



Universitat Autònoma de Barcelona

Anàlisi de la Llei de Seguretat Ciutadana (LO4/2015) en el marc dels Drets Fonamentals

Especial afectació a la tutela judicial efectiva, a la llibertat d'expressió i d'informació, i al dret de reunió i manifestació

Treball de fi de grau

Autora: **Aina Sala Homs**

Directora: **Helena Vázquez**

Àrea: Dret Constitucional

Grau de Relacions Laborals, 4rt curs

Maig del 2015

Per a la Núria, la meva mare

Resum

El context de crisi i de desafecció política que es viu a Espanya ha propiciat que les mobilitzacions ciutadanes hagin augmentat els darrers anys, creant ben sovint situacions de disturbis a la via pública. Davant d'aquesta situació, el legislador ha optat per endurir la Llei de protecció de la Seguretat Ciutadana i atorgar més potestats a les Forces de Seguretat per tal de minimitzar les conseqüències d'aquestes reunions i manifestacions. Aquesta modificació legislativa comporta una restricció de drets fonamentals que el legislador creu necessària tal d'aconseguir la Pau Social.

El Tribunal Constitucional ha reivindicat reiteradament el paper essencial dels drets fonamentals dins del nostre ordenament jurídic, i més concretament el de les llibertats públiques considerant que són les bases necessàries per la consecució d'un Estat plenament democràtic. Per aquest motiu les restriccions dels drets fonamentals han de ser proporcionals i tenir una justificació, no es permet que el legislador sacrifiqui de forma arbitrària drets com la llibertat d'expressió, de reunió o el dret a la tutela judicial efectiva.

En aquest treball intentarem dilucidar si les restriccions que introdueix la nova Llei de Seguretat Ciutadana segueixen el patró de proporcionalitat que imposa el Tribunal Constitucional, o si per contra corresponen a un excés de la potestat sancionadora de l'Administració, a fi de determinar la possible inconstitucionalitat de la norma (o d'alguns dels seus articles).

Resumen

El contexto de crisis y de desafección política que se vive en España ha propiciado que las movilizaciones ciudadanas hayan aumentado los últimos años, creando a menudo situaciones de disturbios en la vía pública. Ante esta situación, el legislador ha optado por endurecer la Ley de protección de la Seguridad Ciudadana y otorgar más potestades a las Fuerzas de Seguridad para minimizar las consecuencias de estas reuniones y manifestaciones. Esta modificación legislativa comporta una restricción de derechos fundamentales que el legislador cree necesaria para conseguir la Paz Social.

El Tribunal Constitucional ha reivindicado reiteradamente el papel esencial de los derechos fundamentales dentro de nuestro ordenamiento jurídico, y más concretamente el de las libertades públicas considerando que son las bases necesarias para la consecución de un Estado plenamente democrático. Por este motivo las restricciones de los derechos fundamentales tienen que ser proporcionales y deben tener una justificación, no se permite que el legislador sacrifique de forma arbitraria derechos como la libertad de expresión, de reunión o el derecho a la tutela judicial efectiva.

En este trabajo intentaremos dilucidar si las restricciones que introduce la nueva Ley de Seguridad Ciudadana siguen el patrón de proporcionalidad que impone el Tribunal Constitucional, o si por el contrario corresponden a un exceso de la potestad sancionadora de la Administración, con objeto de determinar la posible inconstitucionalidad de la norma (o de algunos de sus artículos).

Índex

0	Abreviatures	6
1	Introducció	7
1.1	Presentació de l'estructura del treball	8
1.2	La polèmica	9
2	Els Drets Fonamentals	13
3	La Seguretat Ciutadana	15
4	Dret a la Tutela Judicial Efectiva	18
5	Dret a la Llibertat d'Expressió i d'Informació	27
5.1	Ús d'imatges o dades d'Agents de Seguretat	29
5.2	Les faltes de respecte i consideració cap a un Agent de Seguretat	35
6	Dret de Reunió i Manifestació	39
6.1	Els límits al Dret de Reunió i Manifestació	40
6.2	Potestats dels Poders Públics	43
6.3	Les infraccions	45
6.4	La reincidència	50
7	Altres Drets Fonamentals lesionats	52
7.1	El retorn “ <i>en calent</i> ” dels estrangers interceptats a les fronteres espanyoles	52
7.2	Mesures provisionals i actuacions prèvies a la incoació del Procediment	54
8	Conclusions	58
9	Agraïments	64
10	Bibliografia	65
11	Webgrafia	66
12	Jurisprudència	68

Annex

1.	Llei Orgànica 4/2015 de Protecció de la Seguretat Ciutadana	70
-----------	--	----

0. Abreviatures

- **Art.** Article
- **CE** Constitució Espanyola
- **CP** Codi Penal
- **DF** Disposició Final
- **RD** Reial Decret
- **LO** Llei Orgànica
- **LOCP** Llei Orgànica del Codi Penal
- **LOPSC** Llei Orgànica de Protecció de la Seguretat Ciutadana
- **ONG** Organització no Governamental
- **ONU** Organització de les Nacions Unides
- **PAH** Plataforma d'Afectats per l'Hipoteca
- **PSOE** Partit Socialista Obrer Espanyol
- **STC** Sentència del Tribunal Constitucional
- **TC** Tribunal Constitucional
- **TFG** Treball de Final de Grau

1. Introducció

L'objectiu d'aquest Treball de Final de Grau (TFG) és valorar la constitucionalitat de la nova reforma de la Llei de Seguretat Ciutadana, publicada a finals de maig del 2015 i que entrarà en vigor al mes de juliol d'aquest mateix any. Per a fer aquesta valoració, serà necessari analitzar la llei i determinar si hi ha un o més articles que vulnerin els Drets Fonamentals reconeguts a la Constitució Espanyola de 1978. Per tant, caldrà estudiar a fons els diferents drets fonamentals, fer una comparativa amb l'anterior Llei de Seguretat Ciutadana, observar els criteris del Tribunal Constitucional a través de la jurisprudència, fer recerca d'informació i utilitzar material de suport com per exemple bibliografia especialitzada en la matèria. És imprescindible considerar aquesta base teòrica per tal d'aconseguir complir l'objectiu del treball, donat que tot i que al llarg del grau de Relacions Laborals he adquirit coneixements relacionats amb les matèries d'aquest treball, a través d'assignatures com Dret Constitucional o Dret Administratiu, la complexitat de la matèria obliga a recórrer a bibliografia d'experts en la matèria per tal d'aconseguir un treball el màxim acurat i ben fonamentat jurídicament.

A l'hora de plantejar quina temàtica volia desenvolupar i estudiar a fons durant aquest projecte vaig decantar-me per un tema que estigués d'actualitat. La reforma d'aquesta llei ha creat molta polèmica tant a nivell nacional com internacional, i ha creat sobretot detractors, tan pel fons com per les formes. Per una banda, la majoria de lectures que es fan d'aquesta llei tendeixen a posar de manifest un retrocés en matèria de drets i llibertats de la ciutadania, i per altra, per l'aprovació d'aquesta llei orgànica només amb el suport del Partit Popular sense intentar buscar un consens amb les altres formacions polítiques. Aquesta nova llei forma part d'un paquet de reformes que ha impulsat el Govern de l'Estat, on s'han modificat (o estan en procés de modificar-se) un seguit de lleis essencials pel correcte funcionament democràtic espanyol de forma quasi unilateral, tals com són el Codi Penal, la Llei sobre l'Avortament, la Llei de Millora Educativa o la Llei d'Enjudiciament Criminal. La tendència general d'aquestes reformes és força restrictiva i respon al tarannà conservador del Partit Popular.

Arran de la polèmica i després de mesos de grans titulars als mitjans de comunicació, vaig decidir profunditzar en aquest tema per tal de poder entendre ben bé què comportava realment aquesta reforma, comprendre la matèria i sobretot aconseguir les eines per a crear-me una opinió fonamentada necessària per a poder valorar personalment si la Llei de Seguretat Ciutadana comporta realment una vulneració i una restricció de drets fonamentals.

1.1 Presentació de l'estructura del treball

La Llei Orgànica 4/2015¹ de protecció a la Seguretat Ciutadana no té una extensió excessivament llarga donat que només compta amb 54 articles, però si que té un contingut multidisciplinari que regula àmbits molt diferenciats de la vida quotidiana. Alguns d'aquests poden ser per exemple tan l'obtenció de documentació nacional com la restricció del trànsit a les vies públiques, a més a més d'una llarga llista de conductes punibles per part de l'Administració. Probablement aquesta llei, com totes les demés del nostre ordenament jurídic, es mereix un estudi en profunditat per tal de determinar l'abast real, la idoneïtat, la proporcionalitat, i sobretot la legitimitat del legislador per a regular les diferents matèries. Però les limitacions materials i temporals d'aquest treball, han fet que es centri en uns determinats articles que estan directament relacionats amb els drets fonamentals, més concretament amb el dret de tutela judicial efectiva, la llibertat d'expressió i d'informació, i el dret de reunió i manifestació. Els motius pels quals ens hem centrat en aquests drets específics són diversos, per una banda s'ha observat que existeix una especial afectació en aquesta modificació legislativa ja que s'introdueixen canvis considerables en l'exercici d'aquests, per altre banda, aquests drets tenen molta rellevància al nostre sistema polític, donat que representen les bases de la societat democràtica, i tenen un paper imprescindible en l'Estat de Dret, democràtic i social que propugna la Constitució Espanyola.

¹ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, BOE-A-2015-3442

Aquest TFG tindrà la següent estructura. En primer lloc, es farà un breu resum de la polèmica que ha aixecat la Llei de Protecció de la Seguretat Ciutadana (LO 4/2015), analitzant quines han estat les crítiques principals rebudes des dels diversos agents socials que representen la societat espanyola en diferents àmbits, des de partits polítics, a Organitzacions No Governamentals (ONG's), passant pel Col·lectiu de Juristes. A continuació trobarem una breu introducció al concepte de drets fonamentals, així com de Seguretat Ciutadana, necessaris per a poder procedir amb l'anàlisi de la LO 04/2015. Un cop establertes les bases, obrirem els tres principals blocs de drets fonamentals que seran: la tutela judicial efectiva, la llibertat d'expressió i d'informació, el dret a manifestació i reunió. A continuació últim un bloc on es comentaran altres aspectes d'aquesta llei que també incideixen en la vulneració d'algun altre dret fonamental. Dins de cada apartat, definirem cada dret fonamental, tan l'abast com els límits permesos per la jurisprudència constitucional, i ho relacionarem amb els diversos articles que hi incideixen. Per a finalitzar, trobarem un apartat de conclusions on s'exposaran les idees més rellevants i una valoració personal fonamentada sobre la possible vulneració dels drets fonamentals, així com l'exposició de les limitacions d'aquest projecte i també, l'existència d'altres possibles línies d'estudi.

1.2 La Polèmica

La Llei de Seguretat Ciutadana es va començar a gestar amb l'aprovació per part del Consell de Ministres de l'avantprojecte de llei a finals de l'any 2013, amb l'objectiu d'actualitzar la norma ja existent. Aquest document va crear un gran revolt donat que enduria molt determinades sancions, com per exemple per als convocants de manifestacions al Congrés dels Diputats sense autorització es preveia una multa de fins a 600.000€. En el seu pas pel Congrés i pel Senat es van difuminar una mica les mesures plantejades considerades més radicals, donant pas a una llei (igualment) contundent i més actualitzada.

Aquesta reforma ha estat popularment batejada com a "Llei Mordassa", donat que és el mitjà de penalització de l'Administració a les diverses formes de protesta quan

aquestes abusen dels límits del dret de reunió i manifestació. Diversos sectors opinen que restringeix de forma excessiva els drets d'expressió, d'informació i de manifestació, i que és una eina del Govern per a frenar moviments populars molt actius políticament com l'anomenat 15M. Aquest col·lectiu congrega a milers de persones autoproclamades "Indignades", que al llarg dels últims anys han mostrat el seu descontent amb les polítiques estatals mitjançant mobilitzacions massives. Segons una enquesta de Metroscopia, publicada al diari El País², el 71% de les persones enquestades considera que la reforma no pretén reforçar la Llei de Seguretat Ciutadana, sinó protegir al Govern de manifestacions i protestes ciutadanes que puguin malmetre la seva imatge de cara a les diferents eleccions que hi haurà l'any 2015. A més a més, el 82% dels enquestats creu que la llei s'hauria de modificar o derogar per la seva duresa, i possible inconstitucionalitat. Partits polítics espanyols, juristes, ONG's i organismes de les Nacions Unides han mostrat el rebuig frontal a la llei. A continuació farem un petit repàs d'algunes de les opinions dels agents socials espanyols.

Per part dels partits polítics, el diputat Sánchez Amor (PSOE) ha criticat³ que es tracta d'una llei que la ciutadania no ha demanat i amb la qual es pretén deixar fora de joc al poder judicial, convertint en sancions administratives algunes faltes considerades com a tal en el encara vigent Codi Penal (CP)⁴. Segons el diputat, aquesta modificació comporta un augment de la inseguretat jurídica, tal com recorda: "*Con la excusa de castigar menos, se castiga con menos garantías porque ahora se convierten las faltas en multas*". A aquestes crítiques del diputat socialista se li sumen d'altres de tots els partits de l'oposició, que han demanat en bloc la derogació immediata de la recent aprovada llei, i han afirmat públicament que serà derogada en el pròxim canvi de legislatura.

² Redacció (10 desembre 2014). El 82% de los españoles pide cambiar o retirar la ley de Seguridad Ciudadana. *El País*. Recuperat de: http://politica.elpais.com/politica/2014/12/09/actualidad/1418160532_843669.html

³ Redacció (15 desembre 2014). Sánchez Amor ve en la Leyde Seguridad Ciudadana un aroma ala de Orden Publico franquista. *Europa Press*. Recuperat de: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-sanchez-amor-psoe-ve-ley-seguridad-ciudadana-aroma-orden-publico-franquista-20141215120946.html>

⁴ 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-A-2015-3439

Des del Col·lectiu de Juristes⁵ també s'han posicionat en contra de la reforma, considerant-la un atropellament a les llibertats democràtiques. Rafael Rebollo Vargas, catedràtic de Dret Penal de la Universitat Autònoma de Barcelona, considera que *“la crisis económica y los recortes sociales han provocado un incremento de la protesta social y el Gobierno, en lugar de mostrarse comprensible, al amparo de esta ley ha hecho un uso más violento de las fuerzas del orden y ha incrementado las multas a organizadores y participantes en manifestaciones”*. I que indubtablement *“los objetivos claros de esta nueva norma son la estigmatización de los movimientos sociales, la ampliación de la potestad de las fuerzas de seguridad públicas y privadas y, sobre todo, el silenciamiento de la protesta ciudadana, a todo lo cual nos oponemos radicalmente”*. Per altre banda, Alejandro Gámez⁶, de l'Associació Lliure d'advocats ha destacat que aquesta llei, conjuntament amb el nou Codi Penal mostren *“la voluntad del ejecutivo de quebrantar los principios de la justicia y su vocación para desmantelarla, y garantizar la impunidad del estado y sus agentes”*.

No Somos Delito és una plataforma ciutadana nascuda contra la reforma del Codi Penal, la Llei de Seguretat Ciutadana i la Llei de Seguretat Privada, que està formada per més de 100 col·lectius entre els que destaquen Greenpeace, SOS Racisme, la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) i el moviment 15M. Aquesta plataforma també ha rebutjat frontalment la reforma. El seu portaveu ha destacat que *“el articulado es atroz. Un indigente podrá ser multado con 600 euros por ‘deslucir la vía pública’, si duerme en la calle”*. Una de les mobilitzacions més destacades que s'ha fet des de la plataforma és l'organització de la primera manifestació d'hologrames el passat 10 d'abril, un acte que segons informa el diari El País⁷ que *“contó con la intervención tridimensional de portavoces de la plataforma en tiempo real, que destacaron que, de las más de 87.000 manifestaciones celebradas en España en los dos últimos años, sólo se han producido incidentes en menos del 1% de ellas, según datos proporcionados por el*

⁵ Flor Ragucci (1 abril 2015) Revista Rambla. Recuperat de : <http://www.revistarambla.com/v1/sociedad/entrevistas/2831-los-juristas-se-rebelan-contras-las-leyes-mordaza-de-rajoy>

⁶ Redacció (27 març 2015) No somos delito. Recuperat de: <http://nosomosdelito.net/article/2015/03/27/movimientos-sociales-y-oposicion-se-reunen-en-el-congreso-para-denunciar-las-0>

⁷ Carlos Córdova (11 abril 2015). *El País*. Hologramas contra la ley “mordaza”. Recuperat de: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/04/10/madrid/1428698276_149818.html

propio Ministerio de Interior". Col·lectiu que destaca la poca incidència real en les manifestacions en el context espanyol, tot desvirtuant la necessitat real d'endurir la legislació.

La repercussió de la polèmica no només ha sigut a nivell nacional, sinó que també ha sigut internacional. Un grup de Relators⁸ de la Organització de Nacions Unides (ONU), va demanar al Govern Espanyol que desistís en els projectes de reforma de la Llei de Seguretat Ciutadana i del Codi Penal. Un dels punts més rellevants per aquest organisme és que la Llei de Seguretat Ciutadana "*podría permitir devoluciones en caliente a su país de origen de personas en peligro de ser sometidas a tortura y otras formas de malos tratos, en contradicción con las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos*", fent referència a una Disposició Addicional que contempla la llei. A més a més, des de l'organisme de Relators també es posa de relleu que la llei restringeix de manera innecessària i desproporcionada llibertats bàsiques com l'exercici col·lectiu de llibertat d'opinió i expressió a Espanya⁹.

Una altre de les crítiques que ha rebut aquest projecte és si realment existia una necessitat real de modificar l'antiga llei. El legislador considera en el preàmbul de la nova llei, que sí que està justificada aquesta modificació donat que l'antiga Llei Orgànica 1/1992¹⁰, coneguda com a "Llei Corcuera" va ser aprovada fa mes de 24 anys, temps suficient per a poder apreciar les virtuts i les carències d'aquesta disposició legal. Per aquest motiu, el legislador veu indispensable actualitzar-la per tal d'adaptar-la als canvis socials que ha viscut el país, les noves formes de posar en risc la seguretat i la tranquil·litat ciutadana, a les noves demandes socials de seguretat i la incorporació de la jurisprudència constitucional.

⁸ Els relators són persones independents que duen a terme "procediments especials" sota el mandat del Consell de Drets Humans de la ONU. Les seves funcions són examinar, supervisar, i informar públicament sobre la situació dels drets humans en els diferents països. Font: <http://www.derechoshumanos.net/ONU/RelatoresEspeciales-ONU.htm>

⁹ Redacció (23 febrer 2015). *Huffington Post*. Recuperat de: http://www.huffingtonpost.es/2015/02/23/onu-ley-mordaza-codigo-penal_n_6736032.html

¹⁰ Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, BOE-A-1992-4252

2. Els Drets Fonamentals

Un cop hem repassat algunes de les veus més crítiques amb aquesta reforma entrarem en la temàtica de fons que són els drets fonamentals. Per tal de comprendre i conèixer què són és necessari un petit preàmbul que introdueixi i ajudi a observar la transcendència d'aquests en la vida quotidiana dels ciutadans. La visió popular sobre aquests drets sovint no coincideix amb la de la legislació, ja que la tendència de la societat és tenir una visió més amplia dels drets fonamentals, de la que exposa la Constitució Espanyola¹¹ (CE). Per exemple, sovint es confon l'article 47 CE que estableix que “*todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*” amb un dret fonamental dels ciutadans que es pot exigir a l'Estat de forma directa, quan no és així. Això és degut a la perspectiva habitual que els drets fonamentals haurien de protegir les necessitats bàsiques de la societat, tals com són per exemple l'habitatge o l'alimentació. Això no vol dir que l'art. 47 sigui inservible, sinó que es tracta d'un dret (no fonamental) que delega al legislador la funció de promoure les condicions necessàries per a que el conjunt d'espanyols pugui accedir a una vivenda digna. Independentment del debat sobre si l'accés a l'habitatge s'hauria de considerar o no un dret fonamental, queda clar que és imprescindible trobar una definició jurídica que ens serveixi en el context d'aquest treball, per a poder analitzar posteriorment les característiques de la Llei de Seguretat Ciutadana

Segons González Ballesteros¹² els drets fonamentals són una sèrie de drets de la persona que pel seu contingut essencial tenen un lloc preferent a la jerarquia normativa de l'ordenament jurídic espanyol, ocupant un lloc predominant a la Constitució del 1978 i gaudint d'una especial protecció. Aquests vinculen a tots els poders públics i venen recollits en aquesta norma de forma exclusiva en els articles 14 al 29, tenen aquesta protecció per que constitueixen els fonaments de la nostra societat democràtica. Alguns exemples de drets fonamentals són per exemple el dret a la vida, el dret a la lliure sindicació o el dret a vaga.

¹¹ Constitución Española, BOE-A-1978-31229 (1978)

¹² Teodoro González Ballesteros, *Diccionario jurídico*

Des del punt de vista normatiu, l'art 53.1CE¹³ especifica que existeix reserva de llei per a aquests drets, és a dir, que el contingut d'aquesta matèria tant sensible i protegida només pot desenvolupar-se mitjançant una llei, i no altres tipologies de normes jurídiques de rang inferior a la llei, com per exemple el reglament. A més a més, l'art. 81CE estipula que aquesta llei reguladora serà una Llei Orgànica, donat que es tracta d'un procediment més exigent d'elaboració legislativa. Això significa que per aprovar, modificar o derogar aquest tipus de llei que regula els Drets Fonamentals, s'exigirà que s'aprovi per majoria absoluta al Congrés dels Diputats el dia de la votació final del conjunt del projecte.

De manera paral·lela, els drets constitucionals també són objecte d'una protecció especial de caràcter jurisdiccional donat que el reclam de la vulneració d'aquests dóna lloc a un procediment sumari i preferent en tots els Tribunals de l'Estat. A part d'això la Constitució també preveu un procediment especial anomenat "recurs d'empara" mitjançant el qual es pot accedir al Tribunal Constitucional, la jurisdicció específica per a reclamar la vulneració d'aquests drets (art.53.2 CE). Un altre mecanisme de protecció que estableix la norma constitucional és el Defensor del Poble (art. 54CE). Aquesta figura institucional respon a un comissionat de les Corts Generals que té la funció de supervisar a l'Administració pública i assegurar-se que en les seves actuacions no es vulnera cap dret fonamental, així com les actuacions d'empreses privades i dels serveis públics. Els ciutadans poden demanar al Defensor del Poble que interposi un recurs d'inconstitucionalitat o d'empara davant del Tribunal Constitucional (TC).

¹³ Article 53 CE: **1.** *Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).*

2. *Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.*

3. *El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.*

3. La Seguretat Ciutadana

Per a poder comprendre l'abast d'aquesta llei que estem analitzant, és imprescindible conèixer quin és el bé jurídic que defensa: la seguretat ciutadana. Aquest concepte el trobem expressat a l'art. 104.1 CE, on s'estableix 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*”. Aquest mateix article també imposa que una Llei Orgànica determinarà les funcions, els principis bàsics d'actuació i els Estatuts de les Forces i Cossos de Seguretat. Per tant la llei que estem analitzant correspon al desenvolupament del mandat que fa el document constitucional al legislador. Al preàmbul de la LO 4/2015 es proporciona una definició d'aquest concepte, alhora que es tracta de justificar la utilitat, la necessitat de la renovació legislativa, i també, exposar les finalitats de la Llei.

En primer lloc, descriu la seguretat ciutadana com “*la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica*”, a la vegada que es designa com un dels elements essencials de l'Estat de Dret. Cal recordar que al primer article de la Constitució Espanyola es defineix Espanya com un Estat social, Democràtic i de Dret, i que aquest es configura a partir de la divisió de poders, l'Imperi de la Llei, la legalitat dels actes dels poders públics i el reconeixement de drets i llibertats de la ciutadania. Per aquest motiu, el legislador invoca els tres mecanismes que té l'Estat de Dret per a garantir la Seguretat Ciutadana, aquests són: un ordenament jurídic adequat per a donar resposta als diversos fenòmens il·lícits, un poder judicial que assegurí l'aplicació d'aquest, i unes Forces i Cossos de Seguretat que previnguin i persegueixin les infraccions regulades. Segons la LO 4/2015, la Seguretat Ciutadana és el mecanisme que assegura un àmbit de convivència en el que sigui possible l'exercici d'aquests drets i llibertats, mitjançant la eliminació de la violència. Per aquest motiu, el legislador justifica l'existència de limitacions en l'exercici de les llibertats ciutadanes per motius de seguretat, considerant que la seguretat és “*un instrumento al servicio de la garantía de derechos y libertades y*

no un fin en sí mismo”. Per tant, al preàmbul conclou que la delimitació de l'exercici de determinats drets fonamentals pot ser beneficiosa per al interès públic, sempre que aquestes limitacions es donin sota un criteri d'idoneïtat, necessitat i proporcionalitat.

