



FACULTAD DE DERECHO

# **EL RÉGIMEN DE INFRACCIONES DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA**

Rafael García Pons

Cuarto, E-1 Business Law.

Derecho Administrativo

Tutor: Antonio Jesús Alonso Timón

Madrid  
Abril 2018

## **RESÚMEN:**

Las actuaciones administrativas de ordenación muestran la gran cantidad de sectores que actualmente se regulan y controlan, esto ha sido fruto del aumento de intereses y fines que implican al Estado. Entre ellos, la seguridad ciudadana u orden público es uno de los principales bienes jurídicos que los gobernantes han tenido que garantizar dado que los ciudadanos para poder desarrollar sus derechos necesitan gozar de seguridad.

En este trabajo estudiaremos la actividad administrativa de ordenación y el deslinde entre todos los sectores en los que se despliega. Veremos cómo ha sido el desarrollo histórico de las formas de control, sus fines, límites y medios, para después poder pasar al concreto estudio de Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, la cual contiene las potestades ordinarias que ostentan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y una importante cantidad de sanciones administrativas en esta materia.

Con el estudio de la ley, nos centraremos en comentar las diligencias o actuaciones a las que se habilitan a los órganos administrativos competentes dado que son un gran ejemplo en torno al uso de la coacción y otros medios por parte de la Administración. Tras ello, se comentará el régimen sancionador, estudiando ciertas infracciones y la cuantía de las sanciones, para poder completar un estudio general de la norma y poder contrastar los argumentos esgrimidos tanto por sus defensores como sus detractores.

## **PALABRAS CLAVE:**

Actividad de ordenación, seguridad ciudadana, infracción y 'ley mordaza'.

## **ABSTRACT:**

Administrative management actions show the large scope of sectors that are currently regulated and controlled. This situation has been the result of the increased interests and purposes that involve the State. Among them, public safety or public order is one of the main legal rights that Govern have had to guarantee. This is due to the necessity of security for citizens for develop their rights.

In this paper we will study the administrative activity of organization and the differences between its sectors. We will see how it has been the historical development of the forms of control, their purposes or their limits. Then we will study the Organic Law 4/2015, of

March 30, on the protection of citizen security, which contains the ordinary powers held by the State Security Forces and Corps and an important number of administrative sanctions.

With the study of the law, we will focus on the actions that the competent administrative body are empowered due to the great example of coercion and other means by the Administration. After this, the sanctioning regime will be discussed, studying certain infractions and sanctions, to complete a general study of the law and to be able to contrast the arguments made by its defenders and its detractors.

**KEY WORDS:**

ordination activity; public safety; infringement; 'gag rule'.

## ÍNDICE:

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>6</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>2. SOBRE LAS FORMAS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Evolución histórica de los fines del Estado y de la actividad administrativa.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2.1 Evolución de los fines del Estado.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2.2 La relación entre los fines del Estado y los de la Administración.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3 La clasificación actual en el sistema de derecho administrativo español... 12</b>	
<b>2.3.1 La actividad de ordenación.....</b>	<b>12</b>
<b>2.3.2 La actividad de prestación de servicios públicos.....</b>	<b>13</b>
<b>2.3.3 La actividad promocional.....</b>	<b>13</b>
<b>3. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE ORDENACIÓN.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1 Introducción.....</b>	<b>14</b>
<b>3.2 Evolución histórica de la actividad de ordenación.....</b>	<b>14</b>
<b>3.3 La actividad de ordenación en el Estado social y democrático de Derecho.....</b>	<b>16</b>
<b>3.4 La policía administrativa como parte de la actividad de ordenación.....</b>	<b>18</b>
<b>3.5 Los fundamentos y los límites de las actuaciones de policía administrativa.....</b>	<b>19</b>
<b>3.6 El objeto de la actividad de policía administrativa de seguridad: Del cambio del orden público a la seguridad ciudadana.....</b>	<b>24</b>
<b>3.7 Medios de la policía de seguridad.....</b>	<b>26</b>
<b>3.8 Tipos de actuaciones de control: las acepciones de la policía administrativa.....</b>	<b>27</b>
<b>4. LA POTESTAD SANCIONADORA.....</b>	<b>30</b>
<b>4.1 Introducción.....</b>	<b>30</b>
<b>4.2 Marco jurídico.....</b>	<b>30</b>
<b>4.3 Ámbito subjetivo de la potestad sancionadora.....</b>	<b>31</b>
<b>4.4 El procedimiento sancionador común.....</b>	<b>31</b>
<b>5. LA LEY 4/2015, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....</b>	<b>33</b>

<b>5.1</b>	<b>Antecedentes legislativos en materia de seguridad ciudadana.....</b>	<b>33</b>
<b>5.2</b>	<b>Introducción a la LOPSC. Preámbulo y cuestiones previas.....</b>	<b>37</b>
<b>5.3</b>	<b>Naturaleza de la Ley.....</b>	<b>39</b>
<b>5.4</b>	<b>Capítulo I: Disposiciones generales de la ley.....</b>	<b>40</b>
<b>5.4.1</b>	<i>Los fines y los principios rectores de acción.....</i>	<i>40</i>
<b>5.4.2</b>	<i>Órganos competentes, cooperación y deber de colaboración.....</i>	<i>42</i>
<b>5.5</b>	<b>Capítulo II: Documentación e identificación.....</b>	<b>43</b>
<b>5.6</b>	<b>Capítulo III: Actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana.....</b>	<b>44</b>
<b>5.6.1</b>	<i>Sección Primera: Potestades generales.....</i>	<i>44</i>
<b>5.6.2</b>	<i>Sección segunda: mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones (art. 23 y 24).....</i>	<i>46</i>
<b>5.7</b>	<b>Capítulo IV: Potestades especiales de la policía administrativa de seguridad.....</b>	<b>46</b>
<b>5.8</b>	<b>Capítulo V: Régimen sancionador.....</b>	<b>47</b>
<b>5.8.1</b>	<i>Sección primera. Reglas Generales.....</i>	<i>47</i>
<b>5.8.2</b>	<i>Sección segunda. Infracciones y sanciones.....</i>	<i>48</i>
A)	Infracciones.....	48
B)	Sanciones.....	50
<b>5.8.3</b>	<i>Sección Tercera: Procedimiento sancionador.....</i>	<i>51</i>
<b>5.9</b>	<b>Los rechazos en frontera.....</b>	<b>53</b>
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIONES DEL TRABAJO.....</b>	<b>54</b>
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>57</b>

## **LISTADO DE ABREVIATURAS:**

CE: Constitución Española de 1978

TC: Tribunal Constitucional

CP: Código Penal

ss.: Siguietes

LOPSC: Ley 4/2015 de 30 de octubre, de protección de la seguridad ciudadana

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

CCAA: Comunidades Autónomas

EELL: Entes Locales

LFCS: Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

FCS: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

LOPJ: Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

AALL: Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

p. ej.: Por ejemplo

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

LO: Ley Orgánica

s.: Siglo

## **1. INTRODUCCIÓN**

A través de las actuaciones de ordenación, la Administración puede condicionar y limitar la capacidad de ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Actualmente, dicha limitación se puede observar en muchos ámbitos, pero, en un principio, la actividad de policía se centró en la seguridad de los ciudadanos, buscándose garantizar el orden en las calles. Estas actuaciones se basaron en la necesidad de seguridad para poder alcanzar la paz social y cierto desarrollo.

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en adelante, LOPSC) muestra el deber de la Administración de garantizar el bien jurídico que da nombre a la norma. En ella se encuentran las potestades para las que están habilitados los órganos competentes que pueden suponer la limitación de ciertos derechos. En manos de los funcionarios de policía quedan gran cantidad de situaciones como la identificación de una persona o incluso su compulsión para mostrar partes de su cuerpo.

La LOPSC ha traído consigo un recibimiento polémico e impopularidad ante una parte de la opinión pública. Esto se debe a la limitación de la libertad que trae consigo una ley que busca la seguridad y el orden público.

A través de este trabajo buscaremos analizar las potestades que asigna esta Ley a los órganos competentes de la actuación administrativa de control para comprobar si estas lesionan los derechos de los ciudadanos como para generar tanto debate social.

Además, analizaremos el régimen de las infracciones de la norma dado que se ha apreciado un aumento cuantitativo de ellas y buscaremos las razones que han llegado a la nueva tipificación. Junto a ellas, comentaremos las sanciones y su cuantía, así como el procedimiento que hay que seguir con el objeto de comprobar si se ajusta a las garantías y principios que deben regir un procedimiento sancionador.

Dicho trabajo lo realizaremos siguiendo un proceso deductivo en el que partiremos de la actividad de ordenación en general para después poder deslindar las actuaciones que se ven incluidas, prestando especial atención a las actividades administrativas dedicadas al mantenimiento de la seguridad ciudadana en nuestra sociedad. Analizaremos el objeto, los fundamentos, los fines y los medios de estas actuaciones con el objetivo de poder hacer una síntesis ordenada de la policía de seguridad en el actual esquema de las

actuaciones administrativas. Junto a ello, comentaremos la potestad sancionadora que tiene atribuida la Administración como medio para adaptar las conductas que no se adaptan a los fines de la norma que las establece. Tras ello, nos centraremos en el ámbito concreto de la LOPSC analizando las cuestiones actuales en torno a ella.

Para la realización de esta investigación nos ayudaremos de la doctrina, la cual ha sido la que ha centrado los estudios en torno a las formas de actuación administrativa. También se utilizarán los textos legales relativos a la base competencial que habilita a la Administración a realizar esta limitación que se da en las actuaciones de policía, así como la legislación que ha regulado el orden público en nuestra historia más cercana. Finalmente, nos valdremos de la Jurisprudencia a fin de resolver los problemas que han surgido en la aplicación de la norma.

## **2. SOBRE LAS FORMAS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.**

### **2.1 Introducción**

En la actualidad, la actividad de la Administración pública influye en casi todas las situaciones económicas, sociales o culturales en las que se encuentran los ciudadanos en su vida diaria. Dicha influencia viene derivada de la obligación que tiene el Estado de cumplir con unos determinados fines, los cuales son difíciles de delimitar dado que se ha visto un desarrollo a lo largo de la historia en el que se han ido añadiendo nuevos fines que el Estado debe realizar.

Si atendemos a la Constitución Española (en adelante, CE) necesariamente tendremos de acudir al artículo 103 dado que este contiene los principios de actuación de la Administración española. El artículo comienza diciendo que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales”. Fruto de lo dicho, concluiremos esto tiene un efecto negativo sobre el margen de actuación del sector público, dado que la consecución de esos intereses generales, comunes a todas las Administraciones, no va a permitir que éstas se distancien de sus objetivos.

Continuando con el primer apartado del artículo vemos que la consecución de estos intereses públicos no se podrá realizar con cualquier medio, sino que tendrán que ser los previstos en la ley. El precepto constitucional se refiere en las siguientes palabras: “y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Junto a la exigencia de objetividad, los principios nombrados y el sometimiento al Derecho constituyen los límites de la actividad normativa.

### **2.2 Evolución histórica de los fines del Estado y de la actividad administrativa**

#### **2.2.1 *Evolución de los fines del Estado***

Como veremos posteriormente con los fines de la Administración (dentro de los del poder ejecutivo), estos suelen variar según la historia y las teorías políticas o económicas que caben en este debate. Hasta finales del siglo XVIII, no existían diferentes fines para los que ostentaban el poder. Los fines del gobernante antes de la ilustración se identificaban

con el *bonum commune*, siendo tarea de los gobernantes delimitar las medidas con las que se satisfacen las necesidades del bien común.

Con el nacimiento del Estado contemporáneo se empieza a extender la idea de que el poder se tiene que utilizar como instrumento para que, aplicando una determinada ideología política, se pudieran mejorar las condiciones de la nación. Dado que no existía una única ideología, se dieron teorías políticas sobre cuáles deben ser los fines del Estado. Si nos basamos en la teoría clásica del Derecho Político, estudiada por POSADA<sup>1</sup>, podemos ver que se han dado tres posturas: la individualista, la socialista y la intervencionista.

La primera se basa en las ideas del liberalismo político, busca la mínima intervención estatal con el objetivo de poder dar al individuo la mayor libertad. Por ello, el Estado debe ser el guardián de la seguridad física y jurídica de los ciudadanos. Frente a ella, surge el socialismo donde se da la tesis contraria, la propiedad privada es un freno para el desarrollo social y, por ello, el poder público debe ser el propietario de los medios de producción. La última postura surge como respuesta a los fracasos que implica un Estado liberal puro. La actividad administrativa debe preocuparse de las desigualdades que genera su abstención y buscar los medios para corregirlos. Debido a esta postura, en los últimos años (desde la década de 1950 a nuestros días) hemos observado que los fines concretos del Estado han ido creciendo (ya sea en torno a mayores coberturas de salud o a la protección del medio ambiente).

## ***2.2.2 La relación entre los fines del Estado y los de la Administración***

Basándonos en lo dicho anteriormente, y para realizar un estudio sobre los fines de la actividad administrativa, es necesario hacer una reflexión sobre cuáles de los fines del Estado son los de la Administración.

Para esta actividad, estudiaremos la relación entre los distintos poderes del Estado a lo largo de la historia. En el Antiguo Régimen no existía dicha división de poderes sino autoridades con poderes en múltiples ámbitos. Esto se debía a dos razones, la primera es que el rey como soberano absoluto y dueño de su reino encarnaba los tres poderes del Estado. El rey creaba las leyes, él o sus validos buscaban su ejecución y, finalmente, él solventaba los problemas de aplicación de las normas, ya fuera por los jueces que dictaban

---

<sup>1</sup> Posada, A., *Tratado de Derecho Político, Tomo I, La Teoría del Estado*. Madrid Librería de Victoriano Suárez, 1928. 4ª Edición. p. 286

justicia en su nombre o él directamente. La segunda razón es que las actividades normativas, jurisdiccionales y administrativas eran indistintamente ejercidas por los órganos administrativos de la época. Así, en el Reino de Castilla, el Consejo Real tenía funciones tanto jurisdiccionales como administrativas o los alcaldes de las ciudades eran más jueces que regidores.

