entre otros, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado, el Consejo Fiscal, la Asociación de Jueces Españoles por la Democracia y Amnistía Internacional. Todos ellos con el objetivo de que las advertencias vertidas en estos informes se vieran reflejadas en el texto final de la Ley.

⁷ BILBAO UBILLOS, J.M., «La llamada Ley Mordaza...» cit.p.243 y ALARCÓN SOTOMAYOR, L., «El nuevo régimen de la seguridad ciudadana: algunas faltas menos y algunas infracciones más», Revista Española Derecho Administrativo, Nº 191, 2018, pp. 107-148, en p. 131.

⁸PRESNO LINERA, M. A., «La expansión del Derecho Administrativo Sancionador Securitario», en Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana, en CUERDA ARNAU, M.L. y GARCÍA AMAGO, J.A. (dir.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp.37 y ss., en p. 61

Además, la tramitación del Proyecto de LOPSC en las Cámaras fue un reflejo de la enorme oposición ciudadana que estaba suscitando, pues se presentaron 270 enmiendas en el Congreso y 225 enmiendas en el Senado. Finalmente y a pesar de la complicada tramitación y enorme crítica que tuvo el Proyecto, la LO 4/2015, de 30 de marzo de Protección de la Seguridad Ciudadana fue publicada en el BOE del día 31 de marzo⁹, si bien posteriormente fue objeto de dos recursos de inconstitucionalidad: uno promovido por más de cincuenta Diputados de distintos grupos parlamentarios de la oposición y otro promovido por el Parlamento de Cataluña¹⁰.

1.2. Concepto de seguridad ciudadana

Una vez sentados los antecedentes y el contexto social de la actual LOPSC, continuaremos analizando el concepto de seguridad ciudadana contenido en la misma.

El concepto de seguridad ciudadana continúa siendo hoy en día indeterminado, pese a los esfuerzos del Tribunal Constitucional (TC) por precisarlo. La indeterminación del mismo parte de la propia Constitución, que utiliza las nociones de «seguridad ciudadana» y «seguridad pública» en los artículos 104.1 y 149.1.29 CE como sinónimos, por ello es abundante la jurisprudencia del TC tratando de esclarecerlos.

En las primeras sentencias al respecto, el TC señaló que la «seguridad pública» constituía una noción más precisa de «orden público», encaminada a la «protección de personas y bienes» (STC 33/1982, de 8 de junio). Posteriormente, matizó que no toda seguridad de personas y bienes puede englobarse en el concepto de seguridad pública, pues «si así fuera comprendería la práctica totalidad del ordenamiento jurídico» (STC 59/1985, de 6 de mayo), sino que engloba aquellas actuaciones encaminadas al

⁹BILBAO UBILLOS, J.M., «La llamada Ley Mordaza...» cit.pp.223-225

¹⁰Recurso de inconstitucionalidad n.º 3848-2015 promovido por el Parlamento de Cataluña, publicado en «BOE» núm. 177, de 25 de julio de 2015, páginas 62855 a 62855; y Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896-2015, promovido por más de cincuenta diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y Grupo Mixto del Congreso de los Diputados, Publicado en: «BOE» núm. 143, de 16 de junio de 2015, páginas 50083 a 50083.

«mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano» (STC 104/1989, de 8 de junio)¹¹.

Por tanto, en estas primeras sentencias de la década de los 80, el Tribunal Constitucional todavía identificaba la «seguridad pública» con la noción preconstitucional de «orden público». No es hasta la STC 325/1994, de 12 de diciembre, cuando se comienza a hablar de «seguridad ciudadana» como materia integrada dentro de la «seguridad pública», si bien se continúa sin precisar ni ampliar lo que se entiende por tales conceptos o si son o no son sinónimos¹².

En definitiva, en la evolución de los pronunciamientos jurisprudenciales del TC observamos que no se ha conseguido deslindar ni precisar el concepto de seguridad ciudadana. La misma imprecisión se trasladó a la LO 1/1992, que utilizaba tales conceptos como equivalentes al trasladar a la Ley el tenor literal del ya de por sí difuso art. 104.1 CE¹³.

Sentados estos precedentes, uno de los objetivos de la LO 2015 pudo haber sido la de dar precisión y claridad a este concepto indeterminado. Sin embargo, no parece que finalmente se haya hecho tal cosa cuando su Preámbulo se limita a volcar en la Ley el mencionado concepto material de seguridad ciudadana, establecido por la jurisprudencia constitucional que ya hemos visto que tampoco era claro.

Por tanto, no habiendo una definición clara del concepto de seguridad ciudadana en la Ley ni en la jurisprudencia, pro seguiremos este capítulo analizando los fines de la LOPSC, tratando de esclarecer así qué es la seguridad ciudadana entendiendo qué persigue.

¹¹ AGUADO I CUDOLÀ, V., «Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa», en *El nuevo Régimen de Seguridad Ciudadana*, en PALOMAR OLMEDA, A. (dir.), ed. Aranzadi, Navarra, 2015, pp. 19-25

¹² RIDAO MARTÍN, J., «Las actuales limitaciones sobre la participación política y la libertad de información en el espacio público en España. Una lectura constitucional de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2016, pp. 187-217, en p. 193.

¹³ RUBIO LLORENTE, F., Ponencia en el XIV Seminario Duque de Ahumada: *Tribunal Constitucional y Seguridad Ciudadana.*, Ministerio del Interior, Madrid, 2002, pp. 167-178, en p. 171.

1.3. Los fines de la LOPSC:

La LOPSC 1/1992 se refería de manera sucinta a los fines de la Ley, configurados como potestades-función y estableciendo que las potestades administrativas en dicha Ley previstas, tenían «la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas».

Por el contrario, la nueva LOPSC 4/2015 a diferencia de su predecesora, enumera en su artículo 3 un extenso listado de fines de esta Ley y de la acción de los poderes públicos en su ámbito de aplicación, los cuales pueden aproximarnos a tener una idea más clara del concepto de seguridad ciudadana.

Así, al hablar de fines, la LOPSC hace referencia, entre otras cosas al «normal funcionamiento de las instituciones», a «la preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas», a «la pacífica utilización de las vías» y «espacios destinados al uso y disfrute público», y a «la garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad».

En definitiva, esta enumeración de fines que realiza la LOPSC nos acerca un poco más al concepto de seguridad ciudadana, ya que a grandes rasgos podría decirse que la LOPSC identifica la seguridad ciudadana con la paz en los espacios públicos y en las instituciones.

En cualquier caso, tal aumento de fines ha sido muy criticado por entender que supone un «aumento desproporcionado del concepto de seguridad ciudadana», y que trae consigo «una concepción restrictiva y limitadora en exceso, de derechos fundamentales básicos», siendo llamativas tales limitaciones en cuanto al derecho de manifestación, reunión y libertad de expresión, como veremos más adelante¹⁴.

En capítulos posteriores, analizaremos las nuevas infracciones más polémicas en cuanto a restrictivas de derechos fundamentales, que han surgido a raíz de este amplio abanico de fines que persigue la LOPSC.

