



IVAP

HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Erakunde autonomiaduna
Organismo Autónomo del



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

M.^a NIEVES ARRESE IRIONDO
IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE
(coords.)

Potestad sancionadora y seguridad ciudadana

Al hilo de la jurisprudencia del Tribunal
Constitucional (SsTC 172/2020 y 13/2021)



IVAP

HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Erakunde autonomiaduna
Organismo Autónomo del



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

M.^a Nieves Arrese Iriondo
Iñaki Lasagabaster Herrarte
(Coordinadores)

Potestad Sancionadora y Seguridad Ciudadana

Al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SsTC 172/2020 y 13/2021)

Oñati, 2022

© Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi
Euskadiko Autonomia Elkarteko Administrazioa

Edita: Instituto Vasco de Administración Pública
Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea

ISBN: 978-84-7777-677-2

Fotocomposición e impresión: Grafo, S.A., Avda. Cervantes, 51-edificio 21 - 48970 Basauri
(Bizkaia)

Índice

Abreviaturas.....	11
Presentación.....	15
1. Seguridad pública y seguridad ciudadana en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional	
<i>Iñaki Lasagabaster Herrarte</i>	19
I. Diferentes acepciones de la seguridad ciudadana.....	20
II. La seguridad ciudadana en la jurisprudencia del TC.....	22
III. Seguridad ciudadana y actividad policial.....	24
IV. Seguridad ciudadana y la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC).....	24
IV.1. La seguridad ciudadana y los fines y principios rectores establecidos en la LOPSC.....	24
IV.2. Fines de la ley y bien jurídico protegido.....	27
V. La LOPSC y la crítica realizada por organizaciones internacionales.....	27
VI. La seguridad ciudadana desde la perspectiva de los derechos fundamentales.....	29
VII. La seguridad ciudadana y el principio de proporcionalidad.....	30
VIII. La seguridad ciudadana y la práctica política.....	31
IX. La seguridad ciudadana y el Derecho administrativo de la peligrosidad.....	33
2. Comentario a las sentencias 172/2020 y 13/2021 del Tribunal Constitucional en torno a los artículos 18 y 20 LOPSC	
<i>José Ignacio Cubero Marcos</i>	37
I. La Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre, del Tribunal Constitucional (Pleno)	37

I.1.	Examen del artículo 18 LOPSC: controles para incautar armas, explosivos y otros objetos.....	38
I.2.	La constitucionalidad del artículo 20 LOPSC en relación a los registros corporales externos.....	41
I.2.A.	Vulneración del derecho a la intimidad.....	42
I.2.B.	La comunicación de los registros corporales a la Fiscalía y a la autoridad judicial.....	46
I.2.C.	Voto particular a la STC 172/2020.....	47
I.2.D.	Algunas consideraciones críticas al hilo de la sentencia 172/2020.....	48
II.	La Sentencia 13/2021, de 28 de enero del Tribunal Constitucional (Pleno).....	50
II.1.	Alegaciones de la recurrente en torno a la inconstitucionalidad del artículo 20 LOPSC.....	51
II.2.	La respuesta del TC: constitucionalidad del artículo 20 LOPSC y la existencia de previsibilidad.....	52
II.3.	Voto particular a la STC 13/2021.....	54
II.4.	Una consideración final al hilo de la STC 13/2021.....	55
3.	Reuniones o manifestaciones en infraestructuras básicas: comentario al artículo 35.1 LOPSC	
	<i>Íñigo Urrutia Libarona</i>	57
I.	Introducción.....	57
II.	Aspectos determinantes.....	58
II.1.	La acción.....	58
II.2.	El lugar: «...infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, o en sus inmediaciones...».....	59
II.3.	El resultado: «...cuando, en cualquiera de estos supuestos, se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas».....	60
III.	Potestad sancionadora y tipicidad.....	60
IV.	Tipicidad y conceptos jurídicos indeterminados.....	63
V.	Responsabilidad de los organizadores.....	66
VI.	Reflexión final.....	70
4.	Perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos: comentario al artículo 36.1 LOPSC	
	<i>Íñigo Urrutia Libarona</i>	73
I.	Introducción.....	73
II.	Aspectos determinantes.....	74
II.1.	La acción: perturbación de la seguridad ciudadana.....	74