Finalmente, y fruto de las ideas de las revoluciones francesa y norteamericana, se inicia una evolución histórica tendente a la separación de poderes. En la Constitución de 1812 se establecen las funciones de cada poder del Estado. Según dicho modelo, la actividad del poder ejecutivo y la Administración es la de ejecutar los mandatos de las leyes que emanan del poder legislativo. Siendo el trabajo del poder judicial el de interpretar los problemas de aplicación de la norma. Para buscar los fines del poder ejecutivo también podemos adoptar un “criterio residual”, tal y como opta JORDANA DE POZAS<sup>2</sup>. El autor establece que las funciones de la actividad administrativa serán los que no tengan carácter legislativo formal o pertenezcan a la jurisdicción ordinaria.

De las funciones que cada poder del Estado ejercita, podemos deducir que la inmensa mayoría de los fines del Estado tendrán que ser satisfechos por la Administración pública. La mayoría de los servicios públicos que permiten que las personas puedan realizar sus actividades cotidianas dependen de las Administraciones públicas (ir al hospital, la educación, la limpieza de las ciudades...). Esto se debe a la función del poder ejecutivo, la cual es aplicar los mandatos del poder legislativo. Según JORDANA DE POZAS<sup>3</sup>: “Al trasponer el problema de los fines del campo del Estado al de la Administración suelen reducirse todos ellos a uno solo: el de satisfacer las necesidades de carácter general”. Estas necesidades de carácter general son todas esas realidades en las que la Administración debe actuar porque un grupo social necesita que se satisfagan. En los años de la España democrática, estamos siendo testigos de cómo los órganos legislativos cada vez aprueban más leyes, las cuales vienen a ser los instrumentos por los que se busca satisfacer dichos fines. Por esta razón, la Administración también ha tenido que crecer tanto cuantitativamente como cualitativamente dado que tiene muchos más intereses que guardar.

---

<sup>2</sup> Jordana de Pozas, L., “El problema de los fines de la actividad administrativa”, *Revista de administración pública* N.º 4, 1951, pp. 11-28.

<sup>3</sup> “El problema de los fines de la actividad administrativa” cit. p.15

De este aumento de intereses generales, también tenemos que destacar que, junto a este aumento de actividad administrativa en detrimento de la esfera privada de los individuos, se ha dado un aumento en las técnicas para realizar dicha actividad. A partir del siglo XIX han surgido nuevas herramientas para la satisfacción de intereses generales. La doctrina ha diferenciado dichas técnicas en función del intervencionismo en la esfera jurídica del administrado. Si en la etapa inicial del Estado contemporáneo, la Administración tenía como función el mantenimiento del orden público, actualmente vemos que la faceta de fomento y servicio de la Administración ha crecido respecto a su anterior y única ocupación.

### **2.3 La clasificación actual en el sistema de Derecho administrativo español**

Si en la doctrina francesa se ha diseñado una clasificación en la que se distinguen dos tipos de actividad administrativas (actuaciones de coacción o servicio público), JORDANA DE POZAS habla de que hay que “incluir las actuaciones relativas a fomento que realiza la administración”<sup>4</sup>. De ello, la clasificación en nuestro país es de carácter tripartito y no dual como en el resto de la doctrina continental europea. JORDANA DE POZAS estableció que la actividad de la administración se divide en actividades de policía, de fomento y de servicio público. Si bien, con el paso de los años, los nombres de estas actuaciones han ido cambiando para adaptarlo a la terminología de los Estados sociales democráticos de Derecho.

Pasamos a estudiarlas de forma separada y breve, aunque hay que destacar que nos centraremos más extensamente en la de ordenación durante el siguiente apartado, dado que es la que está íntimamente relacionada con la Ley 4/2015, de 30 de octubre, de protección de la seguridad ciudadana (en adelante, LOPSC).

#### **2.3.1 La actividad de ordenación**

Podríamos definir la actividad de ordenación como la actuación administrativa en la que se muestra la faz más ablativa de la esfera de autonomía personal dedicada a controlar que las actuaciones de los ciudadanos sean conformes las normas.

---

<sup>4</sup> Jordana de Pozas, L., “Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo” en la *Revista de Estudios Políticos*, nº48, 1949. pp. 46 y ss.

En este sentido es importante remarcar que la Administración condiciona la actividad de los particulares en muchos sectores que son ajenos al orden público. La actividad de control ha ido evolucionando conforme han crecido las actuaciones que la Administración realiza. Actualmente la actividad de ordenación se ve en sectores como el urbanismo o el medio ambiente, ámbitos en los que no había ninguna actuación administrativa al respecto.

Los instrumentos que más utiliza la Administración cuando realiza dicha actividad son principalmente los reglamentos, las autorizaciones y las sanciones.

### **2.3.2 *La actividad de prestación de servicios públicos***

En evolución de la actividad administrativa, vemos que se da un proceso en el que la Administración pasa de ser un vigilante de las actuaciones de los particulares a buscar nuevas fórmulas o actuaciones en las que se buscara prestar determinados servicios. Así, a partir de finales del siglo XIX, la actividad administrativa empieza a centrarse en actuaciones que sirvan de ayuda a sus ciudadanos y estas se multiplican.

La actividad de prestación podemos definirla como el grupo de actuaciones que buscan el cumplimiento de los intereses generales mediante la dación de ayudas y servicios.

### **2.3.3 *La actividad promocional***

Esta actividad, aunque separada del resto en el siglo XX, podría decirse que tiene unos orígenes remotos. Ya en la Edad Media se premiaba mediante títulos nobiliarios a aquel que sirviera de mejor forma al Rey. Si bien desde finales del siglo XIX se comenzó la actividad tal y como la entendemos actualmente. De esta evolución podemos ver que esta actividad se basa en persuadir e interesar a los particulares en el cumplimiento de los intereses generales. Principalmente nació para que se realizaran actuaciones por parte de los sujetos particulares y que tengan una trascendencia en el cumplimiento de los intereses generales.

Las técnicas jurídicas más utilizadas son las ayudas y subvenciones.

Se puede definir como las actuaciones tendentes a persuadir y estimular ciertas actuaciones de los sujetos privados para satisfacer así los intereses generales.

### **3. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE ORDENACIÓN**

#### **3.1 Introducción**

Se puede definir dichas actuaciones como las medidas coactivas que buscan que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública. Hemos de destacar en esta introducción que en este apartado me centraré de una forma más extensa en las actividades de ordenación relativas a la seguridad ciudadana. Aun así, no se puede olvidar que la Administración realiza actividades de control en muchos sectores.

El conjunto de actuaciones que se incluyen en este tipo de actividad administrativa es de tipo muy diverso y por ello, a efectos de concretar el tema de este trabajo, utilizaremos el esquema que GARRIDO FALLA<sup>5</sup> establece cuando nos dice que:

El examen de esta actividad incluye el estudio de dos capítulos del derecho administrativo tradicional: a) la policía administrativa y b) las prestaciones obligatorias de los particulares a la Administración.

Por esto, y aunque digamos que la actividad que engloba todas las actuaciones que tienen objeto de controlar o limitar las acciones de los administrados actualmente se conozca como actividad de ordenación, en las actuaciones relativas a la seguridad ciudadana y orden público las seguiremos nombrándolas policía administrativa.

#### **3.2 Evolución histórica de la actividad de ordenación**

Podríamos decir que el concepto de policía administrativa tiene sus más antiguos orígenes en el comienzo de la formación de los Estados modernos, el en Renacimiento. Previamente a esa época, los diferentes estamentos buscaban defender sus propios intereses. La nobleza, el clero y los reyes caracterizaban los intereses cruzados, o la dispersión de poder, que se dio previamente al nacimiento de los Estados. En España, a partir de los Reyes Católicos, los grandes señores empiezan a perder sus privilegios jurídicos y vuelve a centralizarse el poder en torno a la monarquía. El interés objetivo de toda la monarquía se tiene que anteponer a los intereses particulares de cada estamento. Podríamos decir que se intenta volver, aunque siempre con la lentitud que caracteriza los cambios políticos, al principio romano *salus populi suprema lex est* (La salvación del

---

<sup>5</sup> Garrido Falla, F., *Tratado de Derecho Administrativo Volumen II: Conclusión*, Tecnos, Madrid, 2006, 12ª Edición p.162

pueblo es ley suprema). SANTAMARIA PASTOR cita que en 1415 se dictaron unas ordenanzas en Francia en las que el objeto era “*garder le bien public... en très bonne police*”<sup>6</sup>. Es un buen ejemplo para ver la perspectiva dual de esta actuación dado que era referente tanto a actividades relativas a la beneficencia como a la limitación de actuación de los particulares que realizaba el monarca guiado por el *bien común*. Este término, la policía administrativa, en sus primeros usos era referente a la *polis*, entendido como la gestión de los asuntos públicos. En este sentido hablaba antes de que a partir del siglo XV los monarcas buscan monopolizar dicha gestión de asuntos públicos. De esto vemos que el concepto de la actividad administrativa de policía era amplio, al fin y al cabo, tan amplio como las competencias que quisieran auto otorgarse los monarcas, e incluía los asuntos de gestión relativos tanto a la beneficencia como al orden público.

Pero con el transcurso del tiempo, esa primera acepción se fue perdiendo y se fue asociando con lo que aproximadamente se identifica ahora, la protección del orden público. Por ello, a partir del siglo XVIII, nos dice BLANQUER<sup>7</sup>, que, “aunque formaran parte del interés objetivo de la comunidad, dejaron de incluirse en el concepto de policía los asuntos: judiciales, diplomáticos, militares y financieros”. La exclusión de las decisiones de los Jueces y Tribunales de esta actuación administrativa se debe al desarrollo doctrinal que se da en Alemania. Se dan cuenta de que hay diversos supuestos de hecho en los que los Tribunales se muestran competentes y en otros que no, se empieza a ver la separación entre la Administración y la Justicia. Como nos dice GARRIDO FALLA “hay otros asuntos que resuelve independiente el Príncipe en virtud del principio: en los asuntos de policía no hay apelación”<sup>8</sup>. Vemos que la diferencia es que mientras en los procesos judiciales la doctrina opinaba que tenían que guiarse por el principio de legalidad, los gobernantes tenían gran cantidad de actuaciones que podían realizar basadas en su decisión para cada caso concreto. Finalmente, se excluyeron las actuaciones de tipo financiero y militar que se contraponen a lo que la doctrina alemana conoce como *Administración interna*, referente a la policía administrativa dentro del Estado.

Tras ello, se fue distanciando del concepto policía a los asuntos que beneficiaban a los ciudadanos porque en la mayoría de legislación sobre actuaciones de control aparece un elemento característico, la coacción. Las Administraciones en el ejercicio de sus

---

<sup>6</sup> Santamaria Pastor, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid, 2009 y p. 258

<sup>7</sup> Blanquer, D. *Derecho Administrativo 2º-Los sujetos, la actividad y los principios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010 y p.412

<sup>8</sup> *Tratado de Derecho Administrativo Volumen II: Conclusión* cit. p.166

potestades pueden coaccionar o exigir a los particulares una determinada prestación o un comportamiento, algo que no casa bien con las actuaciones relativas al servicio público. Por ello, a partir de la Ilustración, se pierde la idea de que la policía administrativa incluya la gestión de asuntos públicos, sino que se centra en la seguridad interna del Estado.

Con el Estado liberal del siglo XIX, se empieza a buscar la reducción al mínimo de las autoridades del Estado frente a al crecimiento de la autonomía de los individuos. Nos encontramos en el contexto de la famosa cita “*laissez faire, laissez passer*” y el Estado se debe limitar proteger la paz pública y a controlar a aquellos que buscan abusar de sus derechos y libertades. Se busca menos presencia de la Administración para dársela a la esfera privada de los ciudadanos. En este siglo, el objetivo que se da al Estado es el de proteger a sus ciudadanos entendido como una policía de seguridad orientada a guardar el orden público. Todo ello también se basa en la idea de que el Estado no genere gastos innecesarios a sus ciudadanos. Se buscaba menos presencia del gobierno y más libertad para el individuo y el mercado. Debido a que el desarrollo económico estaba concebido dentro de la teoría política liberal, el Estado debía limitarse a conservar la paz social en las calles. La actividad de ordenación está íntimamente vinculada con el uso legítimo de la violencia y los modos de coacción directa, siendo estos los medios que existen para garantizar el orden público.

A lo largo del s. XX, la actividad de control asumirá numerosos sectores en los que tiene que realizar sus actuaciones de ordenación. La Administración pasa a intervenir y ordenar los mercados para evitar abusos de los particulares, los Entes locales comenzaran a tener potestades para la ordenación urbanística o se comenzara una labor de control de industrias peligrosas.

### **3.3 La actividad de ordenación en el Estado social y democrático de Derecho**

Como hablábamos anteriormente, el termino referente a la actuación administrativa de policía ha cambiado y ha tenido que adaptarse a las nuevas necesidades que persigue el ordenamiento jurídico de un Estado social y democrático de Derecho. Por ello, ha sido sustituido por la actividad administrativa de ordenación. Esto no quiere decir que se abandonen las actuaciones dedicadas a la protección de la seguridad ciudadana, sino que la actividad de policía entendida en su definición clásica no casa con los valores reflejados en un Estado de Derecho y, por ello, hay que cambiar su denominación. Actualmente, la

seguridad ciudadana y el orden público se entienden con otro significado fuera de las connotaciones ablativas de derechos vistas antes. Aun así, por las razones dadas antes podemos dividir la actividad de control de forma sectorial siendo las relativas a orden público y seguridad ciudadana las que estarán encuadradas dentro del esquema trazado por GARRIDO FALLA como policía administrativa. Si que es cierto que cuando la administración lleva un control sobre la ITV de los vehículos no está realizando una actividad de policía entendida desde el punto de vista de un Estado social y democrático, pero cuando los funcionarios de la policía municipal denuncian a personas consumiendo alcohol en la vía pública sí que realizan labores que, aun dentro de la actividad de control, sí que se pueden denominar actuaciones de policía administrativa. Por ello GARRIDO FALLA diferencia entre la policía administrativa y las prestaciones obligatorias de los particulares a la Administración.

Las actuaciones comprendidas dentro de la actividad de control buscan conservar los derechos y libertades, ejerciendo un control de carácter excepcional para evitar que un uso fraudulento de esos derechos actúe contra la sociedad en su conjunto. Por ello, la actividad de control sigue teniendo potestades, no solo para limitar la actividad de los particulares, sino también para, eventualmente, usar la coacción a los ciudadanos. En la Exposición de Motivos de la LOPSC 4/2015 se dice “La seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía”. Se busca, pues, la garantía de que todos los ciudadanos puedan ejercitar sus derechos y libertades en unas condiciones acordes a la libertad y la igualdad tal y como se ve también en el artículo uno de la LOPSC relativo al objeto de la norma:

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.