¹⁴PRECIADO DOMÈNECH, C.H., «Anteproyecto de Ley de represión ciudadana. Comentarios de urgencia y tablas comparativas», Jueces para la democracia. Boletín de la comisión penal, nº5, 2013, p.8

2. LA DESPENALIZACIÓN DE LAS FALTAS Y SUS CONSECUENCIAS PARA LAS GARANTÍAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

2.1. El proceso despenalizador

La nueva LOPSC de 2015 vino de la mano junto con la reforma del Código Penal (en adelante CP), introducida por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo. Ambas leyes modificaron el régimen punitivo en materia de seguridad ciudadana pues se eliminaron las faltas del texto penal, siendo tres los destinos en los que se han reubicado. Algunas de ellas se mantienen en el CP pero ahora como delitos menos graves o leves, otras simplemente se han transformado en ilícitos civiles y finalmente, las que más nos interesan en este contexto, que son las faltas transformadas en infracciones administrativas, reubicándose algunas de ellas en la LOPSC¹⁵.

Conviene destacar que las faltas que se han transformado en infracciones administrativas en la LOPSC, no han desaparecido del texto penal, sino que se castigan en ambos cuerpos legales, aunque la conducta se incardina en el CP si es un comportamiento más grave que el tipificado en la LOPSC.

De esta doble regulación de las mismas conductas en dos cuerpos legales, se han derivado las múltiples críticas evocando al principio *non bis in ídem*, aunque abordaremos esta cuestión más adelante al tratar los problemas que suscita la LOPSC respecto a las garantías del derecho administrativo sancionador¹⁶.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a hacer una comparación a tres bandas: por un lado, la redacción del CP anterior a la reforma del año 2015; por otro lado, el nuevo texto del CP tras dicha reforma y finalmente, el texto de la vigente LOPSC. Así pues, al realizar esta triple comparación de textos legales,

¹⁵GÓMEZ TOMILLO, M., "Seguridad ciudadana, descriminalización y garantías", en *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, en IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (dir.), ed. Aranzadi, Pamplona, 2019, pp.279 y ss.

¹⁶ALARCÓN SOTOMAYOR, L., "Derecho penal y derecho sancionador de la seguridad ciudadana. El proceso despenalizador" en *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, en IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (dir.), ed. Aranzadi, Pamplona, 2019, p.307

podemos extraer la siguiente relación de antiguas faltas que actualmente se regulan por un lado en la LOPSC y por otro lado en el CP:

- La perturbación leve del orden en actos públicos, antigua falta del artículo 633 CP, se tipifica ahora como infracción administrativa grave del artículo 36.1 LOPSC y como delito leve en el 558 CP.
- El uso público e indebido de uniforme, traje, insignia o condecoración oficial, antigua falta del art. 637 CP, se tipifica ahora como infracción administrativa grave del art. 36.14 LOPSC y como delito leve en el art. 402 bis CP.
- El abandono de jeringuillas del antiguo art. 630 CP es ahora infracción grave del art. 36.16 LOPSC.
- La antigua falta consistente en faltar el respeto y la consideración debida a la autoridad o sus agentes o en desobedecerlos levemente, tipificada en el art. 634 CP, se regula ahora, por un lado, como infracción leve en art. 37.4 LOPSC y por otro lado como infracción grave del art. 36.6 LOPSC, además de como delito leve en los arts. 556.1 y 2 del actual CP.
- La antigua falta de deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de dominio público o privado del art. 626 CP, es ahora infracción leve del art. 37.13 LOPSC y delito leve de daños del art. 263.1.2 CP.
- Las antiguas faltas consistentes en dejar sueltos animales feroces y de abandono de animales domésticos tipificadas en el antiguo 631.1 y .2 CP, se regulan ahora como infracciones leves en el artículo 37.6 LOPSC y como delitos leves en el 337 bis CP¹⁷.

Todos estos ejemplos ponen de manifiesto que el principio inspirador de la reforma, que fue la voluntad de cumplir con el principio de intervención mínima y de *última ratio* del derecho penal, no parece que finalmente se haya logrado ya que, si bien esta reforma punitiva podría haber disminuido el número de delitos contra la seguridad pública y aumentado las infracciones administrativas, lo que se ha hecho es regular muchos más delitos y muchas más infracciones administrativas¹⁸.

¹⁷GÓMEZ TOMILLO, M., "Seguridad ciudadana, descriminalización y garantías", cit.p.282-283

¹⁸ALARCÓN SOTOMAYOR, L., "Derecho penal y derecho sancionador..." cit.p.308

En los puntos siguientes, abordaremos las consecuencias que ha traído consigo este proceso de desaparición de las faltas y su posterior reubicación en dos cuerpos legales diferentes.

2.2. Problemas con los principios del derecho sancionador

La reforma del régimen punitivo operada en España en el año 2015 que acabamos de abordar en el punto anterior, ha suscitado múltiples críticas, centrándose gran parte de ellas en la posible vulneración de las garantías propias del Derecho Administrativo sancionador.

En los informes al Anteproyecto de LOPSC, ya se advirtió (entre otros, por el Consejo Fiscal) que las infracciones contenidas en el texto exigían un análisis profundo desde los principios informadores del Derecho Administrativo sancionador, aunque el problema parece haber subsistido y permanece en el texto final de la Ley¹⁹. Por ello, a continuación, realizaremos un análisis de los principios concretos que podrían verse conculcados en la LOPSC.

Cabe decir que estos principios que se analizan a continuación, son coincidentes con los del orden penal, y en el ejercicio de la potestad sancionadora la Administración debe aplicarlos, si bien con ciertos matices, pues tanto el Derecho Administrativo sancionador como el Derecho Penal «son manifestaciones del ordenamiento punitivo del estado», como señaló el Tribunal Constitucional en la STC 18/1981, de 8 de junio²⁰.

2.2.1 Principio non bis in idem.

Uno de los principios que debe necesariamente incardinarse en la LOPSC, como norma administrativa sancionadora, es el *non bis in idem*, principio que el propio Tribunal Constitucional ha considerado como un derecho fundamental, tácitamente incluido en el artículo 25.1 CE (SSTC 154/1990, de 15 de octubre,

¹⁹ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “Derecho penal y derecho sancionador...” cit.p.317

²⁰BLASCO DÍAZ, J. LUIS, *Seguridad Ciudadana y Potestad Sancionadora. Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p.24

y 2/2003, de 16 de enero) y que se concibe como la «prohibición de una sanción o doble enjuiciamiento, por la comisión de los mismos hechos»²¹.

En algunos casos el principio *non bis in idem* se pone en tensión frente a un sistema jurídico en el que conviven las dos manifestaciones del *ius puniendi* del estado: la vía administrativa sancionadora y la vía penal. Y así ha sucedido en materia de seguridad ciudadana a raíz de la despenalización de las faltas²².

En efecto, uno de los problemas que ha generado la reforma del sistema punitivo del 2015 es que muchas conductas se sancionan por partida doble, tanto en el Código Penal como en la LOPSC. Al respecto de esta cuestión, nos remitimos a la relación de las concretas seis sanciones que se regulan en ambos textos legales, realizada en el punto anterior.

Ya pusieron de manifiesto en su día los informes al Anteproyecto de LOPSC tanto el Consejo General del Poder Judicial como el Consejo Fiscal, que la regulación por partida doble de mismas conductas hace que se produzcan constantes concursos de normas punitivas (penal y administrativa), poniendo ello en riesgo la garantía del principio *non bis in idem*. Sin embargo, este sistema dual en materia de seguridad ciudadana finalmente se consolidó con la aprobación de ambas leyes²³.