II.2. El lugar: en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas	75
II.3. Cuando no sean constitutivas de infracción penal	75
III. Tipicidad	77
IV. Proporcionalidad	80
V. Reflexión final	82
5. El derecho fundamental de reunión y la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana. Comentario a los artículos 36.2, 37.1 y 37.3 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana	
<i>Unai Aberasturi Gorriño</i>	85
I. Introducción	85
II. Sanción por incumplir el deber de comunicar la celebración de una reunión en lugar de tránsito público o de una manifestación	90
III. Sanción a las reuniones producidas frente a las sedes del Congreso, Senado y asambleas legislativas de las comunidades autónomas, estén o no reunidas	98
IV. Sanción por el incumplimiento de las restricciones impuestas al ejercicio del derecho de reunión, cuando provoquen alteraciones menores	106
V. Conclusiones	109
6. Perturbación del desarrollo de manifestaciones: comentario al artículo 36.8 LOPSC	
<i>Íñigo Urrutia Libarona</i>	115
I. Introducción	115
II. Elementos determinantes	116
II.1. El elemento objetivo del tipo	116
II.2. Cuando no constituya infracción penal	118
III. Tipicidad	119
IV. Reflexión final	121
7. Reserva de ley, tipicidad y el artículo 36.22 LOPSC	
<i>Iñaki Lasagabaster Herrarte</i>	123
I. Una caracterización general del principio de reserva de ley en el ejercicio de la potestad sancionadora	123
I.1. La remisión a reglamento en la tipificación de infracciones y sanciones y su inconstitucionalidad. Consideración general	124
I.2. Regulación inconstitucional de la remisión a reglamento. Algunos casos	124

II.	Supuestos límite de no afectación de este principio según la jurisprudencia del TC ...	126
II.1.	Remisión normativa en la seguridad ciudadana	127
II.2.	Remisión normativa en materia nuclear	128
III.	Análisis específico del art. 36.22 LOPSC y su conformidad con la garantía formal de la potestad sancionadora establecida en la CE (art. 25.1 CE).....	128
IV.	La interpretación conforme a la Constitución del art. 36.22 LOPSC que se lleva al fallo.....	132
V.	El principio de tipicidad ¿permite que sea el TC quien complete el contenido de una infracción deficientemente regulada en una norma sancionadora?	134
8.	Grabación y difusión por particulares de actuaciones policiales	
	<i>Íñigo Lazkano Brotóns</i>	137
I.	Introducción	137
II.	El derecho a captar y difundir imágenes y datos como ejercicio de derechos fundamentales	142
III.	La afección a derechos de los miembros de los cuerpos policiales	145
III.1.	La seguridad ciudadana en general y el derecho a la seguridad de los agentes afectados.....	145
III.2.	El derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen de los policías	146
IV.	La reconsideración de la infracción grave prevista en el artículo 36.23 LOPSC a la luz de la STC 172/2020	151
IV.1.	Elemento objetivo: uso de imágenes o datos personales o profesionales.....	151
IV.2.	Elemento subjetivo: de autoridades o miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad	154
IV.3.	Elemento teleológico.....	155
IV.3.A.	La situación de peligro de la seguridad personal o familiar de los agentes	156
IV.3.B.	La situación de peligro de las instalaciones protegidas.....	157
IV.3.C.	La situación de riesgo para el éxito de una operación	159
IV.4.	La necesidad de respeto del derecho fundamental a la información.....	159
IV.5.	<i>Non bis in idem</i> y concursos con otras infracciones.....	160
IV.6.	Consecuencias sancionadoras	163
IV.7.	Sujeto responsable.....	165
V.	Análisis de determinadas conductas de control policial relacionadas con esta infracción	166
V.1.	El acotamiento de espacios con la finalidad de evitar la captación de imágenes	167
V.2.	El desplazamiento de lugar de personas que graban imágenes	167
V.3.	Impedimentos físicos para la realización de grabaciones	168

V.4.	Requisas de los instrumentos de grabación	168
V.5.	Destrucción de grabaciones	172
V.6.	Denuncias por desobediencia a la autoridad en este tipo de actuaciones ..	172
VI.	A modo de conclusión	174
9.	Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 172/2020 y 13/2021 acerca del artículo 37.7 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de la Protección de la Seguridad Ciudadana	
	<i>José Ignacio Cubero Marcos</i>	177
I.	Artículo 37.7 LOPSC y la ocupación de inmuebles, viviendas o edificios ajenos y su examen por la STC 172/2020	177
I.1.	Alegaciones de las partes	178
I.2.	La decisión del TC.....	179
I.2.A.	Consideraciones de tipo formal	179
I.2.B.	El tipo infractor del artículo 37.7 LOPSC.....	180
I.2.C.	Derecho de reunión y los principios de legalidad y taxatividad	180
I.3.	Voto particular de la magistrada María Luisa Balaguer Callejón.....	182
I.4.	Valoración de la STC 172/2020 en relación con el artículo 37.7 LOPSC.....	183
I.4.A.	La ocupación de un inmueble ajeno sin autorización de su titular	183
I.4.B.	La ocupación de la vía pública infringiendo preceptos legales u órdenes de la autoridad	187
II.	Examen de la infracción prevista en el artículo 37.7 en la STC 13/2021.....	189
II.1.	Alegaciones de las partes	189
II.2.	La Sentencia 13/2021 en relación al artículo 37.7 LOPS.....	191
II.3.	Voto particular de la magistrada María Luisa Balaguer Callejón.....	192
II.4.	Valoración de la STC 13/2021: la ocupación por venta ambulante	193
10.	El rechazo en las fronteras de Ceuta y Melilla como técnica impeditiva de la entrada irregular en territorio estatal de personas extranjeras	
	<i>M.^a Nieves Arrese Iriondo</i>	197
I.	Introducción	197
II.	La entrada de personas extranjeras en territorio estatal: especial referencia a las entradas ilegales	198
III.	Las devoluciones en caliente en Ceuta y Melilla	203
IV.	El régimen especial de Ceuta y Melilla: el retorno en frontera.....	208
IV.1.	Tramitación de la disposición final primera LOPSC	208
IV.2.	La idoneidad de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana para establecer el régimen especial de Ceuta y Melilla	211