Aquestes declaracions que fa el legislador, obliguen a plantejar una qüestió cabdal: és constitucional la limitació de determinats drets i llibertats fonamentals que són els valors sobre els quals es fonamenta la societat, i la base de l'ordenament jurídic, i que, a més a més, gaudeixen d'especial protecció? Doncs bé, segons Balaguer Callejón¹⁴ (2014), la coherència de l'ordenament jurídic fa que desplegui els seus efectes de manera que enllaci a aquests drets unes determinades conseqüències favorables a la seva eficàcia i plenitud. Sempre fent-ho de manera que es respecti a totes les persones en condicions d'igualtat, però també assegurant la protecció d'altres béns constitucionals. Quan parlem de béns ens referim a determinats valors o principis protegits per la Constitució que tot i no tractar-se de drets fonamentals els poden arribar a limitar i poden arribar a prevaldre sobre aquests. Per exemple podríem considerar que l'interès públic en la persecució i el càstig dels delictes, o el deure de contribuir segons la capacitat econòmica són béns constitucionalment protegits que poden arribar a limitar alguns drets fonamentals com per exemple el dret a la intimitat recollit a l'art. 18CE. Per tant segons aquest autor, és imprescindible concloure que cap dret fonamental pot ser considerat il·limitat.

Iglesias Báez (2011)¹⁵, destaca que poden existir límits als drets fonamentals però que la sobre limitació pot constituir l'anulació dels mateixos. Per aquest motiu considera que la *“principal tarea del constituyente es determinar no sólo los límites de los derechos fundamentales, sino evitar que lo que, en principio, es un instrumento para la práctica feliz de los derechos se convierta, por la amplitud e intensidad del límite, en una negación y desaparición del derecho fundamental”*. Segons aquesta autora existeixen dues tipologies de límits, d'una banda els límits interns que es basen en la pròpia definició literal del dret, és a dir, en la mateixa

¹⁴ Balaguer Callejón, F., Cámara Villar, G., López Aguilar, J.F, Balaguer Callejón, M.L, Montilla Martos, J.A. *Manual de Derecho Constitucional*.

¹⁵ Iglesias Báez. *Estructura orgánica y derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*.

redacció de l'article a vegades s'expressen prohibicions. I d'altra banda, els externs que són aquells que s'estableixen per tal de no lesionar els drets fonamentals dels altres ciutadans ni la protecció de béns constitucionalment protegits. En definitiva, ambdós autors destaquen que aquesta limitació s'ha de fer de forma molt controlada per tal d'evitar que s'acabi anul·lant el dret en sí, i que la interpretació d'aquests drets sempre ha de ser de manera més favorable per al seu exercici i eficàcia, és a dir, és primordial seguir el principi *pro libertate*.

Tal com cita el preàmbul de la LO 4/2015 cal que aquestes limitacions es donin sota un criteri d'idoneïtat, necessitat i proporcionalitat, criteri amb el que coincideix el Tribunal Constitucional en la STC 66/1995, de 8 de maig¹⁶. Segons aquesta sentència per comprovar si una mesura restrictiva supera els límits de proporcionalitat, és necessari constatar si compleix les següents condicions: si la mesura proposada és susceptible d'aconseguir l'objectiu proposat, és a dir, el criteri d'idoneïtat; en segon lloc cal determinar si no existeix una mesura més moderada per a aconseguir el propòsit amb la mateixa eficàcia, aquest seria el criteri de necessitat; i per últim, si la mesura és equilibrada i per tant genera més beneficis per al interès general que perjudicis sobre altres valors en conflicte, aquest seria el criteri de proporcionalitat en sentit estricte.

Per tot això, quan el legislador es troba davant d'una col·lisió de drets fonamentals i decideix limitar-ne un dels afectats mitjançant (per exemple) la defensa de la seguretat ciutadana, ha de tenir en compte en tot moment els criteris que ja hem comentat, i sempre optar per la mesura que menys constrenyi l'exercici del dret fonamental sacrificat. A continuació entrarem a analitzar quines mesures pren el legislador per a garantir la seguretat ciutadana, i quina és la seva afectació al dret fonamental a la tutela efectiva, a les llibertats d'expressió i d'informació, i també als drets de reunió i manifestació.

¹⁶ TC (2ª), sentència núm. 65/1995 de 8 mayo. RTC 1995\65

4. Dret Fonamental a la Tutela Judicial Efectiva

El dret a la tutela judicial efectiva és aquell dret fonamental, reconegut a l'art. 24 de la Constitució Espanyola, que dóna dret a totes les persones a tenir un lliure accés als tribunals per a sol·licitar la resolució de controvèrsies relacionades amb drets i interessos legítims, i a obtenir una resolució fonamentada en el Dret i que doni resposta a la qüestió plantejada¹⁷. Això no significa que la resolució dels Tribunals hagi de ser favorable a les peticions de la persona que planteja el conflicte per a que la tutela sigui efectiva, sinó que la resposta dels Tribunals ha de ser ajustada a les normes vigents, motivada, raonable, no arbitrària ni infundada, i sobretot, que durant tot el procediment judicial no es produeixi cap indefensió de les diverses parts implicades, tal com ho expressa González Pérez (2001)¹⁸. Per aquest motiu, el mateix dret fonamental recull un seguit de garanties constitucionals que assegurin una tutela judicial efectiva, aquestes les trobem a l'art 24.2 CE i són les següents: el dret al Jutge ordinari predeterminat per la llei, a ser defensat i assistit per un lletrat, a ser informat de l'acusació formulada contra ell, a un procés públic sense dilacions indegudes i amb totes les garanties, a utilitzar els mitjans probatoris pertinents per a la defensa pròpia, a no declarar contra si mateix, a no confessar-se culpable i a la presumpció d'innocència.

Un cop introduït aquest dret fonamental, cal que ens endinsem en els motius que aparentment el vulneren a la nova Llei de Seguretat Ciutadana. Per tal de poder fer aquest exercici és necessari contextualitzar la publicació d'aquesta normativa. La Llei de Seguretat Ciutadana es va publicar finalment el dia 31 de Març de 2015, a la vegada que es va publicar la reforma del Codi Penal (LO 1/2015). Aquestes dues lleis han estat redactades en sintonia, de manera que es complementin una a l'altre, un bon exemple d'això és la supressió del Llibre Tercer del Codi Penal que contenia les infraccions penals constitutives de falta, i la incorporació d'aquestes faltes penals en forma d'infraccions administratives a la Llei de Seguretat Ciutadana. El

¹⁷TC (2ª), sentència núm. 55/1983 de 22 junio. RTC 1983\55

¹⁸ González Pérez. *El derecho a la tutela judicial* .

legislador justifica aquest canvi en els preàmbuls de les dues lleis esmentades de la següent manera:

“En nuestro Derecho no existe una diferencia cualitativa entre delitos y faltas. Las diferencias son puramente formales, por el carácter que la ley otorga a una u otra infracción, o cuantitativas en atención al tipo de pena que se les impone. La tipificación de determinadas conductas como faltas penales obedece a simples razones de política criminal, que en el momento actual carecen de suficiente justificación. Y se aprecia una cierta distorsión en la comparativa con el Derecho administrativo sancionador, que en muchos casos ofrece una respuesta sancionadora más contundente que la prevista en el Código Penal para conductas teóricamente más graves. De ahí que la reforma lleve a cabo una supresión definitiva del catálogo de faltas regulado en el Libro III del Código Penal, tipificando como delito leve aquellas infracciones que se estima necesario mantener”

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.

“Por otra parte, la reforma en tramitación del Código Penal exige una revisión de las infracciones penales de esta naturaleza que contenía el libro III del código punitivo para incorporar al ámbito administrativo algunas conductas que, de lo contrario, quedarían impunes, como son ciertas alteraciones del orden público, las faltas de respeto a la autoridad,(...).”

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana

D'aquesta manera, el legislador exposa un dels motius que justifiquen el transvasament d'aquestes conductes penalitzades d'una llei a l'altre, però no són els únics. Des del punt de vista de la Seguretat Jurídica és imprescindible analitzar aquest altre fragment del preàmbul de la modificació el Codi Penal on el legislador incideix en altres causes de caire econòmic i formal. Des del punt de vista d'aquest, existeix una desproporció entre els mitjans i el temps invertit en el procés judicial per a resoldre conflictes que considera de gravetat insuficient, relegant-los al procediment Sancionador de l'Administració, com a una mesura per a descongestionar la jurisdicció penal que té elevats nivells de litigiositat.

“Una buena parte de los operadores jurídicos viene reclamando la supresión de las infracciones penales constitutivas de falta: por la notoria desproporción que existe entre los bienes jurídicos que protegen y la inversión en tiempo y medios que requiere su enjuiciamiento; pero también por la dudosa necesidad de que conductas carentes en muchos casos de gravedad suficiente, deban ser objeto de un reproche penal. En tal sentido se viene pronunciando la Fiscalía General del Estado, que aboga por que las actuales infracciones consideradas como faltas penales queden al margen del Código Penal por su escasa gravedad. Y también el Consejo General del Poder Judicial, que de forma reciente ha propuesto despenalizar ciertos comportamientos tipificados como faltas penales como medida adecuada para reducir los elevados niveles de litigiosidad, que son especialmente altos en el orden jurisdiccional penal.”

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.

D'aquesta manera el legislador desvia la gestió i resolució de determinats conflictes que abans es podien resoldre per via judicial a la via administrativa. El procediment sancionador de l'Administració del que ens parla el legislador, és la eina a través de la qual aquesta penalitza conductes contràries a la normativa vigent per tal d'exercir la seva potestat sancionadora recollida a l'art. 25.1 de la Constitució Espanyola, i que pot consistir en la privació d'un dret o en una sanció pecuniària. Aquest procediment no pot ser arbitrari, sinó que ha de seguir estrictament les pautes que trobem recollides al Reial Decret (RD) 1398/1993, de 4 d'Agost¹⁹. En aquest Reglament es determinen les fases del procediment, que podríem resumir de la següent manera: la fase prèvia, l'inici del procediment, les primeres al·legacions, la proposta de resolució, les segones al·legacions i la resolució. Un cop l'Administració ha resolt sobre l'assumpte, si la persona interessada no està d'acord amb aquesta resolució per exemple per que considera que es produeix indefensió, o perquè creu que no s'ajusta a l'ordenament jurídic, pot sol·licitar la revisió o revocació de la resolució administrativa mitjançant la interposició d'un o més recursos contra la pròpia administració fins arribar a la via jurisdiccional contenciosa administrativa²⁰.

¹⁹ Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, BOE-A-1993-20748

²⁰ Font: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/derechos-de-participacion-administrativa/recursos>

Podem observar clarament que amb aquesta modificació legislativa es dificulta l'accés a la jurisdicció a les persones que volen reclamar contra aquests "nous" actes administratius ja que el procés es dilata en el temps amb les nombroses fases del procediment. En l'antic procediment que es seguia amb aquestes faltes concretes de les que estem parlant s'accedia directament a la jurisdicció i era el jutge el que valorava si les accions denunciades per l'Administració consistien en falta, i quina era la pena adequada per al denunciat, tot seguint els criteris de proporcionalitat que regeixen el Dret Penal. En canvi, amb el nou procediment que estableix la Llei de Seguretat Ciutadana és necessari dur a terme totes les fases que determina el RD 1318/1993 que ja hem comentat en el paràgraf anterior, abans de poder accedir a la jurisdicció. Això representa una dilatació excessiva per als ciutadans que volen reclamar aquest actes, en comparació amb el procediment anterior, ja que la lentitud de la burocràcia no contribueix a una resolució del conflicte ràpida i efectiva.

A més a més, amb aquesta modificació legislativa s'atribueixen noves competències sancionadores a l'Administració que abans depenien del Poder Judicial. Aquest fet pot arribar a comportar un gran perjudici per als ciutadans donat que s'elimina la funció de control de la jurisdicció i per tant, l'oportunitat que el Poder Judicial solucioni les controvèrsies de manera objectiva i fonamentada en dret. És per això que es crea una gran inseguretat jurídica quan tractem les matèries transvasades, perquè tot i que el procediment administratiu té garanties constitucionals aquestes no són tan efectives com les del procediment penal. Per exemple, la presumpció d'innocència penal es transforma en la presumpció de culpabilitat administrativa, sent l'acusat l'encarregat de demostrar la seva innocència. Si entrem en un cas concret, podem veure que la desobediència a l'Autoritat²¹ per part d'un ciutadà abans de la reforma l'havia de demostrar el Cos de Seguretat pertinent, i ara és el mateix acusat qui ha de demostrar que no ha desobeït a l'Autoritat, sent un perjudici desproporcionat per al ciutadà que ha de demostrar que la informació proporcionada pels Agents de l'Ordre no és veraç.

²¹ Recollida a l'art. 64 del Codi Penal

Per aquest motiu Greenpeace destaca en un informe sobre l'avantprojecte d'aquesta llei²² que *“al trasvasar las faltas del Código Penal al ámbito de las sanciones administrativas se está debilitando el control judicial y se atribuye la capacidad de sancionar a una autoridad administrativa concreta que depende del poder político”*. Sent aquest poder polític, l'encarregat de determinar quines matèries concretes mereixen les garanties del sistema judicial i quines no. En aquest cas, veiem que la majoria dels articles transvasats tracten la temàtica del desordre públic sobretot en l'exercici del dret fonamental de reunió i manifestació (com veurem en el punt 6 d'aquest mateix treball), fet que podria demostrar la intencionalitat política d'apartar al poder judicial de la penalització d'actes transcorreguts durant les jornades de protestes ciutadanes. Així mateix, Greenpeace suggereix que aquesta modificació sancionadora pot arribar a desdibuixar les funcions de la divisió de poders en la que es fonamenta l'Estat de Dret, a mesura que l'Administració absorbeix aquestes noves competències punitives: *“este proyecto aumenta el poder sancionador del Estado en contra de las garantías judiciales de los ciudadanos, (...) el Gobierno pretende por un lado aumentar las sanciones, y por otro hacerlo de manera tan efectiva que se evite en la medida de lo posible el control judicial sobre la potestad sancionadora”*.

Aquest fragment de l'informe també posa de relleu un aspecte molt important que és la funció recaptadora de l'Administració a través de les sancions. A diferència de l'antiga Llei LO 1/1992 de Seguretat Ciutadana, la norma reformada a part d'augmentar la quantia de les sancions, obre la possibilitat de resoldre el procediment administratiu per una via alternativa, pel que estableix com a Procediment Abreviat. Aquesta nova via permet la rebaixa del 50% de la sanció pecuniària quan es realitzi el pagament voluntari dins d'un període de temps estipulat, és a dir, si l'interessat desisteix o renúncia a qualsevol acció o recurs contra la sanció. Aquesta mesura, va en consonància amb la reforma de la Llei de Procediment Administratiu Comú que està finalitzant el Govern de l'Estat, on es generalitzarà el *“pronto pago”* a tot tipus de multes procedents de l'Administració. Aquesta mesura que en primera instància sembla positiva per a la ciutadania, pot

²² Comentarios de Greenpeace al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (OCTUBRE 2014) Font: <http://www.greenpeace.org/>

suposar la reducció dràstica de recursos contra les sancions de l'Administració en cas de desacord o quan es consideri que s'ha produït indefensió, ja que les persones interessades poden arribar a preferir la renúncia a l'exigència dels seus drets per por a un procediment llarg i que genera poca confiança, tal com hem comentat en aquest mateix apartat. Aquest fet no és intranscendent, tal com destaca Calixto Rivero en un article del diari *Expansión*²³, donat que “*las sanciones y las multas tienen un gran potencial recaudador para la Administración. Sólo en el Estado las multas, sanciones y recargos, tanto tributarias como no tributarias ascienden a más de 1.210 millones de euros anuales. Las multas no tributarias, que son las que se reducirán por pronto pago, ascienden cada año a 124 millones de euros*”.

Per tant podem afirmar que la transformació de faltes penals a sancions administratives d'aquesta reforma respon a tres finalitats principals. En primer lloc aquesta reforma pretén desmassificar el Sistema Judicial que es troba en situació crítica degut a l'aglomeració de casos. Tot i que es tracta d'un objectiu coherent donada la impossibilitat del Sistema Judicial espanyol a absorbir el gran nombre de processos judicials, probablement la millor opció per aconseguir-ho seria creant les infraestructures necessàries per al funcionament òptim del procediment penal enlloc de despenalitzar faltes. Aquesta mesura simplement és un pedaç per a dissimular una gestió política ineficaç del Sistema Judicial, que a més a més pot respondre a una intencionalitat política de manllevar la tutela judicial efectiva a les persones o col·lectius que concorren faltes d'ordre públic en l'exercici del dret a manifestació.

En segon lloc aquesta modificació legislativa té una finalitat totalment dissuasòria en quan a l'ús de recursos contra les infraccions en matèria de Seguretat Ciutadana. La dilatació temporal de les impugnacions durant el procediment administratiu fins a arribar a la jurisdicció corresponent obliga al legislador a crear una via alternativa que agilitzi les resolucions. Aquesta via anomenada *pronto pago* permet la rebaixa del 50% de la sanció pecuniària quan es realitzi el pagament voluntari dins d'un període de temps estipulat. La condició indispensable per tal de poder accedir a aquesta via és el desistiment o renúncia a qualsevol acció o recurs contra la sanció.

²³ Calixto Rivero (30 gener 2015). *Diario Expansión*. Recuperat de: <http://www.expansion.com/2015/01/29/economia/1422564356.html>

En tercer lloc, aquesta reforma té una finalitat plenament recaptadora, tan amb l'aplicació del *pronto pago*, mitjançant el qual l'Administració s'assegura el pagament de la meitat de la sanció en un període curt de temps, desapareixent la incertesa de recaptació un cop finalitzat el procediment, com per l'augment de les quantitats de les sancions que arriben fins als 600.000€. Per tot això, es pot afirmar que l'exercici de la potestat sancionadora de l'Estat en matèria de seguretat, té com a finalitat (entre d'altres) omplir les arques de l'Estat mitjançant la sanció de conductes tipificades.

Per a finalitzar l'anàlisi de l'afectació del dret fonamental a la tutela judicial, m'agradaria profunditzar en el canvi d'enquadrament de la presumpció d'innocència que ha suposat la reforma de la Llei de Seguretat Ciutadana, tal com hem destacat anteriorment. Primerament és indispensable definir aquest concepte, per això ens fixarem en la sentència del Tribunal Constitucional STC 109/1986, de 24 de setembre²⁴ on estableix que la presumpció d'innocència és aquell dret recollit a l'art. 24.2 CE, que s'ha de projectar “*como límite de la potestad legislativa, como criterio condicionador de la interpretación de las normas vigentes y sobretudo como derecho subjetivo público del ciudadano, frente al poder*”. I per tant, aquest dret implica “*que toda condena debe ir precedida siempre de una actividad probatoria impidiendo la condena sin pruebas. (...) Significa, asimismo, que la carga de la actividad probatoria pesa sobre los acusadores y que no existe nunca carga del acusado sobre la prueba de su inocencia con no participación de los hechos*”²⁵. Per aquests motius dins de la doctrina processal penal la presumpció d'innocència determina la presumpció *iuris tantum* a favor del titular del dret, tal com també apunta Ovejero Puente (2006)²⁶. Per tant, dins del Sistema Judicial preval la presumpció d'innocència, descarregant la càrrega de la prova a la part contrària del titular del Dret.

Però que passa quan transformem les faltes penals en sancions administratives? Es

²⁴ TC (1ª), sentència núm. 109/1986 de 24 septiembre. RTC 1986\109

²⁶ Ovejero Puente. *Constitución y derecho a la presunción de inocencia* .

manté aquest dret en el procediment administratiu? Podem observar tan a l'antiga Llei de Seguretat Ciutadana LO 1/1992, com a la recent aprovada LO 4/2015, que en els procediments administratius les informacions aportades pels Agents d'Autoritat tenen un pes especial que no existeix en els procediments penals:

Art. 37: En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente Ley, las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieren presenciado los hechos, (...), constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles.

Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana

Artículo 19. 2. La aprehensión durante las diligencias procedentes de un delito o infracción administrativa se hará constar en el acta correspondiente, (...). El acta que se extienda gozará de presunción de veracidad de los hechos en ella consignados, salvo prueba en contrario.

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana

És a dir, en els procediments administratius, la càrrega de prova es trasllada a la part acusada, tenint l'interessat que demostrar la seva innocència envers a les informacions aportades per les autoritats. Les conseqüències d'aquesta pràctica emparada per la llei, són molt elevades pels ciutadans quan es dóna el fenomen que hem estudiat, és a dir, la despenalització de determinades conductes i la immediata (re)conversió en faltes administratives. En aquests supòsits desapareix la presumpció d'innocència de l'interessat en determinades accions i la substitueix per la presumpció de certesa administrativa. Això significa un pas de les garanties judicials a la garanties administratives, provocant una disminució de la protecció constitucional recollida a l'art. 24.2CE sobre tutela judicial efectiva. Per tant a mode de cloenda, podríem afirmar que amb la reforma de la Llei de Seguretat Ciutadana s'augmenta el poder probatori de l'Administració en detriment de la presumpció d'innocència dels ciutadans en determinades matèries que abans gaudien de protecció constitucional, afectant directament al dret fonamental a tutela

efectiva dels ciutadans.

5. Dret a la Llibertat d'Expressió i d'Informació

En aquesta segona part del treball, aprofundirem en un altre Dret Fonamental que trobem a l'art. 20 de la Constitució Espanyola: la llibertat d'expressió i d'informació. Si ens fixem bé en la redacció de l'article, podrem observar que en realitat es tracta d'un paquet de drets autònoms que tenen aspectes comuns, i que sovint es troben interrelacionats, però que el legislador ha optat per a individualitzar, amb la finalitat de posar de relleu que protegeixen objectes diferents. Aquests drets autònoms són la lliure producció literària, la llibertat de càtedra, la llibertat d'expressió i la lliure difusió i obtenció d'informació. En aquest estudi ens centrarem en els últims dos drets, donat que podem observar una vinculació directa amb la Llei de Seguretat Ciutadana com més endavant desenvoluparem. Abans d'això és indispensable fer un estudi i veure les vinculacions que tenen aquests dos drets entre sí, i el paper que juguen dins d'una societat democràtica.

En primer lloc, la llibertat d'expressió és aquell dret fonamental que trobem a l'art.20.1.a CE, que té per objecte la protecció de la lliure expressió i difusió de pensaments, idees, opinions, tan sigui de forma oral, com escrita, com per qualsevol altre mitjà de difusió. Rodríguez Montañés²⁷ (2012) destaca que la llibertat d'expressió és un dret humà universal bàsic vinculat a la dignitat humana essencial per a l'avançament del coneixement i per a la recerca de la veritat. També considera que és un instrument totalment necessari per a permetre la participació de tots els membres de la societat en la presa de decisions polítiques, element clau de la sobirania popular sobre la que es construeix la Constitució Espanyola. A més a més, aquesta llibertat també contribueix a mantenir l'equilibri entre les divisions de poder i el consens necessari per al correcte funcionament democràtic.

En canvi, la llibertat d'informació, empara la lliure comunicació i recepció

²⁷ Rodríguez Montañés. *Libertad de expresión, discurso extremo y delito: Una aproximación teórica a las fronteras del derecho penal.*

d'informació veraç a través de qualsevol mitjà de difusió, i el trobem recollit a l'art.20.1.d CE. D'entrada ja podem observar que un dels límits que imposa el legislador a aquest dret, és que la informació es fonamenti en fets que per la seva qualitat siguin aptes de ser demostrats, tals com podrien ser actes, esdeveniments, successos, dades, entre d'altres. Per aquest motiu la doctrina ha ampliat aquest dret i hi ha introduït la facultat de buscar i contrastar informacions, eina indispensable per tal d'assegurar la transmissió d'informació veritables.

Aquests drets gaudeixen de les diverses garanties constitucionals que ja hem vist en l'apartat d'introducció als Drets Fonamentals. Però, perquè aquest estan tant protegits pel legislador? Magdaleno Alegría (2006)²⁸ posa de relleu la importància que té la llibertat d'expressió i específicament la llibertat de premsa en el pluralisme polític, un dels valors superiors de l'ordenament jurídic que podem trobar juntament amb la llibertat, la justícia i la igualtat a l'article primer de la Constitució, sent aquesta la base d'un Estat social i democràtic de Dret. Aquest punt de vista, que també aplica el Tribunal Constitucional, s'anomena teoria democràtica-funcional i parteix de la concepció dels drets fonamentals des de la funció pública i política que se'ls atribueix. En aquest sentit Magdaleno Alegría exposa que *“los derechos fundamentales cobran su sentido desde su principal significación como factores constitutivos de un libre proceso de producción democrática del Estado y del proceso democrático de formación de voluntad política”*, sent el punt de partida del dret el procés polític democràtic.