La solución de la LOPSC para evitar conculcar el principio *non bis in idem* parece ser la de incluir en muchas de sus infracciones la cláusula «cuando no constituyan infracción penal». Ello podría indicar que la LOPSC, de conformidad con el principio de *última ratio* del Derecho Penal, aspira a ser una norma subsidiaria del CP, siendo sus infracciones aplicables cuando la gravedad de la conducta no revista suficiente entidad para considerarse delito²⁴.

²¹RIDAO MARTÍN, J., «Las actuales limitaciones ...», cit.p.197

²²CUBERO MARCOS, J.I., «Las aporías del principio *non bis in idem* en el Derecho Administrativo Sancionador», *Revista de la Administración Pública*, Nº207, 2018, pp.253-288, en p.257

²³Informe del Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de LO de Seguridad Ciudadana de 22 de enero de 2014, e Informe del Pleno del CGPJ al Anteproyecto de LO de Protección de Seguridad Ciudadana de 27 de marzo de 2014.

²⁴GÓMEZ TOMILLO, M., «Seguridad ciudadana, descriminalización y garantías», cit.p.289

En cualquier caso, la delimitación entre infracción administrativa y delito en los casos en que se produce una duplicidad de sanciones, no deja de ser complicada, y el criterio por el que ha optado la LOPSC para deslindar las infracciones tipificadas en ella, no resulta del todo clarificador.

2.2.2 Principio de proporcionalidad

En palabras del Tribunal Constitucional «la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de Derechos Fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad» (STC 37/1998, de 17 de febrero). Así pues, dado que las potestades reconocidas por la LOPSC a las Administraciones Públicas, autoridades y demás órganos competentes en materia de seguridad ciudadana, son actuaciones limitativas de los derechos de los ciudadanos; la observancia del principio de proporcionalidad es de especial importancia en la aplicación de esta Ley.

Siguiendo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el ámbito de la seguridad ciudadana y el Derecho Administrativo sancionador, el principio de proporcionalidad debe observarse en una triple dimensión. En primer lugar, la sanción administrativa debe ser susceptible y adecuada para conseguir el objetivo propuesto. En segundo lugar, debe valorarse si esta sanción es necesaria, entendiendo que lo es cuando no exista otra medida menos gravosa para la consecución del fin. Y finalmente, debe ser equilibrada, derivándose de ella más beneficios para el interés público que perjuicios o sacrificios en el ejercicio de derechos (STC 66/1995, de 8 de mayo)²⁵.

La observancia de estas exigencias en cuanto a la garantía de proporcionalidad ya era un tema de discusión en la anterior LOPSC de 1992, si bien a raíz de la nueva LOPSC de 2015 las críticas en este sentido han ido en aumento.

Así, el CGPJ señaló ya en su análisis del Anteproyecto de esta Ley que este principio podía verse afectado en relación a la infracción consistente en extravíar el DNI tres o más veces en un plazo de cinco años, con una sanción aparejada de hasta 1.000 euros. Sin embargo, a pesar de dicho informe, la infracción prevista en el texto final de la Ley (art. 37.11 LOPSC) es aún más

²⁵BLASCO DÍAZ, J. L., *Seguridad ciudadana y Potestad sancionadora...* cit.p.19-20

estricta, por cuanto se tipifica como infracción la tercera y posteriores pérdidas o extravíos en el plazo de un año.

También el informe del Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley consideraba desproporcionada esta infracción, además de la consistente en no denunciar la pérdida o sustracción del DNI. Sin embargo, también esta infracción se ha mantenido en el texto final (art 37.10)²⁶.

Además, algunos autores han señalado que en el texto final de la LOPSC determinadas sanciones son más graves que las penas de faltas previstas en el antiguo Código Penal para las mismas conductas. Así, por ejemplo, la infracción grave de perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos prevista en el artículo 36.1 LOPSC tiene aparejada una multa máxima de 30.000 euros, mientras que la antigua falta prevista en el art. 633 CP que tipificaba la misma conducta, contemplaba una pena máxima de multa de treinta días, aproximadamente 12.000 euros.

Otro ejemplo lo encontramos en la infracción grave de desobediencia o resistencia a los Agentes de la autoridad, tipificada en el artículo 36.6 LOPSC y que lleva aparejada una pena máxima de multa de 30.000 euros, mientras que la antigua falta del artículo 634 CP que sancionaba la misma conducta, preveía una multa máxima de sesenta días, aproximadamente 24.000 euros.

El tercer caso en que se produce esta agravación de la sanción administrativa lo encontramos en la infracción grave de uso público e indebido de uniforme prevista en el artículo 36.14 LOPSC, que de nuevo lleva aparejada una multa máxima de 30.000 euros, mientras que la antigua falta por la misma conducta preveía una multa máxima de treinta días, 12.000 euros²⁷.

Sin embargo, otros autores señalan que no es cierto que la nueva LOPSC vulnere el principio de proporcionalidad ya que, a pesar de lo anterior, la regla general del artículo 33 LOPSC dispone que las infracciones graves se sancionarán en su grado mínimo, lo que implicaría que en los tres casos

²⁶ALARCÓN SOTOMAYOR, L., «El nuevo régimen de la seguridad ciudadana...», cit.pp.126-127

²⁷ALARCÓN SOTOMAYOR, L., «El nuevo régimen de la seguridad ciudadana...», cit.pp.147-148

mencionados la pena de la multa administrativa sea inferior a la prevista en la antigua falta²⁸.

Pese a esto último, cabe destacar que la regla general no se puede aplicar cuando entran en juego circunstancias modificativas como la reincidencia, por lo que el debate acerca de la proporcionalidad vuelve a abrirse en ciertos casos. Un ejemplo lo encontramos en el conocido caso de un ciudadano de Yecla (Murcia), que al serle incautado un molinillo triturador de marihuana en cuyo interior había 0,01 gramos de esta sustancia, le fue impuesta una sanción administrativa en aplicación de la nueva LOPSC de 10.401 euros, al concurrir la circunstancia de reincidencia²⁹.

2.2.3 El principio de tipicidad

El principio de tipicidad derivado del artículo 25.1 CE, es una garantía esencial que exige la utilización de conceptos jurídicos que tengan la suficiente claridad y precisión a la hora de tipificar las conductas. En el ámbito sancionador, la inobservancia de este principio tiene un gran riesgo, pues ya en el pasado la LOPSC de 1992 fue objeto de críticas por su ambigüedad al describir los actos contrarios al orden público mediante conceptos jurídicos indeterminados, lo que llevó a atribuir una excesiva arbitrariedad a las autoridades administrativas³⁰.

Ante esta situación, uno de los objetivos de la Ley pudo haber sido el de dar claridad a sus preceptos. No obstante, el dudoso cumplimiento en este texto legal del principio de tipicidad ha generado de nuevo críticas, ya que la descripción de las conductas tipificadas en la LOPSC no siempre posee el adecuado grado de certeza, poniendo en entredicho el cumplimiento de este esencial principio y, por consiguiente, la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Un ejemplo de esa falta de precisión en la LOPSC lo encontramos en el artículo 35.1, que dispone que «son infracciones muy graves las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o

²⁸ALARCÓN SOTOMAYOR, L., «El nuevo régimen de la seguridad ciudadana...», cit.pp.148

²⁹ALONSO RODRÍGUEZ, A., (09-09-2019) Diario La Verdad, Murcia, "Multan a un joven yeclano con más de 10.000 euros por un porro", Recuperado de: <https://www.laverdad.es/murcia/yecla/multado-joven-yeclano-20190909124427-nt.html> (Visitado 15 de octubre de 2019).

