

MANUEL IZQUIERDO-CARRASCO Y LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR (dirs.): *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2019, 786 págs.

1. El 26 de marzo de 2015 tuvo lugar la aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC, en adelante). Esta disposición vino a sustituir a la Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC 1992, en adelante), que constituyó el primer texto administrativo postconstitucional en regular la protección de la *seguridad ciudadana*, dejando así atrás toda una serie de normas que bajo principios propios de épocas más oscuras se ocupaban del mantenimiento del *orden público*. El primer párrafo de su preámbulo ya señalaba este nuevo rumbo al declarar que «[l]a protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática». Consciente del significado jurídico e histórico de la LOPSC, el legislador dedicó unas líneas de su preámbulo a justificar esta reforma. En uno de sus primeros párrafos se puede leer que «[l]a 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».

2. A pesar de lo que pueda deducirse del extracto del preámbulo reproducido (y del mismo en su integridad), la aprobación de la LOPSC ha estado fuertemente marcada por la polémica; como también lo estuvo la de su predecesora, popularmente conocida como la *ley de la patada en la puerta* por la habilitación tan amplia que realizaba en favor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para llevar a cabo entradas y registros en domicilio sin necesidad de autorización judicial (por este motivo, pero no solo por él, fue objeto de varios recursos y cuestiones de inconstitucionalidad que llevaron a su anulación parcial por el Tribunal Constitucional).

Tal fue la controversia generada y la atención recibida que, por las restricciones que prevé en materia de libertad de expresión y de información y derecho de reunión, pronto fue bautizada como la *ley mordaza*. Sobrenombre que, incluso, traspasó nuestras fronteras. La prensa internacional no tardó en sumarse a la nacional en la denuncia de su carácter represor. Son muestra de ello el editorial de *The New York Times*, «Spain's Ominous Gag Law» (publicado el 22 de abril de 2016), o el artículo de *Le Monde*, «En Espagne, une loi bâillon pour faire taire la contestation sociale» (de Sandrine Morel, publicado el 2 de julio de 2015). Pero la polémica, ni se generó únicamente por esta cuestión, ni fue ajena a los círculos jurídicos.

Durante su fase de elaboración, algunas de nuestras instituciones más notables expresaron sus discrepancias con una todavía *non nata* LOPSC, tanto por cuestiones técnicas como de política legislativa. Antes de llegar al Congreso de los Diputados, el anteproyecto de ley orgánica acumuló numerosos informes y dictámenes en los que se criticaba, entre otros extremos, su carácter excesivamente restrictivo en materia de derechos fundamentales y lo ambiguo de su redacción (en este sentido, los informes del Consejo Fiscal y del Consejo General del Poder Judicial —de 22 de enero y 27 de febrero de 2014, respectivamente— y el Dictamen 557/2014 del Consejo de Estado —de 26 de junio de 2014—). Y en su tramitación parlamentaria, ya como proyecto de ley orgánica, encontró el rechazo mayoritario de los partidos de la oposición: en la votación sobre el conjunto del texto solo obtuvo el voto favorable de los diputados del partido en el Gobierno, el Partido Popular (180 de los 185 parlamentarios), y de un diputado de Unión del Pueblo Navarro (dos legislaturas y veinte meses después, la misma cámara aprobó una moción del Grupo Parlamentario Socialista solicitando al Gobierno su derogación).

Tras su aprobación, las críticas no se detuvieron. Al contrario, algunos de los principales garantes de los derechos humanos, nacionales e internacionales, se han posicionado abiertamente en su contra, como el Comité de Derechos Humanos de la ONU, la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa o el Defensor del Pueblo. El primero, en sus observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España (2015), y la segunda, Dunja Mijatović, en una carta enviada a los presidentes del Congreso y del Senado (2018), interesaron la reforma de la LOPSC con el objeto de corregir lo ambiguo de su redacción y eliminar las posibilidades de sanciones e injerencias desproporcionadas en relación con los derechos de libertad de expresión y de reunión pacífica y de establecer, para la protección de las fronteras en Ceuta y Melilla, un régimen que garantice la efectividad del derecho de asilo de los extranjeros y el principio de *non-refoulement*. Por su parte, el último manifestó, en su informe anual de 2018, que «[s]ería necesario [...] encontrar los consensos suficientes para abordar la reforma de los aspectos más polémicos buscando el adecuado equilibrio entre seguridad y libertad propio de una norma de esta naturaleza».