De este primer artículo extraemos que la seguridad ciudadana es la garantía de un ejercicio ordenado de los derechos y libertades de los que disponen los ciudadanos y que será una actuación que llevarán a cabo los órganos administrativos competentes sujeta a la Constitución y las Leyes. Vemos que actualmente en la policía administrativa, entendida como una parte de la actividad de ordenación, los derechos fundamentales (art. 14 a 29 CE) son un límite para las actuaciones. Como se ha comentado antes, actualmente la Administración y, en particular, la Administración policial, buscan conservar la

seguridad y el orden público entendido como una convivencia pacífica entre los ciudadanos. Ello hace que la Administración antes citada tenga las competencias para asegurar la pacífica convivencia ciudadana, evitar el uso incorrecto de lo público y realizar las labores propias de prevención.

Tenemos que tener en cuenta que, junto a lo dicho anteriormente, otra de las razones por las que se procede al cambio de nombre de esta actividad viene justificada por la “vinculación positiva” que tienen las Administraciones Públicas con la ley. Como dice el artículo 9 CE, en su primer apartado, “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. En este artículo se haya la justificación de que las actuaciones administrativas tienen que estar dentro de las que se encuentren comprendidas en el Ordenamiento Jurídico. Esto muestra que la Administración con el paso al Estado de Derecho se encuentra controlada y limitada por las Cortes Generales, dado que estas son las únicas con competencia de legislar respecto a las actuaciones administrativas capaces de reducir la esfera jurídica de los administrados.

El profesor ALONSO TIMON<sup>9</sup> ya se da cuenta de estos dos motivos por los que se cambia la denominación y, en cuanto a su naturaleza los clasifica en un motivo de forma y otro de fondo. El motivo formal es la imposibilidad de coadyuvar los derechos y libertades con la actividad administrativa de corte ablatorio, mientras que el motivo de fondo es referente a los límites que se han establecido a estas actuaciones.

### **3.4 La policía administrativa como parte de la actividad de ordenación**

Cuando introducíamos la actividad de ordenación comentábamos que las actuaciones que realiza la Administración son muy diversas. Si en el Estado liberal del siglo XIX, la actividad de control estaba íntimamente relacionada con el orden en las calles y la ausencia de violencia, actualmente se ve que el objeto de este tipo de actuaciones se ha ido ampliando.

Los Estados, conforme avanzaba el siglo XX, comenzaron a tener otros fines y con ello nuevas actuaciones para conseguirlos (p. ej. Potestades para conservar el medio ambiente,

---

<sup>9</sup> Alonso Timón, A.J., “Las formas de acción administrativa” en Derecho Administrativo I, Dykinson, Madrid, 2015, p. 237-238

potestades para controlar el estado de las viviendas...). Estos nuevos tipos de actuación administrativa comenzaron denominándose policías especiales, en contraposición a la policía general o policía de seguridad. Pero GARRIDO FALLA<sup>10</sup> nos dice que “no han nacido nuevas policías especiales, sino que el objeto de la actividad de control se ha ampliado y han nacido nuevos intereses públicos”. Por tanto, lo que nos dice es que la policía general o de seguridad pasa a ser una de las partes de la actividad de control y no la única como antes.

Por otro lado, habíamos comentado a modo de introducción que utilizaremos el esquema propuesto por GARRIDO FALLA para analizar y concretar mejor el tipo de actuaciones administrativas más relacionadas con el objeto de la LOPSC. Para ello, hay que estudiar dos capítulos separados en la actividad de control. Por un lado, la policía administrativa y por otro las prestaciones por parte de los particulares a la Administración. La primera nos la define GARRIDO FALLA<sup>11</sup> como

Aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos y con la finalidad de garantizar el normal ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Frente a la actividad de policía administrativa encontramos las prestaciones que deben realizar los particulares a la Administración. En estas situaciones, en ocasiones no solo se limita la esfera jurídica del administrado, sino que además se da una obligación de hacer o dar. El ciudadano que tiene que tributar por realizar un hecho imponible tiene un deber de dar a la Administración tributaria. De esto, podemos deducir la diferencia principal entre uno y otro sector de la actividad de control. En la policía administrativa la Administración, mediante mandatos y prohibiciones, obliga al ciudadano a no hacer. Mientras que en las prestaciones obligatorias si se genera un deber de hacer o dar.

### **3.5 Los fundamentos y los límites de las actuaciones de policía administrativa**

Antiguamente las potestades de policía administrativa se fundamentaban en la noción de soberanía. En el Antiguo Régimen no existía la división de poderes, por tanto, el monarca ostentaba el poder absoluto. Con la aparición de los primeros Estados de Derecho

---

<sup>10</sup> *Tratado de Derecho Administrativo Volumen II: Conclusión* cit. p.178

<sup>11</sup> *Tratado de Derecho Administrativo Volumen II: Conclusión* cit. 165

liberales, los límites solo los impone la ley y, por ello, solo las leyes aprobadas en el parlamento tienen la capacidad de limitar los derechos. En ese momento ya se empieza a ver que la Administración cobra un importante papel en la defensa del derecho a la seguridad y se busca coordinarlo con la libertad. En un ambiente inseguro no se puede disfrutar de una seguridad plena. Por ello, las facultades de la Administración tienen que ser preventivas para evitar los problemas que atenten contra el orden público y, además, tienen que ser reactivas para poder defender los derechos ante ataques.

De lo dicho hasta ahora encontramos un rasgo común, la Administración en el ejercicio de sus competencias de policía administrativa demuestra que está en una situación de poder frente al administrado. Esta sumisión tiene un fundamento, y es que hay que buscar coherencia los derechos y libertades de los ciudadanos y combatir los eventuales abusos de derecho que se pudieran dar. Vemos que el ejercicio de los derechos de los ciudadanos no puede ser pleno porque conllevaría situaciones en las que se enfrenten intereses particulares con el interés general o con otros derechos.

Actualmente, los Ordenamientos jurídicos, como consecuencia de la soberanía nacional, dan un fundamento de derecho positivo a las actuaciones de policía administrativa. En la CE encontramos una gama de derechos que no pueden ser violados por ningún sujeto, recogidos en la Sección I del Capítulo II del Título I (art. 14 al 29 CE). Estos derechos, por su inviolabilidad no podrán ser objeto de agresión por otros particulares o las Administraciones, es más, los poderes públicos deben generar las condiciones para que se puedan desarrollar. En este sentido, el apartado primero del art. 104 CE enuncia que “las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Este artículo nos fundamenta la competencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la defensa de los derechos y libertades y de la seguridad ciudadana.

Las potestades que el Ordenamiento Jurídico otorga a la actividad de ordenación son los medios con los que se busca la satisfacción del interés general. Las leyes otorgan ciertas potestades que, por ejemplo, BLANQUER<sup>12</sup> las califica de “exorbitantes” al mostrar la posición de superioridad de la Administración frente al administrado. En determinadas actuaciones administrativas se podría decir que la Administración actúa dentro de su

---

<sup>12</sup> *Derecho Administrativo II 2º: Los sujetos, la actividad y los principios*. cit. p. 389

autoridad, es decir, de su *imperium*, gracias a que el Ordenamiento le provee unas potestades que demuestran su superioridad frente a la posición del administrado. Buen ejemplo de ello es la presunción *iuris tantum* de veracidad de los funcionarios públicos, la cual está regulada en el apartado quinto del art. 77 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Finalmente, y para terminar los fundamentos que justifican la actividad administrativa de policía podemos decir que existe otra relación de superioridad de la Administración en la que se muestra con más intensidad, son las relaciones especiales de poder o relaciones de supremacía especial. En esas situaciones, se une la relación general de poder que la Administración tiene con todos los administrados a una relación especial que se debe a un contacto más directo entre estos y aquella. Los alumnos de un Instituto público pueden ser sancionados según el reglamento del centro. La diferencia entre la supremacía general y especial es que el origen es distinto, en la primera se debe a la obligación de la Administración de cumplir con los intereses generales. Mientras que en la segunda se debe a un contacto directo entre la Administración y el administrado dentro de unos fines concretos.

Los límites de la actuación de la actividad de policía administrativa son los mismos que actúan para constreñir todas las actuaciones de control del sector público. Para ello utilizaremos la división que realiza ALONSO TIMON<sup>13</sup>, que divide entre los límites formales y materiales de la actividad administrativa de ordenación. A ella, le añadiremos algunos que afectan concretamente a las labores de policía administrativa. Comenzaremos con los límites de carácter formal:

- **La reserva de ley formal**

El fundamento de las actuaciones administrativas limitativas de derechos es la reserva de ley formal. Para realizar dichas actividades es necesario que se otorguen las potestades necesarias mediante una ley emanada de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (en adelante, AALL). En el momento en que la ley habilita a la Administración a realizar esas actividades coactivas, los ciudadanos pasan de estar en un estado de libertad a entrar en una situación reglada. Este principio fundamental para toda la

---

<sup>13</sup> “Las formas de acción administrativa” en Derecho Administrativo I cit. p. 238-239

actuación administrativa la limita y condiciona, dándose una vinculación positiva de los poderes públicos a la ley.

Este principio encuentra su fundamento en la CE. En el art. 97 CE se asigna al Gobierno la potestad reglamentaria, la cual ha de ejercer de acuerdo con las leyes y la CE. Como consecuencia, existen dos potestades normativas: la que tienen las Cortes Generales para aprobar leyes (potestad legislativa del art. 66 CE) y la que tiene el ejecutivo para publicar reglamentos (potestad reglamentaria *ex* art. 97 CE).

- **Principio de especificidad**

Este principio común a toda la actividad administrativa de ordenación exige que se describa con claridad los sectores que van a sufrir la actuación administrativa. Es un principio que deriva de la exigencia de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 CE. En las situaciones que estudiaremos en este trabajo, relativas al régimen sancionador de la LOPSC, este principio se encuentra dentro del principio de tipicidad (*lex scripta, lex previa, lex certa*). Sobre la especificidad, es necesario saber las conductas en las que la actuación administrativa desplegará su control. Si la Administración tuviera potestades genéricas se dañaría de una forma muy grave las garantías establecidas en un Estado de Derecho en el que todos estamos sujetos a las normas.

En la actividad administrativa de control, y más concretamente en su vertiente de policía administrativa, se darán muchas situaciones en las que no podrán ser garantizados los tramites procedimentales garantizados en el procedimiento administrativo común. Cuando los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, en virtud del art. 17.1 LOPSC, proceden a limitar la circulación porque ocurre un suceso que pone en riesgo la seguridad ciudadana no se podrá dar lugar a un trámite de alegaciones para que los interesados las formulen. Por ello, podemos decir que los límites que más afectan en este tipo de actividad son de tipo material o sustantivo, siendo estos:

- **El principio favor libertatis**

Como veremos ahora luego, las actuaciones de ordenación se basan muchas veces en el uso de la coacción, por tanto, esas medidas en un Estado de Derecho solo deben adoptarse cuando sean estrictamente necesarias dado que suponen una invasión a la libertad de los ciudadanos. De dichas medidas, se tiene que elegir siempre la que sea menos restrictiva de derechos y libertades siempre que existan

varias para elegir. Respecto a este principio encontramos en el art. 20.3 LOPSC que los agentes de policía cuando realicen registros corporales externos o *cacheos* tendrán que realizar esta diligencia “de modo que cause el menor perjuicio a la dignidad e intimidad”<sup>14</sup>.

- **El principio de proporcionalidad**

La proporcionalidad es uno de los elementos más exigidos siempre en las actuaciones administrativas de control u ordenación. Cuando se realiza este tipo de actividad la proporcionalidad se erige como el equilibrio entre los fines perseguidos por las medidas de ordenación y los medios utilizados. Es decir, no solo significa que la Administración dispone de varias herramientas para interferir en actuaciones, sino que esas deben ser acordes con los fines que se buscan para que no se vea especialmente gravado el administrado. Si nos fijamos en el apartado segundo del artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, LFCS), este establece que los funcionarios de las FCS:

Deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance<sup>15</sup>.

Siendo el principio de congruencia el que se exige al medio de control para que sea el más idóneo a la situación concreta y el principio de oportunidad el que requiere que la acción de control administrativo sea imprescindible en ese momento y que no se genere más daño del que se desea evitar.

Vemos que dentro de estos cuerpos de funcionarios es de gran importancia el análisis congruente de la proporcionalidad de los medios para no imponer cargas excesivas a los ciudadanos sobre los que se vaya a realizar la actividad de control. También en el art. 16 LOPSC se exige proporcionalidad cuando se realicen diligencias de identificación a los particulares, es decir la medida de identificar a una persona ha de ser apta para los fines que la justifican.

Junto a estos principios materiales, es muy importante el artículo 10 CE, relativo a la dignidad de la persona. Este artículo se convierte en un límite para las actuaciones de control porque deben respetar la dignidad y los derechos fundamentales de las personas,

---

<sup>14</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE 31/03/2015)

<sup>15</sup> Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE 14/03/2015)

sin cometer actos denigrantes contra ellas. Junto a este artículo deben respetarse también con especial intensidad todos los derechos fundamentales (art.14-29 CE) dado que si se dañan podrán ser objeto de recurso de amparo (art. 53 CE).

### **3.6 El objeto de la actividad de policía administrativa de seguridad: Del cambio del orden público a la seguridad ciudadana**

Cuando se estudia la actividad de ordenación, y más concretamente su vertiente de policía administrativa, es importante fijarse en el fin por el que se realizan estas actuaciones. A lo largo de este apartado se estudiará el contenido del orden público, el fin de este tipo de actividad, del cual en el ámbito de la policía de seguridad necesitaba un cambio terminológico para poder adaptarlo a las ideas que inspiran el Estado social y democrático de Derecho. Si bien en el régimen preconstitucional la invocación al orden público era la piedra angular de la actividad de policía de seguridad, actualmente, con la promulgación de la CE marca, por fin, el encuadramiento de las FCS como defensoras de los derechos y libertades. Durante el franquismo, las FCS presentaban el objetivo de defender el orden público, del cual se hablará ahora, pero actualmente, la CE les impone un nuevo deber, el de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Por ello, en nuestro ordenamiento jurídico y dentro de la policía de seguridad, no se utiliza el orden público como fin.