³⁰ALARCÓN SOTOMAYOR, L., «El nuevo régimen de la seguridad ciudadana...», cit.pp.118

instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de éstas, incluido su sobrevuelo». Siendo uno de los elementos esenciales de esta infracción el lugar en el que se lleve a cabo la conducta, se puede apreciar una falta de delimitación clara de dicho espacio, pues podríamos preguntarnos, por ejemplo, donde empiezan y donde acaban las «inmediaciones».

Otro ejemplo de infracciones con conceptos jurídicos indeterminados en la LOPSC lo encontramos en diversos preceptos que hacen uso de la expresión «perturbación» sin ninguna otra precisión. Así sucede por ejemplo con el artículo 36.1 LOPSC califica como infracción grave «la perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales...». Tal y como señaló el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya en su Dictamen 7/2015, de 4 de junio, sobre la LOPSC, este precepto no cumple con los requisitos de certeza y claridad exigidos, pues no precisa a qué nivel de «perturbación» hace referencia la conducta, lo que conlleva que cualquier perturbación, sea cual sea su entidad, se pueda incardinar en este precepto.

Lo mismo puede decirse de la infracción prevista en el artículo 36.2 LOPSC que califica como infracción grave «la perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal». Asimismo, esta misma falta de concreción se vuelve a apreciar en el artículo 36.8 LOPSC que incluye como infracción grave «la perturbación del desarrollo de una reunión o manifestación lícita». De nuevo, en ambos preceptos, no se precisa cuál es la entidad de la conducta que se debe sancionar.

Otro precepto que ha sido criticado por su inobservancia de la garantía de tipicidad es el 36.22 LOPSC, que sanciona «el incumplimiento de las restricciones a la navegación reglamentariamente impuestas a las embarcaciones de alta velocidad y aeronaves ligeras». Se podría considerar que este precepto constituye una remisión en blanco, ya que el Tribunal Constitucional determina que «en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al

reglamento para configurar ex Novo infracciones o sanciones», siendo dicha remisión admisible únicamente cuando la ley, además de señalar la sanción, contenga los elementos esenciales de la conducta antijurídica (STC 341/1993, de 1 de noviembre)³¹.

Finalmente, otras infracciones de la LOPSC que han recibido críticas por no cumplir las exigencias mínimas del principio de tipicidad son las del art. 36.23 LOPSC, que tipifica el uso no autorizado de imágenes de agentes de la autoridad, y el art. 37.7 LOPSC que tipifica la ocupación de inmuebles y de vía pública. Abordaremos más a fondo esta cuestión en capítulos posteriores al analizar la constitucionalidad de estos preceptos³².

2.3. Problemas con las de garantías procesales

De todo lo expuesto hasta ahora, ha quedado claro que la despenalización de las faltas lleva aparejados una serie de efectos adversos, ya que hay partes del texto de la LOPSC que podrían conculcar los principios garantistas del derecho sancionador. Pero tanto algunos de los informes al Anteproyecto de Ley como parte de la doctrina, han apuntado que la merma de garantías fruto de la despenalización va más allá, afectando a las garantías procesales y, por tanto, al derecho a la tutela judicial³³.

El CGPJ explicó muy bien esta cuestión en su informe del Anteproyecto de LOPSC, indicando que la conversión de las faltas en infracciones administrativas, traía consigo las siguientes consecuencias:

- a) «La sanción no se impone por un órgano judicial, sino por la Administración, a quien corresponderá la valoración del comportamiento, sin perjuicio de la posibilidad de revisión ante órganos jurisdiccionales».

También el Consejo de Estado en su Dictamen al Proyecto de Código Penal se refirió a esta cuestión, indicando que «la intervención directa de un juez imparcial se sustituye, así, por la potestad sancionadora de la Administración, cuya actuación está regida por el principio de autotutela,

³¹PRESNO LINERA, M. ÁNGEL, “La expansión del Derecho Administrativo Sancionador Securitario”, cit.pp.44-47.

³²RIDAO MARTÍN, J., «Las actuales limitaciones ...», cit.p.217

³³ BILBAO UBILLOS, J.M., «La llamada Ley Mordaza...», cit.pp.241-242

con todas las consecuencias que ello tiene para el particular afectado, que habrá de asumir las cargas inherentes a todo procedimiento administrativo y, en su caso, del ulterior proceso contencioso-administrativo»³⁴.

- b) «Para la revisión judicial de la sanción administrativa, será necesario el pago de tasas judiciales, que no existen en el procedimiento penal». Respecto de esta segunda consecuencia, también el Consejo de Estado recuerda que la Administración, en cambio, está exenta del pago de tasas judiciales.
- c) «En el procedimiento sancionatorio administrativo las declaraciones de los agentes que formulen denuncia gozan de valor probatorio de los hechos denunciados, mientras que en el procedimiento penal tienen en valor de simples declaraciones testimoniales» (artículo 717 LECrim).
- d) «La multa penal se impone teniendo en cuenta la capacidad económica del denunciado (artículo 53 CP), mientras que para la determinación de la multa administrativa no se toman en cuenta esta circunstancia».
- e) «La sanción firme administrativa será inscrita en un Registro Central de Infracciones, mientras que la condena penal por falta no es susceptible de inscripción en registro alguno»³⁵.

Por todo ello, cabe pensar que la despenalización de las faltas en el ámbito de la seguridad ciudadana, puede haber traído consigo un endurecimiento punitivo acompañado de una disminución de garantías, circunstancias que pueden llevar al ciudadano, paradójicamente, a preferir que su conducta sea sancionada por el régimen precedente pues con el marco legislativo actual, el Derecho Administrativo sancionador puede ser mucho más aflictivo que el Derecho Penal³⁶.

³⁴Dictamen del Consejo de Estado N° 358/2013, de 27 de junio de 2013, al Proyecto de LO por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Publicado en B.O.E. de fecha 31 de marzo de 2015.

³⁵ Informe del Pleno del CGPJ al Anteproyecto de LO de Protección de Seguridad Ciudadana de 27 de marzo de 2014.pp. 57-58.

³⁶ GÓMEZ TOMILLO, M., "Seguridad ciudadana, descriminalización y garantías", cit.p.296 y PRESNO LINERA, M. ÁNGEL, "La expansión del Derecho Administrativo Sancionador Securitativo", cit.p.52

3. RÉGIMEN SANCIONADOR EN LA LOPSC.

Toda norma que aspire a ser cumplida por sus destinatarios precisa de un régimen sancionador que le dé cobertura³⁷. Por ello, la LOPSC dedica su Capítulo V a regular el Régimen Sancionador, en el que se tipifican un total de 44 infracciones: 4 muy graves, 23 graves y 17 leves³⁸. De estas 44 infracciones, unas 20 ya estaban reguladas en su predecesora LOPSC de 1992, otras 6 provienen de antiguas faltas del CP, por lo que hay unas 18 infracciones totalmente nuevas. Ello supone un aumento considerable teniendo en cuenta que la LOPSC anterior tan solo regulaba 26 infracciones³⁹.

Este notable aumento de infracciones en la LOPSC ha sido muy criticado, así como las infracciones en sí mismas consideradas, pues el Capítulo V de la LOPSC es en definitiva, contra el que se han dirigido gran parte de los reproches contra esta Ley, incluidos los dos recursos de inconstitucionalidad, que en su mayoría tienen por objeto preceptos de este capítulo.⁴⁰

En este punto, no analizaremos todos los preceptos contenidos en este Capítulo ni todas y cada una de las 44 infracciones contenidas en la LOPSC, sino que nos centraremos en examinar los preceptos más controvertidos.