Se puede decir, por tanto, que el sentir mayoritario respecto a la LOPSC es que nuestro legislador ha hecho suyo el célebre pensamiento de J. W. von Goethe (que recoge Miguel Casino Rubio en la obra reseñada) de que prefiere cometer una injusticia antes que soportar el desorden. Está por ver la opinión del Tribunal Constitucional. A fecha de envío de la presente recensión, se encuentran pendientes dos recursos de inconstitucionalidad contra esta norma, aunque ya se ha anunciado el comienzo del estudio de la ponencia preparada por el magistrado Fernando Valdés en relación con los mismos.

3. En este contexto se celebró en Córdoba, a finales de 2017, un congreso internacional que reunió a expertos en materia de seguridad ciudadana procedentes del mundo académico, de la Administración pública (incluidos miem-

bros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) y de la Judicatura. La organización del congreso correspondió al Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba y el comité organizador estuvo compuesto por Manuel Rebollo Puig (presidente), Manuel Izquierdo-Carrasco y Lucía Alarcón Sotomayor. Esta reunión fue, precisamente, el origen de la obra objeto de recensión, compuesta por una gran parte de los trabajos allí compartidos.

Sin embargo, como acertadamente se apunta en la presentación de la monografía, la misma es mucho más que un simple libro de actas. En ella se recogen las ponencias e intervenciones presentadas en el meritado congreso de una manera sistemática y coordinada, ofreciéndose al lector un análisis ordenado temáticamente de los aspectos clave de la LOPSC. Y ello respetándose la pluralidad intelectual propia de las obras de este tipo: en la misma conviven trayectorias profesionales y corrientes jurídicas, sociológicas y filosóficas diversas que, enriqueciéndola, ofrecen a quien la consulta una visión abierta y polifacética de la materia que lo invita a reflexionar y profundizar en su estudio. Asimismo, se recoge una amplia variedad de proposiciones de *lege ferenda* para afinar la regulación de un tema con tantas aristas como es el de la seguridad ciudadana.

4. La obra se estructura en dieciocho capítulos organizados en cuatro partes. Cada uno de estos capítulos se corresponde con los trabajos presentados por sus autores en el referido congreso.

5. La primera parte recoge las ponencias de Manuel Rebollo Puig, Miguel Agudo Zamora, Manuel Izquierdo-Carrasco y Antonio Bueno Armijo. En ella se analizan los elementos esenciales de la LOPSC y su posición dentro de nuestro ordenamiento jurídico, revelando al lector la estructura escondida de un texto con importantes deficiencias de sistemática y proporcionándole el marco teórico que le ayude a superar sus notables defectos técnicos e interpretarla —y aplicarla— con coherencia.

Entre otras cuestiones, se aborda el estudio del concepto constitucional de *seguridad* (Miguel Agudo Zamora) y de los conceptos de *orden público* y *seguridad ciudadana* (Manuel Rebollo Puig) —«procediendo [respecto a este último] de abajo arriba, del concreto desarrollo legislativo al concepto abstracto que no era preexistente y que hay que construir» (pág. 83)—, del objeto de la LOPSC y de las potestades que atribuye a la Administración para llevarlo a efecto (*ibid.*) y de su conexión con otras normas relevantes en materia de seguridad ciudadana —como la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio (*ibid.*), la Ley de Seguridad Privada (Manuel Izquierdo-Carrasco) o, dentro de las policías especiales, las relativas al control de armas (Antonio Bueno Armijo)—. En relación con la Ley de Seguridad Privada, resulta especialmente interesante el análisis del art. 104.1 de la Constitución en clave de garantía institucional en favor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y su trascendencia en la constitucionalidad de esta ley.

6. El mismo día en que se aprobó la LOPSC se aprobó, también, la Ley Orgánica 1/2015, que modificó el Código Penal suprimiendo las faltas y elevando a la categoría de delito una parte de las conductas tipificadas como tales hasta

ese momento. La laguna punitiva que se generó respecto a las demás conductas fue cubierta por la LOPSC, que las recogió como infracciones administrativas (a salvo de una serie de ellas, que quedaron fuera del alcance del *ius puniendi* del Estado). Existe, por tanto, una íntima conexión entre ambas leyes orgánicas, de manera que la una no puede entenderse sin la otra, y viceversa.

A esta descriminalización y despenalización están dedicadas las partes segunda y tercera de *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*. A lo largo de diez capítulos se realiza una exposición de las cuestiones generales de este nuevo régimen y de algunos puntos específicos del mismo, sentando las bases de un estudio integrador de ambos dos textos legales.