V.	Compatibilidad del régimen especial de Ceuta y Melilla con los derechos humanos	214
V.1.	Instrumentos internacionales	216
V.2.	La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	218
V.2.A.	¿Son responsables los Estados de acciones producidas fuera de su territorio? La cuestión de la jurisdicción	219
V.2.B.	Prohibición de la tortura	221
V.2.C.	Prohibición de expulsiones colectivas	222
V.2.D.	Derecho a un recurso efectivo	229
V.2.E.	Sentencias dictadas sobre saltos a la valla de Melilla	232
V.3.	El Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia .	239
VI.	La constitucionalidad del rechazo en frontera: la STC 172/2020, de 19 de noviembre	243
VII.	Reforma del rechazo en frontera	245
VIII.	A modo de conclusión	247
	Bibliografía	259

3

Reuniones o manifestaciones en infraestructuras básicas: comentario al artículo 35.1 LOPSC

Íñigo Urrutia Libarona

I. INTRODUCCIÓN

Seguidamente se analiza el alcance del artículo 35.1 de la LOPSC al hilo de la lectura realizada por la STC 13/2021, de 28 de enero de 2021. Las cuestiones planteadas con relación a este precepto de la LOPSC se centran fundamentalmente en dos aspectos: de un lado, la inconcreción del tipo sancionador y, por otro, cuestiones vinculadas a la autoría. Este artículo fue objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña y resuelto por la citada STC 13/2021, no así por el interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista, La Iz-

quiera Plural, Unión Progreso y Democracia y Mixto del Congreso de los Diputados que, como se sabe, fue resuelto mediante STC 172/2020, de 19 de noviembre de 2020. No obstante, interesa también reparar en esta última Sentencia a los efectos de aclarar el alcance de la autoría referida por el segundo párrafo del artículo que es objeto de comentario.

El artículo sobre el que centraremos el estudio es el primero de los párrafos del art. 35 que contiene la tipificación de las infracciones muy graves. Procedemos a transcribirlo; dice así:

«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 estas, 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.»

Comenzaremos describiendo los aspectos determinantes del precepto para, seguidamente, centrarnos en las cuestiones problemáticas y en la lectura del Tribunal Constitucional. Finalizaremos con una valoración conclusiva.

II. ASPECTOS DETERMINANTES

La conducta típica se conforma por la concurrencia de los siguientes tres requisitos:

II.1. La acción

El primer elemento definidor de la infracción prevista en el artículo 35.1 LOPSC viene determinado por la acción. El precepto exige que se produzca una concentración sin previa comunicación a la autoridad competente o bien que se celebre aun contra la prohibición de la autoridad. Por tanto, la reunión o manifestación se debe haber producido, como hecho consumado.

La caracterización jurídica de la reunión viene determinada por dos notas alternativas: o bien por la circunstancia de que no se haya comunicado tal concentración, o bien que esta haya sido prohibida. Se trata de dos situaciones muy diferentes, que el tipo infractor equipara a efectos sancionadores.

Junto a esas dos posibilidades, el art. 35.1 incluye una tercera posible acción, que es la intrusión en los recintos de infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, incluido su sobrevuelo. Mientras que las dos primeras acciones vendrían referidas al derecho de reunión y manifestación, esta tercera se caracteriza por la mera entrada en ciertas infraestructuras sin autorización; respecto de este caso, la ley no aclara si se ha de tratar de un colectivo como en los dos primeros.

II.2. El lugar: «...infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, o en sus inmediaciones...»

El segundo elemento que caracteriza el tipo infractor viene referido al lugar donde se produce la concentración. Esta ha de tener lugar en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad. La LOPSC determina cuáles son las infraestructuras e instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad en la Disposición Adicional 6.^a, incluyendo las siguientes:

- 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.