Podem observar que tant el dret d'informació com el de llibertat d'expressió tenen una doble naturalesa, per una banda es tracta d'uns drets públics inherents als ciutadans, i per altre banda estan dotats d'una dimensió institucional tal com ha reiterat el Tribunal Constitucional en la seva jurisprudència, donat que reconeixen i garanteixen l'opinió pública lliure, la qual està lligada indissolublement al pluralisme polític.

²⁸ Magdaleno Alegría. *Los límites de las libertades de expresión e información en el Estado social y democrático de derecho.*

En quant a la limitació d'aquests drets, del qual és objecte aquest apartat del treball, hem de tenir en compte que el text constitucional és molt breu i poc desenvolupat, i que poques vegades estableix limitacions literals als drets fonamentals. En aquest cas concret, el mateix article 20.4 CE estableix que els límits són *“el respeto a los derechos reconocidos en este Título²⁹, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”*. Per aquest motiu traspasa aquesta tasca al legislador (art.53.1 CE) que mitjançant una Llei Orgànica ha de determinar la delimitació i limitació dels drets. Per tant el legislador ha d'interpretar i concretar quin és el contingut essencial del dret i desenvolupar-ne la legislació corresponent per a assegurar la protecció d'aquest, sent el Tribunal Constitucional l'encarregat en última instància d'examinar si el legislador compleix aquest deure constitucional (art.53.2 CE). En relació als drets que estem tractant, he considerat rellevant analitzar dues novetats que incorpora la Llei de Seguretat Ciutadana, els art. 36.23 i 37.4, per tal de comprovar si existeix alguna lesió a la llibertat d'informació o a la llibertat d'expressió.

5.1 Ús d'imatges o dades d'Agents de Seguretat

En primer lloc, m'agradaria centrar-me un dels supòsits que ha introduït aquesta nova llei que trobem a l'art. 36.23 de la LO 4/2015, que estableix que es consideraran faltes greus *“el uso no autorizado de imágenes o datos personales o datos profesionales de autoridades o miembros de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información”*. Com podem observar amb aquest article es pretén protegir als Cossos de Seguretat de la difusió d'imatges i dades en els mitjans de comunicació, fet molt lloable donat que totes les persones mereixen que es respecti el dret fonamental a l'honor i a la intimitat, que també recull el text constitucional. Però cal tenir en compte, que en el moment de la captació d'imatges, les forces de seguretat no actuen com a particulars, sinó que

²⁹ Fa referència al capítol II, secció I sobre drets fonamentals i llibertats públiques.

estan desenvolupant la funció pública que se'ls ha atribuït.

El Tribunal Constitucional ha admès en la STC 3/1997, de 13 de gener³⁰, que els límits a la llibertat d'expressió són molt més amplis quan es tracta de persones que, pel fet de dedicar-se a activitats públiques, estan exposades a un control més rigorós de les seves activitats que si es tractés de particulars sense projecció pública. L'ús d'aquestes informacions i en aquest cas l'ús de gravacions o imatges està justificat només quan aquestes informacions tinguin rellevància pública. En aquesta línia, Gabrerí Llobregat (2007)³¹ destaca que el desenvolupament de les llibertats recollides a l'art 20 han de tenir connexió amb assumptes d'interès general tant sigui per raons objectives, és a dir, per la rellevància pública de les informacions, com per raons subjectives, per la condició de càrrec o autoritat pública de la persona que hi intervé. Així ho contempla la Sentència del Tribunal Constitucional STS 148/2001, de 27 de juny:³²

“Las autoridades y funcionarios públicos, deben soportar, en su condición de tales, el que sus actuaciones en el ejercicio de sus cargos y funciones se vean sometidos al escrutinio de la opinión pública y, en consecuencia, a que no sólo se divulgue información sobre lo que digan o hagan al margen de las mismas, siempre que tengan una directa y evidente relación con el desempeño de sus cargos. (...)”

“Así pues, quienes tienen atribuido el ejercicio de funciones públicas, son personajes públicos en el sentido que su conducta, su imagen y sus opiniones pueden estar sometidas al escrutinio de los ciudadanos, los cuales tienen un interés legítimo, garantizado por el derecho de recibir información del art 20.1.d CE, a saber cómo se ejerce aquel poder en su nombre”

Com podem observar en aquesta sentència, el control de la correcció de les actuacions dels funcionaris públics en el desenvolupament de les seves tasques per part de la ciutadania, només es pot dur a terme si existeix un flux d'informacions veraces que contribueixi a formar una opinió pública, lliure i plural. Sense aquest

³⁰ TC (2ª), sentència núm. 3/1997 de 13 enero. RTC 1997\3

³¹ Garberí Llobregat. *Los procesos civiles de protección del honor, la intimidad y la propia imagen: frente a la libertad de expresión y el derecho a la información.*

³² TC (1ª), sentència núm. 148/2001 de 27 junio. RTC 2001\148

element, no es pot garantir l'existència d'un procés democràtic. En l'àmbit que estem tractant, el dels Cossos de Seguretat Pública, les seves actuacions tenen una rellevància especial, donat que es tracta de l'organisme encarregat d'assegurar l'ordre públic i de vetllar per la Seguretat Ciutadana, i també de garantir que existeixin les circumstàncies adequades per a que els ciutadans puguin exercir els seus drets fonamentals. Si les actuacions d'aquests cossos policials no s'ajusten al dret és essencial que aquest fet repercuteixi en l'opinió pública, ja que és la ciutadania la que atorga a aquest cos aquesta funció, i per tant, és la que te la legitimació d'exigir els canvis necessaris per tal d'aconseguir el correcte funcionament de l'òrgan. Per tots aquests motius, el Tribunal Constitucional, ha reiterat en la seva jurisprudència el valor preponderant de la llibertat d'informació en front als drets de la personalitat dels treballadors públics garantits per l'art. 18.1 CE³³.

Un cop ja coneixem el plantejament que fa el TC sobre aquesta matèria, crec necessari fer una puntualització sobre les situacions on el legislador creu que es legítim restringir el dret d'informació de la ciutadania, per tal de salvaguardar els drets d'imatge dels diferents Cossos de Seguretat. Aquestes les torbem definides a la Llei i consisteixen en totes aquelles ocasions on es posi en perill la seguretat personal dels agents o les seves famílies, les instal·lacions protegides o l'èxit de l'operació policial. Com podem veure clarament, aquests supòsits definits corresponen a situacions ambigües i molt generals que poden ser utilitzades de comodí per tal de justificar les sancions imposades. Cal recordar que al tractar-se d'una infracció greu estem parlant que la multa per la difusió d'imatges de cossos policials estaria situada en una forquilla d'entre 601 i 30.000€, quantitats molt elevades que poden desincentivar la filmació i denúncia de determinades actuacions policials no ajustades al dret, als mitjans de comunicació.

És imprescindible recordar que l'art. 20.2CE determina que no pot existir cap tipologia de censura prèvia en l'exercici de les llibertats comunicatives. El Tribunal

³³ TC (1ª), sentència núm. 214/1991 de 11 noviembre. RTC 1991\214

Constitucional defineix com a censura prèvia la intervenció preventiva dels poders públics per a prohibir o modular la publicació o emissió de missatges escrits o audiovisuals. A diferència de les dictadures on són comunes les formes de censura, les democràcies són molt més respectuoses amb les llibertats d'expressió, impedit de forma constitucional, com en el cas espanyol, que pugui existir aquesta censura prèvia, tot i que en certs casos es permeten alguns límits com per exemple en el cas de prohibició d'emissió de certs programes televisius en determinades franges horàries, amb la finalitat de protegir als menors. Aquest dret fonamental no significa que la llibertat d'expressió empari totes les publicacions i comunicacions sense cap mena d'impunitat, sinó que un cop publicades i emeses, l'òrgan jurisdiccional pertinent valorarà prèvia denúncia de les persones interessades, si el contingut és fals, erroni, contrari a la moral o si constitueix un delictes, com per exemple el cas de l'apologia al terrorisme o la injúria. En definitiva, la Constitució determina que no són necessàries cap mena d'autoritzacions prèvies per a investigar, comunicar i per rebre informació, tot i que un cop publicades les informacions poden ser censurades pels òrgans jurisdiccional. Aquests basaran la seva decisió en la ponderació dels drets fonamentals col·lisionats, tals com el dret a la informació veraç i el dret a la pròpia imatge, intimitat i honor de les persones afectades. Aquesta censura posterior a la publicació de la informació es basarà en els principis d'idoneïtat, necessitat i proporcionalitat que són els principis del dret sancionador.

En relació a la filmació d'Agents de Seguretat, existeix una Sentència del Jutjat d'Instrucció núm. 11 de Madrid, del 4 de març de 2014, que tracta precisament aquesta temàtica, tot resolvent un conflicte entre la Policia Municipal de Madrid i una ciutadana que havia gravat unes imatges de l'actuació policial durant un desnonament en aquest municipi. En el vídeo, que va ser admès com a prova concloent i sòlida, s'observa com l'agent de policia adverteix al càmera que no els gravi, i moments després aquest agent colpeja la càmera i requereix la identificació de les persones implicades. En aquesta sentència s'emfatitza que per a poder considerar la desobediència del càmera delictes contra la autoritat és imprescindible que les funcions que exerciti la autoritat siguin legítimes i conforme al dret, donat que de no donar-se aquesta situació es tractaria d'una extralimitació de les funcions

dels agents que no es trobaria emparada per la Llei.

En suma, como también afirma la citada SAP Madrid de 5 febrero 2009, “...cuando exista en los agentes de la autoridad una conducta irregular consistente en una notoria extralimitación al insultar, provocar y dirigirse con actitud amenazadora contra las personas a las que pretenden imponer un mandato o cuando emplean coacciones o malos tratos no determinantes de un propio estado de defensa (...), se produce una extralimitación, cuya consecuencia es la privación de la especial protección del Agente que le convierte en un mero particular”. Es decir, el exceso en la función, les hace salirse fuera de la esfera de protección del bien jurídico protegido, que no es otro que la función pública, pues lo que se protege no es el agente en sí, sino el ejercicio de la función pública y los fines a los que esta sirve por medio de la actuación de los agentes. (...) Además, la actuación del agente al apartar bruscamente la cámara, como gesto de desaprobación por el rechazo a la filmación de su imagen, supone un exceso en su comportamiento, abandonando las pautas de tacto, moderación y templanza que, a salvo de situaciones graves, se exigen y deben estar implícitas en el modo de desempeño de su función.³⁴

Per tant, en aquesta sentència queda molt clar que quan existeix extralimitació els agents implicats perden l'aura de protecció que els concedeix la legislació per la seva condició de funcionaris públics, és a dir en les situacions “*cuando el ejercicio de sus funciones públicas se impregna de excesos, abusos, extralimitaciones, ilegalidades, violencias innecesarias o actitud altanera y despectiva a los administrados, a los que se veja y escarnece*”. Segons aquest criteri jurisprudencial, la filmació d'aquest tipus d'actes no podria ser considerada il·legal, donat que es tractaria de la prova de la mala praxis dels agents de seguretat, un element totalment denunciuable i irrespectuós amb l'ordenament jurídic. En aquest cas, el jutge també pondera els diversos drets fonamentals en joc, i arriba a la conclusió que “*... el derecho a la propia imagen no es absoluto o incondicionado, de suerte que existen circunstancias que pueden determinar que la regla general conforme a la cual es al titular de este derecho a quien, en principio, corresponde decidir si permite o no la captación y difusión de su imagen por un tercero, ceda a favor de otros derechos o intereses constitucionalmente legítimos, lo que ocurrirá en los casos en los que exista un interés público en la captación o difusión de la imagen y*

³⁴ JI Madrid, núm.11, sentència de 6 marzo 2014. JUR 2014\115244

este interés público se considere constitucionalmente prevalente al interés de la persona en evitar la captación o difusión de su imagen”.

Per tant, sota el meu punt de vista i basant-me en la jurisprudència sobre aquest aspecte, considero que la prohibició d'ús d'imatges de membres dels Cossos de Seguretat durant l'exercici de les seves funcions que trobem a l'art 36.23 LOPSC és anticonstitucional donat que vulnera el dret fonamental a la llibertat de comunicació i recepció d'informació veraç. El legislador limita de forma desproporcionada aquest dret tenint en compte, per una banda, la prohibició de censura prèvia que ve determinada per l'art. 20.2 CE, i per altre, pels criteris jurisprudencials on es considera que té més pes la llibertat d'informació que la protecció de la intimitat i de l'honor dels agents, ja que aquesta informació és essencial per al correcte funcionament democràtic. Aquest tipus de prohibició de les llibertats informatives no correspon a un sistema plenament democràtic, sinó que acostuma a estar present a sistemes polítics de caire més autoritari que dificulten la expansió dels drets fonamentals..

Per a finalitzar aquest punt, m'agradaria introduir una reflexió pròpia sobre la finalitat última d'aquesta novetat a la Llei de Seguretat Ciutadana. Crec que aquesta restricció respon a un interès polític i al reclam dels Cossos de Seguretat per tal de netejar la seva imatge que s'ha vist greument perjudicada per la difusió de fotografies i gravacions a grans mitjans de comunicació. En aquestes imatges és habitual l'ús de violència per part del cos policial durant els desallotjaments de les manifestacions i d'altres actes de protesta duts a terme en els últims anys. Aquest fet ha contribuït a qüestionar si l'estratègia política davant de grans manifestacions és l'adequada i ha posat en dubte la proporcionalitat de les accions, creant (encara més) desafecció política entre els ciutadans. Cal destacar que a Espanya ens trobem en un context de crispació política on les manifestacions han sigut una eina freqüent dels ciutadans per tal de mostrar el seu rebuig a determinades polítiques o al reclam de modificacions legislatives, i que l'ús de violència policial s'ha tornat una pràctica recurrent fet que ha contribuït a augmentar encara més la crispació. Sembla que la lògica del legislador respon a que si no es visualitza la violència als mitjans de comunicació serà com si no existissin aquestes pràctiques tan impopulars per a

la part de la població que no participa a les mobilitzacions ciutadanes. Crec fermament que si els Cossos de Seguretat tinguessin una major formació sobre quines actuacions s'ajusten al dret³⁵ i les dugessin a terme evitant la extralimitació de les seves potestats, no existiria cap conflicte en la filmació d'imatges donat que si algun acte de violència es produís per part de la ciutadania podrien utilitzar-les de prova per a demostrar la correcció de la seva actuació davant dels tribunals.

5.2 Faltes de respecte i consideració cap a un Agent de Seguretat

En aquest segon apartat m'agradaria centrar-me un dels supòsits que s'han despenalitzat³⁶ i que ara trobem a l'art. 37.4 LOPSC, on literalment es consideren faltes lleus "*las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de seguridad*". Aquestes accions es troben sancionades amb una multa de 100 fins a 600 euros. A primera vista, podem observar que existeix un xoc de drets fonamentals, per una banda la llibertat d'expressió del ciutadà i per altra el dret a l'honor de l'Agent. A continuació intentarem desgranar quin dels dos drets preval en aquest context determinat.

En relació en aquest aspecte, Rodríguez Montañés³⁷ destaca que totes les societats democràtiques, tot i el compromís general amb la llibertat d'expressió, han reprimat

³⁵ TS (Sala de lo Penal), sentència de 15 octubre 1990: "*que se ajusten, a las normas legales reguladoras de la actividad de que se trate, que procedan con tacto, prudencia y discreción, que no recurran al empleo de palabras soeces e inciviles, y que su actuación exenta de toda violencia y de toda brutalidad, se singularice por la mesura, el comedimiento, y la ausencia de excesos o abusos, que deben caracterizar el ejercicio de las funciones públicas, de tal modo que si, las Autoridades, sus agentes, o los funcionarios públicos, no se ajustan, en su actuación, a lo dispuesto en las leyes, si se extralimitan o proceden de modo abusivo, bastardeando el ejercicio de sus funciones, con violencias, malos modales, o empleo de palabras soeces, ello determinará, irremisiblemente que, tales sujetos, queden desasistidos de la especial protección de la que, de ordinario, gozan, experimentado una degradación a la condición de particulares, debiendo calificarse el comportamiento de los administrados que les repliquen con violencia verbal o con vías de hecho, del modo ordinario y general, sin que sean juzgados como reos de delitos de atentado*"

³⁶ Fa referència al procediment que ja s'ha tractat en l'apartat núm.4 sobre el DF a la Seguretat Jurídica, on s'han traslladat determinats supòsits que es trobaven penalitzats al CP a la nova LOPSC. La prohibició de filmació es trobava a l'art.634CP.

³⁷ Rodríguez Montañés. *Libertad de expresión, discurso extremo y delito: Una aproximación teórica a las fronteras del derecho penal.*

reiteradament aquest dret fonamental “*en nombre de la seguridad, del mantenimiento del orden público y de la protección de la sociedad frente a los riesgos o amenazas derivados del discurso*”. Segons aquesta autora, si s’accepta el límit al simple discurs o a la discussió lliure sobre qualsevol matèria, el principi general de llibertat d’expressió es distorsiona per complet, donat que l’excepció que en principi és el límit es converteix en regla i destrueix, per tant, el sistema de lliure expressió.

Però quin són els límits de la llibertat d’expressió? A diferència de la Llibertat d’Informació, les idees, opinions i sentiments que expressen les persones no tenen perquè basar-se en fets demostrables, sinó que són fruit dels raonaments que han desenvolupat els individus arran de les seves experiències vitals. Per tant trobaríem que el límit d’aquest dret és l’ús d’expressions injurioses i vexatòries que poden contribuir a la lesió d’altres drets fonamentals com per exemple el Dret Fonamental a l’Honor (art. 18 CE), com ja hem expressat anteriorment. Tot i que les persones que tenen projecció pública estan més exposades a crítiques, aquest límit de paraules lesives i injurioses es manté, com ha expressat el TC a la STC 3/1997 de 3 de gener, on s’afirma “*es claro que no puede estar amparado por la libertad de expresión quien, al criticar una determinada conducta, emplea expresiones que resultan lesivas para el honor de la persona que es objeto de la crítica, aun cuando ésta tenga un carácter público, pues tal carácter no le priva de ser titular del derecho al honor que el art. 18.1 CE garantiza*”. Per tant, basant-nos en la jurisprudència podríem afirmar que existeix una lògica constitucional a l’hora de prohibir els insults cap als membres dels Cossos de Seguretat.

Des del meu punt de vista, el conflicte neix quan ens fixem en la segona part de l’article, on fa referència a les faltes de consideració contra els agents. Però què es considera falta de consideració? El legislador no incorpora cap llistat ni cap indicació sobre quines accions creu que estarien incloses en aquest supòsit, per tant, el concepte de falta de consideració és un concepte jurídic indeterminat bastant ambigu i, sobretot, molt subjectiu. Aquesta disposició no és nova, sinó que es tracta d’aquells articles que abans trobàvem al Codi Penal (art. 634 CP) i que amb l’última modificació s’han incorporat a la Llei de Seguretat Ciutadana. La

diferència rau en que fins a la modificació, aquesta tipologia de sancions s'esclarien en un procés penal on un jutge imparcial decidia si les accions comeses pels ciutadans consistien en faltes de consideració o no, en canvi, amb la despenalització és la pròpia administració la que fa aquesta consideració, obrint un (probablement llarg) procés administratiu fins a arribar a la jurisdicció corresponent. En aquesta línia és interessant el punt de vista de Montserrat Caballol Angrill³⁸:

L'article 25.1³⁹ imposa a la llei la prèvia determinació de les "accions o omissions" que en concret constitueixen "infracció administrativa". Això fa que es vegi interrompuda la tendència que existia abans de la promulgació de la Constitució respecte a la tipificació de conductes sancionables mitjançant la utilització de clàusules obertes que vulneraven el principi de tipicitat⁴⁰. Com expressà Prieto Sanchís, "las infracciones administrativas han de estar suficientemente tipificadas por la Ley, describiéndose con todo detalle cada uno de los elementos de la conducta, con exclusión de fórmulas abiertas y cláusulas analógicas".

Per tant, és imprescindible que les infraccions administratives estiguin tipificades de forma concreta, potser més incús que les faltes del Codi Penal on al cap i a la fi un jutge objectiu interpreta la llei i determina la culpabilitat del acusat. És necessari que el legislador eviti clàusules obertes que puguin arribar a vulnerar el principi de seguretat jurídica del que ja hem parlat al primer bloc. La Constitució Espanyola del 1978 fa aquest mandat per tal d'evitar, com comentava Caballol Angrill, els excessos que històricament havia comès l'Administració en matèria sancionadora en imposar de forma arbitrària i gairebé sense garanties per a l'administrat, sancions, sobretot en el camp de l'ordre públic.

El concepte falta de consideració és tant subjectiu que al no existir una tipificació de conductes que produeixin aquesta lesió a l'honor dels policies, crea inseguretat jurídica per als ciutadans. A més a més, el problema és doble, donat que al

³⁸ Caballol Angrill. *El reconeixement constitucional de la potestat sancionadora de l'Administració. Límits establerts en l'article 25.1 de la Constitució.*

³⁹ Art. 25.1CE: *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.*

⁴⁰ El principi de tipicitat és un dels principis que regeix la potestat sancionadora tant penal com de l'Administració, que exigeix que les conductes sancionables estiguin determinades normativa-ment de forma suficient.

despenalitzar aquestes conductes i introduir-les al sistema sancionador de l'Administració, els ciutadans perden l'objectivitat del sistema judicial, deixant la imposició de les sancions en mans de l'Administració que adquireix la funció de jutge i part a la vegada, sent una entitat clarament subjectiva. També cal recordar, que al introduir aquesta infracció la Llei de Seguretat Ciutadana i per tant al procés administratiu es trasllada la càrrega de la prova al ciutadà, tenint aquesta una dificultat notable. Per aquest motiu, recollint tot el que s'ha dit en aquest apartat, considero que l'art. 37.4 LOPSC no és constitucional donat que limita els drets fonamentals a la llibertat d'expressió i a la tutela judicial efectiva, i també el principi de tipicitat que regeix el nostre ordenament jurídic. Considero que una major concreció seria necessària per evitar la incertesa del concepte "faltes de consideració", que està obert a la interpretació de l'Administració tot disminuint les garanties dels ciutadans.

6. Dret de Reunió i Manifestació

La nova Llei de Seguretat Ciutadana introdueix canvis en relació al dret de reunió i manifestació, tipificant noves conductes punibles que el legislador considera que representen un exercici extralimitat d'aquest dret però que no són constitutives de delictes, per tant el legislador creu que el poder sancionador de l'Administració la via adequada per a frenar aquestes actuacions. De fet, la delimitació d'aquest dret que fa aquesta llei, ha estat un dels punts més criticats de la reforma, ja que la majoria d'agents socials espanyols han trobat desproporcionada, tal com hem avançat a l'apartat 1.2 d'aquest mateix treball. En aquesta línia, des de la ONU també s'han mostrat crítics amb les modificacions, ja que consideren que aquesta Llei “*vulnera la propia esencia del derecho de manifestación pacífica, pues penaliza una amplia gama de actos y conductas esenciales para el ejercicio de este derecho fundamental, limitando marcadamente el ejercicio del mismo*”⁴¹, mostrant també preocupació pel fet que aquesta reforma pugui ser un acte de resposta del Govern i del poder legislatiu a les nombroses manifestacions que s'han dut a terme a Espanya els últims anys. Abans d'analitzar les modificacions que introdueix la Llei 4/2015, és necessari fer un petit anàlisi del dret de reunió i manifestació, per tal d'observar què empara, quin són els seus límits i quina és la perspectiva del Tribunal Constitucional al respecte.

El dret de reunió es troba recollit a l'art.21 de la Constitució Espanyola dins de l'apartat de drets fonamentals, i es desenvolupa a la LO 9/1983⁴², de 15 de juliol. Tal com destaquen Ruiz Piñero y Saiz Fernández (2010)⁴³, la doctrina ha assenyalat que l'article 21 empara diverses classes de reunió, tals com la reunió (en sí), la manifestació i la concentració, sent aquestes dues últimes les més afectades per la modificació legislativa. Segons aquests autors el dret de reunió es configura com un dret del que participen elements de llibertat d'expressió i del dret

⁴¹ Andrea Sánchez (23 febrer 2015). *Infolibre*. Recuperat de: http://www.infolibre.es/noticias/politica/2015/02/23/la_onu_rechaza_ley_seguridad_ciudadana_reforma_del_codigo_penal_reforma_antiterrorista_28781_1012.html

⁴² Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, BOE-A-1983-19946 (1983)

⁴³ Ruiz Piñero, Saiz Fernández. *El Derecho de Reunión y Manifestación. Análisis Doctrinal y Jurisprudencial*.

d'associació, de forma que es podria definir com a aquella manifestació col·lectiva de la llibertat d'expressió exercitada a través d'una associació transitòria de persones. Per tant, per a gaudir d'aquesta protecció constitucional és necessari que concorrin els següents elements: cal que es tracti d'una agrupació de més de 20 persones, en un moment prefixat, amb una duració determinada i amb l'expressió d'unes determinades idees, amb freqüència aquestes reunions tenen finalitats reivindicatives. De no donar-se aquestes condicions estaríem davant de simples aglomeracions de persones. Cal destacar que el dret de reunió també té una forta vinculació amb altres drets fonamentals com la participació política, les llibertats sindicals o el dret a vaga.