Están dedicados a dichas cuestiones generales los trabajos de Manuel Gómez Tomillo, Lucía Alarcón Sotomayor, Juan José González Rus, Pablo Rando Casermeiro, Miguel Casino Rubio y Alejandro Huergo Lora. En ellos se analiza una plétora de temas muy variados y amplios. Algunos de los cuales, por su transversalidad, aparecen de manera recurrente, como las tensiones que genera este nuevo régimen punitivo en las garantías constitucionales de los ciudadanos, los solapamientos que tienen lugar entre el Código Penal y la LOPSC, el alto número de infracciones administrativas que prevé la LOPSC y la dificultad para determinar los bienes jurídicos que protegen o los conceptos de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana. Sin embargo, cada capítulo se eleva sobre estos encuentros y presenta un espacio propio: Manuel Gómez Tomillo y Lucía Alarcón Sotomayor abundan, por distintos frentes, en los problemas que, en materia de garantías, ha generado la descriminalización; Juan José González Rus se centra en los problemas propios de los delitos leves —categoría delictual creada por la Ley Orgánica 1/2015 para acoger al grueso de las extintas faltas llamadas a permanecer dentro de los lindes del derecho penal—; Pablo Rando Casermeiro analiza el modelo de control local de los espacios públicos en España y en algunos países de nuestro entorno; Miguel Casino Rubio presta especial atención al cuadro de sanciones previsto en la LOPSC y al espacio de las ordenanzas municipales de convivencia en la regulación de la seguridad ciudadana y Alejandro Huergo Lora se detiene en el régimen de los sujetos responsables de las infracciones de esta ley.

Por el contrario, se dirigen a temas más específicos los capítulos de Rafael Pizarro Nevado, Annaïck Fernández Le Gal, Carmen Martín Fernández y Miguel Ángel Pareja Vallejo. Los mismos versan, respectivamente, sobre la tutela sancionadora del patrimonio privado inmobiliario y sus fronteras con el derecho penal, el régimen sancionador en materia de prostitución y de uso no autorizado de imágenes de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los delitos e infracciones administrativas de atentado, resistencia, desobediencia y falta de respeto y consideración debida a la autoridad.

7. La cuarta parte, que trata de las actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana, recoge los trabajos de Javier Barcelona Llop, Tomás Cano Campos, Teresa Acosta Penco y Francisco Fuentes Delgado.

Los dos primeros capítulos constituyen un estudio en abstracto de la materia. En ellos se realiza un análisis de las potestades que la LOPSC atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en un ámbito tan sensible como el referido, donde los derechos fundamentales se ven fuertemente amenazados. Sobre la base de un amplio estudio de la jurisprudencia nacional e internacional, y combinando una exposición de tipo sistemático y problemático, se abordan los problemas más relevantes que se plantean en relación con el ejercicio de alguna de dichas potestades —registros corporales externos (Tomás Cano Campos), entrada y registro en domicilios, disolución de manifestaciones, uso de la coacción (Javier Barcelona Llop)...— y en relación con las mismas en su conjunto y los principios de legalidad y proporcionalidad que presiden su puesta en práctica (*ibid.*).

Los dos capítulos siguientes, sin embargo, abordan la protección de la seguridad ciudadana en relación con la inmigración. Por un lado, Teresa Acosta Penco analiza el régimen especial que para la protección de las fronteras españolas en Ceuta y Melilla introdujo la LOPSC en la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; cuestión de la mayor relevancia habida cuenta de la reciente sentencia del Tribunal de Estrasburgo que declara la no violación por España del Convenio Europeo de Derechos Humanos por la práctica de *devoluciones en caliente* (Sentencia *N.D. y N.T. contra España*, de 13 de febrero de 2020 —demandas 8675/15 y 8697/15—) y que deja a nuestro Tribunal Constitucional la última palabra al respecto. Por otro lado, Francisco Fuentes Delgado aborda el tema de la exclusión de la condición de refugiado a aquellos sujetos que constituyan una amenaza para la seguridad del Estado, asunto que, desde la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 31 de enero de 2017 (asunto C-573/14), es objeto de un intenso debate en España y en el resto de Europa. Ambas sentencias son ampliamente comentadas en los capítulos respectivos.

8. En conclusión, se trata de una obra especialmente interesante que destaca por su amplitud, por su profundidad y por su pluralidad. Por su amplitud, por la extensa cobertura que hace de la LOPSC, analizando la práctica totalidad de los aspectos fundamentales y/o más conflictivos de la misma. Por su profundidad, por el detalle con el que se lleva a cabo, en conexión con su contexto jurídico y con la realidad que subyace a ella, y por la riqueza de propuestas que recoge para su mejor entendimiento y enmienda. Y por su pluralidad, por la diversidad de planteamientos de sus autores, con trayectorias profesionales y líneas ideológicas y dogmáticas divergentes, que mantienen su singularidad a pesar del carácter coral de la misma.

David Antonio Cuesta Bárcena
Universidad de Cantabria