El listado presenta cuestiones derivadas de la falta de certeza de algunos de los elementos que contiene, por ejemplo, cuando se habla de infraestructuras de telecomunicaciones, ¿se incluyen las zonas que albergan antenas de telefonía móvil? ¿una concentración en las inmediaciones de una gasolinera, en el hall de un aeropuerto, en una marquesina de transporte público urbano... supone que se produzca el tipo infractor? Una lectura amplia podría resultar quizás excesiva. Asimismo, se ha de considerar que la localización de algunas de las infraestructuras citadas puede no ser siempre evidente (piénsese en las infraestructuras de tele-

comunicaciones), de ahí que surja la duda sobre si cabe entender que se produce una cuando no es posible conocer si se está cometiendo o no.

Los servicios básicos para la comunidad han encontrado centralidad en la LOPSC, habiéndose incluido entre los objetivos de esta Ley garantizar su prestación en condiciones de normalidad (art. 3.g LOPSC). Asimismo, al margen de la tipificación contenida en el art. 35.1 LOPSC, en cuyo análisis centraremos este estudio, el art. 36.9 de la misma norma tipifica «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» como infracción grave.

De acuerdo con el art. 35.1 LOPSC, la prohibición de reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas se extiende a «las inmediaciones» de las infraestructuras o instalaciones en las que se presten servicios básicos. Se trata de un término poco concreto y difuso, que dificulta la determinación precisa de la actividad infractora. Efectivamente, se trata de un concepto indeterminado cuya concreción se deja en manos del órgano competente, administrativo o judicial, que deba de aplicar la norma al caso. Sobre esa base, una primera cuestión que plantea el precepto analizado es su adecuación al artículo 25.1 CE y al de seguridad jurídica, garantizado por el artículo 9.3 CE, lo que se desarrollará en el siguiente epígrafe.

II.3. El resultado: «...cuando, en cualquiera de estos supuestos, se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas»

Uno de los elementos determinantes para la aplicación de esta infracción es la generación de un riesgo para la vida o la integridad física de las personas. Sin este elemento, no habrá infracción. La diferencia entre el art. 35.1 y el art. 36.9 de la LOPSC se encuentra precisamente en que mientras que en el caso del art. 35.1 se exige, como resultado de la acción, que se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas, el art. 36.9 exige que la acción (la intrusión en las instalaciones) haya producido una interferencia grave en su funcionamiento.

III. POTESTAD SANCIONADORA Y TIPICIDAD

Como se ha avanzado en el epígrafe anterior, entre los elementos determinantes del tipo infractor se incluyen varios conceptos jurídicos in-

determinados. Así, por ejemplo, la LOPCS reconoce un gran margen al órgano competente determinar si la reunión se produce en «las inmediaciones» de las instalaciones, o fuera de sus inmediaciones, siendo una cuestión valorativa. Se trata de una cuestión que habrá de valorarse caso a caso, si bien el margen resulta amplio e impreciso. Si la respuesta sancionadora debe ser previsible y no sorpresiva por imperativo del artículo 25 CE, surge la duda de la adecuación de este término al principio de tipicidad y en particular a la exigencia de *lex certa*.

Como es sabido, la tipicidad de las infracciones viene impuesta por el artículo 25 CE con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica. Las exigencias derivadas de ese principio son, la existencia de una ley —*lex: praevia, scripta, certa, stricta*— lo que supone que esta resulte ser anterior a la perpetración de los hechos, escrita, cierta y de contenido estricto, esto es, que sus tipos se atengan al principio de taxatividad que forzosamente han de tener las normas sancionadoras, las cuales, han de ser interpretadas restrictivamente. Por ello, la tipicidad como manifestación del principio de legalidad requiere que el acto u omisión se halle claramente definido, a fin de que, a través de la exclusión de fórmulas abiertas, quede la seguridad jurídica salvaguardada, sin que ello signifique, como ha expuesto el TC, la exclusión de tipos genéricos, siempre que sea posible llenar el vacío legal o disipar la duda recurriendo a otra norma o valiéndose de ella¹. A este respecto, el TC también ha manifestado que la concreción cabe ser realizada por referencia al contexto legal en que se integra². Pues bien, en el caso que nos ocupa, el término «inmediaciones» no puede ser determinado atendiendo a este criterio interpretativo.

Efectivamente, el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), en el que se integra el principio de legalidad sancionadora administrativa, se articula a través de una doble garantía: material y formal. En el orden material, la garantía se corresponde con «la exigencia de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes con la mayor precisión posible, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, de esta manera, las consecuencias de sus acciones»³. La garantía material supone, a su vez, un doble mandato, relativo a los principios de taxatividad y tipicidad.

¹ Por todas STC 113/2008, de 29 de septiembre y STS de 22 de junio de 2012.