6.1 Els límits al Dret de Reunió i Manifestació

La Constitució de 1978 recull que cap reunió estarà sotmesa al règim d'autorització prèvia de l'Administració, això és degut a que el legislador considera essencial que els ciutadans puguin exercir aquest dret sense la intervenció de l'Estat. Aquesta decisió legislativa neix per tal de contrarestar la legislació franquista on el dret de reunió estava severament restringit, i per tal de crear les bases d'una societat democràtica. Tot i que no sigui necessari demanar permís per exercir aquest dret, l'art. 8 LO 9/1983 estableix que en determinades circumstàncies com per exemple les reunions i manifestacions en llocs de trànsit públic caldrà realitzar una comunicació a l'autoritat governativa. La resolució de la qual podrà introduir modificacions, restriccions i, inclús, la prohibició de la reunió quan es fonamenti en la impossibilitat de mantindre l'ordre públic per part de la Administració o quan es consideri que aquesta té condició d'il·lícita. La lògica d'aquest article rau en que aquestes reunions poden causar problemes de circulació viària o necessitar de mesures preventives per tal de garantir la seguretat de les persones implicades, per exemple, amb la presència d'ambulàncies o amb talls de circulació dels carrers afectats pel recorregut d'aquestes. Depenent de l'envergadura de la manifestació, l'Administració necessita preparar-se i organitzar-se per tal de poder actuar amb rapidesa en cas de problemes de seguretat ciutadana. Per aquests motius, serà necessari fer una comunicació per escrit a la autoritat governativa corresponent per part dels organitzadors o promotors de la manifestació, amb una antelació mínima

de deu i màxima de trenta dies naturals. Com que aquesta antelació pot suposar un límit excessiu a aquest dret, la disposició també recull una via alternativa, quan existeixin causes extraordinàries que justifiquin la convocatòria de la manifestació. En aquest segon supòsit, la comunicació s'haurà de fer amb una antelació mínima de 24 hores. Tal com reconeix el Tribunal Constitucional en la sentència STC 36/1982, de 16 de juny.

“El incumplimiento del plazo de preaviso como auténtica condición o presupuesto para la utilización constitucional del derecho de reunión, puede conducir a la prohibición de éste por la autoridad gubernativa, puesto que el único derecho que derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el art. 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad; prohibición que está implícita dentro de la posible alteración de orden público, porque impide a la Administración ejercer la finalidad preventiva que tiene encomendada, al no tener a su alcance el necesario y exclusivo medio legal para ponderar o valorar si el posterior ejercicio del derecho repercutiría en la seguridad ciudadana”.

D'aquesta manera, el Tribunal Constitucional posa de relleu el primer dels límits del dret a reunió i manifestació, ja que igual que els altres drets fonamentals, no es tracta d'un dret absolut i il·limitat. Per tant, aquelles reunions a les vies públiques que no s'hagin comunicat amb l'antelació necessària tindran la consideració d'il·lícites i s'exposen a l'obligació de dissolució o suspensió per part de les Forces de Seguretat. Ara bé, per a que es produeixi aquest efecte cal que la resolució administrativa estigui motivada, donat que *“para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución.”*, tal i com assenyala la

STC 195/2003, de 27 d'octubre⁴⁴.

Un altre límit al dret de reunió els trobem al mateix art. 21 CE⁴⁵, on literalment expressa que es reconeix el dret quan es tracti d'una reunió pacífica i sense armes, sent motiu de prohibició l'alteració de l'ordre públic quan impliqui perill per a les persones o béns. Començarem analitzant el concepte de reunió pacífica, element fonamental per a la determinació de la legalitat de l'exercici del dret. Ruiz Piñeiro i Saiz Fernández destaquen en la mateixa obra, que es considera reunió pacífica aquella que no tingui per finalitat la comissió d'actes violents o bé, aquella on els actes de violència no siguin significatius. És a dir, *“una reunión no pierde la consideración de pacífica por el hecho de que se produzcan actos aislados de violencia por un número reducido de participantes o simplemente se produzcan simples algarabías inevitables en aglomeraciones multitudinarias”*. Per aquest motiu posen en rellevància que per a considerar una reunió no pacífica cal que els actes de violència els produeixin un nombre notable de participants. En quant a la obligació de “sense armes” que imposa l'art.21CE, destaquen aquests autors que per arma no es pot considerar qualsevol objecte susceptible de causar danys, donat que pocs objectes escaparien a aquesta definició i per tant, s'estaria restringint excessivament el dret de reunió, sinó que s'ha de considerar per armes aquells objectes que el seu ús normal sigui atacar a un altre o defensar-se, tals com pistoles, navalles, estaques, etc. A l'hora de considerar una reunió “armada” i per tant il·lícita, cal que el nombre de persones armades sigui significatiu i que formin part de la reunió, de no ser així no es podrà extrapolar que la reunió té aquesta consideració. De totes maneres, la mateixa Llei de Seguretat Ciutadana al seu art.17, autoritza als Agents de Seguretat a sostreure de forma preventiva els instruments susceptibles de ser utilitzats per a accions il·legals per tal d'assegurar que la reunió sigui pacífica i no armada.

6.2 Potestats dels Poders Públics

⁴⁴ TC (1ª), sentència núm. 195/2003 de 27 octubre. RTC 2003\195

⁴⁵ Article 21 CE: *1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.*

Un cop introduït el dret de manifestació, és el moment de començar a analitzar quins aspectes de la LO 4/2015 hi incideixen i si aquests comporten una limitació excessiva al legítim dret dels ciutadans. Primerament ens fixarem en l'article 3⁴⁶ on s'estableixen les finalitats de la Llei de Seguretat Ciutadana, que són a grans trets, protegir el lliure exercici dels drets fonamentals, garantir el normal funcionament de les institucions i dels serveis bàsics per a la comunitat, preservar la seguretat, la pau ciutadana, i l'ús pacífic de les vies públiques. Tots aquests aspectes es troben estretament lligats amb el dret de manifestació, com veurem més endavant amb les sancions que la pròpia llei estableix.

A continuació el legislador determina els principis que han de regir en les actuacions de les autoritats i Cossos de Seguretat a l'hora d'aplicar les disposicions d'aquesta llei, sent aquests els principis de legalitat, igualtat de tracte i no discriminació, oportunitat, proporcionalitat, eficàcia, eficiència i responsabilitat. Sobretot remarca que les actuacions dels Cossos de Seguretat i el règim sancionador s'hauran d'interpretar i aplicar-se de la manera més favorable a la plena efectivitat de drets fonamentals, en especial, dels drets de reunió i manifestació o les llibertats d'expressió i informació. D'aquesta manera, el legislador estableix l'òptica des de la qual s'ha d'interpretar el conjunt de disposicions de la Llei de Seguretat Ciutadana.

En quant a les actuacions de les Forces de Seguretat, el legislador dedica un article sencer a especificar quines mesures es poden prendre per tal d'assegurar la protecció del dret de reunió i del manteniment i restabliment de la Seguretat

⁴⁶ Article 3 LO 4/2015: *Constituyen los fines de esta Ley y de la acción de los poderes públicos en su ámbito de aplicación: a) La protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico. b) La garantía del normal funcionamiento de las instituciones. c) La preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas. d) El respeto a las Leyes, a la paz y a la seguridad ciudadana en el ejercicio de los derechos y libertades. e) La protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección. f) La pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público. g) La garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad. h) La prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas directamente relacionadas con los fines indicados en los párrafos anteriores y la sanción de las de esta naturaleza tipificadas en esta Ley. i) La transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana.*

Ciudadana. D'una banda l'art. 23 LO 4/2015 autoritza als Cossos Policials a adoptar les mesures necessàries per tal de protegir el bé jurídic, fent referència al seguit d'actuacions que es troben dins del mateix títol III. Aquestes són la identificació de persones, la restricció del trànsit, els controls a les vies públiques, els registres corporals externs així com l'ús de videocàmeres. Aquestes actuacions destinades a mantenir l'ordre públic, es podran dur a terme quan es compleixin els requisits particulars que contempla la Llei i sempre amb els criteris de proporcionalitat, oportunitat i no discriminació, que ja hem comentat. Per altre banda, aquest article concret introdueix la potestat de dissoldre les manifestacions, quan l'autoritat governativa així ho requereixi. Per a saber en quins casos concrets es considerarà legítima la suspensió i posterior dissolució, el legislador ens remet a l'art. 5 de la LO 9/1983, on es fixen quatre supòsits de suspensió. Aquests són quan es consideri que es tracta de reunions il·lícites, un dels límits que ja hem comentat anteriorment, quan es produeixin alteracions d'ordre públic que comportin perill per a persones i béns, quan els assistents portin uniformes paramilitars i, per últim, quan estiguin organitzades per membres de les Forces Armades i infringeixin les limitacions pròpies d'aquest col·lectiu que trobem a la Llei Orgànica 9/2011⁴⁷ de drets i deures dels membres de les Forces Armades. En aquestes circumstàncies, la Policia tindrà la potestat de dissoldre la manifestació però el legislador conclou que sempre haurà de constituir l'últim recurs. Per a poder dur a terme aquesta acció serà necessari que els Cossos de Seguretat avisin a les persones afectades, inclús de forma verbal, tal com recull l'art. 23.3 LO 4/2015. Tot i aquesta disposició, el legislador inclou un procediment alternatiu en determinats casos on es produeixin una alteració de la seguretat ciutadana amb armes, artefactes explosius o "*objetos contundentes o de cualquier modo peligrosos*", eximint de la obligació de previ avís a l'hora de dissoldre la manifestació o retirar els vehicles i obstacles.

6.3 Les infraccions

⁴⁷ Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, BOE-A-2011-12961

Un cop introduïts aquests aspectes, entrarem a analitzar dues de les principals infraccions previstes per la Llei de Seguretat Ciutadana que afecten al dret de manifestació i de reunió. Aquesta llei estipula varies sancions a conductes habituals en les manifestacions, però ens centrarem en els articles 35.1 i 36.2, donat que aquests representen una novetat en comparació a la LO 1/1992, a més a més de resultar disposicions força restrictives, tal com veurem a continuació.

Artículo 35. Son infracciones muy graves:

1. Las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de éstas, incluido su sobrevuelo, cuando, en cualquiera de estos supuestos, se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas.

Podem observar que es consideraran infraccions molt greus les reunions o manifestacions no comunicades en infraestructures on es prestin serveis bàsics per a la comunitat. Aquesta afirmació tant contundent pot generar dubtes, donat que el concepte “serveis bàsics” es pot interpretar de manera subjectiva. Per aquest motiu, el legislador especifica en la Disposició Addicional 6^a que tindran aquesta consideració les centrals nuclears, les petroquímiques i refineries; també la tindran els ports, aeroports i altres infraestructures de transports; així com els serveis de subministrament d'aigua, gas i electricitat; i per últim les infraestructures de telecomunicacions. Per tant, les reunions i manifestacions en aquestes infraestructures o a les seves proximitats representen una infracció molt greu, sancionada amb una multa d'entre 30.001€ i 600.000€, quantitat molt elevada amb una finalitat plenament dissuasòria. La duresa d'aquesta sanció obliga a analitzar molt cautelosament el contingut de l'article, ja que és imprescindible concretar quines conductes estan tipificades.

En primer lloc analitzarem el concepte “*inmediaciones*”, clarament es pot observar que es tracta d'un concepte molt difús i general. Podem comprendre la lògica del legislador que pretén protegir les instal·lacions on es prestin serveis bàsics, però negar el dret a manifestació als voltants d'aquestes és desmesurat, donat que aquesta manifestació pot no pertorbar el correcte funcionament de les instal·lacions.

A més a més, tampoc s'especifica fins a quina distància es consideraran les *immediaciones* deixant a mercè de l'Administració aquesta valoració. El perill de les inconcrecions legislatives, des del meu punt de vista, és que obren la porta a una interpretació expansiva dels conceptes que poden arribar a lesionar els drets fonamentals en joc.

La visió global d'aquesta prohibició desprèn una gran desproporcionalitat en la limitació del legítim dret de reunió, castigant molt durament conductes desdibuixades que creen inseguretats jurídiques donada la manca de concreció del legislador. A més a més, també és qüestionable que el legislador prohibeixi certes localitzacions per a la convocatòria de manifestacions ja que l'art. 21CE no estipula aquest tipus de limitació. Prohibir la localització d'una manifestació davant d'una central elèctrica (i proposar una altra localització) desvia la intenció dels convocants els quals pretén difondre un missatge relacionat amb la indústria o tenir una repercussió concreta i per tant, desvirtua el dret de reunió d'aquests. En aquesta línia, la STC 124/2005, de 23 de maig⁴⁸, recorda que *“la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y su carácter de elementos esenciales del Ordenamiento jurídico imponen a los poderes públicos la obligación de tener presente su contenido constitucional, impidiendo reacciones que supongan un sacrificio innecesario o desproporcionado o tengan un efecto disuador o desalentador de su ejercicio. Por ello, si el poder público prescinde de la circunstancia de que está en juego un derecho fundamental y se incluyen entre los supuestos sancionables conductas que inequívocamente han de ser calificadas como pertenecientes al ámbito objetivo de ejercicio del mismo, se vulnera este derecho”*.

Per tots aquests motius exposats considero que l'art. 35.1 de la Llei de Seguretat Ciutadana vulnera el dret de reunió ja que trenca el principi de proporcionalitat necessari a l'hora d'imposar limitacions a l'exercici dels drets fonamentals. Això és degut a que penalitza de forma excessiva determinades manifestacions davant de les indústries energètiques, indústries que són susceptibles a ser qüestionades per la ciutadania per la seva incidència real a la societat. Per tant, prohibir aquestes

⁴⁸ TC (1ª), sentència núm. 124/2005 de 23 mayo. RTC 2005\124

manifestacions seria negar el dret d'expressió de la ciutadania davant algunes de les empreses més poderoses del país, oferint-los així un blindatge davant la protesta ciutadana. Aquesta llibertat d'expressió és imprescindible per mantenir el procés democràtic que fonamenta les bases de l'Estat Espanyol.

Artículo 36. Son infracciones graves:

2. La perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal.

Una altre de les novetats que introdueix la LO 4/2015, i que és cabdal analitzar, és l'art 36.2. Aquest article sanciona la pertorbació de la seguretat ciutadana mitjançant reunions o manifestacions davant de les seus de les diferents assemblees legislatives, establint una multa d'entre 601 a 30.000€ per als organitzadors. D'aquesta manera es transformen totalment les sancions que incloïa l'antiga Llei de Seguretat Ciutadana LO 1/1992, que tant sols considerava infracció greu la celebració de reunions en llocs de trànsit públic quan no s'hagués comunicat ni amb l'antelació necessària, ni en la forma exigida en la LO 9/1983 que regula el dret a reunió, i també, quan no s'haguessin seguit les indicacions de dissolució o modificació de data, lloc o itinerari proposat per l'Administració.

Primer de tot el legislador especifica que és punible la "pertorbació greu" de la seguretat ciutadana. Altre cop ens trobem en un concepte poc precís i interpretable, sent necessari tornar a la definició de seguretat ciutadana que ja hem tractat en el tema introductori. Segons el preàmbul d'aquesta llei, la seguretat ciutadana és "*la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía*". Per tant aquest article sanciona aquelles accions que no permetin a la ciutadania gaudir de forma plena dels drets fonamentals, i en aquest cas estaríem parlant del dret a reunió pacífica i sense armes que garanteix l'art. 21.1 CE, el dret a la participació en assumptes públics de l'art. 23CE, així com el dret a la seguretat que estableix l'art.17 CE. Per tant, les alteracions a l'ordre públic seran el límit que

determinarà si les accions produïdes a les reunions i manifestacions a la via pública poden ser objecte de sanció.

En segon lloc, la novetat més rellevant és la especificació d'una localització concreta de les reunions, ja que l'article considera que seran punibles les accions pertorbadores de l'ordre públic (incloent la falta de preavís) quan es produeixin davant del Congrés de Diputats o qualsevol de les altres assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes. Com ja hem vist en l'anàlisi de l'art.35.1 de la LO 4/2015, les assemblees legislatives no formen part del que el legislador considera infraestructures on es presten serveis bàsics per a la comunitat, però tot i així, es pretén que tinguin una protecció especial. Probablement aquesta és la resposta legislativa al seguit de manifestacions multitudinàries que s'han fet durant els últims anys davant d'aquests edificis i la finalitat és que no es visualitzin imatges de protesta davant de la seu del poder legislatiu, per tal que aquestes no tinguin tanta magnitud ni tanta repercussió mediàtica. Però pot el legislador simplement prohibir aquestes localitzacions, sense afectar al legítim dret de reunió i manifestació dels ciutadans? Per tal de donar resposta a aquesta pregunta és necessari acudir altre cop a la jurisprudència del Tribunal Constitucional, òrgan que determina les limitacions dels drets fonamentals. Trobem a la STC 66/1995, de 8 de maig⁴⁹, un pronunciament sobre la localització de les reunions i manifestacions, i la potestat de l'Administració per a modificar-la o prohibir-la:

Por ejemplo, respecto a las alteraciones relativas al lugar de concentración o manifestación, la autoridad gubernativa deberá tener presente que este elemento objetivo configurador del derecho de reunión tiene en la práctica un relieve fundamental, ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho. En realidad, en ciertos tipos de concentraciones el lugar de celebración es para los organizadores la condición necesaria para poder ejercer su derecho de reunión en lugares de tránsito público, puesto que del espacio físico en el que se desenvuelve la reunión depende que el mensaje que se quiere transmitir llegue directamente a sus destinatarios principales. Esto acontece, por ejemplo, en los supuestos en los que los reunidos

⁴⁹ TC (2ª), sentencia núm. 66/1995 de 8 mayo. RTC 1995\66

pretenden hacer llegar sus opiniones o sus reivindicaciones, no sólo a la opinión pública en general o a los medios de comunicación, sino muy particularmente a determinadas entidades o, mejor, a determinadas personas que ocupan cargos en las mismas. La posibilidad de realizar la concentración en un lugar próximo a la sede de las entidades afectadas y en un horario de trabajo se convierte, en estos casos, en factores determinantes a la hora de ejercer el derecho de reunión.

Podem veure que la doctrina constitucional considera fonamental l'emplaçament per tal que els organitzadors puguin exercir de forma efectiva l'exercici d'aquest dret, donat que permet que el missatge arribi als seus destinataris principals, tant sigui el públic en general com determinades entitats. Per tant, si el destinatari del missatge és el legislador la lògica és que aquestes manifestacions es puguin dur a terme a les proximitats d'aquests edificis públics. Aquesta sentència ni tan sols contempla la possibilitat de prohibició per llei de determinats emplaçaments, sinó que especifica quina ha de ser la resposta de l'Administració quan aquesta consideri la impossibilitat de dur a terme una reunió o manifestació en un determinat lloc per la possible alteració de l'ordre públic, obligant-la a oferir llocs alternatius on es garanteixi la repercussió que pretenien aconseguir els organitzadors⁵⁰. Per tant prohibir per llei l'emplaçament d'aquestes manifestacions, sense tenir en compte les circumstàncies particulars de cada cas que han de motivar la resolució de l'Administració, és una extralimitació de la potestat del legislador de proposar modificacions o prohibicions de les reunions i manifestacions. A més a més, el mateix article 35.1 especifica que no serà necessari que les corts estiguin reunides, per tant en cap cas es pot al·ludir al correcte funcionament de les institucions públiques que proclama com a finalitat de la Llei a l'art.3.

Des del meu punt de vista, aquest article (36.2 LO 4/2015) vulnera de forma clara el lliure exercici dels drets de reunió i manifestació davant les institucions públiques, donat que limita i castiga de forma exagerada aquesta forma d'expressió de la ciutadania amb multes desorbitades de fins a 30.000€. Tenint en compte el

⁵⁰ STC 66/1995, e 5 de maig: “*el lugar propuesto debe tener suficiente tránsito público como para garantizar la publicidad que constituye uno de los elementos esenciales del contenido del derecho, sino que ese lugar debe garantizar una repercusión pública -en número y características de los destinatarios, es decir, de quienes pueden tener noticia de la reunión, incluidos los medios de comunicación- que se aproxime al máximo a la que pretendan alcanzar los promotores en el lugar por ellos programado*”

gran nombre real de concentracions davant les assemblees legislatives que es donen en el context espanyol actual, la finalitat de la norma és totalment dissuasòria i, probablement, recaptatòria, perjudicant especialment aquelles reunions espontànies davant les corts que responen a l'actuació del poder legislador. Prohibir aquests emplaçaments desvirtuaria del tot les finalitats dels convocants que en aquest cas pretendrien llençar un missatge al poder legislatiu, i per tant s'estaria excedint en la restricció del dret de reunió i manifestació

6.4 La reincidència

Per acabar el bloc dels Drets Fonamentals de reunió i manifestació, analitzarem una altre de les novetats que introdueix la LO 4/2015, que és la penalització a la reincidència de comissió d'infraccions, però per aconseguir aquest objectiu serà necessari veure el nou sistema d'imposició de sancions que determina el legislador. L'antiga Llei de Seguretat Ciutadana determinava que existien tres tipologies de sancions: les molt greus, les greus, i les lleus, i en funció d'això establia diferents sancions pecuniàries tot determinant les quantitats mínimes i les màximes. D'aquesta manera la multa s'establia depenent la gravetat i el criteri de l'administració. Amb el canvi legislatiu s'ha perfilat molt més l'enquadrament d'aquestes sancions, donat que s'han introduït tres trams monetaris que precisen la quantitat de la multa. Aquests es diuen grau mínim, grau mig i grau màxims i els trobem especificat a l'art 33 LO 4/2015. El legislador estableix que d'ofici la comissió d'una infracció determinarà el grau mínim dins de la corresponent categoria, però quan es determini concurrència amb una alguna de les següents circumstàncies s'aplicarà el grau mig directament. Aquestes circumstàncies són la reincidència, l'ús de la violència per a cometre la infracció, l'execució dels fets amb la cara tapada (dificultant la identificació), o l'ús de menors d'edat o persones discapacitades per a cometre la infracció. D'aquesta manera, s'accedirà al grau mig *“por la comisión en el término de dos años de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa”*. Per tal de poder apreciar aquesta reincidència el Ministeri d'Interior crearà un Registre Central d'Infraccions contra la Seguretat Ciutadana

(art. 43 LO 4/2015), on constaran les dades personals de l'infractor, la infracció comesa, les sancions fermes per via administrativa, els llocs i dates de comissió de la infracció i òrgan que l'ha imposat.

L'antiga llei, establia en el seu article 23.O LO 1/1992, que la comissió d'una tercera infracció lleu en un període d'un any es sancionaria amb una infracció greu. Tot i que el sistema s'ha modificat, podem observar com el nou model és molt més dur, ja que per una banda estableix un període de temps més extens, passant d'un a dos anys, i per altre perquè en la nova disposició la reincidència es té en compte a partir de la segona infracció enlloc de a la tercera. Per tant, estariem davant d'un increment desproporcionat de la penalització a les infraccions que resulten de l'exercici del dret de reunió i manifestació. Aquestes noves disposicions afecten sobretot, en l'àmbit de les llibertats de reunió i manifestació a determinats col·lectius i moviments socials que tenen una presència habitual en les mobilitzacions ciutadanes.

Per a finalitzar, destacarem que aquesta mesura concreta realment ofereix un augment de la seguretat jurídica en quant a la quantia de les sancions, donat que estableix unes pautes més acurades per a determinar la multa que a l'antiga llei, disminuint la discrecionalitat del poder sancionador de l'administració. Però d'altra banda, endureix molt les penes per a les persones que tenen una activitat més intensa als moviments reivindicatius, és a dir, sobretot perjudica a les persones que amb més freqüència expressen el seu punt de vista crític amb el sistema o amb les polítiques del Govern.

7. Altres Drets Fonamentals vulnerats

Aquest TFG s'ha centrat en analitzar si la nova Llei de Seguretat Ciutadana que entrarà en vigor al juliol d'aquest mateix any vulnera algun dret fonamental, centrant-nos principalment en els drets dels ciutadans a la tutela judicial efectiva, a les llibertats d'expressió i al dret de reunió i manifestació. Les limitacions temporals i d'extensió d'aquest projecte han obligat a deixar de banda altres aspectes molt interessants d'aquesta llei i que són dignes d'un profund anàlisi. Per aquest motiu, a continuació s'inicia el quart bloc principal on s'exposaran alguns articles que a primera vista, i sense un estudi a fons, he trobat que ofereixen dubtes sobre la seva constitucionalitat, donada la possible vulneració d'altres drets fonamentals que no hem tractat en aquest treball.