3.1. Sujetos responsables (Art. 30 LOPSC)

El Capítulo V de la LOPSC se abre con su artículo 30 dedicado a regular los sujetos responsables de las infracciones tipificadas en esta Ley.

Se establece en el apartado primero de este precepto el principio general de que «La responsabilidad por las infracciones cometidas recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción». Por tanto, el art. 30.1 LOPSC recoge un concepto estricto de autor, ya que solo es responsable y por tanto solo sufrirá la sanción el autor material de la infracción, por tanto a

³⁷ ALARCÓN SOTOMAYOR, L., "Derecho penal y derecho sancionador de la seguridad ciudadana..." cit.p.334

³⁸BILBAO UBILLOS, J.M., «La llamada Ley Mordaza...» cit.p.243

³⁹ALARCÓN SOTOMAYOR, L., "Derecho penal y derecho sancionador de la seguridad ciudadana..." cit.pp.312-313

⁴⁰REBOLLO PUIG, M., "La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana", en *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, en IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (dir.), ed. Aranzadi, Pamplona, 2019, p.145

diferencia del derecho penal, no cabe sancionar a cómplices, inductores, encubridores, ni cooperadores necesarios⁴¹.

El problema que surge con este precepto, es que lo anterior no concuerda con lo establecido en el párrafo tercero del mismo artículo 30 LOPSC, que en relación con los artículos 35.1.2º y 37.1 de la LOPSC, atribuye responsabilidad a los organizadores o promotores por los hechos que pudieran producirse en el curso de una manifestación o reunión por ellos convocada⁴².

Esto ha suscitado serias críticas entre los detractores de la LOPSC, haciendo que el conjunto formado por los art. 30.3, 35.1.2º y 37.1 sean incluidos en el recurso de inconstitucionalidad planteado por varios diputados contra la Ley por entender que vulnera el principio de personalidad de la sanción administrativa, ya que al castigar a los organizadores o promotores por daños causados en las manifestaciones por ellos convocadas, pueden ser responsables de los daños que provoquen los manifestantes, por lo que «más que responsables de la conducta propia, serían responsables de la de un tercero (el autor)»⁴³.

3.2. Infracciones que limitan el derecho de reunión y manifestación

Otro de los motivos por los que la LOPSC ha estado en el punto de mira de las críticas, son las supuestas limitaciones que algunas de las infracciones en ella tipificadas suponen para los derechos fundamentales de reunión y manifestación. Tanto es así, que se dice que esta Ley persigue los movimientos de protesta, algunos de los cuales como hemos expuesto anteriormente, parecen tener nombre y apellidos.

Estas supuestas limitaciones a los derechos fundamentales consagrados en el artículo 21 CE, fueron también uno de los motivos centrales en el Recurso de Inconstitucionalidad n.º 2896-2015, interpuesto por más de 50 Diputados de distintos grupos parlamentarios de la oposición, contra esta Ley⁴⁴. En el mencionado recurso, se indica que los arts. 36.2, 37.1, 37.3 y 37.7 LOPSC

⁴¹REBOLLO PUIG, M., “La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana” cit.p.151

⁴²REBOLLO PUIG, M., “La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana” cit.p.152

⁴³BILBAO UBILLOS, J.M., «La llamada Ley Mordaza...» cit.pp.239-240

⁴⁴RIVAS MONTERO, J., «seguridad ciudadana y derechos fundamentales: luces y sombras de la Ley Orgánica 4/2015», *Trabajo de Fin de Grado*, Repositorio de la Universidad del País Vasco, 2016, p.37. Recuperado de <https://addi.ehu.es/handle/10810/20862> (Visitado el 15 de septiembre de 2019).

restringen de manera desproporcionada los derechos fundamental de reunión y manifestación, quedando el mismo reducido a su mínima expresión y vaciado de su contenido esencial⁴⁵.

A continuación, analizaremos estos preceptos, así como los argumentos esgrimidos tanto por los recurrentes como por quienes también han analizado la posible inconstitucionalidad de estos artículos de la LOPSC.

3.2.1 Artículo 36.2: reuniones o manifestaciones frente a las sedes de las Cámaras

El primero de estos preceptos recurridos es el art. 36.2 LOPSC, que tipifica como infracción grave «La perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal».

Los recurrentes consideran que esta infracción carece de bien jurídico protegido, porque la propia Constitución ya proclama que las Cortes Generales son inviolables y prohíbe la presentación directa de peticiones por manifestaciones ciudadanas en los artículos 66.3 y 77 CE, protegiendo así el normal funcionamiento de las Cámaras cuando éstas están reunidas. Sin embargo, la LOPSC además de tipificar una conducta ya prevista en la propia norma suprema, va más allá y castiga también dicha conducta incluso cuando se lleve a cabo, aunque las Cámaras no estuvieran reunidas. Esto último a juicio de los recurrentes, así como también del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, carece de sentido puesto que lo que se debe proteger en todo caso es «la inviolabilidad de las deliberaciones parlamentarias, no de sus edificios, por emblemáticos que sean»⁴⁶.

Finalmente, también se ha criticado la manera en que está redactado el precepto, pues aunque el lugar en el que se lleva a cabo la conducta es un elemento esencial del tipo, no hay una definición clara del perímetro que se

⁴⁵ Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896-2015 cit.p.25

⁴⁶ RIVAS MONTERO, J., «seguridad ciudadana y derechos fundamentales...» cit.p. 43 y BILBAO UBILLOS, J.M., *La llamada Ley Mordaza...* cit.p.245

debe entender protegido pues el precepto castiga las reuniones o manifestaciones «frente a las sedes» de las Cámaras parlamentarias.⁴⁷ Esta expresión quizá en el sentido común se puede interpretar como «en los alrededores» (que seguramente fuera la intención del legislador), pero no así en el Derecho administrativo sancionador, cuyo principio de tipicidad exige unos criterios rígidos⁴⁸.

3.2.2 Artículo 37.1 LOPSC: celebración de reuniones sin autorización previa

El segundo de los preceptos objeto de recurso de inconstitucionalidad por vulnerar los derechos fundamentales de reunión y manifestación, es el art. 37.1 LOPSC que tipifica como infracción leve «la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, cuya responsabilidad corresponderá a los organizadores o promotores». Al remitirse a los preceptos de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión (LODR), el tipo infractor hace referencia a la obligación de los organizadores y promotores de comunicar previamente por escrito, con una antelación mínima de diez días, la convocatoria de la manifestación cuando ésta vaya a celebrarse en lugares públicos⁴⁹.

Para los recurrentes, esta exigencia vulnera el art. 21.1 CE, que prohíbe expresamente que el ejercicio de este derecho se someta a autorización previa. Y si bien es cierto que el mismo art. 21 en su apartado segundo CE establece que «en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes», entienden los recurrentes que la finalidad de este requisito no es la de impedir que se ejercite el derecho de reunión, sino la de facilitar la protección de su efectivo ejercicio por parte de las autoridades.