La definición clásica de este bien jurídico es la que nos da HARIOU<sup>16</sup>, el cual lo describe como “el orden material y exterior, sencillamente el estado de hecho opuesto al desorden”. Esta definición, de 1927, ya no es completa. HARIOU se centra en establecer al desorden como el mal jurídico que la actividad de policía administrativa debe erradicar. Por ello, cuando el autor francés habla de orden público, este debe entenderse desde el punto de vista de la paz social y la seguridad pública. El orden público como vemos es una figura de acepciones muy amplia y si bien puede servir como fin de la actividad de ordenación en su conjunto, para la actuación concreta de la policía de seguridad resulta muy genérica. Por ello, hay que analizar ciertos preceptos constitucionales para poder encontrar los fines de la policía de seguridad. La Constitución realiza una clara distinción

---

<sup>16</sup> Izu Belloso, M.J., “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”, Revista de derecho administrativo, N.º 58, 1988 (Disponible en: <http://webs.ono.com/mizubel/conceptos.pdf> 12/04/18)

entre la seguridad exterior y la interior. La seguridad exterior corresponde a las Fuerzas Armadas que garantizan la soberanía de España (art. 8 CE). Mientras que la seguridad interior es competencia estatal, sin perjuicio de las policías autonómicas (149.1.29ª CE), y esta encomendada a las FCS que, bajo la dependencia del Gobierno, protegerán el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizarán la seguridad ciudadana. De los preceptos constitucionales vemos que la noción de seguridad ciudadana es más precisa que la antigua noción de orden público, también que este estaba pensado antiguamente como una habilitación para las actuaciones de control mientras que la seguridad ciudadana protege a las personas y los bienes habilitada por una norma con rango legal. Ello justifica que el legislador haya querido apartarse de dicha expresión para sustituirla por una más concreta, lo cual no obsta para que en otras actuaciones del Estado se siga invocando (véase el Derecho Civil o el Penal). Para CHINCHILLA MARIN “el concepto de orden público es sustituido por la seguridad pública y la seguridad ciudadana”<sup>17</sup>. En la Constitución encontramos referencias a la seguridad pública en el art. 149.1.29ª y a la seguridad ciudadana en el art. 104.1. En los últimos años se ha dado la cuestión de diferenciar ambas seguridades, sin que se haya llegado a una solución sobre el problema. La jurisprudencia ha sido cambiante, en un primer momento se concibió la seguridad pública “como la actividad dirigida a la protección de las personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden, [...] engloba un conjunto plural de actuaciones distintas”<sup>18</sup>(entre esas actuaciones se encuentra la seguridad ciudadana). Dentro de la seguridad pública se pueden encontrar actuaciones sanitarias o de protección civil.

Pero en una siguiente resolución, el TC las trata como sinónimos, al definir “la seguridad pública, también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle”<sup>19</sup>. Finalmente, el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ) definió como seguridad pública “aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la seguridad ciudadana, además de comprender otras funciones como las de protección civil”<sup>20</sup>. Mientras que la seguridad ciudadana la definió como “el estado

---

<sup>17</sup> Chinchilla Marín, C., *Legislación sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, Editorial Tecnos, Madrid, 1986. p. 12

<sup>18</sup> STC de 8 de junio 104/1989 (FJ 3)

<sup>19</sup> STC de 12 de diciembre 325/1994 (FJ 2)

<sup>20</sup> Consejo General del Poder Judicial, Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, 27 de marzo de 2014. p.9  
(Disponible en:

en el cual los ciudadanos gozan de una situación de tranquilidad y estabilidad que les permite ejercer de forma libre y responsable los derechos y las libertades reconocidos constitucionalmente”.

Podemos decir que el TC en esta cuestión presenta dos líneas doctrinales. La primera observa diferencia entre ambas seguridades, la pública engloba a la ciudadana, la actividad de policía de seguridad está incluida dentro de las de seguridad pública que incluyen leyes como la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. La segunda opina que los términos son sinónimos y que no deben establecerse diferencias. De esto, vemos que el concepto de ambas seguridades no está completamente delimitado.

### **3.7 Medios de la policía de seguridad**

A la hora de hablar de los medios de la policía GARRIDO FALLA nos indica que previamente a la elaboración del sistema de Derecho administrativo moderno, “el Derecho de policía tenía un tratamiento autónomo”<sup>21</sup>. Actualmente, ya no se puede decir que la actividad de ordenación, y concretamente, la policía de seguridad sean partes susceptibles de estudiar a parte del resto de actuaciones administrativas. La policía de seguridad forma parte de la gran tipología de actividades que realizan las Administraciones públicas.

Gran parte de los medios en los que se basa este tipo de actuación son comunes al resto de actividades administrativas, tal y como pasa, por ejemplo, en los reglamentos y las autorizaciones.

Para comenzar hablando de los medios de la policía de seguridad hay que partir de la Ley donde habilite las actuaciones de control. Hemos visto que el principio de reserva de ley opera tanto en las actuaciones administrativas de policía de seguridad como en el proceso administrativo sancionador. Cuando se promulga una ley aprobada en Cortes Generales en la que se habilita a ciertos órganos administrativos a tener potestades en un tipo de

---

[www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Consejo\\_General\\_del\\_Poder\\_Judicial/Actividad\\_del\\_CGPI/Informes/Informe\\_al\\_Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_Organica\\_de\\_Proteccion\\_de\\_la\\_Seguridad\\_Ciudadana\\_08/04/18](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPI/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_Proteccion_de_la_Seguridad_Ciudadana_08/04/18)).

<sup>21</sup> *Tratado de Derecho Administrativo Volumen II: Conclusión* cit. p.180

actuación ahí se produce la justificación de esa actividad. Dichas Leyes aprobadas contendrán mandatos y prohibiciones que justificaran la actuación si se contravienen.

La doctrina entiende que uno de los medios más utilizados por la actividad de ordenación son las autorizaciones, en estas los órganos competentes buscan comprobar que la persona reúne las aptitudes necesarias para poder ejercer un derecho. Una característica muy importante de las autorizaciones es que no confieren ningún derecho *ex novo*, sino que se limitan a permitir su ejercicio acreditando que se tiene dicha actitud.

Cuando se habla de la actividad de policía de seguridad ciudadana, y generalmente de la actividad de ordenación, se piensa en la coacción como el medio del que generalmente se valen las Administraciones públicas. Las FCS pueden limitar la libertad de circulación de una persona y registrar sus objetos o disolver una manifestación ilegal. Ello demuestra que las FCS pueden valerse de la coacción directa para poder cumplir con sus obligaciones, las cuales han de nacer de la ley. Se da una actuación material que puede consistir en el ejercicio de la violencia legítima. No siempre se tendrá que actuar con violencia para resolver distintos problemas que afecten a la seguridad ciudadana, sino que se utilizará como último medio. Así dispone, por ejemplo, la LOPSC en su art. 23.3 establece que antes de tomar medidas para disolver una reunión o manifestación se tendrá que avisar a los afectados. Además, el uso de la coacción directa que implique violencia requerirá siempre el razonable respeto a los derechos de los ciudadanos.

Debemos advertir la diferencia entre la coacción directa y la autotutela ejecutiva. En la primera se dará en muchas situaciones en las que no hay un acto administrativo formal previo, pero en la segunda siempre serán actuaciones fruto de un acto administrativo. La decisión de una patrulla de policías de retener a una persona para realizarle un registro corporal será un acto administrativo, pero no vendrá precedido de un acto formal. En las situaciones urbanísticas en las que se declara ilegal una vivienda, se dará una resolución motivada para demolerla.

### **3.8 Tipos de actuaciones de control: las acepciones de la policía administrativa**

La actividad de ordenación se refiere a la todas las actividades que realizan las Administraciones públicas para controlar las actuaciones que afecten a los intereses generales realizadas por los particulares. Dentro de este vasto grupo, la doctrina ha ido

separando diversas policías especiales debido al variado grupo de sectores que la Administración ordena. La protección del medio ambiente o la protección de la seguridad en la circulación han ido ampliando los fines o las actividades que se han de ordenar.

Como es lógico, no existe un tipo de órgano administrativo diferente para cada interés de la actividad de ordenación. Existen órganos administrativos que tienen asignadas actuaciones tanto de ordenación como de prestación o de promoción. Si volvemos a la actividad de ordenación, sí que existen órganos administrativos encargados de llevar a cabo la policía administrativa de seguridad, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, FCS). Estos órganos administrativos también tienen potestades en otras policías especiales como puede ser el medio ambiente (p. ej., los Guardias Civiles que componen el SEPRONA). GARRIDO FALLA distingue entre la policía general, relativa a la policía administrativa de seguridad ciudadana, y las policías especiales, que responden a otros motivos que han ido surgiendo en el Estado Moderno<sup>22</sup>.

Las actividades de policía no implican únicamente a las FCS, sino que existen otros órganos administrativos con potestad para limitar derechos y libertades. Por ello, aunque dentro de la actividad de ordenación, la policía de seguridad sea el ámbito donde se mantiene el nombre relativo a la policía, esta no es la única que realiza labores de ordenación. Un ejemplo sobre lo dicho son las potestades que tiene asignada la Comisión Nacional del Mercado de Valores para supervisar los mercados de valores. Por ello, podemos decir que la actividad de ordenación y sus policías especiales no comparten los mismos fines que realizan las FCS, sino que estas buscan de forma coactiva el respeto al ordenamiento jurídico y los derechos que recoge.

Las FCS tienen que cumplir las diversas obligaciones, la primera y, que más relación guarda con nuestro trabajo, es la impuesta por la policía administrativa de seguridad es la de defender los derechos y prevenir los riesgos que atentan contra la seguridad ciudadana. Pero también encontramos policía judicial, encargada de perseguir la realización de delitos y que depende de forma funcional del Poder Judicial.

En este sentido vemos que la policía desempeña dos labores que atañen a distintos campos del Derecho, el Derecho Administrativo y el Derecho Penal. El artículo 126 CE establece que “la policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del

---

<sup>22</sup> Tratado de Derecho Administrativo Volumen II: Conclusión cit. p.178

delincuente [...]”. La policía judicial presenta una dependencia funcional respecto a los Jueces y Tribunales, a ellos será a quien presten servicio para los objetivos que se les impone en el Título III (art. 547 y ss.) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Sin perjuicio de su dependencia funcional, hay que destacar que la dependencia orgánica es respecto al Ministerio del Interior.

Para finalizar, hemos de distinguir los tipos de policía de seguridad según la Administración territorial que la ejerza. Actualmente el artículo segundo de la LOFCS afirma que “son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los que dependan del Gobierno de la Nación, los dependientes de las Comunidades Autónomas y los que dependan de las corporaciones locales”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. (BOE 03/04/1986)

## **4. LA POTESTAD SANCIONADORA**

### **4.1 Introducción**

Mientras que la actividad de seguridad ciudadana sí que encuentra su lugar en el listado de competencias atribuidas (art. 149.1.29<sup>a</sup>), la potestad sancionadora no encuentra su justificación competencial en dicho artículo. Esto se debe al carácter instrumental que presenta. La actividad sancionadora de la Administración es el resultado de la contravención de las normas legales administrativas que tienen prevista esa reacción legal.

La Administración pública está dotada de la potestad sancionadora y su herramienta es la sanción, la cual GARCIA DE ENTERRÍA definió como “un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, que consiste en privarle de un bien o de un derecho, generalmente en la imposición de una obligación de pago de una multa”<sup>24</sup>. Como vemos las sanciones administrativas son otra vertiente del *ius puniendi* del Estado, diferente a la penal.

### **4.2 Marco jurídico**

El punto de partida de la regulación de la actividad sancionadora de la Administración es el apartado primero del art. 25 CE que establece que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”. En este artículo se está proclamando como derecho fundamental el principio de legalidad, entendido tanto en su vertiente penal como administrativa.

También en el tercer apartado del art. 25 CE se encuentra la prohibición de imponer penas privativas de libertad a los administrados por parte de la Administración.

Además de los artículos de la Sección I del Capítulo II del Título I (art. 14 al 29 CE), han de tenerse en cuenta los artículos de 25 al 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de

---

<sup>24</sup> García de Enterría, E. Fernández, T., *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, Madrid, 2017, 15<sup>a</sup> ed. y p. 163

Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP). En este capítulo están los principios que presidirán la potestad administrativa. Estos principios están basados en los principios que rigen el proceso penal, aunque por el objeto de esta potestad estos se han de interpretar con matices.

### **4.3 Ámbito subjetivo de la potestad sancionadora**

Partiendo del art. 25 CE, la Administración pública tiene la potestad de imponer sanciones, pero aun así hay que distinguir entre la Administración central y las territoriales para ver el alcance de su potestad.

La Administración central bien es sabido que tiene la potestad sancionadora en aquellas materias que sean de su competencia. La potestad sancionadora aparece como una herramienta de la que dispone la Administración para poder ejecutar las materias sustantivas de las que es competente.

Dado que las AALL tienen capacidad para legislar, también pueden promulgar leyes que contengan regímenes sancionadores. Esta potestad está sometida a ciertos límites que se recogen en la Sentencia Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 87/1985, de 16 de julio.

Finalmente, cabe recordar que los Entes Locales, aunque no dispongan de potestad legislativa, pueden tipificar sanciones e infracciones en el marco del Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

### **4.4 El procedimiento sancionador común**

El procedimiento administrativo sancionador es un equilibrio entre la necesidad de las actuaciones administrativas y la garantía de los derechos de los administrados. Se podría decir que este procedimiento es una carga para la misma Administración. El art. 105 CE ya impone la obligación de dar regulación legal al procedimiento administrativo.

El art. 25 LRJSP exige que la potestad sancionadora se ejercite mediante un procedimiento. Este artículo enlaza con el art. 63.2 LPAC que exige que haya un procedimiento para imponer una sanción. Como vemos existe una exigencia clara de este, pero lo que no se exige es una normativa reguladora común del procedimiento

sancionador. La STC 87/1985, de 16 de julio exige que los procedimientos sancionadores se acomoden al procedimiento común, el cual es competencia del Estado (art. 149.1.18<sup>a</sup>). A este procedimiento común se le aplicarán las especialidades necesarias según la competencia sustantiva que regulen.

## **5. LA LEY 4/2015, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA**

### **5.1 Antecedentes legislativos en materia de seguridad ciudadana**

Si bien han existido varias leyes relativas al orden público en los siglos XIX y XX en nuestro país, la mayoría se dedicaban a establecer las situaciones en las que se darían los estados de alarma, excepción y sitio más que dedicarse al concepto actual de seguridad ciudadana.