7.1 El retorn “en calent” dels estrangers interceptats a les fronteres espanyoles

Disposición final primera. Régimen especial de Ceuta y Melilla. 1. Se adiciona una disposición adicional décima a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla. 1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España. 2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte. 3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.»

En la Disposició Final primera de la Llei 4/2015, s'introdueix una modificació a la Llei Orgànica 4/2000⁵¹ que regula els drets i llibertats dels estrangers a Espanya, obrint una nova via d'expulsió (o retorn) dels immigrants que intenten travessar les

⁵¹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE-A-2000-544

fronteres estatals permetent el que es coneix com a “*devolución en caliente*”. És a dir, amb aquesta disposició es legalitza un nou procediment de retorn immediat dels estrangers que siguin interceptats intentant entrar de forma irregular al país de forma generalitzada i sense identificació prèvia⁵². Aquesta pràctica està exempta de les garanties imposades per la normativa comunitària donat que no exigeix la identificació dels subjectes, evitant singularitzar a ninguna persona a la que se li puguin reconèixer uns determinats drets vulnerats, amb els quals poder accedir a la Jurisdicció espanyola.

En un Informe Jurídic (2015)⁵³ elaborat per un col·lectiu de prestigiosos catedràtics i professors de diferents Universitats espanyoles, sobre l'anàlisi d'aquesta disposició que introdueix la LO 4/2015, es destaca que dins de les garanties jurídiques establertes per la Llei d'Estrangeria LO 4/2000 hi trobem el dret a la tutela judicial efectiva, el dret a interposar recursos contra els actes administratius, i també a l'assistència jurídica gratuïta en els processos que formin part. Al no identificar a les persones migrades, se'ls hi està negant l'exercici d'aquests drets fonamentals reconeguts per la normativa constitucional, per la comunitària i pel dret internacional dels drets humans. Per tant, segons aquests experts en matèria d'estrangeria, aquest procediment només es podria establir quan es garantís el control judicial efectiu que implica “*al menos, la identificación de los interesados, el dictado de una resolución administrativa individualizada debidamente motivada, que se notifique el régimen de recursos contra la misma y que se posibilite la asistencia jurídica gratuita en dicho procedimiento*”. Fets que no contempla la introducció de la disposició a la normativa d'estrangeria. Aquesta manca d'individualització de les persones que pretenen accedir al nostre país impedeix que l'Estat pugui aplicar el seu compromís a dispensar la deguda atenció als col·lectius més vulnerables com són els sol·licitants d'asil polític o de protecció internacional,

⁵²Gabriela Sánchez (13 abril 2015). *El diario.es*. Un informe ratifica que las devoluciones en caliente siguen siendo ilegales tras su supuesta regulación. Recuperat de: http://www.eldiario.es/desalambre/devoluciones-ordenadas-Gobierno-ilegales-regulacion_0_376912478.html

⁵³ Martínez Escamilla, M., Sánchez Tomás, J.M., Segovia Bernavé, J.L., (...) Villaverde Menéndez, I. (2015) “Rechazos en frontera: ¿Frontera sin derechos?: Análisis de la disposición adicional décima de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad Ciudadana. Extret de: http://www.rtve.es/contenidos/documentos/informe_juridico_devoluciones_caliente_2015.pdf

o als menors d'edat, drets reconeguts als articles 13 i 39.4 de la Constitució Espanyola respectivament.

Aquest procediment d'expulsió de les persones que intenten creuar les fronteres de Ceuta i Melilla que introdueix la DF 1^a de la Llei de Seguretat Ciutadana vulnera els drets fonamentals reconeguts tant per la normativa espanyola com per la internacional, sempre que no es respectin els drets d'assistència jurídica gratuïta, el control judicial efectiu, l'expedició d'una resolució individualitzada i motivada per part de l'Administració, la notificació del règim de recursos, i s'ofereixi una especial protecció als col·lectius més desfavorits. Per tant, es pot apreciar una desproporció flagrant en la limitació a l'accés de l'exercici dels drets fonamentals d'aquest col·lectiu que ja de per sí ja es troba en una situació extremadament desfavorable. Aquesta disposició pretén suplir la manca d'eficàcia de les polítiques d'Immigració, que han creat un problema real al Ministeri d'Interior donada l'onada massiva d'estrangers que pretenen entrar a Espanya en busca de noves oportunitats.

Per últim m'agradaria destacar l'enginy del Partit Popular a l'introduir aquesta mesura tant polèmica mitjançant una esmena parlamentària a la Llei de Seguretat Ciutadana (aprovada per la majoria absoluta del mateix partit) enlloc de plantejar una reforma a la Llei d'Estrangeria, negant la possibilitat de debat i negociació sobre aquests termes tant delicats a les corts Espanyoles i a la societat en general.

7.2 Mesures provisionals i actuacions prèvies a la incoació del procediment

En aquest segon punt, ens fixarem en una altra de les novetats de la Llei de Seguretat Ciutadana, més concretament en els articles 47 i 48. Com podem observar aquests canvis legislatius endureixen l'actuació de la policia davant de possibles infraccions que encara no han succeït, creant dubtes sobre la seva constitucionalitat ja que afecten drets fonamentals com la presumpció d'innocència. En primer lloc ens centrarem en l'article 47⁵⁴ de la LO 4/2015. Per a poder estudiar-

lo és imprescindible fer una comparació amb l'article 36 de l'antiga llei de Seguretat Ciutadana LO 1/1992.

L'article 36 LO 1/1992 exigia que per a poder adoptar mesures cautelars imprescindibles per al manteniment de la seguretat ciutadana o per evitar noves infraccions, era necessari que ja estigués iniciat l'expedient sancionador, podent llavors aplicar mesures com dipositar en un lloc segur els instruments utilitzats per a la comissió d'infraccions o la suspensió d'activitats dels establiments afectats. En canvi, en el nou redactat trobem que el legislador amplia les mesures de caràcter provisional que es podran dur a terme un cop iniciat el procediment que ara trobem a l'art 49 LO 4/2015.

També hi trobem un nou article que contempla que es puguin dur a terme mesures provisionals abans i tot d'iniciar-se el procediment, es tracta de a l'art. 47⁵⁵ de la LO 4/2015. Aquestes mesures podran ser la intervenció d'instruments utilitzats o que puguin ser emprats per a la comissió d'infraccions, i de manera excepcional en "supòsits de risc per a les persones o béns" podran aplicar-se totes les mesures preventives que defineix l'art.49 LO 4/2015. És a dir, el legislador permet que es puguin aplicar totes les mesures preventives que estan tipificades per als casos en que estigui obert l'expedient administratiu, a situacions on no de moment no existeixi aquest expedient, sempre que es doni un supòsit de risc. Com que aquestes mesures poden arribar a ser desproporcionades per a les persones acusades, el legislador estableix que les autoritats tenen un període màxim de 15 dies per a

⁵⁵ **Art. 47 LO 4/2015:** *Medidas provisionales anteriores al procedimiento.*

1.Los agentes de la autoridad intervendrán y aprehenderán cautelarmente los instrumentos utilizados para la comisión de la infracción, así como el dinero, los frutos o los productos directamente obtenidos, que se mantendrán en los depósitos establecidos al efecto o bajo la custodia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad mientras se tramita el procedimiento sancionador o hasta que, en su caso, se resuelva la devolución o se decrete el comiso. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado 3 del artículo 49, si la aprehensión fuera de bienes fungibles y el coste del depósito superase el valor venal, éstos se destruirán o se les dará el destino adecuado, de acuerdo con el procedimiento que se establezca reglamentariamente.

2.Excepcionalmente, en los supuestos de grave riesgo o peligro inminente para personas o bienes, las medidas provisionales previstas en el apartado 1 del artículo 49, salvo la del párrafo f), podrán ser adoptadas directamente por los agentes de la autoridad con carácter previo a la iniciación del procedimiento, debiendo ser ratificadas, modificadas o revocadas en el acuerdo de incoación en el plazo máximo de quince días. En todo caso, estas medidas quedarán sin efecto si, transcurrido dicho plazo, no se incoa el procedimiento o el acuerdo de incoación no contiene un pronunciamiento expreso acerca de las mismas

incoar el procediment, si no les mesures quedaran sense efecte. Podem observar que s'ha augmentat de manera notable la potestat dels Agents de Seguretat a l'hora d'imposar mesures preventives. Tot i la limitació de quinze dies per a obrir l'expedient, aquestes actuacions són susceptibles de ser desproporcionades ja que s'assumeix que el ciutadà o ciutadans afectats cometran tal infracció afectant directament a la presumpció d'innocència.

Per altre banda és imprescindible estudiar l'art. 48 de la LO 4/2015 on es valoren altres tipologies d'actuacions prèvies a la incoació de l'expedient que no tenen el mateix rerefons que les que acabem d'observar en l'anterior paràgraf. Recordem que aquelles consistien en la retenció d'instruments o en l'adopció de mesures de seguretat preventives. En canvi, les que passarem a estudiar ara estan pensades per a investigar a possibles infractors per a determinar si cometran alguna infracció en un futur. Vegem l'article:

Artículo 48. Actuaciones previas.

1. Con anterioridad a la incoación del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar si concurren circunstancias que las justifiquen. En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros. Las actuaciones previas se incorporarán al procedimiento sancionador.

2. Las actuaciones previas podrán desarrollarse sin intervención del presunto responsable, si fuera indispensable para garantizar el buen fin de la investigación, dejando constancia escrita en las diligencias instruidas al efecto de las razones que justifican su no intervención.

3. La práctica de actuaciones previas no interrumpirá la prescripción de las infracciones

Aquest article dóna peu a que les autoritats puguin investigar als ciutadans de forma aleatòria tantejant el terreny per veure si aquests poden arribar cometre alguna infracció en algun moment indeterminat. A diferència de l'article que hem observat abans, en aquest cas el legislador no posa cap límit temporal, podent ser aquestes investigacions perpètuas i sense que el futur sancionat sàpiga que està sent

investigat. Aquest fet trenca totalment amb el principi de transparència dels procediments sancionadors de l'Administració que recull l'art. 3 del RD 1398/1993, on s'estableix que *“el procedimiento (sancionador) se desarrollará de acuerdo con el principio de acceso permanente. A estos efectos, en cualquier momento del procedimiento, los interesados tienen derecho a conocer su estado de tramitación y acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo”*. Aquesta desinformació del ciutadà que està essent investigat impedeix que aquest no pugui exercir el legítim dret de defensa en l'àmbit administratiu mitjançant els mecanismes establerts, tals com són les al·legacions, la presentació de proves, etc; ja que no serà fins al moment de l'acord d'inici del procediment quan es comunicarà a l'interessat les actuacions que s'han dut a terme fins llavors.

Aquesta mesura preventiva és totalment desproporcionada ja que trenca els principis sancionadors de l'Administració de transparència i de defensa de l'acusat, lesionant també el dret fonamental de la presumpció d'innocència dels ciutadans. La manca de límits temporals per aquestes investigacions poden representar que determinades persones puguin ser investigades de forma permanent, afectant així també al dret fonamental a la intimitat i a l'honor. Aquest afany per a augmentar el poder de les Autoritats Polícials que veiem a la Llei de Seguretat Ciutadana així com la limitació excessiva de determinats drets fonamentals, em porten a pensar que de forma paulatina Espanya està esdevenint un Estat cada dia menys democràtic. Ens en podem adonar si ens fixem en les modificacions legislatives que ha dut a terme el Partit Popular durant els últims anys on s'ha pogut observar un retrocés legislatiu. Ho podem observar, per exemple, amb l'intent de reforma de Llei de l'Avortament de l'any 2014 on es pretenia implantar un sistema més restrictiu que la primera Llei de l'Avortament de la Democràcia, sent aquesta de l'any 1985. La conseqüència final de l'aplicació il·limitada d'aquestes actuacions prèvies que hem analitzat pot acabar comportant la imposició d'un Estat Policial, en el qual prima el control de la ciutadania per sobre de les llibertats públiques.

8. Conclusions

Aquest TFG s'ha centrat en l'estudi de la recent aprovada Llei de Seguretat Ciutadana (LO 4/2015) i en l'afectació que produeix als drets fonamentals de la ciutadania, a fi de determinar la seva possible inconstitucionalitat. Per a fer-ho s'ha emprat jurisprudència del Tribunal Constitucional per tal d'observar quin criteri manté aquest òrgan judicial quan existeixen col·lisions de drets fonamentals, és a dir, conèixer quina ponderació en fa sobre la prevalença d'uns o d'altres. Al llarg del treball hem pogut veure que hi ha certs articles que són més restrictius que a l'anterior legislació deixant entreveure l'esperit del legislador d'acabar amb les problemàtiques d'ordre públic. No podem perdre de vista que ens trobem en un context de convulsió política i de desafecció per part de la ciutadania fet que ha motivat l'augment de l'activisme polític i de manifestacions massives a les principals ciutats de l'Estat Espanyol. Per aquest motiu, el mateix legislador expressa al Preàmbul de la Llei la necessitat de limitació de determinats drets fonamentals, acció que considera necessària per a mantenir la Seguretat Ciutadana.

En el primer bloc ens hem centrat en el traspàs de competències que abans depenien del poder judicial i que amb la nova legislació passen a estar sancionades per l'Administració. Des del meu punt de vista, aquesta despenalització de determinades faltes i la següent conversió en infraccions administratives vulnera el dret de tutela judicial efectiva (art.24CE) de les persones afectades, donat que elimina el control judicial sobre aquestes matèries a la vegada que les desposseeix de les conseqüents garanties judicials. Aquest fet no vol dir que les persones afectades perdin totes les garanties procedimentals si no que adquireixen les garanties del procediment administratiu que són més limitades per a l'interessat. Per exemple en relació a la presumpció d'innocència i a la presumpció de certesa administrativa, veiem que davant d'una falta de respecte a l'Autoritat en l'anterior procediment penal era l'Administració qui havia de demostrar la certesa de l'acusació, mentre que amb la Llei de Seguretat Ciutadana s'inverteix la càrrega de la prova sent el ciutadà afectat l'encarregat de demostrar que no ha comès aquesta

infracció. El greuge comparatiu existeix quan aquestes faltes despenalitzades afecten sobretot a problemes d'ordre públic com per exemple els que es donen en l'exercici del dret de manifestació, augmentant el poder de l'Administració sobre la limitació d'aquest i evadint el control imparcial de la jurisdicció.

També hem aprofundit en els articles que donada la seva desproporcionalitat vulneren els drets fonamentals de llibertat d'expressió i d'informació. La limitació que fa el legislador sobre aquests es fonamenta en el dret a l'honor i la intimitat dels Agents de Policia. Hem observat sobretot en l'article que restringeix la difusió d'imatges de Polícies (art. 36.23LO 4/2015) que la jurisprudència del TC ha considerat reiteradament que els límits a l'afectació del dret a l'honor són menys protectors quan es tracta de funcionaris públics ja que aquests estan exposats a un control més rigorós per part de la població. A més a més, la doctrina constitucional remarca que el control de la correcció de les actuacions del funcionariat només pot dur a terme quan existeix un flux d'informació constant, sent aquesta la peça indispensable per al correcte funcionament democràtic. Per aquest motiu les llibertats d'informació prevalen sobre el dret a la intimitat i l'honor sempre que es tracti de temes d'interès general. No podem obviar tampoc el mandat que fa el constituent de prohibició de censura prèvia de les publicacions (art.20.2 CE), delegant a la jurisdicció la potestat per a determinar, un cop publicades les informacions, si aquestes són lesives o no per a l'honor de les persones afectades. Per tant l'única censura possible l'ha de fer l'Òrgan Judicial pertinent *a posteriori* donat que es tracta d'un organisme imparcial, però en cap cas ni sota cap circumstància pot tenir aquesta potestat la mateixa Administració ja que d'alguna forma està compromesa la seva neutralitat.

Per altre banda, la proposta de sanció pecuniària que fa el legislador és totalment desorbitada, arribant als 30.000€ de multa. Per tant podem entreveure que la intenció és desincentivar la difusió d'aquesta tipologia d'imatges, i per tant reduir dràsticament la denúncia pública de les extralimitacions dels Cossos de Seguretat als mitjans de comunicació. La finalitat última d'aquesta mesura és millorar la imatge impopular que existeix de les forces de seguretat que ha estat molt malmesa

per algunes actuacions policials que s'han portat a terme amb violència en actes de reivindicació social durant els últims anys.

En l'art. 37.4 LO 4/2015 que sanciona els insults i les faltes de respecte cap a l'autoritat, hem vist que el límit de la llibertat d'expressió a diferència del dret a informació no és la veracitat del que es comunica, sinó que és l'ús de paraules lesives que puguin ferir el dret a l'honor dels afectats. El terme "insults" és bastant clar i no dóna peu a cap interpretació, per aquest motiu ens hem centrat en el concepte de "faltes de consideració". Es tracta d'un concepte jurídic indeterminat i molt subjectiu ja que cada persona pot tenir una percepció diferent sobre el seu abast. La manca de tipificació del legislador sobre les conductes que considera implícites en aquest concepte, i sobretot el fet que es tracti d'un dels supòsits despenalitzats que ja no gaudeixen de les garanties judicials, i més concretament, de la dilucidació d'un jutge sobre l'existència de tal lesió crea un greuge comparatiu per al ciutadà en relació a l'antiga normativa. Considero que aquest article vulnera el dret a la llibertat d'expressió i també la tutela judicial efectiva dels ciutadans, ja que amb la incorporació d'aquest supòsit indeterminat a la Llei de Seguretat Ciutadana la pròpia Administració adquireix el rol de part i jutge, impedit que una figura imparcial determini la procedència de la infracció.

En relació amb el dret fonamental a la reunió i la manifestació recollit a l'art. 21 de la Constitució Espanyola, hem observat dues de les noves incorporacions de la LO 4/2015 que han estat més intensament qüestionades pels agents socials tant nacionals com internacionals, ja que consideren que es tracta d'un excés del legislador en la restricció d'aquest dret bàsic. En ambdós articles destaca la prohibició de determinades localitzacions que el legislador considera necessari protegir deguda la seva importància per a la societat.

En primer lloc, a l'art. 35 LO 4/2015 s'especifica que es sancionaran amb multes de fins a 600.000€ les manifestacions prohibides o no comunicades davant o al voltant d'infraestructures bàsiques per a la societat, tals com són les centrals elèctriques o les indústries petroquímiques. Aquesta prohibició desprèn una gran desproporcionalitat a l'hora de limitar el dret, per una banda per l'elevada multa

que pretén desincentivar les accions de protesta davant d'aquestes companyies, i per altre per la limitació de l'exercici no només davant la seu sinó també en allò que el legislador determina com a *immediacions* de les infraestructures. És imprescindible no perdre de vista que les reunions i manifestacions són el vehicle de la llibertat d'expressió, tal com ha constatat la doctrina constitucional de forma reiterada. Per aquest motiu, limitar aquestes manifestacions davant d'algunes de les empreses més poderoses del país (inclús al voltant de les seves instal·lacions) consisteix en una lesió flagrant de les llibertats públiques que recull la constitució Espanyola del 1978.

En segon lloc, el legislador també ha limitat les manifestacions davant del Congrés de Diputats i les que tenen lloc davant les assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes (art.36 LO 4/2015). Aquesta infracció clarament respon als actes de protesta que s'han produït els últims anys en aquestes localitzacions i pretén protegir tant les Institucions, com als congressistes i diputats de ser objecte d'escarni públic. La doctrina del Tribunal Constitucional ha incidit en la importància cabdal de les localitzacions de les reunions i manifestacions ja que estan estretament lligades a les expectatives de difusió del missatge dels convocants, així com els objectius de publicitat als mitjans de comunicació. També ha recordat de forma reiterada que la limitació de les localitzacions només pot ser efectiva quan es donin situacions concretes on existeixi una possible alteració d'ordre públic, sent imprescindible una resolució motivada de l'Administració. En canvi, en aquest cas el propi legislador ha imposat per llei la prohibició sense tenir en compte cada cas concret, tot ignorant les obligacions que determina la Llei Orgànica reguladora del dret de reunió (LO 9/1983) per a la suspensió o dissolució d'aquestes. Per aquest motiu, sota el meu punt de vista el legislador sobrepassa les seves capacitats legislatives ja que limita de forma excessiva el dret de reunió o manifestació.

A l'últim apartat hem tractat de manera molt reduïda dos aspectes de la Llei de Seguretat que són realment molt interessants i que tenen una incidència cabdal en la nostra societat. Les limitacions d'aquest projecte han impedit aprofundir en aquestes temàtiques tant complexes que ja són de per sí dignes de la dedicació

exclusiva d'un TFG per a cada matèria. En primer lloc hem tractat la Disposició Final 1ª que introdueix una modificació de la Llei d'Estrangeria habilitant als Cossos de Seguretat a retornar de forma genèrica a les persones que intenten accedir a l'Estat Espanyol a través de les fronteres de Ceuta i Melilla. Aquest procediment sumari impedeix la individualització de cada una de les persones estrangeres, vulnerant així l'exercici dels drets fonamentals reconeguts per la mateixa Llei d'Estrangeria. Aquests són la tutela judicial efectiva, el dret a una resolució administrativa motivada, a la interposició de recursos contra aquesta, i també el dret a assistència judicial gratuïta. Aquest nou procediment evita que les persones afectades puguin accedir al control de la jurisdicció quedant totalment desprotegides de l'arbitrarietat de la potestat administrativa. A més a més, amb aquesta nova via que introdueix la Llei de Seguretat Ciutadana s'impedeix que l'Estat ofereixi la protecció addicional obligatòria als col·lectius més vulnerables com són els menors d'edat i els sol·licitants d'asil polític. Clarament aquesta disposició vulnera de forma descarada els drets fonamentals de les persones afectades ja que els desposseeix de les garanties recollides a la Declaració Universal dels Drets Humans.

Per últim també s'ha tractat el tema de les mesures prèvies a la incoació del procediment sancionador administratiu (art. 47 LO 4/2015), sent aquestes també una de les novetats de la Llei de Seguretat Ciutadana. S'ha observat com el legislador ha optat per augmentar el ventall de mesures preventives i com ha habilitat a les Autoritats Polícials per a la imposició d'aquestes inclús abans de l'inici del procediment, sempre i quan existeixin situacions de risc per a les persones o béns. Aquesta modificació legislativa augmenta el poder de les Autoritats per a limitar l'exercici dels drets fonamentals per exemple amb mesures com la incautació d'instruments que poden arribar a ser utilitzats per a la comissió d'una futura infracció amb una limitació temporal d'un màxim de quinze dies des de l'aplicació de les mesures fins a l'obertura de l'expedient administratiu.

A l'art 48 LO 4/2015 s'introdueix un nou precepte que habilita a les Autoritats a iniciar una investigació policial a qualsevol persona per tal d'esbrinar si és susceptible de cometre alguna infracció contemplada a la Llei de Seguretat

Ciudadana en un futur indeterminat, sense especificar cap limitació temporal de la investigació. Es tracta d'una mesura totalment abusiva de les potestats sancionadores de l'Administració, trencant els principis de transparència de l'Administració i desprotegint al ciutadà de l'exercici del legítim dret de defensa. Per tot això aquesta mesura es pot considerar totalment inconstitucional.

Hem pogut observar al llarg d'aquest anàlisi diversos articles modificats o introduïts durant la reforma de la Llei de Seguretat Ciutadana que vulneren diversos drets fonamentals, ja que limiten de forma excessiva l'exercici d'aquests per part dels ciutadans i les ciutadanes. La jurisprudència constitucional és ben clara quan afirma que la limitació d'aquests només es pot donar per raons i mitjançant mesures proporcionades, és a dir, el sacrifici de l'exercici del dret ha d'estar totalment justificat. Per aquest motiu i seguint la línia doctrinal del Tribunal Constitucional, considero que els preceptes estudiats són inconstitucionals, i que en un futur proper aquest òrgan es pronunciarà sobre la il·legalitat de determinats articles de la Llei.

En línies generals, es tracta d'una norma que endureix les infraccions i augmenta les potestats de l'Administració per a limitar l'exercici de determinats drets fonamentals, i que té la finalitat d'establir i mantenir l'ordre públic. Sense oblidar la funció dissuasòria i recaptadora de fons per a les arques públiques. A l'hora de redactar aquesta tipologia de normativa és necessari que el legislador no perdi de vista la vessant democràtica que representa l'exercici de la llibertat d'expressió, d'informació o el dret de reunió. A l'article 9.2 de la Constitució del 78, l'Estat assumeix un compromís social respecte a la promoció de l'exercici efectiu dels drets fonamentals, precepte que no pot obviar el legislador a l'hora de modificar les Lleis Orgàniques que els regulen, ja que si no es donen aquestes condicions Espanya no pot esdevenir un Estat plenament democràtic.