² STC 89/1993, FJ 2.

³ STC 145/2013, de 11 de julio, FJ 4.

El principio de taxatividad o *lex certa* se dirige tanto al legislador como al poder reglamentario, exigiéndoles, conforme al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), el «máximo esfuerzo posible» en la definición de los tipos penales, promulgando normas concretas, precisas, claras e inteligibles⁴. En palabras del TC, ello

«... conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador»⁵.

En definitiva, el principio de taxatividad exige «la predeterminación normativa de las conductas infractoras [...] con la mayor precisión posible, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, de esta manera, las consecuencias de sus acciones»⁶.

Por otra parte, el TC ha fijado una garantía adicional vinculada con el principio de tipicidad. Entiende el TC que este principio se dirige a los aplicadores del Derecho, «obligándoles a atenerse, no ya al canon de interdicción de arbitrariedad, error patente o manifiesta irrazonabilidad derivado del art. 24 CE, sino a un canon más estricto de razonabilidad, lo que es determinante en los casos en que la frontera que demarca la norma sancionadora es borrosa por su carácter abstracto o por la propia vaguedad y versatilidad del lenguaje»⁷. Así, desde esa perspectiva, el principio de tipicidad, ligado indisolublemente con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), se traduce en el siguiente requerimiento:

«la necesidad de que la administración en el ejercicio de su potestad sancionadora identifique el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionatoria. En otros términos, el principio de tipicidad exige no solo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones y sanciones, estén suficientemente predeterminados, sino que impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación y, en el supuesto de que dicha norma tenga rango reglamentario, cuál

⁴ STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 8.

⁵ STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2.

⁶ Por todas, las SSTC 145/2013, de 11 de julio, y 160/2019, de 12 de diciembre.

⁷ STC 145/2013, de 11 de julio, FJ 4.

es la cobertura legal de la misma, excepción hecha de aquellos casos en los que, a pesar de no identificarse de manera expresa el fundamento legal de la sanción, el mismo resulta identificado de forma implícita e incontrovertida»⁸.

El principio de tipicidad requiere, en consecuencia, que el acto u omisión sancionado se halle claramente definido en el ordenamiento jurídico y una labor de motivación de la aplicación de la norma al caso. Una conducta es típica cuando se aprecia identidad entre sus componentes fácticos y los descritos en la norma jurídica, es decir, cuando existe homogeneidad entre el hecho real cometido y los elementos normativos que describen y fundamentan el contenido material del injusto. Llegados a este punto, surge una primera cuestión: si la utilización de conceptos jurídicos indeterminados se ajusta al principio de tipicidad. Procedemos a analizarlo seguidamente.

IV. TIPICIDAD Y CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

La utilización de conceptos jurídicos indeterminados en la tipificación de las infracciones fue analizada tempranamente por la STC 62/1982, de 15 de octubre, al hilo de los arts. 431 y 566.5 del Código Penal (que utilizan términos tales como el pudor, las buenas costumbres, la moral, la decencia pública). La argumentación de los recurrentes se basaba en que se trata de términos abstractos, relativos e inconcretos, y no contienen para el ciudadano un mensaje taxativo que toda norma penal ha de comprender.

En aquella ocasión, el TC partió afirmando que «el principio de tipicidad (...) está íntimamente conectado con el de seguridad jurídica, y es cierto también que el legislador para conseguir la finalidad protectora que persigue el Derecho penal debe hacer el máximo esfuerzo posible para que la seguridad jurídica quede salvaguardada en la definición de los tipos»⁹.

Ahora bien, no obstante lo anterior, el TC estableció la doctrina de que pese a que el legislador ha de esforzarse por definir en detalle los

⁸ STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2 y STC 172/2020, FJ 5.d.

⁹ STC 62/1982, de 15 de octubre, FJ 7 c).

tipos «ello no supone que el principio de legalidad quede infringido en los supuestos en que la definición del tipo incorpore conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación»¹⁰.

En definitiva, a juicio del TC «no vulnera la exigencia de *lex certa* que incorpora el artículo 25.1 CE la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, [...] dado que los conceptos legales no pueden alcanzar, por impedirlo la propia naturaleza de las cosas, una claridad y precisión absolutas»¹¹.

Es decir, la exigencia de certeza y de tipicidad no veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados¹², ahora bien el TC ha manifestado también que «su compatibilidad con el art. 25.1 CE se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada»¹³.

A la hora de pronunciarse sobre la adecuación al principio de tipicidad del término «inmediaciones» del artículo 35.1 LOPSC, la STC 13/2021 (FJ 4) parte de las anteriores consideraciones. Efectivamente, en el recurso de inconstitucionalidad la demanda sostenía que no se ajustan

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1; en parecidos términos la citada STC 145/2013, FJ 4.