Existen antecedentes legales de la segunda mitad del siglo XIX con la Ley de 1870 de Orden Público, en ella se regulaban los estados de prevención y alarma donde las Autoridades civiles y militares tenían grandes potestades para mantener el orden público. Esta Ley se aplicaba si antes se aprobaba una ley de suspensión de derechos de la Constitución de 1869. Como ejemplo de actuaciones, las Autoridades podían detener a cualquier persona (art. 7), desterrar a una persona (art. 9) o entrar en cualquier domicilio (art. 10).

Durante la Segunda República se aprobó la Ley de Orden Público de 1933, que derogó la Ley de Defensa de la República (de carácter temporal 1931-1933). En ella todavía se daba más un objeto relativo a los estados de prevención, alarma y guerra. Esta norma difiere con la de 1870 en que no era necesaria una ley de suspensión de derechos. Esta norma ya define al orden público como “el fundamento del normal funcionamiento de las instituciones del Estado y el libre ejercicio de los derechos definidos en la Constitución”<sup>25</sup>.

Se tipificó una lista de infracciones contra el orden público (p. ej. aquellos que se comentan con armas y explosivos art. 3.1º). Cabe destacar que las Autoridades gubernativas podían sancionar los actos contra el orden público tipificados en la Ley, siempre que no sea un delito, con multas pecuniarias. Es un ejemplo del principio *non bis in ídem* que rige el procedimiento sancionador.

En el capítulo primero se establecen las facultades gubernativas que permite a los agentes de la autoridad usar la fuerza para defenderse de una agresión armada. Otra de las potestades que tenían las autoridades era la de entrar en un domicilio sin mandamiento judicial cuando se les atacare desde el mismo, cuando se persiguiese a un delincuente cometiendo un delito flagrante y se escondiere o cuando fuera necesario evitar el daño

---

<sup>25</sup> Ley de 28 de julio de 1933, del Orden Público (Gaceta de Madrid 30/07/1933 Núm. 211)

sobre las personas o cosas (art.16). Finalmente, se establecía la responsabilidad personal subsidiaria en el pago de las sanciones que impusiera la Autoridad gubernativa, que tenía que ser decretada por un Juez.

Sobre las leyes relativas al orden público que se dieron en la República cabe destacar la Ley de 4 de agosto de 1933, de vagos y maleantes, pero esta reviste una naturaleza penal, más que administrativa.

Con la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público se aprueba durante el franquismo la norma relativa a esta materia. Esta Ley deroga la de 1933 y los decretos que se publicaron posteriormente a la Guerra Civil. En su artículo primero se define el fundamento del orden público, el cual es el “normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales”<sup>26</sup>. Como podemos apreciar el concepto no dista con el redactado en la norma anterior. La Ley 45/1959 establece las situaciones en las que se suspenderían derechos para reestablecer el orden público: los estados de excepción y guerra, reduciéndolos a dos.

El art. 2 tipifica el régimen de infracciones en el que se encuentran actos que perturben los derechos reconocidos en las leyes, que atenten a la unidad espiritual, nacional, política y social de España o que promuevan huelgas o manifestaciones. Vemos que se da una tipificación muy abierta que permite categorizar gran parte de conductas dentro de este apartado faltando al principio de especificación.

El Capítulo II establece las facultades gubernativas ordinarias, en su art. 10 se habilita a los Agentes a realizar las comprobaciones personales para evitar la tenencia de armas sin licencia. Respecto a la anterior Ley se dan dos situaciones más en las que la Autoridad puede entrar al domicilio, cuando se esté produciendo alteraciones del orden y cuando lo soliciten los moradores. Vemos que la habilitación de entrar cuando se perturbe el orden puede ser un título abierto que permita entradas arbitrarias. En esta Ley se da ya el límite de setenta y dos horas para retener a una persona bajo custodia policial. El detenido tenía que ponerse en libertad o ser llevado ante un juez (art.12). El art. 14 establecía que si grupos de personas alteraban el orden público los agentes les intimarían tres veces antes de disolverlas.

---

<sup>26</sup> Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público (BOE 31/071959)

El art. 18 regulaba un régimen sancionador administrativo, sin perjuicio de la competencia de Tribunales de otras jurisdicciones (desapareciendo el principio *non bis in ídem*). En los siguientes artículos se establece el régimen de sanciones con los criterios que modulan la cuantía y las autoridades habilitadas, también un régimen para impugnar las resoluciones. Cabe destacar que, si en los antecedentes penales o policiales del presunto responsable se le había declarado peligroso para el orden público, se le podía aumentar la multa en un cincuenta por ciento, sin perjuicio de exigirle responsabilidades por la Ley de Vagos y Maleantes (art.23). Finalmente, una vez firme la resolución que determinaba la multa, si no abonaba se podría pedir prisión personal subsidiaria o *arresto supletorio* según la Ley (art. 22).

En esta Ley vemos realmente una norma arbitraria, propia de una dictadura que actualmente no tendría cabida por su inconstitucionalidad. El legislador franquista habla en su exposición de motivos que se ha procedido a modernizar la legislación relativa a orden público. No podemos concluir con que se produjera una modernización, el régimen de infracciones tipifica conductas muy abiertas que pueden llevar a la arbitrariedad, las potestades que reciben las autoridades y sus agentes se podrían decir que son exorbitantes y el régimen de sanciones, aunque busca concreción mediante la sistematización de criterios, permite el juicio por más de una jurisdicción. Posiblemente, la referencia a la modernización podría ser debido a la técnica legislativa de mitad del siglo XX.

Tras la muerte de Franco, en 1977 se procede a dictar el Real Decreto-ley 6/1977, de 25 de enero, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 45/1959. Este Decreto quiere adaptar ciertos artículos a las “especiales circunstancias que concurrían en España” en 1977. Se acababa de aprobar la Ley de Reforma Política y era necesario cambiar ciertos artículos. Se derogó la responsabilidad personal subsidiaria existente en la República y el Régimen franquista. Se volvía a normativizar el principio *non bis in ídem*, ya no se podían imponer sanciones gubernativas y penales por los mismos hechos. También se establece la subsidiariedad del procedimiento administrativo ante el proceso penal. Tras ello, el Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección a de la seguridad ciudadana aprobó nuevas tipificaciones penales como la apología pública de delitos cometidos por grupos o bandas armadas. Se estableció la indemnización por parte del Estado a las víctimas del terrorismo.

Tras varios años sin aprobar una ley moderna que tuviese por objeto la seguridad pública, en 1992 se promulgó la Ley Orgánica (en adelante, LO) 1/1992, de 21 de febrero, sobre

Protección de la Seguridad Ciudadana. Esta norma derogó la antigua Ley 45/1959, la cual ya se encontraba en desuso, y los Reales Decretos anteriores. La protección de la seguridad ciudadana necesitaba adaptarse a los derechos y libertades garantizados por la Constitución. En esta Ley ya no aparecían disposiciones relativas a las situaciones de emergencia dado que se había aprobado la LO 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio.

También se aprobó previamente la LOCFS de 1986, en la que se modernizaban las FCS para adaptarlas a la democracia y ordenar sus diversos Cuerpos. Tiene carácter de Ley Orgánica debido al art. 104.2 CE que la exige para regular las funciones, principios básicos y estatuto de las FCS. Esta Ley diseña las líneas generales de los órganos encargados de la seguridad ciudadana, también se demarcan las competencias de las policías autonómicas (Título III) y municipales (Título V). El objeto de la LOCFS es trazar su régimen jurídico y establecer los principios de actuación y de cooperación de los distintos Cuerpos policiales.

Volviendo a la LO 1/1992, esta comienza en su Exposición de Motivos enunciando los derechos que quedan afectados por la norma. El derecho a la libertad y seguridad (art. 17 CE), el derecho a la libre circulación (art. 19 CE) o el derecho de reunión (art. 22 CE).

La Ley 1/1992 viene a completar las potestades de las Autoridades que se les asignan en otras normas como la LOFCS o la Ley de Tráfico de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Concretamente se procedió a establecer un régimen de potestades de las FCS en materias de uso de armas y explosivos, concentraciones públicas, documentación de nacionales y extranjeros entre otros.

Su división guarda parecido con la Ley actual en vigor, el Capítulo I contiene las disposiciones generales, comienza estableciendo los órganos del Gobierno y la administración correspondiente.

El Capítulo II establece las primeras medidas de acción preventiva y vigilancia que tenían los órganos habilitados. Tras ello, se regula el derecho de que le sea expedido a los españoles el Documento Nacional de Identidad (DNI) y la obligación de portarlo a partir de los catorce años.

En el Capítulo III se establecen las potestades que podrán realizar las autoridades para restablecer la convivencia. En su art. 20 se habilita a las FCS a identificar las personas

siempre que sea necesario para el ejercicio de las funciones, pudiendo incluso ser llevada la persona no identificada a dependencias policiales si no pudiera identificarse, situación que la Ley de 2015 ha reglado.

Con la CE, se declaró el domicilio inviolable salvo flagrante delito (18.2 CE). Si de algo es conocida esta Ley es su art. 21.2, en él se habilitaba como causa de delito flagrante el conocimiento fundado de las FCS de que se cometían delitos en materia de drogas, por ello la LO 1/1992 fue conocida como “Ley de la patada en la puerta”. Dicho artículo fue llevado al TC, el cual declaró inconstitucional la habilitación a entrar en el domicilio (STC 341/1993, de 18 de noviembre) dado que la Ley “altera enunciados constitucionales [...], introduciendo zonas oscuras en la protección de derechos fundamentales”<sup>27</sup>. Este artículo facultaba a entrar sin orden judicial permitiendo considerarse delito flagrante con el conocimiento del delito de tráfico de estupefacientes. Pero el TC declaró que no se podía modificar el derecho a la inviolabilidad del domicilio del art. 18.2 CE.

En el Capítulo IV se regula el régimen sancionador, donde se fijó un moderno sistema de conductas específicas tipificadas. Se tipificaron dieciséis infracciones graves (art. 23) y diez leves (art. 26). Una infracción fue impugnada (art. 26.j) dado que se tipificaba actuaciones contrarias a los reglamentos de policía, la cual fue declarada inconstitucional en la misma STC del art. 21.2 al tratarse del mismo caso que una ley penal en blanco.

También se regulan las sanciones y el procedimiento, las cuestiones relativas al Capítulo IV las trataremos más adelante con la normativa vigente.

## **5.2 Introducción a la LOPSC. Preámbulo y cuestiones previas**

El 31 de marzo de 2015 (BOE núm. 77) se publicó la LOPSC 4/2015, la cual según su disposición final quinta entró en vigor el 1 de julio del mismo año. Esta norma deroga la LO 1/1992.

En el preámbulo de la LOPSC se comienza alegando que esta nueva Ley es fruto de la demanda social de más seguridad ciudadana. El contexto de la aprobación de la norma fue polémico y para ciertos grupos sociales era innecesaria. La aprobación del proyecto

---

<sup>27</sup> Pascua Mateo, F., “Comentario a la STC 341/1993, de 18 de noviembre. Inconstitucionalidad parcial de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana” (disponible en: [www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro135/lib135-1b.pdf](http://www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro135/lib135-1b.pdf) (Última consulta 07/04/18))

se dio solo con los votos del Grupo Parlamentario Popular, durante una legislatura en la que este partido alcanzó la mayoría absoluta.

La oposición parlamentaria votó en contra de la aprobación de la norma y aseguró que la derogarían<sup>28</sup>, denominándola “Ley Mordaza”. Para contrastar esto, comprobaremos los datos de las preocupaciones de los españoles del CIS<sup>29</sup>. A lo largo de los años noventa, la seguridad ciudadana se convirtió en uno de los principales problemas para los españoles, el 93,5%<sup>30</sup> de los encuestados reconocía haber sido objeto de algún robo en el último año. En 2008, la preocupación por la seguridad ciudadana se mantuvo fuera de los principales cinco problemas. Y los años que se aprobó la Ley, el CIS nos informaba de que la preocupación por la seguridad ciudadana había caído a sus mínimos históricos. Ello se une a una tasa de criminalidad que se ha reducido, la cual es de las más reducidas de Europa<sup>31</sup>. Es cierto que los datos hasta ahora mostrados demuestran que a lo largo de la Democracia se ha reducido la preocupación por seguridad ciudadana. La situación de la seguridad ciudadana en los veinte últimos años del S.XX sí que fue más preocupante para los españoles, entre otras causas la crisis de las drogas y las crisis económicas que se dieron generaron mucha inseguridad.

Aun así, las encuestas sobre la percepción del problema no pueden guiar únicamente al legislador dado que el cambio legislativo también viene justificado por la aparición de nuevas conductas que si resultaban procedentes tipificar después de la despenalización de las faltas. Además, han ido surgiendo otros tipos de infracción que ponen en riesgo la seguridad por las nuevas formas de vandalismo como la proyección de haces de luz en carreteras.

Si atendemos a las últimas noticias, la Mesa del Congreso ha terminado con las prórrogas que se aprobaban para proponer más enmiendas a la iniciativa de derogación del PSOE. Tras esto, en la Comisión de Interior se dará el debate sobre las propuestas del texto. El

---

<sup>28</sup> Sanchis, L. “El Congreso aprueba la Ley de Seguridad Ciudadana, que la oposición promete derogar” (disponible en: [https://www.eldiario.es/politica/Congreso-seguridad-ciudadana-oposicion-derogar\\_0\\_370613425.html](https://www.eldiario.es/politica/Congreso-seguridad-ciudadana-oposicion-derogar_0_370613425.html) Última consulta: 08/04/18)

<sup>29</sup> Percepción de los problemas de España (Registro histórico CIS) (disponible en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html) (Última consulta. 08/04/18)

<sup>30</sup> OTR Press. “La seguridad ciudadana empeoró en los últimos cinco años, según una encuesta del CIS”, El Mundo, 24 de septiembre de 1998 (disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/1998/septiembre/24/sociedad/cis-seguridad.html> 08/04/18)

<sup>31</sup> Estadísticas de criminalidad (Ministerio de Interior) ( Disponible en: [http://www.interior.gob.es/documents/10180/6865255/Presentacion+ministro\\_Balance+de+Criminalidad+2016.pdf](http://www.interior.gob.es/documents/10180/6865255/Presentacion+ministro_Balance+de+Criminalidad+2016.pdf) 08/04/18)

PNV ha presentado una propuesta de reforma parcial. A nuestro entender, con esta situación política, es muy difícil que se pueda aprobar la derogación total del PSOE, pero sí que resultan factibles pequeños cambios articulados sobre la norma actual.