9. Agraïments

Per a finalitzar voldria agrair a la meva tutora Helena Vázquez per animar-me a desenvolupar aquesta temàtica tant interessant i per ajudar-me a profunditzar en els punts més importants. També a les meves companyes de pis per a suportar-me durant la intensa realització del treball de final de grau, i per últim i no per això menys important, m'agradaria expressar la meva gratitud envers als companys i amics que m'han aportat el seu punt de vista.

10. Bibliografía

Balaguer Callejón, F., Cámara Villar, G., López Aguilar, J.F, Balaguer Callejón, M.L, Montilla Martos, J.A. (2014). *Manual de Derecho Constitucional*. (9ª ed.) Madrid: Editorial Tecnos

Caballol Angrill, M. (1989). El reconeixement constitucional de la potestat sancionadora de l'Administració. Límits establerts en l'article 25.1 de la Constitució. *Revista catalana de dret públic*, núm. 11

Garberí Llobregat , J. (2007). *Los procesos civiles de protección del honor, la intimidad y la propia imagen: frente a la libertad de expresión y el derecho a la información*. (1ª.ed) Barcelona: Editorial Bosch.

González Pérez, J. (2001). *El derecho a la tutela judicial* (3ª ed.). Madrid: Civitas Ediciones.

Iglesias Bárez, M., (2011). *Estructura orgánica y derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*. (2ª ed.) Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Magdaleno Alegría, A. (2006). *Los límites de las libertades de expresión e información en el Estado social y democrático de derecho*. (1ª ed.) Madrid: Congreso de los Diputados.

Ovejero Puente, A.M (2006). *Constitución y derecho a la presunción de inocencia* (1ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Rodríguez Montañés, T. (2012). *Libertad de expresión, discurso extremo y delito: Una aproximación teórica a las fronteras del derecho penal*. (1ª ed.) Valencia: Tirant lo Blanch México.

Ruiz Piñeiro, F. L., Saiz Fernández, R. (2010). *El Derecho de Reunión y Manifestación. Análisis Doctrinal y Jurisprudencial*. (1ª ed.) Navarra: Editorial Aranzadi

11. Webgrafia

Llibres electrònics

Greenpeace (2014) *Comentarios de Greenpeace al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*. Extret de: <http://www.greenpeace.org/>

Martínez Escamilla, M., Sánchez Tomás, J.M, Segovia Bernavé, J.L., (...) Villaverde Menéndez, I. (2015). *Rechazos en frontera: ¿Frontera sin derechos?: Análisis de la disposición adicional décima de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad Ciudadana*. Extret de: http://www.rtve.es/contenidos/_juridico_documentos/informedevoluciones_caliente_2015.pdf

Pàgines web consultades

Fundación Pro Derechos Humanos (2014) *Relatores Especiales*. Recuperat de: <http://www.derechoshumanos.net/ONU/RelatoresEspeciales-ONU.htm>

Ministerio del Interior (2015) *Recursos*. Recuperat de: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/derechos-de-participacion-administrativa/recursos>

Articles de Diaris Electrònics

Andrea Sánchez (23 febrer 2015). *Infolibre*. Recuperat de: http://www.infolibre.es/noticias/politica/2015/02/23/la_onu_rechaza_ley_seguridad_ciudadana_reforma_del_codigo_penal_reforma_antiterrorista_28781_1012.html

Calixto Rivero (30 gener 2015). *Diario Expansión*. Recuperat de: <http://www.expansion.com/2015/01/29/economia/1422564356.html>

Carlos Córdova (11 abril 2015). *El País*. Hologramas contra la ley “mordaza”. Recuperat de: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/04/10/madrid/1428698276_149818.html

Flor Ragucci (1 abril 2015) Revista Rambla. Recuperat de: <http://www.revistarambla.com/v1/sociedad/entrevistas/2831-los-juristas-se-rebelan-contra-las-leyes-mordaza-de-rajoy>

Gabriela Sánchez (13 abril 2015). *El diario.es*. Un informe ratifica que las devoluciones en caliente siguen siendo ilegales tras su supuesta regulación. Recuperat de: http://www.eldiario.es/desalambre/devoluciones-ordenadas-Gobierno-ilegales-regulacion_0_376912478.html

Redacció (10 desembre 2014). El 82% de los españoles pide cambiar o retirar la ley de Seguridad Ciudadana. *El País*. Recuperat de: http://politica.elpais.com/politica/2014/12/09/actualidad/1418160532_843669.html

Redacció (15 desembre 2014). Sánchez Amor ve en la Leyde Seguridad Ciudadana un aroma ala de Orden Publico franquista. *Europa Press*. Recuperat de: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-sanchez-amor-psoe-ve-ley-seguridad-ciudadana-aroma-orden-publico-franquista-20141215120946.html>

Redacció (23 febrer 2015). *Huffington Post*. Recuperat de: http://www.huffingtonpost.es/201502/23/onu-ley-mordaza-codigopenal_n_736032.html

Redacció (27 març 2015) No somos delito. Recuperat de: <http://nosomosdelito.net/article/2015/03/27/movimientos-sociales-y-oposicion-se-reunen-en-el-congreso-para-denunciar-las-0>

12. Jurisprudència

TS (Sala de lo Penal), sentencia de 15 octubre 1990. RJ 1990\8079

Jl Madrid, núm.11, sentencia de 6 marzo 2014. JUR 2014\115244

TC (2ª), sentencia núm. 3/1997 de 13 enero. RTC 1997\3

TC (2ª), sentencia núm. 3/1997 de 13 enero. RTC 1997\3

TC (2ª), Sentencia núm. 65/1995 de 8 mayo. RTC 1995\65

TC (2ª), sentencia núm. 66/1995 de 8 mayo. RTC 1995\66

TC (1ª), sentencia núm. 124/2005 de 23 mayo. RTC 2005\124

TC (2ª), sentencia núm. 55/1983 de 22 junio. RTC 1983\55

TC (1ª), sentencia núm. 148/2001 de 27 junio. RTC 2001\148

TC (1ª), sentencia núm. 109/1986 de 24 septiembre. RTC 1986\109

TC (1ª), sentencia núm. 195/2003 de 27 octubre. RTC 2003\195

TC (1ª), sentencia núm. 214/1991 de 11 noviembre. RTC 1991\214

ANNEX

1. Llei Orgànica 4/2015 de Protecció de la Seguretat Ciutadana

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

FELIPE VI

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley orgánica:

PREÁMBULO

I

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 y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho.

Las demandas sociales de seguridad ciudadana van dirigidas esencialmente al Estado, pues es apreciable una conciencia social de que sólo éste puede asegurar un ámbito de convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquellos.

La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1.29.^ª). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, entendiendo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana.

Es a la luz de estas consideraciones como se deben interpretar la idea de seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, huyendo de definiciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, y evitando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas.

Para garantizar la seguridad ciudadana, que es una de las prioridades de la acción de los poderes públicos, el modelo de Estado de Derecho instaurado por la Constitución dispone de tres mecanismos: un ordenamiento jurídico adecuado para dar respuesta a los diversos fenómenos ilícitos, un Poder Judicial que asegure su

aplicación, y unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad eficaces en la prevención y persecución de las infracciones.

En el marco del artículo 149.1.29.^a de la Constitución y siguiendo las orientaciones de la doctrina constitucional, esta Ley tiene por objeto la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana, e incluye un conjunto plural y diversificado de actuaciones, de distinta naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico protegido. Una parte significativa de su contenido se refiere a la regulación de las intervenciones de la policía de seguridad, funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aunque con ello no se agota el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública, en el que se incluyen otras materias, entre las que la Ley aborda las obligaciones de registro documental o de adopción de medidas de seguridad por las personas físicas o jurídicas que realicen actividades relevantes para la seguridad ciudadana, o el control administrativo sobre armas y explosivos, entre otras.

II

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, constituyó el primer esfuerzo por abordar, desde la óptica de los derechos y valores constitucionales, un código que recogiera las principales actuaciones y potestades de los poderes públicos, especialmente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Sin embargo, varios factores aconsejan acometer su sustitución por un nuevo texto. La perspectiva que el transcurso del tiempo ofrece de las virtudes y carencias de las normas jurídicas, los cambios sociales operados en nuestro país, las nuevas formas de poner en riesgo la seguridad y la tranquilidad ciudadanas, los nuevos contenidos que las demandas sociales incluyen en este concepto, la imperiosa necesidad de actualización del régimen sancionador o la conveniencia de incorporar la jurisprudencia constitucional en esta materia justifican sobradamente un cambio legislativo.

Libertad y seguridad constituyen un binomio clave para el buen funcionamiento de una sociedad democrática avanzada, siendo la seguridad un instrumento al servicio de la garantía de derechos y libertades y no un fin en sí mismo.

Por tanto cualquier incidencia o limitación en el ejercicio de las libertades ciudadanas por razones de seguridad debe ampararse en el principio de legalidad y en el de proporcionalidad en una triple dimensión: un juicio de idoneidad de la limitación (para la consecución del objetivo propuesto), un juicio de necesidad de la misma (entendido como inexistencia de otra medida menos intensa para la consecución del mismo fin) y un juicio de proporcionalidad en sentido estricto de dicha limitación (por derivarse de ella un beneficio para el interés público que justifica un cierto sacrificio del ejercicio del derecho).

Son estas consideraciones las que han inspirado la redacción de esta Ley, en un intento de hacer compatibles los derechos y libertades de los ciudadanos con la

injerencia estrictamente indispensable en los mismos para garantizar su seguridad, sin la cual su disfrute no sería ni real ni efectivo.

III

La Ley, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, parte de un concepto material de seguridad ciudadana entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos, que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones se sitúan las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin, en especial, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a las que el artículo 104 de la Constitución encomienda proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Junto a esas actividades policiales en sentido estricto, la Ley regula aspectos y funciones atribuidos a otros órganos y autoridades administrativas, como la documentación e identificación de las personas, el control administrativo de armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos o la previsión de la necesidad de adoptar medidas de seguridad en determinados establecimientos, con el correlato de un régimen sancionador actualizado imprescindible para garantizar el cumplimiento de los fines de la Ley.

La Ley se estructura en cinco capítulos divididos en cincuenta y cuatro artículos, siete disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y cinco finales.

El capítulo I, tras definir el objeto de la Ley, recoge como novedades más relevantes sus fines y los principios rectores de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la seguridad ciudadana, la cooperación interadministrativa y el deber de colaboración de las autoridades y los empleados públicos, los distintos cuerpos policiales, los ciudadanos y las empresas y el personal de seguridad privada, de acuerdo con una perspectiva integral de la seguridad pública. Entre los fines de la Ley destacan la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico; la garantía del normal funcionamiento de las instituciones; la preservación no sólo de la seguridad, sino también de la tranquilidad y la pacífica convivencia ciudadanas; el respeto a las Leyes en el ejercicio de los derechos y libertades; la protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección; la pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales destinados al uso y disfrute público; la garantía de la normal prestación de los servicios básicos para la comunidad; y la transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana.

El capítulo II regula la documentación e identificación de los ciudadanos españoles, el valor probatorio del Documento Nacional de Identidad y del pasaporte y los deberes de los titulares de estos documentos, incorporando las posibilidades de identificación y de firma electrónica de los mismos, y manteniendo la exigencia de exhibirlos a requerimiento de los agentes de la autoridad de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

El capítulo III habilita a las autoridades competentes para acordar distintas actuaciones dirigidas al mantenimiento y, en su caso, al restablecimiento de la tranquilidad ciudadana en supuestos de inseguridad pública, regulando con precisión los presupuestos, los fines y los requisitos para realizar estas diligencias, de acuerdo con los principios, entre otros, de proporcionalidad, injerencia mínima y no discriminación.

En este sentido, se regulan con detalle las facultades de las autoridades y de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para dictar órdenes e instrucciones, para la entrada y registro en domicilios, requerir la identificación de personas, efectuar comprobaciones y registros en lugares públicos, establecer restricciones del tránsito y controles en la vía pública, así como otras medidas extraordinarias en situaciones de emergencia imprescindible para garantizar la seguridad ciudadana (desalojo de locales o establecimientos, prohibición de paso, evacuación de inmuebles, etc.). Igualmente se regulan las medidas que deberán adoptar las autoridades para proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, así como para restablecer la normalidad de su desarrollo en casos de alteración de la seguridad ciudadana.

La relación de estas potestades de policía de seguridad es análoga a la contenida en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, si bien, en garantía de los derechos de los ciudadanos que puedan verse afectados por su legítimo ejercicio por parte de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se perfilan con mayor precisión los presupuestos habilitantes y las condiciones y requisitos de su ejercicio, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Así, la habilitación a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la práctica de identificaciones en la vía pública no se justifica genéricamente –como sucede en la Ley de 1992– en el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad ciudadana, sino que es precisa la existencia de indicios de participación en la comisión de una infracción, o que razonablemente se considere necesario realizar la identificación para prevenir la comisión de un delito; por otra parte, en la práctica de esta diligencia, los agentes deberán respetar escrupulosamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación, y sólo en caso de negativa a la identificación, o si ésta no pudiera realizarse in situ, podrá requerirse a la persona para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales más próximas en las que pueda efectuarse dicha identificación, informándola de modo inmediato y comprensible de los fines de la solicitud de identificación y, en su caso, de las razones del requerimiento.

Por primera vez se regulan los registros corporales externos, que sólo podrán realizarse cuando existan motivos para suponer que pueden conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención que encomiendan las Leyes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Estos registros, de carácter superficial, deberán ocasionar el menor perjuicio a la dignidad de la persona, efectuarse por un agente del mismo sexo que la persona sobre la que se practique y, cuando lo exija el respeto a la intimidad, en un lugar reservado y fuera de la vista de terceros.

El capítulo IV, referente a las potestades especiales de la policía administrativa de seguridad, regula las medidas de control administrativo que el Estado puede ejercer

sobre las actividades relacionadas con armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos.

Asimismo, se establecen obligaciones de registro documental para actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como el hospedaje, el acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante establecimientos abiertos al público, la compraventa de joyas y metales, objetos u obras de arte, la cerrajería de seguridad o el comercio al por mayor de chatarra o productos de desecho.

Por otro lado, desde la estricta perspectiva de la seguridad ciudadana, se contempla el régimen de intervención de las autoridades competentes en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas y de las entidades locales en lo que se refiere a su normal desarrollo.

El capítulo V, que regula el régimen sancionador, introduce novedades relevantes con respecto a la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero. La redacción del capítulo en su conjunto tiene en cuenta, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional, que el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal son, con matices, manifestaciones de un único *ius puniendi* del Estado. Por tanto, la Ley está orientada a dar cumplimiento a los principios que rigen la potestad sancionadora administrativa, singularmente los de responsabilidad, proporcionalidad y legalidad, en sus dos vertientes, de legalidad formal o reserva de Ley y legalidad material o tipicidad, sin perjuicio de la admisión de la colaboración reglamentaria para la especificación de conductas y sanciones en relación con las infracciones tipificadas por la Ley.

En cuanto a los autores de las conductas tipificadas como infracciones, se exige de responsabilidad a los menores de catorce años, en consonancia con la legislación sobre responsabilidad penal del menor. Asimismo se prevé que cuando sea declarado autor de los hechos cometidos un menor de dieciocho años no emancipado o una persona con la capacidad modificada judicialmente responderán solidariamente con él de los daños y perjuicios ocasionados sus padres, tutores, curadores, acogedores o guardadores legales o de hecho.

A fin de garantizar la proporcionalidad en la imposición de las sanciones graves y muy graves previstas en la Ley, se dividen las sanciones pecuniarias en tres tramos de igual extensión, que dan lugar a los grados mínimo, medio y máximo de las mismas y se recogen las circunstancias agravantes y los criterios de graduación que deberán tenerse en cuenta para la individualización de las sanciones pecuniarias, acogiendo así una exigencia del principio de proporcionalidad presente en la jurisprudencia contencioso-administrativa, pero que tiene escaso reflejo en los regímenes sancionadores que incorporan numerosas normas de nuestro ordenamiento jurídico administrativo.

Con respecto al cuadro de infracciones, en aras de un mejor ajuste al principio de tipicidad, se introduce un elenco de conductas que se califican como leves, graves y muy graves, estas últimas ausentes de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero,

que simplemente permitía la calificación de determinadas infracciones graves como muy graves en función de las circunstancias concurrentes.

Junto a las infracciones tipificadas por el legislador de 1992, la Ley sanciona conductas que, sin ser constitutivas de delito, atentan gravemente contra la seguridad ciudadana, como son las reuniones o manifestaciones prohibidas en lugares que tengan la condición de infraestructuras e instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad y los actos de intrusión en éstas, cuando se ocasione un riesgo para las personas; la proyección de haces de luz sobre los conductores o pilotos de medios de transporte con riesgo de provocar un accidente, o la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas a pesar de la prohibición o suspensión acordada por la autoridad por razones de seguridad, entre otras. Se sancionan igualmente conductas que representan un ejercicio extralimitado del derecho de reunión y manifestación, así como la perturbación del ejercicio de este derecho fundamental cuando no constituyan delito. Otras infracciones tienen por objeto preservar el legítimo ejercicio de sus funciones por las autoridades y sus agentes, así como por los servicios de emergencia.

Por otra parte, la reforma en tramitación del Código Penal exige una revisión de las infracciones penales de esta naturaleza que contenía el libro III del código punitivo para incorporar al ámbito administrativo algunas conductas que, de lo contrario, quedarían impunes, como son ciertas alteraciones del orden público, las faltas de respeto a la autoridad, el deslucimiento de determinados bienes en la vía pública o dejar sueltos animales peligrosos. También se recogen las infracciones previstas en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, relacionadas con el consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, a las que se agregan otras dirigidas a favorecerlo. Se ha considerado oportuno sancionar comportamientos atentatorios a la libertad sexual de las personas, especialmente de los menores, o que perturban la convivencia ciudadana o el pacífico disfrute de las vías y espacios públicos, todos ellos bienes jurídicos cuya protección forma parte de los fines de esta Ley por su colindancia con la seguridad ciudadana.

Respecto de las sanciones, se reordenan las pecuniarias y se establecen tres tramos de igual extensión, que dan lugar a los grados mínimo, medio y máximo de las mismas, si bien no se eleva el importe de las que pueden imponerse por la comisión de infracciones muy graves, a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero. Asimismo se ha previsto que cabrá exigir al infractor, en su caso, la reposición de los bienes dañados a su situación originaria o, cuando ello no fuera posible, la indemnización por los daños y perjuicios causados, al igual que también sucede en otros ámbitos en los que se exige una reparación in natura de la situación alterada con el comportamiento infractor y, en su defecto, la satisfacción de un equivalente económico. Y con objeto de dar el tratamiento adecuado a las infracciones de los menores de dieciocho años en materia de consumo o tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas se prevé la suspensión de la sanción si aquéllos accedan a someterse a tratamiento o rehabilitación, si lo precisan, o a actividades reeducativas.

A fin de contribuir a evitar la proliferación de procedimientos administrativos especiales, se establece que el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de protección de la seguridad ciudadana se regirá por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y su normativa de desarrollo, sin renunciar a la incorporación de determinadas especialidades, como la regulación de un procedimiento abreviado, que permite satisfacer el pago voluntario de las sanciones pecuniarias por la comisión de infracciones graves o leves en un breve plazo desde su notificación, con el efecto de la reducción del 50 por 100 de su importe, en términos análogos a los ya contemplados en otras normas. Se crea, en fin, un Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana, indispensable para poder apreciar la reincidencia de los infractores y permitir, de este modo, sancionar adecuadamente a quienes de modo voluntario y reiterado incurren en conductas merecedoras de reproche jurídico.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto.

1. La seguridad ciudadana es un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo, es función del Estado, con sujeción a la Constitución y a las Leyes.
2. Esta Ley tiene por objeto la regulación de un conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Las disposiciones de esta Ley son aplicables en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias que, en su caso, hayan asumido las comunidades autónomas en el marco de la Constitución, de los estatutos de autonomía y de la legislación del Estado en materia de seguridad pública.
2. En particular, quedan fuera del ámbito de aplicación de esta Ley las prescripciones que tienen por objeto velar por el buen orden de los espectáculos y la protección de las personas y bienes a través de una acción administrativa ordinaria, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que ésta se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo.
3. Asimismo, esta Ley se aplicará sin menoscabo de los regímenes legales que regulan ámbitos concretos de la seguridad pública, como la seguridad aérea, marítima, ferroviaria, vial o en los transportes, quedando, en todo caso,

salvaguardadas las disposiciones referentes a la defensa nacional y la regulación de los estados de alarma, excepción y sitio.

Artículo 3. Fines.

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

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

Artículo 4. Principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana.

1. El ejercicio de las potestades y facultades reconocidas por esta Ley a las administraciones públicas y, específicamente, a las autoridades y demás órganos competentes en materia de seguridad ciudadana y a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se regirá por los principios de legalidad, igualdad de trato y no discriminación, oportunidad, proporcionalidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, y se someterá al control administrativo y jurisdiccional.

En particular, las disposiciones de los capítulos III y V deberán interpretarse y aplicarse del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales y libertades públicas, singularmente de los derechos de reunión y

manifestación, las libertades de expresión e información, la libertad sindical y el derecho de huelga.

2. En particular, la actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad está sujeta a los principios básicos de actuación regulados en el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

3. La actividad de intervención se justifica por la existencia de una amenaza concreta o de un comportamiento objetivamente peligroso que, razonablemente, sea susceptible de provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana y, en concreto, atentar contra los derechos y libertades individuales y colectivos o alterar el normal funcionamiento de las instituciones públicas. Las concretas intervenciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana se realizarán conforme a lo dispuesto en el capítulo III de esta Ley.

Artículo 5. Autoridades y órganos competentes.

1. Corresponde al Gobierno, a través del Ministerio del Interior y de los demás órganos y autoridades competentes y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, la preparación, dirección y ejecución de la política en relación con la administración general de la seguridad ciudadana, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras administraciones públicas en dicha materia.

2. Son autoridades y órganos competentes en materia de seguridad ciudadana, en el ámbito de la Administración General del Estado:

a) El Ministro del Interior.

b) El Secretario de Estado de Seguridad.

c) Los titulares de los órganos directivos del Ministerio del Interior que tengan atribuida tal condición, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias.

d) Los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

e) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y los Directores Insulares.

3. Serán autoridades y órganos competentes, a los efectos de esta Ley, los correspondientes de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y cuenten con un cuerpo de policía propio.

4. Las autoridades de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las autoridades locales ejercerán las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y la legislación de régimen local, espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades clasificadas.

Artículo 6. Cooperación interadministrativa.

La Administración General del Estado y las demás administraciones públicas con competencias en materia de seguridad ciudadana se regirán, en sus relaciones, por los principios de cooperación y lealtad institucional, facilitándose la información de acuerdo con la legislación vigente y la asistencia técnica necesarias en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, y, cuando fuese preciso, coordinando las acciones destinadas a garantizar el cumplimiento de esta Ley, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 7. Deber de colaboración.

1. Todas las autoridades y funcionarios públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con su normativa específica, deberán colaborar con las autoridades y órganos a que se refiere el artículo 5, y prestarles el auxilio que sea posible y adecuado para la consecución de los fines relacionados en el artículo 3. Cuando, por razón de su cargo, tengan conocimiento de hechos que perturben gravemente la seguridad ciudadana o de los que racionalmente pueda inferirse que pueden producir una perturbación grave, estarán obligados a ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad competente.

2. Las autoridades y órganos competentes y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán recabar de los particulares su ayuda y colaboración en la medida necesaria para el cumplimiento de los fines previstos en esta Ley, especialmente en los casos de grave calamidad pública o catástrofe extraordinaria, siempre que ello no implique riesgo personal para los mismos. Quienes sufran daños y perjuicios por estas causas serán indemnizados de acuerdo con las leyes.

3. Las empresas de seguridad privada, los despachos de detectives privados y el personal de seguridad privada tienen un especial deber de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, prestarles la colaboración que precisen y seguir sus instrucciones, en los términos previstos en la normativa de seguridad privada.

4. El personal que realice funciones de policía administrativa tendrá el especial deber de colaborar en la consecución de los fines previstos en el artículo 3 de esta Ley.

CAPÍTULO II

Documentación e identificación personal

Artículo 8. Acreditación de la identidad de los ciudadanos españoles.

1. Los españoles tienen derecho a que se les expida el Documento Nacional de Identidad.

El Documento Nacional de Identidad es un documento público y oficial y tendrá la protección que a éstos otorgan las leyes, así como suficiente valor por sí solo para la acreditación de la identidad y los datos personales de su titular.

2. En el Documento Nacional de Identidad figurarán la fotografía y la firma de su titular, así como los datos personales que se determinen reglamentariamente, que respetarán el derecho a la intimidad de la persona, sin que en ningún caso, puedan ser relativos a la raza, etnia, religión, creencias, opinión, ideología, discapacidad, orientación o identidad sexual, o afiliación política o sindical. La tarjeta soporte del Documento Nacional de Identidad incorporará las medidas de seguridad necesarias para la consecución de condiciones de calidad e inalterabilidad y máximas garantías para impedir su falsificación.