¹² En ese sentido el Dictamen del Consejo de Estado 557/2014, de 26 de junio de 2014, sobre el Anteproyecto de ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana, dice en su FJ 5 que «la razón jurídica no es una razón mecánica y, por ello, el legislador no puede prever detalladamente todas y cada una de las circunstancias del caso al que hay que aplicar la ley, especialmente en materia tan fluida como es el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Por eso, es adecuado y razonable tanto el recurso a los conceptos jurídicos indeterminados, como a lo razonable de la interpretación de la norma y la valoración de los hechos en presencia. Ello no supone abrir la puerta a la arbitrariedad —puesto que resultan de aplicación los límites generales previstos en el ordenamiento jurídico (Código Civil, artículo 4)— sino a dejar un ineludible margen a la discrecionalidad tanto de la dirección política de la seguridad ciudadana que compete al Gobierno según el artículo 97 de la Constitución y que reitera el texto consultado, como de la Administración policial que ha de ejecutar dichas decisiones. Y bien es sabido que, en un Estado de derecho como es España, la discrecionalidad —en cuanto especificación de una solución justa entre las varias que se ofrecen al operador jurídico— puede ser valorada y controlada por la jurisdicción como toda la actividad administrativa sin excepción (artículo 106.1 de la Constitución)».

¹³ STC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3.

al principio de tipicidad *ex* artículo 25.1 CE algunos aspectos del artículo 35.1 LOPSC (en concreto el término «o en sus inmediaciones»)…, pues a su juicio se trata de formulaciones tan abiertas que su concreción depende de una decisión prácticamente libre y arbitraria del aplicador.

Como el artículo 35.1 LOPSC no se remite a la colaboración reglamentaria, ni dispone de desarrollo reglamentario alguno, el TC concluye que se prevé su aplicación directa sin intermediación reglamentaria y, por ello, que resulta procedente examinar si individualmente considerado resulta o no conforme con el principio de tipicidad *ex* artículo 25.1 CE.

Pues bien, el TC entiende relevante para verificar la «suficiencia» de la predeterminación normativa de la expresión «o en sus inmediaciones» reparar en el contexto donde se incardina. Desde esa perspectiva, el TC atiende a la caracterización del lugar donde se produce la reunión o la manifestación. Dice el TC que el artículo 35.1 LOPSC no tipifica como infracción muy grave cualquier reunión o manifestación no comunicada o prohibida, sino solo aquellas que se ubican «en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones». De este modo, y teniendo en cuenta que el artículo 3 g) LOPSC contempla como uno de los fines que tutela esta ley «la garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad», el tribunal aprecia que una interpretación sistemática muestra que uno de los elementos típicos de la conducta tipificada en el artículo 35.1 LOPSC es que obstaculice o altere de otro modo el normal funcionamiento de los servicios básicos para la comunidad.

En concreto, dentro de este contexto legal la expresión «o en sus inmediaciones» es interpretada por el TC sobre la base de dos coordenadas: una geográfica y otra referida al resultado que exige el propio precepto. Así, el TC entiende que significa:

«lo que está muy cercano o contiguo a algo» y en este caso a las infraestructuras e instalaciones. Para que la conducta fuera sancionable deben concurrir las circunstancias que determinan la alta gravedad de la infracción, consistente en que se haya generado un riesgo para la vida o integridad física de las personas. Así pues, junto al criterio geográfico de contigüidad o gran cercanía, debe acontecer el riesgo para los bienes jurídicos indicados¹⁴.

¹⁴ STC 13/2021, FJ 4.

El TC entiende que no se trata de una formulación cuya concreción dependa de la decisión prácticamente libre de los órganos administrativos o judiciales, aunque reconoce que ofrece al aplicador un margen de apreciación para adaptar el tipo infractor a las circunstancias particulares y cambiantes de la realidad¹⁵.

En consecuencia el TC concluye que el uso de la expresión «o en sus inmediaciones» para describir la conducta infractora no supone que el artículo 35.1 LOPSC haya desconocido la garantía material de tipicidad que le impone el artículo 25.1 CE y, en consecuencia, desestima la impugnación de este artículo.

V. RESPONSABILIDAD DE LOS ORGANIZADORES

El segundo párrafo del artículo 35.1 LOPSC dispone que «En el caso de las reuniones y manifestaciones serán responsables los organizadores o promotores». El art. 30.3 de la misma norma determina quien se tiene como organizador o promotor. Dice así: «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». El alcance de este segundo artículo condiciona el ámbito de aplicación del primero.