Continuando con el análisis del preámbulo, se explica que, aunque con matices, se considera la seguridad pública y la ciudadana como sinónimos. Ambas se entienden como se define el objeto de la Ley<sup>32</sup> y se buscará su concreción huyendo de definiciones genéricas. A lo largo de la historia la definición ya sea del orden público o de la seguridad ciudadana ha constituido un objeto cambiante que debe ser adaptado a los cambios sociales.

Para esta Ley, que busca proteger las personas y bienes, se deben concretar las potestades de la policía de seguridad, ahondando en la especificación que han contenido las normas a lo largo del tiempo. La LO 1/1992 fue la primera que realizó la tarea de adaptarla a las exigencias constitucionales. Pero el legislador argumenta que necesita ser sustituida debido a los cambios sociales, las nuevas formas de amenazar la seguridad y la necesidad de actualizar el régimen sancionador. Para el legislador se ha buscado determinar las nuevas sanciones en los principios de legalidad y de proporcionalidad, que tenía dos facetas. Este principio lo tienen aplicar las Cortes, que diseñan el régimen sancionador. Sobre ello, se justifica que se ha basado en los juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad a la hora de establecer la ley.

### **5.3 Naturaleza de la Ley**

El art. 81 CE introdujo en nuestro ordenamiento un tipo de leyes que hasta entonces no se habían utilizado. Las leyes orgánicas, fruto del principio de competencia, son las encargadas de desarrollar derechos fundamentales y libertades públicas. Los derechos susceptibles de amparo constitucional (art. 14 al 29 CE) son el principal objeto de este tipo normativo. También, se enuncian separadamente en otros artículos otras materias que se han de legislar mediante LO, como las funciones, los principios básicos y los estatutos de las FCS (art. 104.2 CE).

---

<sup>32</sup> “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.” LOPSC

Esta Ley tiene el carácter de orgánica porque afecta a derechos fundamentales como el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), derecho a la libertad y seguridad (art. 17 CE), derecho a la intimidad (18 CE), derecho a la libertad de movimiento (art. 19 CE) y derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE). Incluso en ciertas infracciones afectará al derecho a la libertad de información (art. 20 CE).

## **5.4 Capítulo I: Disposiciones generales de la ley**

### **5.4.1 *Los fines y los principios rectores de acción***

El primer capítulo de la LOPSC está dedicado al contenido general, que será aplicable a las especialidades que se regulan dentro de la norma. En los siete primeros artículos se regula el objeto de la norma, el ámbito de aplicación, los fines, los principios de la acción de los poderes públicos en seguridad ciudadana, los órganos competentes, la cooperación entre administraciones y su deber de colaboración.

Como ya hemos estudiado el objeto de la actividad de policía de seguridad, nos remitiremos a lo dicho anteriormente. El objeto para esta norma es la seguridad ciudadana, la cual es un requisito indispensable para el ejercicio de derechos y libertades. En apartados anteriores comentábamos el tránsito del orden público a la seguridad pública y ciudadana. Quizás esto se deba a como fue utilizado el termino orden público en la dictadura de Franco y, que, por eso, el legislador constituyente decidió alejarse de dicho término.

En el art. 1.2 se enuncia que se regularán diversas actuaciones de diferente naturaleza orientas a guardar la seguridad ciudadana. Mediante la LOPSC se entregan potestades de policía de seguridad a los órganos encargados para poder guardar los derechos de los ciudadanos.

Respecto al ámbito de aplicación es importante decir que sus disposiciones afectan a toda España, fruto de la competencia estatal en seguridad pública. Lo dicho se aplicará sin perjuicio de las CCAA que tengan la competencia de seguridad ciudadana conforme a la legislación. En la LOFCS se establece la organización básica de las FCS y se otorgaban competencias a los cuerpos de policía que las CCAA pudieran crear. Esta norma no se aplica a las medidas que buscan el orden en espectáculos mediante la actuación ordinaria administrativa, la cual para poder permitir la intervención de las FCS tendrá que haberlo

previsto en el sistema de control del espectáculo. Cuando se desarrolla una obra de teatro en un auditorio existen reglamentos que lo gestionan y se suele encargar la vigilancia a la seguridad privada. Para finalizar con el ámbito de aplicación, la Ley se aplicará sin perjuicio de las leyes especiales que regulan ámbitos concretos de la policía de seguridad como las normas de seguridad aérea, marítima, ferroviaria o vial.

Tras ello, se tipifican los fines que persigue la Ley, lo cual no se había realizado en las anteriores normas. Estos fines incluyen la protección de derechos y libertades, el normal funcionamiento de las instituciones, la preservación de la seguridad, el respeto a las Leyes y a la paz en el ejercicio de derechos, proteger a personas y bienes, la prevención de comisión de delitos e infracciones o la transparencia de los poderes públicos. Estos se podrían decir que coinciden con los fines de la policía administrativa de seguridad y, que forman los fines de la seguridad ciudadana.

Para alcanzar dichos fines se redactan los principios rectores (art. 4) de la acción de los poderes públicos respecto a la seguridad ciudadana, los cuales son:

- **Principio de legalidad**

Exigiendo este principio tanto en su vertiente formal (reserva de ley) como su vertiente material (tipicidad). Este principio limita la actuación de la administración tanto policial como sancionadora.

- **Principio de igualdad de trato y no discriminación**

El art. 14 CE dispone que los españoles somos iguales ante la Ley, por ello la Administración no podrá tratar de razón distinta a los interesados.

- **Principio de oportunidad**

Enunciado también en el art. 5 LOFCS, requiere que la acción de control sea imprescindible en ese momento y que no se genere más daño del que se desea evitar.

- **Principio de proporcionalidad**

Este principio requiere tres juicios en la actuación administrativa: un juicio de idoneidad para conseguir el objetivo, uno de necesidad de la medida para confirmar que es el mejor medio y, finalmente, uno de proporcionalidad en sentido estricto (para comprobar si esa actuación beneficia el interés público lo suficiente para que justifique el sacrificio del derecho).

- **Principios de eficacia y eficiencia**

Son principios comunes a todo el actuar administrativo. El primero se refiere a la consecución de los fines y el segundo a utilizar la menor cantidad de medios para conseguirlos.

- **Principio de culpabilidad**

Un principio que requiere que sea culpable el administrado al que se reprocha la conducta.

La medida que se contiene en la Ley se tendrá que interpretar de la forma más favorable a la efectividad de los derechos y libertades, especialmente al derecho de reunión y manifestación, la libertad de expresión e información, la libertad sindical y el derecho a huelga.

En el último apartado se muestra el presupuesto habilitante de las intervenciones que contiene esta Ley. Se debe justificar por la existencia de una amenaza concreta que sea susceptible de provocar un perjuicio real a la seguridad ciudadana. Las intervenciones que se hagan tendrán que ser conforme a lo dispuesto en el Capítulo III. Podría considerarse una interpretación amplia dado que esa actuación necesitará que haya cierto grado de violencia y no solo una amenaza, aunque sea concreta. También la Ley expone que uno de sus fines es la prevención.

#### ***5.4.2 Órganos competentes, cooperación y deber de colaboración***

El Gobierno planificará, a través del Ministerio del Interior, la dirección y ejecución de la política en relación con la actividad de policía de seguridad. Esto sin perjuicio de las FCS de las CCAA. También se establecen los órganos competentes en la Administración General del Estado (en adelante, AGE). Se incluye al Secretario de Estado de seguridad y se cambia la denominación de Gobernador civil a delegados del Gobierno.

Respecto a la cooperación interadministrativa (art. 6) se establece que la AGE y el resto de las administraciones competentes en seguridad ciudadana tendrán que relacionarse según los principios de cooperación y lealtad institucional. Este principio también se encuentra recogido en el art. 3.1 LRJSP. Estos principios se concretarán facilitándose la información y asistencia técnica. Cuando sea necesario se coordinarán acciones que busquen la seguridad ciudadana.

El deber de colaboración se encuentra recogido en el art. 7, las autoridades y funcionarios deberán en el ámbito de sus competencias colaborar y prestar auxilio a los órganos de

policía de seguridad. y si, por razón de su cargo tienen conocimiento de hechos que perturban la seguridad ciudadana, estarán obligados a denunciarlo. El apartado segundo permite a las autoridades competentes y FCS compeler a las personas en busca de colaboración para defender la seguridad ciudadana, sobre todo en catástrofes, siempre que no implique riesgo personal. Si se sufren daños y perjuicios se indemnizará al particular. Hay que destacar el especial deber de auxiliar a las FCS, colaborando y siguiendo sus instrucciones, de las empresas de seguridad privada, los detectives privados y el personal de seguridad privada. El art. 8.3 de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada regula dicho deber.

## **5.5 Capítulo II: Documentación e identificación.**

El capítulo contiene las normas relativas a la documentación que permite identificar a los españoles y extranjeros. Se establece el derecho de los españoles a que se les expida el DNI, el cual es un documento público y oficial. Al ser documento público tendrá valor probatorio de la identidad del titular. Se establece el contenido del documento y se recogen los datos personales, nunca se podrá pedir datos personales respecto a raza, etnia, afiliación política...

El DNI permite a los españoles mayores de edad que gocen de la plena capacidad de obrar. Sobre las personas con la capacidad modificada se establece que gozarán de esas facultades cuando lo pida el interesado y no necesite, según la resolución judicial, de representación o asistencia para contratar.

Respecto a los derechos y obligaciones del titular, se establece la obligatoriedad de llevarlo a partir de los catorce años. Además, todas las personas obligadas a llevarlo también lo están a exhibirlo y permitir la comprobación de los datos personales. Se establece la obligación de denunciar en comisaría la sustracción o extravió, y será infracción leve si no se denuncia. Finalmente, el art. 10 asigna la competencia exclusiva de gestión de los aspectos de DNI al Ministerio de Interior, ejercida por la Dirección General de la Policía (DGP).

El pasaporte (art. 11) es el documento público que acredita la identidad de los españoles fuera de España. En este artículo se establecen las situaciones en las que no se tiene derecho a su expedición (que se le prohíba salir de España). Se asigna la competencia

sobre pasaportes a la DGP en España y a las representaciones diplomáticas en el extranjero.

Finalmente, los extranjeros tienen derecho y obligación de portar la documentación que acredite su identidad y la que acredite su situación regular en España.

## **5.6 Capítulo III: Actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana.**

El capítulo contiene un conjunto diverso de actuaciones que las FCS pueden realizar para mantener la seguridad ciudadana. La novedad de esta Ley es que establece normas concretas sobre los registros corporales externos o el uso de las videocámaras. Se subdivide en dos secciones.

### **5.6.1 Sección Primera: Potestades generales**

Respecto cada potestad general se redacta un artículo:

Las autoridades competentes podrán dictar órdenes y prohibiciones (art. 14) y ordenar actuaciones policiales. La LOPSC añade dos requisitos: que sean las medidas estrictamente necesarias y que se adopten en resolución motivada.

Respecto a la entrada y registro de domicilios (art. 15), solo se podrá proceder en los casos permitidos por la Constitución. Se permite entrar para evitar daños graves e inminentes a las personas y cosas tipificándose de manera más específica, remitiéndose siempre acta al Juzgado.

Las medidas de identificación (art. 16) son consecuencia de las funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la prevención de infracciones penales y administrativa. Las FCS podrán requerir la identificación en dos supuestos, cuando existan indicios de haber cometido una infracción o cuando se considere necesario para prevenir la comisión de un delito. Ya no valdrá una identificación basada en la función genérica de prevención policial, sino que la identificación se tendrá que basar en indicios racionales. Además, como novedad se incluye la identificación por vía telemática o telefónica cuando no pueda identificarse en otro medio.

Cuando se realice la diligencia se atenderá especialmente a los principios de proporcionalidad e igualdad de trato. El segundo apartado regula cuando sea imposible identificar a la persona por cualquier medio o si se negase a

identificarse. Se le podrá conducir a dependencias policiales para identificarlo, sin que se superen las seis horas. El presupuesto habilitante es que lo hagan para impedir un delito o sancionar una infracción. El art. 5 LOFCS exige que los agentes informen sobre la diligencia y sus finalidades, además, estos deberán expedirles un volante acreditativo del tiempo que se encuentren en comisaría. Sobre esta diligencia, el TC sentencia que “en modo alguno el legislador quede apoderado para establecer cualesquiera supuestos de detención o medidas análogas”<sup>33</sup>.

La restricción del tránsito y los controles encuentra su habilitación legal en el art. 17. Se darán en los supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o cuando existan indicios racionales de ello, con el límite de lo que tarde en desaparecer el riesgo. También se les habilita a ocupar objetos que puedan usarse en acciones ilegales. Para prevenir o detener a los autores de crímenes que generen alarma social se podrán establecer controles.

Las diligencias de identificación, registro y comprobación no se ven sujetas a las formalidades de la detención, además todo lo que se confisque se hará constar en un acta que podrá firmar el interesado.

En el artículo 18 se otorgan las potestades para comprobar y registrar en lugares públicos a las personas que porten armas, explosivos o sustancias peligrosas.

El art. 20 regula los registros corporales externos o cacheos que se realizarán cuando existan indicios racionales para el hallazgo de objetos que tengan importancia para las FCS. También se encuentra regulado en la Instrucción 7/1996 de la Secretaria de Estado de Seguridad.

Se establecen las normas que solo se evitarán en situaciones de urgencia: se realizará por un agente del mismo sexo a la persona, si se tiene que dejar a la vista partes cubiertas será en un lugar reservado dejándose constancia en el acta de las causas. La norma no excluye el desnudo de la diligencia dado que, si el administrado se niega, se le podrá compeler. Este es uno de los artículos impugnados ante el TC, argumentando que vulnera el art. 10.1 CE (derecho a la dignidad de la persona), el art. 15 CE (derecho a la integridad física y moral) y el art. 18 CE (derecho a la intimidad personal). Según los recurrentes, los registros han de ser proporcionados al fin que se persigue y, si se ponderan adecuadamente

---

<sup>33</sup> 341/1993, de 18 de noviembre  
(FJ 5)

los bienes jurídicos protegidos (es decir, los derechos antes citados y la seguridad ciudadana) resulta inconstitucional<sup>34</sup>.