⁴⁷ RIDAO MARTÍN, J., «Las actuales limitaciones...» cit.pp. 209-210

⁴⁸ RODRÍGUEZ TEN, J., «Régimen Sancionador», en *El nuevo Régimen de Seguridad Ciudadana*, cit.p.353

⁴⁹BILBAO UBILLOS, J.M., «La llamada Ley Mordaza...» cit.p.250

Por lo tanto, la inclusión de la infracción prevista en el art. 37.1 podría deberse a una errónea interpretación del art. 21.2 CE⁵⁰.

A propósito de lo anterior, conviene señalar que la postura de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa sobre la Libertad de Reunión Pacífica, sigue la misma línea de las argumentaciones de los recurrentes, ya que en ella se ha precisado que la exigencia de un preaviso para la celebración de una reunión, además de no ser una medida imprescindible, tiene la única finalidad de facilitar a las autoridades la adopción de las medidas adecuadas para facilitar la libertad de reunión a la vez que garantizar la seguridad pública.

3.2.3. Artículo 37.3 LOPSC: alteraciones menores en la circulación con ocasión de una reunión o manifestación

El tercer precepto objeto de recurso de inconstitucionalidad por afectar a los derechos fundamentales mencionados, es el del art. 37.3 LOPSC que regula como infracción leve «El incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público, reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores en el normal desarrollo de los mismos».

Para los firmantes del recurso, este precepto contraviene la doctrina constitucional y constituye una «restricción al ejercicio del derecho de reunión injustificada y desproporcionada», pues consideran que «las simples alteraciones menores en el desarrollo de la manifestación no pueden justificar la obstaculización o impedimento del libre ejercicio del derecho fundamental de reunión»⁵¹.

En efecto, según esta doctrina constitucional, la celebración de manifestaciones «suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y de vehículos» (STC 66/1995, de 8 de mayo) y «son consecuencias, sin embargo, que no pueden excluirse a priori del contenido del derecho de reunión pues, por su propia naturaleza, el ejercicio de este derecho «requiere la utilización de los lugares de tránsito público» (STC 193/2011, de 12 de diciembre). No obstante, «por sí solas dichas restricciones, [...] no justifican la

⁵⁰RIVAS MONTERO, J., «seguridad ciudadana y derechos fundamentales...» cit.p. 4

⁵¹Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896-2015 cit.p.23

prohibición de la manifestación o su condicionamiento, sino que, para que proceda una u otro, será preciso que la ocupación intensiva de las vías públicas altere el orden público poniendo en peligro la integridad de las personas o de los bienes o suponga un sacrificio desproporcionado de otros bienes y valores constitucionalmente protegibles». (STC 66/1995, de 8 de mayo)⁵².

3.2.4. Art. 37.7: ocupación de inmuebles de vía pública

Finalmente, el último de los preceptos recurridos en este sentido es el artículo 37.7 LOPSC, que tipifica como infracción leve dos tipos de ocupación. Por un lado, «La ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de infracción penal». Por otro lado, se tipifica también «la ocupación de la vía pública con infracción de lo dispuesto por la Ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquella por la autoridad competente. Se entenderá incluida en este supuesto la ocupación de la vía pública para la venta ambulante no autorizada».

En cuanto al primer párrafo que hace referencia a la ocupación de inmuebles, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya señala que la actividad sancionadora de la Administración no debe incluir la protección del patrimonio de las personas (que ya está tutelada en el Derecho Civil), sino que dicha actividad debe limitarse a sancionar conductas que lesionen bienes jurídicos de titularidad colectiva⁵³.

Respecto del segundo párrafo, según los firmantes del recurso, sancionar la ocupación de la vía pública equivale a introducir en el ordenamiento «un cheque en blanco» que habilite a restringir el ejercicio del derecho fundamental de reunión, por lo que con ello se contraviene de nuevo, el art. 21 CE. Además, consideran que este precepto vulnera también el principio de tipicidad ya que

⁵²Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896-2015 cit.pp.20-21

⁵³BILBAO UBILLOS, J.M., «La llamada Ley Mordaza...» cit.p.254

se introduce la expresión «con infracción de lo dispuesto por la Ley» pero no se indica qué Ley, siendo por tanto una remisión en blanco⁵⁴.

Finalmente, también en el recurso planteado se señala que ambos párrafos del precepto vulneran el principio de tipicidad previsto en el artículo 25.1 CE, pues en ninguno de los dos casos se concreta qué debe entenderse por «ocupación», ni si ésta ha de concurrir con violencia o se castigaría incluso de forma pacífica.

3.3. El uso de imágenes de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

El artículo 36.23 LOPSC tipifica como infracción grave «el uso no autorizado 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 las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información».

Este precepto ha suscitado gran controversia en la doctrina y ha sido otro de los grandes núcleos en que se centra el recurso de inconstitucionalidad que estamos analizando, pues entienden los recurrentes que este artículo vulnera el derecho fundamental a la libertad de información consagrado en el artículo 20 CE, por los siguientes cuatro motivos⁵⁵:

En primer lugar, porque se condiciona el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de información, a la obtención de una autorización administrativa previa, a pesar de que la propia norma suprema dispone en el art. 20.2 CE que «el ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa»⁵⁶.

⁵⁴ Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896-2015 cit.pp.24-25

⁵⁵MARTÍN FERNÁNDEZ, M., “El uso no autorizado de imágenes de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, en *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, en IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (dir.), ed. Aranzadi, Pamplona, 2019, p.569

⁵⁶ Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896-2015 cit.pp.25-26

En segundo lugar, señalan los recurrentes que, si bien a la hora de limitar el derecho a la libertad de información el legislador debe ponderar qué otros derechos fundamentales deben prevalecer sobre éste, en el art. 36.23 LOPSC sin embargo, el derecho a la libertad de información cede frente a bienes jurídicos que no poseen el mismo rango constitucional.⁵⁷

En tercer lugar, si se pone en relación este precepto con el artículo 19.2 LOPSC ello supone, a juicio de los recurrentes, la posibilidad del secuestro por parte de los agentes del material informativo, vulnerando con ello el art. 20.5 CE que dispone que «sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial». Ello contraviene asimismo el criterio del Tribunal Constitucional, según el cual, el secuestro de material informativo es legítimo sólo cuando lo acuerde un órgano judicial (SSTC 187/1999, 52/1983, 31/1994, 88/1995, 52/1995)⁵⁸.

En cuarto lugar, el recurso al que nos estamos refiriendo señala que el artículo 36.23 LOPSC emplea en exceso conceptos jurídicos indeterminados, vulnerando con ello las exigencias mínimas del principio de tipicidad consagrado en el art. 25.1 CE, por cuanto no se indica expresamente si la conducta de «poner en peligro» los bienes jurídicos protegidos, consiste en simplemente la captación de imágenes, o si se está refiriendo a su difusión o si se castigan ambas.⁵⁹ Pero además, pese a que este precepto somete el ejercicio del derecho de libertad de información a una autorización previa, tampoco se regula en la Ley el procedimiento de obtención de la misma⁶⁰.

Finalmente, una vez expuestos los argumentos de los recurrentes para afirmar que el art. 36.23 LOPSC es inconstitucional, conviene hacer un apunte sobre la postura de la doctrina al respecto.