3. El Documento Nacional de Identidad permite a los españoles mayores de edad que gocen de plena capacidad de obrar y a los menores emancipados la identificación electrónica de su titular, así como la firma electrónica de documentos, en los términos previstos en la legislación específica. Las personas con capacidad modificada judicialmente podrán ejercer esas facultades cuando expresamente lo solicite el interesado y no precise, atendiendo a la resolución judicial que complemente su capacidad, de la representación o asistencia de una institución de protección y apoyo para obligarse o contratar.

El prestador de servicios de certificación procederá a revocar el certificado de firma electrónica a instancia del Ministerio del Interior, tras recibir éste la comunicación del Encargado del Registro Civil de la inscripción de la resolución judicial que determine la necesidad del complemento de la capacidad para obligarse o contratar, del fallecimiento o de la declaración de ausencia o fallecimiento de una persona.

Artículo 9. Obligaciones y derechos del titular del Documento Nacional de Identidad.

1. El Documento Nacional de Identidad es obligatorio a partir de los catorce años. Dicho documento es personal e intransferible, debiendo su titular mantenerlo en vigor y conservarlo y custodiarlo con la debida diligencia. No podrá ser privado del mismo, ni siquiera temporalmente, sino en los supuestos en que, conforme a lo previsto por la ley, haya de ser sustituido por otro documento.

2. Todas las personas obligadas a obtener el Documento Nacional de Identidad lo están también a exhibirlo y permitir la comprobación de las medidas de seguridad a las que se refiere el apartado 2 del artículo 8 cuando fueren requeridas para ello por la autoridad o sus agentes, para el cumplimiento de los fines previstos en el apartado 1 del artículo 16. De su sustracción o extravío deberá darse cuenta tan pronto como sea posible a la comisaría de Policía o puesto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad más próximo.

Artículo 10. Competencias sobre el Documento Nacional de Identidad.

1. Corresponde al Ministerio del Interior la competencia exclusiva para la dirección, organización y gestión de todos los aspectos referentes a la confección y

expedición del Documento Nacional de Identidad, conforme a lo dispuesto en esta Ley y en la legislación sobre firma electrónica.

2. La competencia a que se refiere el apartado anterior será ejercida por la Dirección General de la Policía, a la que corresponderá también la custodia y responsabilidad de los archivos y ficheros relacionados con el Documento Nacional de Identidad.

3. Su expedición está sujeta al pago de una tasa.

Artículo 11. Pasaporte de ciudadanos españoles.

1. El pasaporte español es un documento público, personal, individual e intransferible que, salvo prueba en contrario, acredita la identidad y nacionalidad de los ciudadanos españoles fuera de España, y dentro del territorio nacional, las mismas circunstancias de los españoles no residentes.

2. Los ciudadanos españoles tienen derecho a que les sea expedido el pasaporte, que sólo podrá ser exceptuado en las siguientes circunstancias:

a) Haber sido condenado a penas o medidas de seguridad privativas de libertad, mientras no se hayan extinguido, salvo que obtenga autorización del órgano judicial competente.

b) Haber sido acordada por el órgano judicial competente la retirada de su pasaporte de acuerdo con lo previsto por la ley.

c) Haberle sido impuesta una medida de libertad vigilada con prohibición de abandonar el territorio nacional, salvo que obtenga autorización del órgano judicial competente.

d) Cuando el órgano judicial competente haya prohibido la salida de España o la expedición de pasaporte al menor de edad o a la persona con la capacidad modificada judicialmente, de acuerdo con lo dispuesto por la ley.

3. La obtención del pasaporte por los ciudadanos sujetos a patria potestad o a tutela estará condicionada al consentimiento expreso de las personas u órgano que tenga encomendado su ejercicio o, en su defecto, del órgano judicial competente.

4. Los titulares del pasaporte tienen la obligación de exhibirlo y facilitarlo cuando fuesen requeridos para ello por la autoridad o sus agentes. También estarán obligados a su custodia y conservación con la debida diligencia. De su sustracción o extravío deberá darse cuenta de manera inmediata a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o, en su caso, a la Representación Diplomática o Consular de España en el extranjero.

Artículo 12. Competencias sobre el pasaporte.

1. La competencia para su expedición corresponde:

- a) En el territorio nacional, a la Dirección General de la Policía.
 - b) En el extranjero, a las Representaciones Diplomáticas y Consulares de España.
2. Su expedición está sujeta al pago de una tasa.
 3. Corresponde al Gobierno, a propuesta de los Ministros del Interior y de Asuntos Exteriores y de Cooperación, desarrollar esta Ley en lo referente al régimen jurídico del pasaporte.

Artículo 13. Acreditación de la identidad de ciudadanos extranjeros.

1. Los extranjeros que se encuentren en territorio español tienen el derecho y la obligación de conservar y portar consigo la documentación que acredite su identidad expedida por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación regular en España.
2. Los extranjeros no podrán ser privados de su documentación de origen, salvo en el curso de investigaciones judiciales de carácter penal.
3. Los extranjeros estarán obligados a exhibir la documentación mencionada en el apartado 1 de este artículo y permitir la comprobación de las medidas de seguridad de la misma, cuando fueran requeridos por las autoridades o sus agentes de conformidad con lo dispuesto en la ley, y por el tiempo imprescindible para dicha comprobación, sin perjuicio de poder demostrar su identidad por cualquier otro medio si no la llevaran consigo.

CAPÍTULO III

Actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana

Sección 1.ª Potestades generales de policía de seguridad

Artículo 14. Órdenes y prohibiciones.

Las autoridades competentes, de conformidad con las Leyes y reglamentos, podrán dictar las órdenes y prohibiciones y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la consecución de los fines previstos en esta Ley, mediante resolución debidamente motivada.

Artículo 15. Entrada y registro en domicilio y edificios de organismos oficiales.

1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sólo podrán proceder a la entrada y registro en domicilio en los casos permitidos por la Constitución y en los términos que fijen las Leyes.

2. Será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad.

3. Para la entrada en edificios ocupados por organismos oficiales o entidades públicas, no será preciso el consentimiento de la autoridad o funcionario que los tuviere a su cargo.

4. Cuando por las causas previstas en este artículo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad entren en un domicilio particular, remitirán sin dilación el acta o atestado que instruyan a la autoridad judicial competente.

Artículo 16. Identificación de personas.

1. En el cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la sanción de infracciones penales y administrativas, los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir la identificación de las personas en los siguientes supuestos:

a) Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción.

b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito.

En estos supuestos, los agentes podrán realizar las comprobaciones necesarias en la vía pública o en el lugar donde se hubiese hecho el requerimiento, incluida la identificación de las personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra, impidiendo o dificultando la identificación, cuando fuere preciso a los efectos indicados.

En la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

2. Cuando no fuera posible la identificación por cualquier medio, incluida la vía telemática o telefónica, o si la persona se negase a identificarse, los agentes, para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a las dependencias policiales más próximas en las que se disponga de los medios adecuados para la práctica de esta diligencia, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario, que en ningún caso podrá superar las seis horas.

La persona a la que se solicite que se identifique será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de dicha solicitud, así como, en su caso, del requerimiento para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales.

3. En las dependencias a que se hace referencia en el apartado 2 se llevará un libro-registro en el que sólo se practicarán asientos relacionados con la seguridad ciudadana. Constarán en él las diligencias de identificación practicadas, así como los motivos, circunstancias y duración de las mismas, y sólo podrán ser comunicados sus datos a la autoridad judicial competente y al Ministerio Fiscal. El órgano competente de la Administración remitirá mensualmente al Ministerio Fiscal extracto de las diligencias de identificación con expresión del tiempo utilizado en cada una. Los asientos de este libro-registro se cancelarán de oficio a los tres años.

4. A las personas desplazadas a dependencias policiales a efectos de identificación, se les deberá expedir a su salida un volante acreditativo del tiempo de permanencia en ellas, la causa y la identidad de los agentes actuantes.

5. En los casos de resistencia o negativa a identificarse o a colaborar en las comprobaciones o prácticas de identificación, se estará a lo dispuesto en el Código Penal, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y, en su caso, en esta Ley.

Artículo 17. Restricción del tránsito y controles en las vías públicas.

1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento. Asimismo podrán ocupar preventivamente los efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales, dándoles el destino que legalmente proceda.

2. Para la prevención de delitos de especial gravedad o generadores de alarma social, así como para el descubrimiento y detención de quienes hubieran participado en su comisión y proceder a la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos, siempre que resulte indispensable proceder a la identificación de personas que se encuentren en ellos, al registro de vehículos o al control superficial de efectos personales.

Artículo 18. Comprobaciones y registros en lugares públicos.

1. Los agentes de la autoridad podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes y vehículos que sean necesarias para impedir que en las vías, lugares y establecimientos públicos se porten o utilicen ilegalmente armas, explosivos, sustancias peligrosas u otros objetos, instrumentos o medios que generen un riesgo potencialmente grave para las personas, susceptibles de ser utilizados para la comisión de un delito o alterar la seguridad ciudadana, cuando tengan indicios de su eventual presencia en dichos lugares, procediendo, en su caso, a su intervención. A

tal fin, los ciudadanos tienen el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

2. Los agentes de la autoridad podrán proceder a la ocupación temporal de cualesquiera objetos, instrumentos o medios de agresión, incluso de las armas que se porten con licencia, permiso o autorización si se estima necesario, con objeto de prevenir la comisión de cualquier delito, o cuando exista peligro para la seguridad de las personas o de los bienes.

Artículo 19. Disposiciones comunes a las diligencias de identificación, registro y comprobación.

1. Las diligencias de identificación, registro y comprobación practicadas por los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con ocasión de actuaciones realizadas conforme a lo dispuesto en esta sección no estarán sujetas a las mismas formalidades que la detención.

2. La aprehensión durante las diligencias de identificación, registro y comprobación de armas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otros efectos procedentes de un delito o infracción administrativa se hará constar en el acta correspondiente, que habrá de ser firmada por el interesado; si éste se negara a firmarla, se dejará constancia expresa de su negativa. El acta que se extienda gozará de presunción de veracidad de los hechos en ella consignados, salvo prueba en contrario.

Artículo 20. Registros corporales externos.

1. Podrá practicarse el registro corporal externo y superficial de la persona cuando existan indicios racionales para suponer que puede conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención que encomiendan las leyes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2. Salvo que exista una situación de urgencia por riesgo grave e inminente para los agentes:

a) El registro se realizará por un agente del mismo sexo que la persona sobre la que se practique esta diligencia.

b) Y si exigiera dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa, se efectuará en un lugar reservado y fuera de la vista de terceros. Se dejará constancia escrita de esta diligencia, de sus causas y de la identidad del agente que la adoptó.

3. Los registros corporales externos respetarán los principios del apartado 1 del artículo 16, así como el de injerencia mínima, y se realizarán del modo que cause el menor perjuicio a la intimidad y dignidad de la persona afectada, que será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de su realización.

4. Los registros a los que se refiere este artículo podrán llevarse a cabo contra la voluntad del afectado, adoptando las medidas de compulsión indispensables, conforme a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Artículo 21. Medidas de seguridad extraordinarias.

Las autoridades competentes podrán acordar, como medidas de seguridad extraordinarias, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la prohibición del paso, la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados, o el depósito de explosivos u otras sustancias susceptibles de ser empleadas como tales, en situaciones de emergencia que las hagan imprescindibles y durante el tiempo estrictamente necesario para garantizar la seguridad ciudadana. Dichas medidas podrán adoptarse por los agentes de la autoridad si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible, incluso mediante órdenes verbales.

A los efectos de este artículo, se entiende por emergencia aquella situación de riesgo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una actuación rápida por parte de la autoridad o de sus agentes para evitarla o mitigar sus efectos.

Artículo 22. Uso de videocámaras.

La autoridad gubernativa y, en su caso, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán proceder a la grabación de personas, lugares u objetos mediante cámaras de videovigilancia fijas o móviles legalmente autorizadas, de acuerdo con la legislación vigente en la materia.

Sección 2.ª Mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones

Artículo 23. Reuniones y manifestaciones.

1. Las autoridades a las que se refiere esta Ley adoptarán las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, impidiendo que se perturbe la seguridad ciudadana.

Asimismo podrán acordar la disolución de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones en los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

También podrán disolver las concentraciones de vehículos en las vías públicas y retirar aquéllos o cualesquiera otra clase de obstáculos cuando impidieran, pusieran en peligro o dificultaran la circulación por dichas vías.

2. Las medidas de intervención para el mantenimiento o el restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones serán graduales y proporcionadas a las circunstancias. La disolución de reuniones y manifestaciones constituirá el último recurso.

3. Antes de adoptar las medidas a las que se refiere el apartado anterior, las unidades actuantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán avisar de tales medidas a las personas afectadas, pudiendo hacerlo de manera verbal si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible.

En caso de que se produzca una alteración de la seguridad ciudadana con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán disolver la reunión o manifestación o retirar los vehículos y obstáculos sin necesidad de previo aviso.

Artículo 24. Colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En los casos a que se refiere el artículo anterior, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad colaborarán mutuamente en los términos previstos en su Ley orgánica reguladora.

CAPÍTULO IV

Potestades especiales de policía administrativa de seguridad

Artículo 25. Obligaciones de registro documental.

1. Las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como las de hospedaje, transporte de personas, acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante establecimientos abiertos al público, comercio o reparación de objetos usados, alquiler o desguace de vehículos de motor, compraventa de joyas y metales, ya sean preciosos o no, objetos u obras de arte, cerrajería de seguridad, centros gestores de residuos metálicos, establecimientos de comercio al por mayor de chatarra o productos de desecho, o de venta de productos químicos peligrosos a particulares, quedarán sujetas a las obligaciones de registro documental e información en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

2. Los titulares de embarcaciones de alta velocidad, así como los de aeronaves ligeras estarán obligados a realizar las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente.

Artículo 26. Establecimientos e instalaciones obligados a adoptar medidas de seguridad.

Reglamentariamente, en desarrollo de lo dispuesto en esta Ley, en la legislación de seguridad privada, en la de infraestructuras críticas o en otra normativa sectorial, podrá establecerse la necesidad de adoptar medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, así como en las infraestructuras críticas, con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas, o cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables.

Artículo 27. Espectáculos y actividades recreativas.

1. El Estado podrá dictar normas de seguridad pública para los edificios e instalaciones en los que se celebren espectáculos y actividades recreativas.

2. Las autoridades a las que se refiere esta Ley adoptarán las medidas necesarias para preservar la pacífica celebración de espectáculos públicos. En particular, podrán prohibir y, en caso de estar celebrándose, suspender los espectáculos y actividades recreativas cuando exista un peligro cierto para personas y bienes, o acaecieran o se previeran graves alteraciones de la seguridad ciudadana.

3. La normativa específica determinará los supuestos en los que los delegados de la autoridad deban estar presentes en la celebración de los espectáculos y actividades recreativas, los cuales podrán proceder, previo aviso a los organizadores, a la suspensión de los mismos por razones de máxima urgencia en los supuestos previstos en el apartado anterior.

4. Los espectáculos deportivos quedarán, en todo caso, sujetos a las medidas de prevención de la violencia dispuestas en la legislación específica contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

Artículo 28. Control administrativo sobre armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos.

1. Corresponde al Gobierno:

a) La regulación de los requisitos y condiciones de fabricación, reparación, circulación, almacenamiento, comercio, adquisición, enajenación, tenencia y utilización de armas, sus imitaciones, réplicas y piezas fundamentales.

b) La regulación de los requisitos y condiciones mencionados anteriormente en relación con los explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos.

c) La adopción de las medidas de control necesarias para el cumplimiento de los requisitos y condiciones a que se refieren los párrafos a) y b).

2. La intervención de armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos corresponde al Ministerio del Interior, que la ejerce a través de la Dirección General de la Guardia Civil, cuyos servicios están habilitados para realizar en cualquier momento las inspecciones y comprobaciones que sean necesarias en los espacios que estén destinados a su fabricación, depósito, comercialización o utilización.

Artículo 29. Medidas de control.

1. El Gobierno regulará las medidas de control necesarias sobre las materias relacionadas en el artículo anterior:

a) Mediante la sujeción de la apertura y funcionamiento de las fábricas, talleres, depósitos, establecimientos de comercialización y lugares de utilización y las actividades relacionadas con ellas a requisitos de catalogación o clasificación, autorización, información, inspección, vigilancia y control, requisitos especiales de

habilitación para el personal encargado de su manipulación, así como la determinación del régimen de responsabilidad de quienes tengan el deber de prevenir la comisión de determinadas infracciones.

b) Estableciendo la obligatoria titularidad de licencias, permisos o autorizaciones para la adquisición, tenencia y utilización de armas de fuego, cuya expedición tendrá carácter restrictivo cuando se trate de armas de defensa personal, en relación con las cuales la concesión de las licencias, permisos o autorizaciones se limitará a supuestos de estricta necesidad. Para la concesión de licencias, permisos y autorizaciones se tendrán en cuenta la conducta y antecedentes del interesado. En todo caso, el solicitante prestará su consentimiento expreso a favor del órgano de la Administración General del Estado que tramita su solicitud para que se recaben sus antecedentes penales.

c) A través de la prohibición de la fabricación, tenencia y comercialización de armas, cartuchería, artículos pirotécnicos y explosivos especialmente peligrosos, así como el depósito de los mismos.

2. La fabricación, comercio y distribución de armas, artículos pirotécnicos, cartuchería y explosivos, constituye un sector con regulación específica en materia de derecho de establecimiento, en los términos previstos por la legislación sobre inversiones extranjeras en España, correspondiendo a los Ministerios de Defensa, del Interior y de Industria, Energía y Turismo el ejercicio de las competencias de supervisión y control.

CAPÍTULO V

Régimen sancionador

Sección 1.ª Sujetos responsables, órganos competentes y reglas generales sobre las infracciones y la aplicación de las sanciones

Artículo 30. Sujetos responsables.

1. La responsabilidad por las infracciones cometidas recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción.

2. Estarán exentos de responsabilidad por las infracciones cometidas los menores de catorce años.

En caso de que la infracción sea cometida por un menor de catorce años, la autoridad competente lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal para que inicie, en su caso, las actuaciones oportunas.

3. A los efectos de esta Ley se considerarán organizadores o promotores de las reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones las personas físicas o jurídicas que hayan suscrito la preceptiva comunicación. Asimismo, aun no

habiendo suscrito o presentado la comunicación, también se considerarán organizadores o promotores quienes de hecho las presidan, dirijan o ejerzan actos semejantes, o quienes por publicaciones o declaraciones de convocatoria de las mismas, por las manifestaciones orales o escritas que en ellas se difundan, por los lemas, banderas u otros signos que ostenten o por cualesquiera otros hechos pueda determinarse razonablemente que son directores de aquellas.

Artículo 31. Normas concursales.

1. Los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos de esta u otra Ley se sancionarán observando las siguientes reglas:

- a) El precepto especial se aplicará con preferencia al general.
- b) El precepto más amplio o complejo absorberá el que sancione las infracciones consumidas en aquel.
- c) En defecto de los criterios anteriores, el precepto más grave excluirá los que sancionen el hecho con una sanción menor.

2. En el caso de que un solo hecho constituya dos o más infracciones, o cuando una de ellas sea medio necesario para cometer la otra, la conducta será sancionada por aquella infracción que aplique una mayor sanción.

3. Cuando una acción u omisión deba tomarse en consideración como criterio de graduación de la sanción o como circunstancia que determine la calificación de la infracción no podrá ser sancionada como infracción independiente.

Artículo 32. Órganos competentes.

1. Son órganos competentes en el ámbito de la Administración General del Estado:

- a) El Ministro del Interior, para la sanción de las infracciones muy graves en grado máximo.
- b) El Secretario de Estado de Seguridad, para la sanción de infracciones muy graves en grado medio y en grado mínimo.
- c) Los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, para la sanción de las infracciones graves y leves.

2. Serán competentes para imponer las sanciones tipificadas en esta Ley las autoridades correspondientes de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad ciudadana.

3. Los alcaldes podrán imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta Ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o

afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica.

En los términos del artículo 41, las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley.

Artículo 33. Graduación de las sanciones.

1. En la imposición de las sanciones por la comisión de las infracciones tipificadas en esta Ley se observará el principio de proporcionalidad, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados siguientes.

2. Dentro de los límites previstos para las infracciones muy graves y graves, las multas se dividirán en tres tramos de igual extensión, correspondientes a los grados mínimo, medio y máximo, en los términos del apartado 1 del artículo 39.

La comisión de una infracción determinará la imposición de la multa correspondiente en grado mínimo.

La infracción se sancionará con multa en grado medio cuando se acredite la concurrencia, al menos, de una de las siguientes circunstancias:

- a) La reincidencia, por la comisión en el término de dos años de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.
- b) La realización de los hechos interviniendo violencia, amenaza o intimidación.
- c) La ejecución de los hechos usando cualquier tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando la identificación.
- d) Que en la comisión de la infracción se utilice a menores de edad, personas con discapacidad necesitadas de especial protección o en situación de vulnerabilidad.

En cada grado, para la individualización de la multa se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) La entidad del riesgo producido para la seguridad ciudadana o la salud pública.
- b) La cuantía del perjuicio causado.
- c) La trascendencia del perjuicio para la prevención, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana.
- d) La alteración ocasionada en el funcionamiento de los servicios públicos o en el abastecimiento a la población de bienes y servicios.

e) El grado de culpabilidad.

f) El beneficio económico obtenido como consecuencia de la comisión de la infracción.

g) La capacidad económica del infractor.

Las infracciones sólo se sancionarán con multa en grado máximo cuando los hechos revistan especial gravedad y así se justifique teniendo en cuenta el número y la entidad de las circunstancias concurrentes y los criterios previstos en este apartado.

3. La multa por la comisión de infracciones leves se determinará directamente atendiendo a las circunstancias y los criterios del apartado anterior.

Sección 2.ª Infracciones y sanciones

Artículo 34. Clasificación de las infracciones.

Las infracciones tipificadas en esta Ley se clasifican en muy graves, graves y leves.

Artículo 35. Infracciones muy graves.

Son infracciones muy graves:

1. Las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de éstas, incluido su sobrevuelo, cuando, en cualquiera de estos supuestos, se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas.

En el caso de las reuniones y manifestaciones serán responsables los organizadores o promotores.

2. La fabricación, reparación, almacenamiento, circulación, comercio, transporte, distribución, adquisición, certificación, enajenación o utilización de armas reglamentarias, explosivos catalogados, cartuchería o artículos pirotécnicos, incumpliendo la normativa de aplicación, careciendo de la documentación o autorización requeridas o excediendo los límites autorizados cuando tales conductas no sean constitutivas de delito así como la omisión, insuficiencia, o falta de eficacia de las medidas de seguridad o precauciones que resulten obligatorias, siempre que en tales actuaciones se causen perjuicios muy graves.

3. La celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas quebrantando la prohibición o suspensión ordenada por la autoridad correspondiente por razones de seguridad pública.

4. La proyección de haces de luz, mediante cualquier tipo de dispositivo, sobre los pilotos o conductores de medios de transporte que puedan deslumbrarles o distraer su atención y provocar accidentes.

Artículo 36. Infracciones graves.

Son infracciones graves:

1. La perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas, cuando no sean constitutivas de infracción penal.

2. La perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal.

3. Causar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos, u obstaculizar la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos, cuando en ambos casos se ocasione una alteración grave de la seguridad ciudadana.

4. Los actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales, siempre que se produzcan al margen de los procedimientos legalmente establecidos y no sean constitutivos de delito.

5. Las acciones y omisiones que impidan u obstaculicen el funcionamiento de los servicios de emergencia, provocando o incrementando un riesgo para la vida o integridad de las personas o de daños en los bienes, o agravando las consecuencias del suceso que motive la actuación de aquéllos.

6. La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación.

7. La negativa a la disolución de reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público ordenada por la autoridad competente cuando concurren los supuestos del artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.

8. La perturbación del desarrollo de una reunión o manifestación lícita, cuando no constituya infracción penal.

9. La intrusión en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, incluyendo su sobrevuelo, cuando se haya producido una interferencia grave en su funcionamiento.

10. Portar, exhibir o usar armas prohibidas, así como portar, exhibir o usar armas de modo negligente, temerario o intimidatorio, o fuera de los lugares habilitados para su uso, aún cuando en este último caso se tuviera licencia, siempre que dichas conductas no constituyan infracción penal.

11. La solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial.

Los agentes de la autoridad requerirán a las personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de hacerlo en dichos lugares, informándoles de que la inobservancia de dicho requerimiento podría constituir una infracción del párrafo 6 de este artículo.