Finalmente, se exponen las medidas de seguridad extraordinarias, relativo a situaciones de emergencia. La orden la podrán adoptar los agentes, si la urgencia lo exige mediante ordenes verbales. Estas medidas consisten en el cierre o desalojo de locales, prohibir el paso, evacuar inmuebles o espacios públicos.

Finalmente, respecto a la videovigilancia por parte de las FCS, se podrá realizar de acuerdo con la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos.

#### **5.6.2 Sección segunda: mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones (art. 23 y 24)**

Las autoridades regularán las medidas necesarias para proteger el desarrollo de las manifestaciones. Podrán disolver “las manifestaciones ilícitas conforme a la ley penal, cuando alteren el orden público con peligro a personas y bienes y cuando se usen uniformes paramilitares”<sup>35</sup>.

La disolución de la reunión o manifestación será el último recurso y las FCS deberán avisar a las personas afectadas. Si se atacara a la seguridad ciudadana con armas o explosivos no se requerirá aviso.

### **5.7 Capítulo IV: Potestades especiales de la policía administrativa de seguridad**

En este capítulo se fijan un conjunto de potestades específicas de la Administración en intervenciones en determinadas actividades. Los particulares pueden realizar ciertas actividades legales que pueden estar relacionadas con la seguridad ciudadana. El art. 25 establece la obligación de registro documentales en actividades de hospedaje, transporte, acceso a servicios telefónicos o telemáticos, alquiler o desguace de vehículos o compraventa de joyas o materiales. También los titulares de embarcaciones de alta velocidad o aeronaves tendrán que registrarlo.

Para prevenir infracciones o delitos se puede fijar la necesidad de adoptar medidas de seguridad en establecimientos comerciales o industriales, así como en infraestructuras críticas.

---

<sup>34</sup> Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896-2015, presentado por más de 50 diputados contra ciertos artículos de la LOPSC

<sup>35</sup> Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. (BOE 31/07/1983)

En los artículos 28 y 29 se regulan las potestades del Gobierno sobre armas, explosivos, cartuchería y pirotecnia. El Gobierno debe regular la fabricación y los requisitos y establecer las medidas de control, ya sea mediante la autorización de apertura de negocios o mediante la otorgación de licencias de armas a los particulares.

## **5.8 Capítulo V: Régimen sancionador**

### **5.8.1 Sección primera. Reglas Generales**

El art. 30 regula los sujetos sobre los que recaerá el reproche de la conducta. Serán los autores del hecho tipificado. Este artículo demuestra una diferencia respecto al art. 28 CP en el que establecen los tipos de autoría, siendo propio del Derecho Administrativo el sancionar al autor estricto.

Los menores de catorce años no serán responsables de las infracciones que realicen, en concordancia con lo establecido en la LO 5/2000, de responsabilidad penal del menor. Sin embargo, la autoridad competente lo pondrá en conocimiento de la fiscalía para que valore actuaciones oportunas, entre ellas, la puesta en conocimiento a los entes públicos de protección de menores.

Además, se realiza una identificación de los organizadores y promotores de las manifestaciones a quien suscriba la comunicación de convocatoria. Y si no hay convocatoria, se consideraran promotores a quien presida el acto. Se trata de un artículo que concreta de forma precisa a los organizadores de las manifestaciones.

Las normas relativas a concurso de normas se establecen en el art. 31 siguiendo los siguientes principios: el de especialidad, de consunción o absorción y, en defecto de los anteriores, el de gravedad.

En el art. 31 se diferencian los concursos ideales (un mismo hecho es constitutivo de varias infracciones) y el medial (cuando una sea medio necesario para cometer la otra), que se soluciona con la infracción que implique mayor sanción. Con una redacción muy parecida al art. 67 CP, el tercer apartado nos indica que las acciones u omisiones que se tengan en cuenta para graduar la sanción o como circunstancia modificativa de la infracción no podrán constituir otra infracción independiente, mostrándose el principio *non bis in ídem*.

Los órganos competentes de la AGE impondrán las sanciones:

- Las infracciones muy graves en grado máximo las impondrá el ministro del Interior, en vez del Consejo de Ministros que las imponía en la LO 1/1992.

-El Secretario de Estado de Seguridad impondrá las sanciones para las infracciones muy graves en grado medio y mínimo.

-Los delegados del Gobierno en las CCAA serán competentes para la sanción de las infracciones graves y leves.

-Las autoridades de las CCAA con competencias en seguridad ciudadana están habilitadas a la instrucción de las infracciones de la LOPSC. En espacios municipales los alcaldes podrán imponer sanciones.

Finalmente, en el art. 33, como garantía del principio de proporcionalidad, se gradúan las sanciones. En las infracciones graves y muy graves, la sanción se dividirá en tres tramos: mínimo, medio y máximo, de ello dependerá la cuantía (art. 39.1). Cuando se comete una infracción esta vendrá aparejada al grado mínimo, pero si concurre alguna circunstancia del apartado segundo del art. 33 se determinará el grado medio. El grado máximo se dará cuando los hechos sean muy graves y lo justifique el número y entidad de los criterios. Como ejemplo, citaremos la reincidencia, la intervención violenta, dificultar la identificación cubriéndose, el riesgo producido o el perjuicio causado. Si nos fijamos en el literal del artículo, se puede llegar a la conclusión de que un solo criterio calificado como grave puede suponer el grado máximo de la infracción. Las infracciones leves no se subdividen y la cuantía se individualizará según las circunstancias enunciadas anteriormente.

### **5.8.2 Sección segunda. Infracciones y sanciones**

#### **A) Infracciones**

El art. 34 y ss. regulan la clasificación de infracciones y las tipifican. Estas se dividen en muy graves, graves y leves. Los tiempos de prescripción se establecen en el art. 38: las infracciones leves prescribirán a los seis meses, las graves al año y las muy graves a los dos años, las dos últimas difieren de las del art. 30 LRJSP siendo menores las de la LOPSC. El plazo computa desde el día de la infracción, pero si son infracciones continuadas el plazo comenzará a precluir desde que se realizó la infracción y se eliminó la situación ilícita. La prescripción se interrumpirá por cualquier actuación de la que tenga conocimiento formal del interesado, reanudándose el cómputo del plazo si el procedimiento se paraliza

durante un mes. Se interrumpirá también si se abre un procedimiento penal por los mismos hechos.

Respecto a las infracciones en especial, la LOPSC tipifica cuatro infracciones muy graves, veintiséis graves y diecisiete leves siendo cuarenta y siete conductas tipificadas frente a las veintiséis de la LO 1/1992. En parte se debe a las infracciones que desaparecieron como faltas en el CP, reforma que entró en vigor en el mismo año que la LOPSC. Como ejemplo de estas podemos citar la tipificación como infracción grave (art. 36.14) “el uso indebido de uniformes [...] así equipamiento de los cuerpos policiales o de emergencias que genere engaño sobre quien los usa”, antes tipificado como falta contra el orden público (art. 637 CP), también se tipifica como grave “la desobediencia a la autoridad, negarse a identificarse o dar datos falsos” (actual 36.6, antiguo 634 CP), cuando no constituya delito. También se recoge dejar suelto animales feroces, así como abandonar animales domésticos, cuando no sean delito (actual infracción leve 37.16, antiguos 631 y 632 CP). Otros, que se pretendían incluir en el Proyecto, finalmente se mantendrán en la jurisdicción penal (amenazas, coacciones). Además de lo dicho se procede a tipificar infracciones nuevas, como el traslado de personas con el objeto de acceder a drogas tóxicas o cultivar drogas a la vista. Se introducen en total diecinueve nuevas infracciones.

Las infracciones muy graves son cuatro de las que destacan las manifestaciones prohibidas en lugares que se prestan servicios básicos y se genere peligro a la integridad de las personas o la proyección de haces de luz que puedan provocar accidentes. Las graves se describen en el art. 36 en las que se desglosa un amplio catálogo como perturbar la seguridad ciudadana en actos públicos, eventos y oficio religioso, solicitar servicios sexuales retribuidos cerca de colegios o el consumo o la tenencia de drogas tóxicas en vía pública. Finalmente, las leves se tipifican en el art. 37 e incluyen realizar actos de exhibición obscena, el consumo de alcohol en vía pública cuando perturbe la tranquilidad ciudadana o la negligencia en la custodia del DNI (si se extravía tres veces en un año).

## **B) Sanciones**

Las sanciones (39 y ss.) tipificadas en la Ley consistirán en una multa pecuniaria que podrá llevar aparejada alguna sanción accesoria. Las sanciones impuestas a infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves al año, computan desde el día en que la sanción fue firme en vía

administrativa. Se interrumpirá la prescripción si, con conocimiento del interesado, se inicia la ejecución de la sanción.

Las multas que lleven aparejadas las infracciones se dividen igual que estas. Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 30.001 a 600.000 €, las graves con multa de 601 a 30.000 € y las leves, de 100 a 600 €.

En caso de que se cometa la infracción y no concurra ninguna circunstancia del art. 33.2, las sanciones muy graves y graves se impondrán en su grado mínimo (30.001 a 220.000€ y 601 a 10.400, respectivamente).

Las sanciones muy graves en grado medio serán de 220.001 a 410.000 €, y el máximo será de 410.001 a 600.000 €. Finalmente, las graves el grado medio serán de 10.401 a 20.200 y el máximo de 20.201 a 30.000 €.

El cambio respecto a la LO 1/1992 no es muy significativo en las muy graves (se realiza la conversión de pesetas a euros). En las graves se aumenta el mínimo de 300 a 601 euros, siendo este un cambio que ha despertado polémica. Finalmente, en las leves la multa máxima se duplica de 300 a 600 €.

Vemos como se dividen las multas en grados y, de acuerdo con las circunstancias y criterios (art. 33.2), las sanciones se individualizarán según las circunstancias de la infracción. Las infracciones leves directamente se modularán por dichos criterios, sin necesidad de establecer grados.

Además de la multa, se pueden establecer sanciones accesorias que se enuncian en el art. 39.2 como la retirada de armas, el comiso de los bienes e instrumentos utilizados en la infracción, la suspensión temporal de licencias o la cláusula de fábricas o locales.

Si la infracción causa daños o perjuicios a la Administración, esta tendrá que pronunciarse expresamente en la resolución sobre la reposición al estado originario de los daños que hubiera provocado o, en su defecto, la indemnización de daños y perjuicios. Se establecen la solidaridad de los coautores en la responsabilidad civil que genere. Finalmente, cuando el autor sea un menor de edad no emancipado o una persona con la capacidad modificada judicialmente, responderán los padres o tutores en régimen de solidaridad de los daños y perjuicios.

Para apreciar la reincidencia se crea un registro que contendrá los datos personales del infractor, la infracción y la sanción. El Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana se integra en el Ministerio del Interior sin perjuicio de

que las CCAA con competencias creen sus propios registros. Los datos se consignarán a partir de que la sanción adquiera firmeza. Este registro del infractor se cancelará de oficio al transcurrir tres años en las muy graves, dos años en las graves y uno en las leves.

### **5.8.3 Sección Tercera: Procedimiento sancionador.**

El procedimiento administrativo sancionador es un equilibrio entre la necesidad de las actuaciones administrativas y la garantía de los derechos de los administrados.

El procedimiento contenido en esta Ley es de carácter especial respecto al procedimiento sancionador común, aunque las disposiciones relativas a este serán de aplicación. El art. 44 no ha sido actualizado dado que cita la Ley 30/1992. En su lugar se debería citar el Capítulo III del Título preliminar de la LRJSP y las disposiciones de la LPAC. En la LRJSP se establecen los principios que todos los procedimientos sancionadores deben garantizar. Según la LPAC, podemos diferenciar tres momentos en el procedimiento administrativo: la iniciación, la instrucción y la terminación. La iniciación se realizará mediante el acuerdo de incoación, tras ello se realizará una instrucción para realizar las comprobaciones que resulten en una resolución acertada.

El art. 31 enuncia el principio *non bis in ídem*. Este principio general no permite la duplicidad de sanciones, tanto administrativas como penales, en los mismos hechos con identidad de sujeto, hecho y fundamento, tal y como proclama el art. 31 LRJSP. Este principio implica la prioridad procesal del proceso penal respecto al administrativo, trasladando al Ministerio Fiscal las actuaciones cuando puedan constituir delito (art. 45.2 LOPSC). También que la potestad sancionadora de la Administración está vinculada por los hechos que se verifiquen en la jurisdicción penal. Si en el proceso penal no se prueba el ilícito penal, se podrá iniciar o continuar un procedimiento sancionador.

La LOPSC regula gran cantidad de medidas provisionales que se pueden realizar antes de la incoación o dentro del procedimiento. Antes de incoar el procedimiento los agentes podrán decomisar los instrumentos con los que se cometió la infracción que se depositarán bajo la custodia de las FCS. Las actuaciones previas estarán orientadas a determinar los hechos o la identificación del responsable. Finalmente, se regulan las medidas que se pueden acordar tras la incoación del expediente (art. 49 LOPSC). Éstas son de un carácter más lesivo para los derechos de los ciudadanos y, por ello, se redactarán en un acuerdo motivado. Cabe decir que antes de la incoación del procedimiento se podrán acordar

medidas del art. 49 en supuestos de grave peligro, pero se deberán ratificar en el acuerdo de iniciación.

En el art. 52 se establece la presunción de veracidad de las denuncias formuladas por los agentes salvo prueba en contrario. Estas actas tendrán valor probatorio en el procedimiento sancionador y, a nuestro juicio, el legislador únicamente reafirma la presunción de veracidad de las autoridades. Aun así, esto no exime a los denunciados que deban presentar en el expediente todas las pruebas disponibles según deducimos de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santander (N.º 220/2016).

La caducidad del procedimiento se dará al paso de un año sin que se notifique resolución, difiriendo del plazo de seis meses de la LPAC (art. 106.5). Este plazo podrá variar por la paralización por causas imputables al interesado o por la suspensión del procedimiento por indicios penales. Se podrá incoar un nuevo procedimiento tras el caducado si no ha prescrito la infracción.

Tras finalizar la instrucción, el órgano competente<sup>36</sup> resolverá con una propuesta de sanción o archivando las actuaciones cuando se den los supuestos del art. 89.1 LPAC (p. ej. Inexistencia de los hechos o no poder acreditarlos o cuando no se pueda identificar al infractor). La propuesta de sanción se notificará a los interesados y debe estar debidamente motivada con una referencia a los hechos y fundamentos de derecho que la han justificado (art. 35.1.h y art. 89.3 LPAC). A esta resolución se podrán formular las alegaciones que interesado quiera manifestar.