Así, en la parte doctrinal que coincide con los argumentos de los diputados recurrentes, hay quien considera que el uso excesivo de conceptos jurídicos indeterminados en la Ley aboca, de facto, un sistema en el cual «los agentes

⁵⁷BILBAO UBILLOS, J.M., «La llamada Ley Mordaza...» cit.p.248 y Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896-2015 cit.pp.29-30

⁵⁸ Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896-2015 cit.pp.38-40

⁵⁹ MARTÍN FERNÁNDEZ, C., «El uso no autorizado de imágenes...» cit.p.575

⁶⁰ MARTÍN FERNÁNDEZ, C., «El uso no autorizado de imágenes...» cit.p.587

pueden incautar prima facie las cámaras a cualquiera (profesional o no) que los fotografíe», y ello además se encuentra «amparado por una presunción de veracidad que favorece la elusión de cualquier control jurisdiccional previo»⁶¹. También se ha llegado a afirmar que esta «vaguedad e imprecisión» a la hora de definir la conducta típica no ha sido casual, sino que es un recurso intencionado del legislador para «abrir espacios amplios de intervención policial preventiva que escapan al control judicial»⁶². Por último, algún autor ha puntualizado que «la literalidad del tipo descrito por esta infracción permitiría entender que la conducta se castiga con independencia de una actuación dolosa o culposa del autor», lo cual podría vulnerar el principio de culpabilidad⁶³.

Frente a esta posición se sitúa la de quienes no comparten estos argumentos ni, por ende, la inconstitucionalidad del precepto. En este sentido, hay autores que consideran que en el art. 36.23 se protegen, aunque de forma colateral, los derechos fundamentales del honor, la intimidad y la propia imagen, y en este sentido, revisten suficiente entidad para prevalecer frente al derecho a la libertad de expresión.

3.4. Otros preceptos controvertidos:

Hasta ahora, hemos analizado las infracciones de LOPSC más controvertidas. Sin embargo, existen otros preceptos de la Ley que no son infracciones ni sanciones y que por tanto no están incluidos en su Capítulo V, pero también han sido foco de críticas y merecen un análisis detenido en cuanto a su constitucionalidad.

Por cuestiones de extensión, no podemos analizar ni todos los preceptos que merecen reservas, ni con el detenimiento que merecen, por lo que nos limitaremos a hacer un breve estudio de dos de ellos: los registros corporales externos, y el régimen especial de expulsiones para Ceuta y Melilla.

⁶¹ CUERDA ARNAU, M.L., y GARCÍA AMADO, J.A., “Ley, interpretación de la Ley y efectividad de los derechos fundamentales”, cit.p.12.

⁶²CALVO GARCÍA, M., “La reforma anunciada de la Ley de Seguridad Ciudadana: un nuevo giro de tuerca a la seguridad de los derechos”, en *Seguridades y derechos inciertos*, en SUSÍN BELTRÁN, R., y BERNUZ BENÍTEZ, M.J. (dir.), ed. Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2014, pp.109-140, en p.114.

⁶³ RIDAO MARTÍN, J., «Las actuales limitaciones...» cit.p.214

3.4.1. Registros corporales externos (art. 20 LOPSC)

El artículo 20 LOPSC dispone que podrán practicarse registros corporales externos «cuando existan indicios racionales para suponer que puede conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención que encomiendan las leyes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

En este artículo puso su punto de mira el Consell de Garanties Estatutàries por entender que la conducta «permite una actuación excesivamente discrecional de los agentes de la autoridad, basada en meras suposiciones personales y subjetivas», actuación que además «se puede dirigir al hallazgo de una categoría amplísima de objetos, que no se especifican»⁶⁴.

Este precepto fue impugnado también en el recurso presentado por los diputados de la oposición en el Congreso, por entender que vulnera el derecho fundamental a la intimidad consagrado en el artículo 18 CE, por cuanto estos registros pueden practicarse por la mera voluntad del agente que los realice y sin tener que rendir cuentas a ninguna autoridad, vulnerando asimismo las exigencias del TC, que ha insistido en que los registros corporales deben de ser proporcionados al fin que se persigue y en ningún caso arbitrarios ni inmotivados⁶⁵.

3.4.2 Los rechazos de inmigrantes en la frontera de Ceuta y Melilla (Disposición final 1ª)

Las denominadas «expulsiones en caliente», consistentes en la devolución inmediata de inmigrantes que sean detectados intentando traspasar la línea fronteriza de Ceuta y Melilla para entrar en España; son una práctica administrativa que, si bien antes carecía de regulación legal, se lleva realizando en nuestro país desde hace más de una década.

La cobertura legal de estas devoluciones de extranjeros vino de la mano de la Disposición Final Primera de la LOPSC por la que se modifica la LO 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (LOEx),

⁶⁴PRESNO LINERA, M. A., "La expansión del Derecho Administrativo Sancionador Securitario", cit.p.58

⁶⁵Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896-2015 cit.pp.6-8

instaurando un régimen especial para Ceuta y Melilla que pretende legalizar estas expulsiones.

Para los diputados firmantes del recurso de inconstitucionalidad, este precepto busca legalizar una práctica ilegal de expulsiones sumarias, a través de un procedimiento administrativo por la vía de hecho que permite expulsar directamente al extranjero, sin incoar el preceptivo expediente administrativo y sin darle oportunidad de obtener una resolución motivada, siendo por tanto contraria a los artículos 15, 24 y 106 de la Constitución; a la LOEx, a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria, y a los tratados internacionales en materia de asilo y refugio⁶⁶.

Asimismo, cabe recordar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha pronunciado recientemente sobre estas «expulsiones en caliente» /en su Sentencia de 3 de octubre de 2017 (asunto N.D y N.T contra España, demandas 8675/15 y 8697/15), considerando dichas expulsiones contrarias al Convenio Europeo de Derechos Humanos al vulnerar la prohibición de expulsiones colectivas y la posibilidad de un recurso efectivo.

Finalmente, cabe destacar que algunos autores han señalado que estas expulsiones, tan poco garantistas, reúnen las notas características de la teoría del «derecho administrativo del enemigo», en el que quien se sitúa frente a la potestad sancionadora de la Administración no es el ciudadano, por cuanto se legisla pensando en individuos concretos considerados enemigos peligrosos. Y en este caso, parece que con este precepto se identifique como enemigos a los inmigrantes que pretenden entrar en España.⁶⁷

⁶⁶Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896-2015 cit.pp.44-45

⁶⁷MELERO ALONSO, E., “El Derecho Administrativo del enemigo como categoría general de análisis del Derecho Administrativo” en *Homenaje al Profesor ÁNGEL Menéndez Rexach. Volumen I*, en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., (dir.), ed. Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 389-410, en p.403

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto en el presente trabajo, ha quedado claro que la LOPSC es una Ley criticable desde muchos y diferentes aspectos.

En primer lugar, si bien es cierto que su precedente legislativo se remonta a 1992, no se puede motivar la necesidad de aprobar una Ley en «el simple transcurso del tiempo», como lo hace el Preámbulo de la LOPSC, sino que debería haber una motivación real que haga posible pensar que existe un creciente aumento del peligro a la seguridad ciudadana. No obstante, cabe poner en duda que una reforma legislativa de tal magnitud sea realmente necesaria en España, cuya tasa de criminalidad es de las más bajas de Europa. Lo que sí parece evidente, es que uno de los objetivos detrás de la aprobación de esta Ley parece ser la voluntad de frenar el incremento de protestas ciudadanas que se ha producido durante la última década, pese a que suponen el ejercicio legítimo de un derecho fundamental.