Efectivamente, el art. 30.3 LOPSC amplía el ámbito de responsabilidad de los sujetos, definiendo quiénes serán considerados organizadores o promotores de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones. Las críticas que se han hecho a este precepto entienden que delimita, reduciéndolo a la mínima expresión, el contenido esencial del derecho fundamental de reunión (art. 21 CE), a la vez que produce efectos disuasorios. A juicio de los recurrentes, este ar-

¹⁵ *Ibid.*

título permite extender la sanción a cualquier persona que participe en la reunión pacífica.

La figura del promotor u organizador es contemplada en varias normas. Así, la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, se refiere a los organizadores de las reuniones y manifestaciones, haciéndoles responsables de su buen orden, a quienes se exige en concreto «adoptar las medidas para el adecuado desarrollo de las mismas». El art. 4 de esta norma regula la responsabilidad subsidiaria de los organizadores o promotores frente a los daños que los participantes en ellas puedan causar a terceros, a los solos efectos civiles. El art. 9 LODR regula el contenido de la comunicación previa que debe presentarse a la autoridad para la celebración de una reunión en un lugar de tránsito público o de una manifestación, establece como información a hacer constar en el escrito de comunicación las «medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa». A través de la comunicación previa, los organizadores o promotores asumen el compromiso de adoptar las medidas de seguridad determinadas en su escrito de comunicación. En la medida que la conducta típica consiste en incumplir las obligaciones que la LODR impone a los organizadores o promotores de la reunión o manifestación, es lógico que sean estos los responsables, siempre que hubieran actuado con dolo o culpa, y no los participantes en la reunión.

En la misma línea, en el ámbito penal, en relación con los delitos de reuniones y manifestaciones ilícitas, se prevé la responsabilidad de quienes las «promuevan, dirijan o presidan» (arts. 494 y 495.2 CP), los «promotores o directores» o los que «no hayan tratado de impedir por todos los medios a su alcance» que concurren personas portando armas (art. 514.1 y 5 CP), considerándose, a tales efectos, los que «las convoquen o presidan» (art. 514.1 in fine CP).

Como se ha dicho, el art. 30.3 de la LOPSC identifica los sujetos responsables de las reuniones o manifestaciones en su calidad de «organizadores» o «promotores». La delimitación de la figura de promotor u organizador se hace a través de un doble criterio: i) uno objetivo y expreso, que comprende a las personas físicas o jurídicas que hayan suscrito la comunicación previa; ii) otro funcional, que presume esa condición en quienes las presiden, dirigen o ejercen actos semejantes, incluyendo ciertos hechos o circunstancias cuya realización supone o resulta indiciaria de la cualidad directiva de las personas (como aparecer

en publicaciones o declaraciones de convocatoria de las concentraciones o manifestaciones, 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).

La STC 172/2020 se ocupó de la constitucionalidad del art. 30.3 de la LOPSC¹⁶ (FJ 6) rechazando que tal artículo suponga una ampliación de la responsabilidad sancionadora, como sostenían los recurrentes. Por el contrario, el TC afirma que se trata de un acotamiento o restricción de la misma¹⁷. Para argumentarlo, el TC se ve en la obligación de realizar una lectura conforme con su doctrina sobre la culpabilidad en derecho administrativo sancionador, para concluir que la infracción

«... solamente podrá ser cometida, no por quienes simplemente participen en esas reuniones o manifestaciones no comunicadas, sino por los que tengan la consideración de promotores y organizadores. Pero, además, no es suficiente con tener objetivamente esta condición o que la misma se pueda deducir razonablemente de alguno de los hechos que recoge la norma u otros de similar naturaleza, ya que además se han de cumplir, como no puede ser de otro modo, las exigencias derivadas del principio de culpabilidad»¹⁸.

Efectivamente, el TC tiene declarado que no basta con que la conducta reúna las notas de antijuridicidad y tipicidad, sino que, además, es necesaria la nota de culpabilidad, «pues en la medida en que la sanción de la infracción administrativa es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa»¹⁹. En definitiva, no puede

¹⁶ STC 172/2020, FJ 6.

¹⁷ Parte de la doctrina se ha mostrado de acuerdo con esta interpretación. Véase REBOLLO PUIG, M. (2014), «Responsabilidad de los autores de las infracciones y de los partícipes», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, p. 2542; HUERGO LORA, A. (2019), «Los sujetos responsables de las infracciones en materia de seguridad ciudadana», en IZQUIERDO CARRASCO, M. y ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (dirs.) (2019), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Aranzadi, Pamplona, p. 450; y GÓNEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES I. (2017), *Derecho Administrativo sancionador: Parte General*, 4.^a ed., Aranzadi, Pamplona, p. 551.

¹⁸ STC 172/2020, FJ 6.

¹⁹ Por todas, véase la STC 76/1990, de 26 de abril, también STC 246/1991, de 19 de diciembre.

estimarse cometida una infracción administrativa, si no concurre el elemento subjetivo de la culpabilidad o lo que es igual, si la conducta típicamente constitutiva de infracción administrativa, no fuera imputable por dolo o culpa.