Sobre los recursos que caben contra la resolución sancionadora son los comunes a los procedimientos administrativos regulados en el Capítulo II del Título V de la LPAC. Cabrá recurso de alzada en el plazo de un mes desde que se notificó la resolución. Si este recurso es desestimado se pondrá fin a la vía administrativa y el interesado optará por el recurso potestativo de reposición o impugnarlo directamente en la vía contencioso-administrativa. Una vez sea firme en vía administrativa, se ejecutará la sanción. Las sanciones pecuniarias que no se abonen deberán hacerse efectivas en quince días después de la resolución y si no se efectúa el pago se procederá al apremio sobre el patrimonio del infractor. Finalmente, en el art. 119.3 se establece la prohibición de *reformatio in pejus*,

---

<sup>36</sup> En el art. 32 LOPSC regula los órganos competentes según la entidad de la infracción. Ver p. 45-46

que implica la imposibilidad de que la resolución de un recurso empeore la situación del administrado.

El artículo 54 LOPSC regula el procedimiento abreviado que será aplicable a infracciones graves o leves. Cuando se notifique el acuerdo de incoación, el interesado tendrá quince días para efectuar el pago voluntario o para formular alegaciones. En caso de realizar el pago, se finalizará el procedimiento. Con esta finalización abreviada el sancionado se beneficiará de una reducción del cincuenta por ciento en la sanción. Por otro lado, el interesado en este procedimiento renunciará a formular alegaciones, aunque podrá impugnar la sanción ante la jurisdicción contenciosa.

Como otro medio de ejecución de la sanción, la Disposición Adicional Quinta regula la suspensión de la sanción por consumo de drogas tóxicas por parte de menores de edad. Este método de finalizar el procedimiento lo tendrán que solicitar los infractores o sus representantes legales. Para que se suspenda, tras la solicitud, los menores tendrán que someterse a un tratamiento o rehabilitación y, si lo abandonan, se ejecutará la sanción.

## **5.9 Los rechazos en frontera**

La LOPSC crea un régimen especial en la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Se regula la expulsión de los extranjeros que sean detectados en la frontera de Ceuta y Melilla, es decir, se habilita legalmente los rechazos en frontera. Se establecen ciertos requisitos sobre esta actuación, los rechazos se darán si se sorprende a los inmigrantes cruzando los elementos fronterizos y deberá realizarse respetando los derechos humanos. Las “devoluciones en caliente” han sido impugnadas ante el TC por la oposición dado que carece de conexión con el objeto de la LOPSC y que no se regula un procedimiento concreto.

## 6. CONCLUSIONES

Con la realización del análisis de la actividad de policía de seguridad y su objeto, la seguridad ciudadana, enunciada en la LOPSC, podemos finalizar con ciertas conclusiones sobre ello.

En primer lugar, la actividad de policía de seguridad se encuentra junto a gran cantidad de actuaciones administrativas dentro de la actividad de ordenación. Dentro de los fines del Estado se encuentra la garantía de la seguridad de los ciudadanos y de sus derechos. A lo largo de la historia, hemos visto que esta actividad se basó en la autoridad del monarca, pero, tras ello, con las revoluciones francesa y americana se buscó que las potestades fueran regladas. Esto supuso un gran avance en la ponderación de los derechos de los particulares y el *imperium* del Estado. La reserva de ley se convirtió en un requisito de cualquier Estado de Derecho y lo hemos visto en los principios que rigen la policía administrativa y en la potestad sancionadora. Los Estados, a lo largo del siglo XX, han sido testigos de cómo nacieron nuevos intereses sociales que hicieron que su actividad de control se ampliase. Si en el s. XIX, la policía de seguridad era la principal misión para la Administración, es decir, la tranquilidad en la calle, actualmente la actividad de ordenación se ha expandido hacia ámbitos como el urbanístico, el industrial o el medioambiental. En ello se justifica el cambio de nombre de la actividad en general, de ordenación, dado que la policía de seguridad representa una parte de las actuaciones limitadoras de derechos.

Al igual que se ha dado un cambio terminológico en las actuaciones administrativas, éste también se ha dado en el objeto de la actividad de seguridad. Si durante finales del s. XIX y el XX se utilizó el término orden público, el constituyente de 1978 decidió sustituirlo por la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Esto se debe a las connotaciones negativas que se dieron durante la dictadura, donde se veía la importancia del orden público en una dictadura autoritaria. La CE busca apartarse de ese término introduciendo dos. La jurisprudencia se muestra dividida en torno a la seguridad ciudadana y pública, existiendo una línea jurisprudencial que entiende a la seguridad ciudadana como el bien jurídico incluido en la seguridad pública y otra que la entiende como sinónimos. Sin embargo, esta confusión de términos tampoco genera problemas dado que el título competencial es del Estado, el cual debe legislar por LO tanto la seguridad ciudadana como los principios y organización de los Cuerpos de Policía.

Respecto a la evolución legislativa en esta materia, destaca el efecto garantista y tutelar de la Constitución hacia los derechos de los ciudadanos. Previamente a la Transición, estas leyes se convirtieron en títulos de intervención durante estados de prevención o alarma, es decir, se requería una situación excepcional. A partir de la II República se comienza a regular las potestades de policía de seguridad ordinaria y la posibilidad de sanciones administrativas. La Ley de 1959, aprobada durante la dictadura, supuso la continuación de la técnica legislativa de la norma de 1933 aunque procedió a tipificar nuevas conductas de una forma amplia y retirar el principio *non bis in idem*. Aun así, como decíamos antes, la CE supone un gran cambio en esta materia, por ejemplo, se prohíbe la prisión subsidiaria en Derecho administrativo. La Ley de 1992 crea una regulación que garantiza los derechos fundamentales, tipifica las infracciones y sus sanciones. Si bien esta norma presenta ciertas diferencias respecto a la LOPSC de 2015. La nueva ley ha buscado satisfacer el principio de especificidad regulando de una forma concreta muchas actuaciones ordinarias de los FCS y los principios que deben regir en ellas, aunque algunas que se dan pueden suponer invasiones a derechos de los interesados como, por ejemplo, la habilitación a las FCS para ver partes desnudas en un registro sin tener que dar parte al Juez o a la Fiscalía.

La LOPSC actualiza una legislación que ya había notado el paso del tiempo, siendo una de las principales diferencias la tipificación de casi el doble de infracciones que la anterior. Esto se ha debido en parte a la reforma del CP, pero también se ha dado la introducción de infracciones de nueva tipificación, algunas de ellas recurridas ante el TC por afectar a derechos como el de reunión o el de información. Cabe destacar que la prohibición de utilizar imágenes de la policía puede suponer una potestad exorbitante para los agentes dado que se dificulta la prueba en contrario de lo redactado en el acta.

Las sanciones por su parte, aunque no han aumentado su importe excesivamente, son demasiado amplias y dan al órgano competente gran margen en torno a la cuantía de la sanción. Se ha dado un avance estableciendo tres grados en las infracciones graves y muy graves a fin de poder concretar la sanción. Las cuantías, tanto de la LOPSC como de su anterior, se pueden considerar excesivas y su margen muy amplio (una sanción grave puede tener una cuantía de 601 a 30.000€), sobre todo por la cantidad de conductas que están tipificadas como grave que han generado un debate social sobre su pertinencia.

El procedimiento sancionador se ha configurado con respeto a los principios que deben regir al procedimiento administrativo sancionador, garantizando el derecho del interesado

a formular alegaciones y buscándose la separación entre la fase instructora y la fase sancionadora. Los ciudadanos pueden impugnar las sanciones en vía administrativa y vía judicial para defender los derechos que injustamente puedan ser limitados.

Finalmente, creo que debemos concluir con que la LOPSC en su nueva redacción era necesaria dado que la norma anterior ya no operaba conforme a los nuevos riesgos que se dan a la ciudadanía, además de que se necesitaban concretar ciertas actuaciones de las FCS a la jurisprudencia que había delimitado diligencias como la identificación o el registro corporal. La LOPSC nace con una vocación especificadora tanto de las actuaciones como de las infracciones, aunque no produce amplios cambios respecto a la anterior. Como cualquier norma relativa a la seguridad ciudadana, su faz ablatoria de derechos no le ha dado mucha popularidad en la sociedad española. Si bien, esto se debe más a la cantidad de infracciones nuevas que tiene potestad de sancionar la Administración que a la forma de redactar las potestades de la policía de seguridad. La opinión sobre esta Ley es variable según la persona y sus ideas dado que requiere un posicionamiento sobre las habilitaciones que recibe la Administración en relación con derechos fundamentales. Vemos que, aunque hemos avanzado mucho en torno a los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad la dialéctica entre el derecho a la libertad y a la seguridad sigue siendo un debate muy recurrente.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

### **Legislación:**

- Constitución Española de 1978
- Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870
- Ley de 28 de julio de 1933, del Orden Público (Gaceta de Madrid 30/07/1933 Núm. 211)
- Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público (BOE 31/07/1959)
- Real Decreto-ley 6/1977, de 25 de enero, por el que se modifican determinados artículos de la Ley de Orden Público. (BOE 09/02/1977)
- Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección a de la seguridad ciudadana (BOE 01/02/1979)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 03/04/1985)
- Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. (BOE 31/07/1983)
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. (BOE 02/07/1985)
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE 14/03/1986)
- Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. (BOE 22/02/1992)
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (BOE 13/01/2000)
- Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (BOE 05/04/2014).
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE 31/03/2015)
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE 31/03/2015)
- Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE 10/07/2015)
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2/10/2015)

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (BOE 23/12/2015)

**Jurisprudencia:**

- Sentencia Tribunal Constitucional 87/1985, de 16 de julio
- Sentencia Tribunal Constitucional 87/1985, de 16 de julio
- Sentencia Tribunal Constitucional 341/1993, de 18 de noviembre
- Sentencia Tribunal Constitucional 104/1989, de 8 de junio
- Sentencia Tribunal Constitucional 325/1994, de 12 de diciembre
- Sentencia Tribunal Constitucional 341/1993, de 18 de noviembre
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santander (N.º 220/2016).

**Obras:**

❖ *Obras bibliográficas*

- Alonso Timón, A.J. *et al.*, Derecho Administrativo I, Dykinson, Madrid, 2015.
- Alonso Timón, A.J. *et al.*, Derecho Administrativo III, Dykinson, Madrid, 2016, 3ª ed.
- Blanquer, D., *Derecho Administrativo 2º-Los sujetos, la actividad y los principios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010
- Chinchilla Marín, C., *Legislación sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, Tecnos, Madrid, 1986.
- García de Enterría, E. y Fernández, T., *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, Madrid, 2017, 15ª ed.
- Garrido Falla, F., *Tratado de Derecho Administrativo Volumen II: Conclusión*, Tecnos, Madrid, 2006, 12ª Edición
- Meseguer Yebra, J., *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, Bosch, Barcelona, 2001
- Posada, A., *Tratado de Derecho Político, Tomo I, La Teoría del Estado*. Madrid Librería de Victoriano Suárez, 1928. 4ª Edición.
- Santamaria Pastor, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid, 2009

❖ **Artículos de revistas:**

- Fernández Fernández, A., “Orden público y seguridad ciudadana. Modificaciones normativas”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 17, 2015, pp. 287-318
- Jordana de Pozas, L., “El problema de los fines de la actividad administrativa”, *Revista de administración pública* N.º 4, 1951, pp. 11-28.
- Jordana de Pozas, L., “Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo” en la *Revista de Estudios Políticos*, nº48, 1949. pp. 46 y ss.

❖ **Artículos o informes de internet:**

- Izu Belloso, M.J., “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”, *Revista de derecho administrativo*, N.º 58, 1988 (Disponible en: <http://webs.ono.com/mizubel/conceptos.pdf> Última consulta 12/04/18).
- Consejo General del Poder Judicial, Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, 27 de marzo de 2014. p.9 (Disponible en: [www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Consejo\\_General\\_del\\_Poder\\_Judicial/Actividad\\_del\\_CGPI/Informes/Informe\\_al\\_Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_Organica\\_de\\_Proteccion\\_de\\_la\\_Seguridad\\_Ciudadana](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPI/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_Proteccion_de_la_Seguridad_Ciudadana) Última consulta: 08/04/18).
- Pascua Mateo, F., “Comentario a la STC 341/1993, de 18 de noviembre. Inconstitucionalidad parcial de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana” (disponible en: [www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro135/lib135-1b.pdf](http://www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro135/lib135-1b.pdf) Última consulta: 07/04/18)

**Artículos de prensa:**

- OTR Press. “La seguridad ciudadana empeoró en los últimos cinco años, según una encuesta del CIS”, *El Mundo*, 24 de septiembre de 1998 (Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/1998/septiembre/24/sociedad/cis-seguridad.html> Última consulta: 08/04/18)
- Sanchis, L. “El Congreso aprueba la Ley de Seguridad Ciudadana, que la oposición promete derogar”, *eldiario.es*, 26 de marzo de 2015 (disponible en: [https://www.eldiario.es/politica/Congreso-seguridad-ciudadana-oposicion-derogar\\_0\\_370613425.html](https://www.eldiario.es/politica/Congreso-seguridad-ciudadana-oposicion-derogar_0_370613425.html) Última consulta: 08/04/18)
- Gálvez, J.J., “Cinco de las acciones más polémicas de la ‘ley mordaza’”, *El País*, 21 de marzo de 2017 (Disponible en:

[https://politica.elpais.com/politica/2017/03/21/actualidad/1490095934\\_200471.html](https://politica.elpais.com/politica/2017/03/21/actualidad/1490095934_200471.html) Última consulta: 08/04/18)

- Piña, R., “Ciudadanos deja solo al PP y desbloquea la reforma de la 'Ley Mordaza' en el Congreso: no pedirá más prórrogas”, *El Mundo*, 27 de febrero de 2018. (Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2018/02/27/5a951cd2468aeb59338b464c.html> Última consulta: 08/04/2018)

#### **Fuentes estadísticas:**

- Percepción de los problemas de España (Registro histórico CIS) (disponible [www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html) Última consulta: 08/04/18)
- Estadísticas de criminalidad (Ministerio de Interior) ( Disponible en: [http://www.interior.gob.es/documents/10180/6865255/Presentacion+ministro\\_BalancedeCriminalidad+2016.pdf](http://www.interior.gob.es/documents/10180/6865255/Presentacion+ministro_BalancedeCriminalidad+2016.pdf) Última consulta: 08/04/18)