En segundo lugar, ha quedado también claro que la despenalización de las faltas y la transformación de algunas de ellas en infracciones administrativas en la LOPSC, ha traído consigo una importante afectación a los principios del Derecho Administrativo Sancionador, en especial, al principio *non bis in idem*, debido a la doble regulación de mismas conductas en ambos cuerpos legislativos; al principio de proporcionalidad, pues se aumenta considerablemente el número de infracciones con respecto a la legislación precedente; y finalmente, al principio de tipicidad, por cuanto la tipificación de las conductas no reviste el suficiente grado de certeza.

En tercer lugar, en el texto de la LOPSC se puede observar que el legislador no ha tenido demasiado reparo a la hora de limitar derechos fundamentales tales como la libertad de información del artículo 20 CE o el derecho fundamental a la intimidad del artículo 18 CE. Pero son especialmente llamativas las restricciones en cuanto a los derechos de reunión y manifestación consagrados

en el artículo 21 CE, pues parece que es la Administración quien decide ahora si los ciudadanos pueden o no ejercer tales derechos, además de dónde y cómo ejercerlos.

Finalmente, todo ello nos lleva a concluir que la LOPSC es una Ley altamente restrictiva, que ha ampliado enormemente las facultades de la Administración en materia de Seguridad Ciudadana, basándose, a veces, en criterios de peligrosidad, legislando para “el enemigo” que pone en peligro la tranquilidad en la vía pública y en las instituciones oficiales en lugar de para el ciudadano.

Por ello, si bien cabe esperar a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los recursos planteados contra a esta Ley, sería conveniente abordar una reforma legislativa en esta materia, intentando lograr el equilibrio entre el mantenimiento de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos fundamentales que le falta al texto actual de la LOPSC, e intentando asimismo que la conversión de faltas en infracciones administrativas no suponga una merma de garantías para el ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

AGUADO I CUDOLÀ, V., “Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa”, en *El nuevo Régimen de Seguridad Ciudadana*, en PALOMAR OLMEDA, A. (dir.), ed. Aranzadi, Navarra, 2015.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “Derecho penal y derecho sancionador de la seguridad ciudadana. El proceso despenalizador” en *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, en IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (dir.), ed. Aranzadi, Pamplona, 2019.

BLASCO DÍAZ, J. LUIS, *Seguridad Ciudadana y Potestad Sancionadora. Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

CALVO GARCÍA, M., “La reforma anunciada de la Ley de Seguridad Ciudadana: un nuevo giro de tuerca a la seguridad de los derechos”, en *Seguridades y derechos inciertos*, en SUSÍN BELTRÁN, R., y BERNUZ BENÍTEZ, M.J. (dir.), ed. Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2014.

CUERDA ARNAU, M.L., y GARCÍA AMADO, J.A., “Ley, interpretación de la Ley y efectividad de los derechos fundamentales”, en *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, en CUERDA ARNAU, M.L. y GARCÍA AMAGO, J.A. (dir.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

FERNÁNDEZ ENTRALGO, J., *Seguridad ciudadana: materiales de reflexión crítica sobre la Ley Corcuera*, ed. Trotta, Madrid, 1993.

GÓMEZ TOMILLO, M., “Seguridad ciudadana, descriminalización y garantías”, en *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, en IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (dir.), ed. Aranzadi, Pamplona, 2019.

MARTÍN FERNÁNDEZ, M., “El uso no autorizado de imágenes de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, en *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, en IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (dir.), ed. Aranzadi, Pamplona, 2019.

MELERO ALONSO, E., “El Derecho Administrativo del enemigo como categoría general de análisis del Derecho Administrativo” en *Homenaje al Profesor ÁNGEL Menéndez Rexach. Volumen I*, en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., (dir.), ed. Aranzadi, Pamplona, 2018.

PRESNO LINERA, M. A., “La expansión del Derecho Administrativo Sancionador Securitario”, en *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, en CUERDA ARNAU, M.L. y GARCÍA AMAGO, J.A. (dir.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

REBOLLO PUIG, M., “La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana”, en *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, en IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (dir.), ed. Aranzadi, Pamplona, 2019.

REVISTAS

ALARCÓN SOTOMAYOR, L., «El nuevo régimen de la seguridad ciudadana: algunas faltas menos y algunas infracciones más», *Revista Española Derecho Administrativo*, Nº 191, 2018, pp. 107-14.

ARANA, X., y GERMÁN, I., «Análisis de la aplicación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana en relación con el fenómeno social de las drogas», *Cuaderno Eguzkillore*, Nº22, diciembre 2008.

BILBAO UBILLOS, J.M., «La llamada Ley Mordaza: La Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana», *Revista UNED*, Nº36, 2015, pp.217-260.

CUBERO MARCOS, J.I., «Las aporías del principio *non bis in idem* en el Derecho Administrativo Sancionador», *Revista de la Administración Pública*, Nº207, 2018, pp.253-288.

FERNÁNDEZ, A., «Orden Público y Seguridad Ciudadana. Modificaciones normativas», *Revista de Derecho UNED*, Nº 17, 2015, pp. 287-318.

PRECIADO DOMÈNECH, C.H., «Anteproyecto de Ley de represión ciudadana. Comentarios de urgencia y tablas comparativas», *Jueces para la democracia. Boletín de la comisión penal*, nº5, 2013.

RIDAO MARTÍN, J., «Las actuales limitaciones sobre la participación política y la libertad de información en el espacio público en España. Una lectura constitucional de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2016, pp. 187-217.

RUBIO LLORENTE, F., Ponencia en el XIV Seminario Duque de Ahumada: *Tribunal Constitucional y Seguridad Ciudadana.*, Ministerio del Interior, Madrid, 2002, pp. 167-178.

WEBS Y TRABAJOS

RIVAS MONTERO, J., «seguridad ciudadana y derechos fundamentales: luces y sombras de la Ley Orgánica 4/2015», *Trabajo de Fin de Grado*, Repositorio de la Universidad del País Vasco, 2016, p.37. Recuperado de <https://addi.ehu.es/handle/10810/20862> (Visitado el 15 de septiembre de 2019).

ESPAÑA ALCOBA, F., «La nueva Ley de Seguridad Ciudadana y los derechos y libertades de la ciudadanía española», *Tesina de Máster en Criminología*, Repositorio de la Universidad de Barcelona, junio de 2015, p. 21. Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/67947> (Visitado el 29 de octubre de 2019).

ALONSO RODRÍGUEZ, A., (09-09-2019) *Diario La Verdad*, Murcia, “Multan a un joven yeclano con más de 10.000 euros por un porro”, Recuperado de: <https://www.laverdad.es/murcia/yecla/multado-joven-yeclano-20190909124427-nt.html> (Visitado 15 de octubre de 2019).

ÍNDICE JURISPRUDENCIAL

STC 104/1989, de 8 de junio
STC 154/1990, de 15 de octubre
STC 18/1981, de 8 de junio
STC 187/1999, de 25 de octubre
STC 193/2011, de 12 de diciembre
STC 2/2003, de 16 de enero
STC 31/1994, de 31 de enero
STC 325/1994, de 12 de diciembre
STC 33/1982, de 8 de junio
STC 341/1993, de 1 de noviembre
STC 341/1993, de 18 de diciembre
STC 37/1998, de 17 de febrero
STC 52/1983, de 17 de junio
STC 52/1995, de 23 de febrero
STC 59/1985, de 6 de mayo
STC 66/1995, de 8 de mayo
STC 66/1995, de 8 de mayo
STC 88/1995, de 6 de junio