De acuerdo con esa doctrina, queda excluida en Derecho administrativo sancionador la imposición de sanciones por el mero resultado, debiendo regir un criterio subjetivo de imputación de los hechos típicos y antijurídicos a título de dolo, culpa o negligencia grave, culpa o negligencia leve o simple negligencia.

Con carácter general, el principio de responsabilidad, entre los principios rectores de la potestad sancionadora, se recoge en el artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de conformidad con el cual «Solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa». La personalización de la sanción supone que solo puedan exigirse las sanciones a quienes resulten responsables de la infracción administrativa por alguno de los títulos de imputación aludidos, esto es, la autoría material del hecho típicamente antijurídico, siendo la responsabilidad, en principio, individual y por hechos propios²⁰.

La aplicación de esta doctrina en el enjuiciamiento de la LOPSC lleva a concluir al TC en el sentido de que los promotores u organizadores de reuniones o manifestaciones que se integren en los tipos infractores solamente podrán ser sancionados si en el caso concreto han incurrido en dolo o culpa (art. 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público). Y, además, su responsabilidad se limitará, solo y exclusivamente, al hecho de que sean celebradas incumpliendo los requisitos previstos en la Ley reguladora del derecho de reunión, y no incluirá todo lo que suceda en esas reuniones o manifestaciones, ni todo lo que haga cada uno de los participantes en ellas. Los organizadores o promotores quedarán exonerados de responsabilidad por hechos ajenos si se prueba que no pudieron impedir la comisión de ciertos hechos a pesar de emplear la diligencia que era exigible; grado de diligen-

²⁰ STC 181/2014, de 6 de noviembre, FJ 6, y STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 3.

cia que ha de ser interpretado, en estos casos, de forma que no dificulte en exceso el ejercicio del derecho de reunión²¹. La posición del TC, en este punto, sigue la lógica del artículo 1903 in fine del Código Civil, cuando dispone que la responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando las personas en él mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño.

Tales razonamientos, que son directamente aplicables al párrafo 2 del art. 35.1 LOPSC, llevan al TC a concluir que, así interpretado, los arts. 37.1 y 30.3 LOPSC no merecen tacha de inconstitucionalidad alguna.

VI. REFLEXIÓN FINAL

La conducta típica del artículo 35.1 LOPSC se conforma por la concurrencia de tres requisitos, que se configuran con perfiles abiertos. Si la respuesta sancionadora debe ser previsible y no sorpresiva por imperativo del artículo 25 CE, surge la duda de la adecuación al principio de tipicidad y en particular a la exigencia de *lex certa*. La lectura dada por el TC a este respecto ha sido muy generosa, entendiendo que la exigencia de certeza y de tipicidad no veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados. Su compatibilidad con el art. 25.1 CE se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada

La expresión «en sus inmediaciones», es interpretada por el TC sobre la base de dos coordenadas: una geográfica y otra referida al resultado que exige el propio precepto. Así, solo puede entenderse por «en sus inmediaciones» «lo que está muy cercano o contiguo a algo», en este caso, a las infraestructuras e instalaciones. Y asimismo, deberá ocurrir que tal actividad afecte a la garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad.

La lectura de conjunto lleva a pensar en la flexibilización del principio de tipicidad como mandato al legislador. Ello es particularmente preocupante en la medida que corremos el riesgo de que las normas sancionadoras puedan desalentar el ejercicio de ciertos derechos fundamen-

²¹ STC 172/2020, FJ 6.

tales. Pese a que el art. 4.1 *in fine* de la LOPSC declare que todas las normas sancionadoras de la LOPSC «deberán interpretarse y aplicarse del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales y libertades públicas», la falta de concreción de las conductas infractoras puede afectar negativamente a los derechos fundamentales. Las normas que tipifiquen como infracción una conducta vinculada al ejercicio de un derecho fundamental han de ser lo más claras y precisas posible, de modo que los ciudadanos sepan en todo momento cuándo se está ejerciendo legítimamente el derecho o se está incurriendo en un ejercicio extralimitado susceptible de ser castigado.

Finalmente, los promotores u organizadores de reuniones o manifestaciones que se integren en los tipos infractores solamente podrán ser sancionados si en el caso concreto han incurrido en dolo o culpa. Se requiere, por tanto, que los promotores u organizadores hayan actuado con dolo o culpa. No se trata de un supuesto de responsabilidad objetiva, de modo que sin una cierta negligencia que demuestre la existencia de un nexo causal entre la infracción cometida y la conducta poco diligente de los organizadores y promotores sería improcedente sancionarlos. Así habría que entenderlo además de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europea de Derechos Humanos.