12. La fabricación, reparación, almacenamiento, circulación, comercio, transporte, distribución, adquisición, certificación, enajenación o utilización de armas reglamentarias, explosivos catalogados, cartuchería o artículos pirotécnicos, incumpliendo la normativa de aplicación, careciendo de la documentación o autorización requeridas o excediendo los límites autorizados cuando tales conductas no sean constitutivas de delito, así como la omisión, insuficiencia, o falta de eficacia de las medidas de seguridad o precauciones que resulten obligatorias.

13. La negativa de acceso o la obstrucción deliberada de las inspecciones o controles reglamentarios, establecidos conforme a lo dispuesto en esta Ley, en fábricas, locales, establecimientos, embarcaciones y aeronaves.

14. El uso público e indebido de uniformes, insignias o condecoraciones oficiales, o réplicas de los mismos, así como otros elementos del equipamiento de los cuerpos policiales o de los servicios de emergencia que puedan generar engaño acerca de la condición de quien los use, cuando no sea constitutivo de infracción penal.

15. La falta de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la averiguación de delitos o en la prevención de acciones que puedan poner en riesgo la seguridad ciudadana en los supuestos previstos en el artículo 7.

16. El consumo o la tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, aunque no estuvieran destinadas al tráfico, en lugares, vías, establecimientos públicos o transportes colectivos, así como el abandono de los instrumentos u otros efectos empleados para ello en los citados lugares.

17. El traslado de personas, con cualquier tipo de vehículo, con el objeto de facilitar a éstas el acceso a drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que no constituya delito.

18. La ejecución de actos de plantación y cultivo ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares visibles al público, cuando no sean constitutivos de infracción penal.

19. La tolerancia del consumo ilegal o el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en locales o establecimientos públicos o la falta de diligencia en orden a impedirlos por parte de los propietarios, administradores o encargados de los mismos.

20. La carencia de los registros previstos en esta Ley para las actividades con trascendencia para la seguridad ciudadana o la omisión de comunicaciones obligatorias.

21. La alegación de datos o circunstancias falsos para la obtención de las documentaciones previstas en esta Ley, siempre que no constituya infracción penal.

22. El incumplimiento de las restricciones a la navegación reglamentariamente impuestas a las embarcaciones de alta velocidad y aeronaves ligeras.

23. El uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información.

Artículo 37. Infracciones leves.

Son infracciones leves:

1. La celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, cuya responsabilidad corresponderá a los organizadores o promotores.

2. La exhibición de objetos peligrosos para la vida e integridad física de las personas con ánimo intimidatorio, siempre que no constituya delito o infracción grave.

3. El incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público, reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores en el normal desarrollo de los mismos.

4. Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal.

5. La realización o incitación a la realización de actos que atenten contra la libertad e indemnidad sexual, o ejecutar actos de exhibición obscena, cuando no constituya infracción penal.

6. La proyección de haces de luz, mediante cualquier tipo de dispositivo, sobre miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para impedir o dificultar el ejercicio de sus funciones.

7. La ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de infracción penal.

Asimismo la ocupación de la vía pública con infracción de lo dispuesto por la Ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquella por la autoridad competente. Se entenderá incluida en este supuesto la ocupación de la vía pública para la venta ambulante no autorizada.

8. La omisión o la insuficiencia de medidas para garantizar la conservación de la documentación de armas y explosivos, así como la falta de denuncia de la pérdida o sustracción de la misma.

9. Las irregularidades en la cumplimentación de los registros previstos en esta Ley con trascendencia para la seguridad ciudadana, incluyendo la alegación de datos o circunstancias falsos o la omisión de comunicaciones obligatorias dentro de los plazos establecidos, siempre que no constituya infracción penal.

10. El incumplimiento de la obligación de obtener la documentación personal legalmente exigida, así como la omisión negligente de la denuncia de su sustracción o extravío.

11. La negligencia en la custodia y conservación de la documentación personal legalmente exigida, considerándose como tal la tercera y posteriores pérdidas o extravíos en el plazo de un año.

12. La negativa a entregar la documentación personal legalmente exigida cuando se hubiese acordado su retirada o retención.

13. Los daños o el deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, así como de bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública, cuando no constituyan infracción penal.

14. El escalamiento de edificios o monumentos sin autorización cuando exista un riesgo cierto de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes.

15. La remoción de vallas, encintados u otros elementos fijos o móviles colocados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para delimitar perímetros de seguridad, aun con carácter preventivo, cuando no constituya infracción grave.

16. Dejar sueltos o en condiciones de causar daños animales feroces o dañinos, así como abandonar animales domésticos en condiciones en que pueda peligrar su vida.

17. El consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos cuando perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana.

Artículo 38. Prescripción de las infracciones.

1. Las infracciones administrativas tipificadas en esta Ley prescribirán a los seis meses, al año o a los dos años de haberse cometido, según sean leves, graves o muy graves, respectivamente.

2. Los plazos señalados en esta Ley se computarán desde el día en que se haya cometido la infracción. No obstante, en los casos de infracciones continuadas y de infracciones de efectos permanentes, los plazos se computarán, respectivamente, desde el día en que se realizó la última infracción y desde que se eliminó la situación ilícita.

3. La prescripción se interrumpirá por cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento formal el interesado dirigida a la sanción de la infracción, reanudándose el cómputo del plazo de prescripción si el procedimiento estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

4. Se interrumpirá igualmente la prescripción como consecuencia de la apertura de un procedimiento judicial penal, hasta que la autoridad judicial comunique al órgano administrativo su finalización en los términos del apartado 2 del artículo 45.

Artículo 39. Sanciones.

1. Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 30.001 a 600.000 euros; las graves, con multa de 601 a 30.000 euros, y las leves, con multa de 100 a 600 euros.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33.2, los tramos correspondientes a los grados máximo, medio y mínimo de las multas previstas por la comisión de infracciones graves y muy graves serán los siguientes:

a) Para las infracciones muy graves, el grado mínimo comprenderá la multa de 30.001 a 220.000 euros; el grado medio, de 220.001 a 410.000 euros, y el grado máximo, de 410.001 a 600.000 euros.

b) Para las infracciones graves, el grado mínimo comprenderá la multa de 601 a 10.400; el grado medio, de 10.401 a 20.200 euros, y el grado máximo, de 20.201 a 30.000 euros.

2. La multa podrá llevar aparejada alguna o algunas de las siguientes sanciones accesorias, atendiendo a la naturaleza de los hechos constitutivos de la infracción:

a) La retirada de las armas y de las licencias o permisos correspondientes a las mismas.

b) El comiso de los bienes, medios o instrumentos con los que se haya preparado o ejecutado la infracción y, en su caso, de los efectos procedentes de ésta, salvo que unos u otros pertenezcan a un tercero de buena fe no responsable de dicha infracción que los haya adquirido legalmente. Cuando los instrumentos o efectos sean de lícito comercio y su valor no guarde relación con la naturaleza o gravedad

de la infracción, el órgano competente para imponer la sanción que proceda podrá no acordar el comiso o acordarlo parcialmente.

c) La suspensión temporal de las licencias, autorizaciones o permisos desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses para las infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el capítulo IV de esta Ley. En caso de reincidencia, la sanción podrá ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.

d) La clausura de las fábricas, locales o establecimientos, desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses por infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el capítulo IV de esta Ley. En caso de reincidencia, la sanción podrá ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.

Artículo 40. Prescripción de las sanciones.

1. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por infracciones graves, a los dos años, y las impuestas por infracciones leves al año, computados desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza en vía administrativa la resolución por la que se impone la sanción.

2. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél se paraliza durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

Artículo 41. Habilitación reglamentaria.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar su naturaleza y límites, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Artículo 42. Reparación del daño e indemnización.

1. Si las conductas sancionadas hubieran ocasionado daños o perjuicios a la administración pública, la resolución del procedimiento contendrá un pronunciamiento expreso acerca de los siguientes extremos:

a) La exigencia al infractor de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción.

b) Cuando ello no fuera posible, la indemnización por los daños y perjuicios causados, si éstos hubiesen quedado determinados durante el procedimiento. Si el importe de los daños y perjuicios no hubiese quedado establecido, se determinará en un procedimiento complementario, susceptible de terminación convencional, cuya resolución pondrá fin a la vía administrativa.

2. La responsabilidad civil derivada de una infracción será siempre solidaria entre todos los causantes del daño.

3. Cuando sea declarado autor de los hechos cometidos un menor de dieciocho años no emancipado o una persona con la capacidad modificada judicialmente, responderán, solidariamente con él, de los daños y perjuicios ocasionados sus padres, tutores, curadores, acogedores o guardadores legales o de hecho, según proceda.

Artículo 43. Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana.

1. A efectos exclusivamente de apreciar la reincidencia en la comisión de infracciones tipificadas en esta Ley, se crea en el Ministerio del Interior un Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana.

Las comunidades autónomas que hayan asumido competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y cuenten con un cuerpo de policía propio, podrán crear sus propios registros de infracciones contra la seguridad ciudadana.

2. Reglamentariamente se regulará la organización y funcionamiento del Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana, en el que únicamente se practicarán los siguientes asientos:

a) Datos personales del infractor.

b) Infracción cometida.

c) Sanción o sanciones firmes en vía administrativa impuestas, con indicación de su alcance temporal, cuando proceda.

d) Lugar y fecha de la comisión de la infracción.

e) Órgano que haya impuesto la sanción.

3. Las personas a las que se haya impuesto una sanción que haya adquirido firmeza en vía administrativa serán informadas de que se procederá a la práctica de los correspondientes asientos en el Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana. Podrán solicitar el acceso, cancelación o rectificación de sus datos de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y su normativa de desarrollo. Los asientos se cancelarán de oficio transcurridos tres años cuando se trate de infracciones muy graves, dos años en el caso de infracciones graves y uno en el de infracciones leves, a contar desde la firmeza de la sanción.

4. Las autoridades y órganos de las distintas administraciones públicas con competencia sancionadora en materia de seguridad ciudadana, de acuerdo con esta Ley, comunicarán al Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana las resoluciones sancionadoras dictadas, una vez firmes en vía

administrativa. Asimismo, a estos efectos, dichas administraciones públicas tendrán acceso a los datos obrantes en ese Registro Central.

Sección 3.ª Procedimiento sancionador

Artículo 44. Régimen jurídico.

El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de protección de la seguridad ciudadana se regirá por el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y sus disposiciones de desarrollo, sin perjuicio de las especialidades que se regulan en este capítulo.

Artículo 45. Carácter subsidiario del procedimiento administrativo sancionador respecto del penal.

1. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente cuando se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento.

2. En los supuestos en que las conductas pudieran ser constitutivas de delito, el órgano administrativo pasará el tanto de culpa a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que de otro modo ponga fin al procedimiento penal, o el Ministerio Fiscal no acuerde la improcedencia de iniciar o proseguir las actuaciones en vía penal, quedando hasta entonces interrumpido el plazo de prescripción.

La autoridad judicial y el Ministerio Fiscal comunicarán al órgano administrativo la resolución o acuerdo que hubieran adoptado.

3. De no haberse estimado la existencia de ilícito penal, o en el caso de haberse dictado resolución de otro tipo que ponga fin al procedimiento penal, podrá iniciarse o proseguir el procedimiento sancionador. En todo caso, el órgano administrativo quedará vinculado por los hechos declarados probados en vía judicial.

4. Las medidas cautelares adoptadas antes de la intervención judicial podrán mantenerse mientras la autoridad judicial no resuelva otra cosa.

Artículo 46. Acceso a los datos de otras administraciones públicas.

1. Las autoridades y órganos de las distintas administraciones públicas competentes para imponer sanciones de acuerdo con esta Ley podrán acceder a los datos relativos a los sujetos infractores que estén directamente relacionados con la investigación de los hechos constitutivos de infracción, sin necesidad de consentimiento previo del titular de los datos, con las garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

2. A los exclusivos efectos de cumplimentar las actuaciones que los órganos de la Administración General del Estado competentes en los procedimientos regulados en esta Ley y sus normas de desarrollo tienen encomendadas, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social, en los términos establecidos en la normativa tributaria o de la seguridad social, así como el Instituto Nacional de Estadística, en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitarán a aquéllos el acceso a los ficheros en los que obren datos que hayan de constar en dichos procedimientos, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados.

Artículo 47. Medidas provisionales anteriores al procedimiento.

1. Los agentes de la autoridad intervendrán y aprehenderán cautelarmente los instrumentos utilizados para la comisión de la infracción, así como el dinero, los frutos o los productos directamente obtenidos, que se mantendrán en los depósitos establecidos al efecto o bajo la custodia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad mientras se tramita el procedimiento sancionador o hasta que, en su caso, se resuelva la devolución o se decrete el comiso.

Sin perjuicio de lo previsto en el apartado 3 del artículo 49, si la aprehensión fuera de bienes fungibles y el coste del depósito superase el valor venal, éstos se destruirán o se les dará el destino adecuado, de acuerdo con el procedimiento que se establezca reglamentariamente.

2. Excepcionalmente, en los supuestos de grave riesgo o peligro inminente para personas o bienes, las medidas provisionales previstas en el apartado 1 del artículo 49, salvo la del párrafo f), podrán ser adoptadas directamente por los agentes de la autoridad con carácter previo a la iniciación del procedimiento, debiendo ser ratificadas, modificadas o revocadas en el acuerdo de incoación en el plazo máximo de quince días. En todo caso, estas medidas quedarán sin efecto si, transcurrido dicho plazo, no se incoa el procedimiento o el acuerdo de incoación no contiene un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

Artículo 48. Actuaciones previas.

1. Con anterioridad a la incoación del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar si concurren circunstancias que las justifiquen. En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros.

Las actuaciones previas se incorporarán al procedimiento sancionador.

2. Las actuaciones previas podrán desarrollarse sin intervención del presunto responsable, si fuera indispensable para garantizar el buen fin de la investigación, dejando constancia escrita en las diligencias instruidas al efecto de las razones que justifican su no intervención.

3. La práctica de actuaciones previas no interrumpirá la prescripción de las infracciones.

Artículo 49. Medidas de carácter provisional.

1. Incoado el expediente, el órgano competente para resolver podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción o preservar la seguridad ciudadana, sin que en ningún caso puedan tener carácter sancionador. Dichas medidas serán proporcionadas a la naturaleza y gravedad de la infracción y podrán consistir especialmente en:

a) El depósito en lugar seguro de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de las infracciones y, en particular, de las armas, explosivos, aerosoles, objetos o materias potencialmente peligrosos para la tranquilidad ciudadana, drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

b) La adopción de medidas de seguridad de las personas, bienes, establecimientos o instalaciones que se encuentren en situación de peligro, a cargo de sus titulares.

c) La suspensión o clausura preventiva de fábricas, locales o establecimientos susceptibles de afectar a la seguridad ciudadana.

d) La suspensión parcial o total de las actividades en los establecimientos que sean notoriamente vulnerables y no tengan en funcionamiento las medidas de seguridad necesarias.

e) La adopción de medidas de seguridad de las personas y los bienes en infraestructuras e instalaciones en las que se presten servicios básicos para la comunidad.

f) La suspensión de la actividad objeto de autorizaciones, permisos, licencias y otros documentos expedidos por las autoridades administrativas, en el marco de la normativa que le sea de aplicación.

g) La suspensión en la venta, reventa o venta ambulante de las entradas del espectáculo o actividad recreativa cuya celebración o desarrollo pudiera implicar un riesgo para la seguridad ciudadana.

2. Los gastos ocasionados por la adopción de las medidas provisionales correrán a cargo del causante de los hechos objeto del expediente sancionador.

3. La duración de las medidas de carácter provisional no podrá exceder de la mitad del plazo previsto en esta Ley para la sanción que pudiera corresponder a la infracción cometida, salvo acuerdo debidamente motivado adoptado por el órgano competente.

4. El acuerdo de adopción de medidas provisionales se notificará a los interesados en el domicilio del que tenga constancia por cualquier medio la administración o, en su caso, por medios electrónicos, con indicación de los recursos procedentes contra el mismo, órgano ante el que deban presentarse y plazos para interponerlos. La autoridad competente para su adopción podrá acordar que sea objeto de conocimiento general cuando ello sea necesario para garantizar la seguridad ciudadana, con sujeción a lo dispuesto en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

5. Las medidas adoptadas serán inmediatamente ejecutivas, sin perjuicio de que los interesados puedan solicitar su suspensión justificando la apariencia de buen derecho y la existencia de daños de difícil o imposible reparación, prestando, en su caso, caución suficiente para asegurar el perjuicio que se pudiera derivar para la seguridad ciudadana.

6. Las medidas provisionales acordadas podrán ser modificadas o levantadas cuando varíen las circunstancias que motivaron su adopción y, en todo caso, se extinguirán con la resolución que ponga fin al procedimiento.

Artículo 50. Caducidad del procedimiento.

1. El procedimiento caducará transcurrido un año desde su incoación sin que se haya notificado la resolución, debiendo, no obstante, tenerse en cuenta en el cómputo las posibles paralizaciones por causas imputables al interesado o la suspensión que debiera acordarse por la existencia de un procedimiento judicial penal, cuando concorra identidad de sujeto, hecho y fundamento, hasta la finalización de éste.

2. La resolución que declare la caducidad se notificará al interesado y pondrá fin al procedimiento, sin perjuicio de que la administración pueda acordar la incoación de un nuevo procedimiento en tanto no haya prescrito la infracción. Los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

Artículo 51. Efectos de la resolución.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la resolución del procedimiento sancionador será recurrible de conformidad con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Contra la resolución que ponga fin a la vía administrativa podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, en su caso, por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, en los términos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Artículo 52. Valor probatorio de las declaraciones de los agentes de la autoridad.

En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de esta Ley, las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente

para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles.

Artículo 53. Ejecución de la sanción.

1. Una vez firme en vía administrativa, se procederá a la ejecución de la sanción conforme a lo previsto en esta Ley.
2. El cumplimiento de la sanción de suspensión de las licencias, autorizaciones o permisos se iniciará transcurrido un mes desde que la sanción haya adquirido firmeza en vía administrativa.
3. Las sanciones pecuniarias que no hayan sido abonadas previamente deberán hacerse efectivas dentro de los quince días siguientes a la fecha de la firmeza de la sanción. Una vez vencido el plazo de ingreso sin que se hubiese satisfecho la sanción, su exacción se llevará a cabo por el procedimiento de apremio. A tal efecto, será título ejecutivo la providencia de apremio notificada al deudor, expedida por el órgano competente de la administración.
4. Cuando las sanciones hayan sido impuestas por la Administración General del Estado, los órganos y procedimientos de la recaudación ejecutiva serán los establecidos en el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.
5. En caso de que la resolución acuerde la devolución de los instrumentos aprehendidos cautelarmente a los que se refiere el apartado 1 del artículo 47, transcurrido un mes desde la notificación de la misma sin que el titular haya recuperado el objeto aprehendido, se procederá a su destrucción o se le dará el destino adecuado en el marco de esta Ley.

Artículo 54. Procedimiento abreviado.

1. Una vez notificado el acuerdo de incoación del procedimiento para la sanción de infracciones graves o leves, el interesado dispondrá de un plazo de quince días para realizar el pago voluntario con reducción de la sanción de multa, o para formular las alegaciones y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas.

Si efectúa el pago de la multa en las condiciones indicadas en el párrafo anterior, se seguirá el procedimiento sancionador abreviado, y, en caso de no hacerlo, el procedimiento sancionador ordinario.

2. El procedimiento sancionador abreviado no será de aplicación a las infracciones muy graves.
3. Una vez realizado el pago voluntario de la multa dentro del plazo de quince días contados desde el día siguiente al de su notificación, se tendrá por concluido el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias:

- a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción de multa.
- b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que fuesen formuladas se tendrán por no presentadas.
- c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago, siendo recurrible la sanción únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Disposición adicional primera. Régimen de control de precursores de drogas y explosivos.

El sistema de otorgamiento de licencias de actividad, así como el régimen sancionador aplicable en caso de infracción de las disposiciones comunitarias e internacionales para la vigilancia del comercio de precursores de drogas y explosivos se regirá por lo dispuesto en sus legislaciones específicas.

Disposición adicional segunda. Régimen de protección de las infraestructuras críticas.

La protección de las infraestructuras críticas se regirá por su normativa específica y supletoriamente por esta Ley.

Disposición adicional tercera. Comparecencia obligatoria en los procedimientos para la obtención del Documento Nacional de Identidad y el pasaporte.

En los procedimientos administrativos de obtención del Documento Nacional de Identidad y el pasaporte será obligatoria la comparecencia del interesado ante los órganos o unidades administrativas competentes para su tramitación.

Excepcionalmente podrá eximirse de la comparecencia personal al solicitante de un pasaporte provisional en una Misión diplomática u Oficina consular española por razones justificadas de enfermedad, riesgo, lejanía u otras análogas y debidamente acreditadas que impidan o dificulten gravemente la comparecencia.

Disposición adicional cuarta. Comunicaciones del Registro Civil.

A efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley, el Registro Civil comunicará al Ministerio del Interior las inscripciones de resoluciones de capacidad modificada judicialmente, los fallecimientos o las declaraciones de ausencia o fallecimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil.

Disposición adicional quinta. Suspensión de sanciones pecuniarias impuestas por infracciones en materia de consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas cometidas por menores de edad.

Las multas que se impongan a los menores de edad por la comisión de infracciones en materia de consumo o tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o

sustancias psicotrópicas podrán suspenderse siempre que, a solicitud de los infractores y sus representantes legales, aquéllos accedan a someterse a tratamiento o rehabilitación, si lo precisan, o a actividades de reeducación. En caso de que los infractores abandonen el tratamiento o rehabilitación o las actividades reeducativas, se procederá a ejecutar la sanción económica.

Reglamentariamente se regularán los términos y condiciones de la remisión parcial de sanciones prevista en esta disposición adicional.

Disposición adicional sexta. Infraestructuras e instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad.

A los efectos de lo dispuesto en los artículos 35.1 y 36.9, se entenderá por infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad:

- a) Centrales nucleares, petroquímicas, refinerías y depósitos de combustible.
- b) Puertos, aeropuertos y demás infraestructuras de transporte.
- c) Servicios de suministro y distribución de agua, gas y electricidad.
- d) Infraestructuras de telecomunicaciones.

Disposición adicional séptima. No incremento de gasto público.

Las medidas contempladas en esta Ley no generarán incremento de dotaciones ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal al servicio del sector público.

Disposición transitoria única. Procedimientos sancionadores iniciados a la entrada en vigor de esta Ley.

Los procedimientos sancionadores iniciados a la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la legislación anterior, salvo que esta Ley contenga disposiciones más favorables para el interesado.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

1. Queda derogada la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.
2. Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones, de igual o inferior rango, se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

Disposición final primera. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

1. Se adiciona una disposición adicional décima a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.

2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.

3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.»

2. La disposición final cuarta de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, queda redactada del siguiente modo:

«Disposición final cuarta. Preceptos no orgánicos.

1. Tienen naturaleza orgánica los preceptos contenidos en los siguientes artículos de esta Ley: 1, 2, 3, 4.1, 4.3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 18 bis, 19, 20, 21, 22.1, 23, 24, 25, 25 bis, 27, 29, 30, 30 bis, 31, 31 bis, 33, 34, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 59 bis, 60, 61, 62, 62 bis, 62 ter, 62 quáter, 62 quinquies, 62 sexies, 63, 63 bis, 64, 66, 71, las disposiciones adicionales tercera a octava y décima y las disposiciones finales.

2. Los preceptos no incluidos en el apartado anterior no tienen naturaleza orgánica.»

Disposición final segunda. Títulos competenciales.

Las disposiciones de esta Ley se dictan al amparo del artículo 149.1.29.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, excepto los artículos 28 y 29, que se dictan al amparo del artículo 149.1.26.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

Disposición final tercera. Preceptos que tienen carácter de Ley orgánica.

1. Tienen carácter orgánico los preceptos de esta Ley que se relacionan a continuación:

El capítulo I, excepto el artículo 5.

Los artículos 9 y 11 del capítulo II.

El capítulo III.

Del capítulo V, el apartado 3 del artículo 30; el ordinal 1 del artículo 35; los ordinales 2, 7, 8 y 23 del artículo 36, y los ordinales 1 y 4 del artículo 37.

La disposición derogatoria única.

La disposición final primera.

La disposición final tercera.

2. Los preceptos no incluidos en el apartado anterior no tienen carácter orgánico.

Disposición final cuarta. Habilitación para el desarrollo reglamentario.

Se habilita al Gobierno, en el ámbito de sus competencias, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en esta Ley.

Disposición final quinta. Entrada en vigor.

Esta Ley orgánica entrará en vigor el 1 de julio de 2015, salvo la disposición final primera, que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley orgánica.

Sevilla, 30 de marzo de 2015.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,

MARIANO RAJOY BREY