

MODELO «MACROSECURITARIO» VS. SISTEMA CONSTITUCIONAL: A PROPÓSITO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA

Juan Luis Jiménez Ruíz

*Doctor en Derecho, «doctor europeus»
por la Universidad de Jaén*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Manuel ARENILLA SÁEZ, don Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, don Federico Andrés LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, don Javier MANCHADO DE ARMAS y don Alberto PALOMAR OLMEDA.

EXTRACTO

Resulta unánime en la doctrina jurídica el recelo y la desconfianza con la que observan el diseño que está adoptando la política legislativa en materia de seguridad y orden público. Ello no se circunscribe a nuestro particular ámbito temporal, ni tampoco se reduce al espacio territorial de España o de Europa. Es posible localizar a lo largo de la historia y hasta nuestros días diversas posiciones que desde diferentes partes del mundo, disciplinas y escuelas han expresado sus temores al respecto. Temores que en ocasiones cobran forma y pueden ser constatados como realidades presentes. Es por ello que, unido a las constantes noticias y disposiciones normativas que con frecuencia acontecen, pretendemos emitir nuestra propia reflexión técnica sobre el particular, tomando como objeto de estudio el esquema «securitario» español, a la luz del sistema constitucional donde se proyecta.

Palabras claves: seguridad, seguridad ciudadana, derechos fundamentales y criminología.

Fecha de entrada: 30-04-2014 / Fecha de aceptación: 10-07-2014

MACRO SECURITY MODEL VS. CONSTITUTIONAL SYSTEM: IN RELATION TO THE DRAFT OF THE CIVILIAN SECURITY LAW

Juan Luis Jiménez Ruiz

ABSTRACT

The legislative policy regarding security and public order is creating unanimously fear and distrust in the field of law. This situation may not be limited to our current time, nor territory of Spain or Europe. It is possible to coincide with it along the history, yet until present time, this fear has been expressed by different professionals belonging to diverse disciplines and schools from all over the world. These fears might be shaped and found out as a contemporary reality. Thus, sticking to the constant news and legal orders occurring in the field of security, a technical reflection is going to be provided, taking as the objective of this study; the comparison of the Spanish security system with the Spanish constitutional system.

Keywords: security, civilian security, fundamental rights and criminology.

Sumario

1. Introducción
2. Algunas consideraciones conceptuales
3. La política legislativa de seguridad en España (I): Retrospectiva
4. La política legislativa de seguridad en España (II): Perspectiva
 - 4.1. El Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana
 - 4.2. Otra normativa nacional en materia de seguridad
5. El esquema multinivel de seguridad
6. Sujetos y dimensiones de la seguridad
7. ¿Seguridad ciudadana?
8. ¿Hacia un esquema de control perfecto?
9. Conclusiones

Bibliografía

Nota preliminar

Inicio con la debida aclaración, mediante la cual pueda matizar que el presente trabajo fue elaborado para su presentación en la convocatoria 2014 del Premio Estudios Financieros, siendo, finalmente, seleccionado por el jurado para su publicación en esta revista.

La puntualización precisada determina que el texto empleado para el análisis se corresponde con el texto del Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana. Texto que ha evolucionado con reformas, algunas extremadamente polémicas¹, para dar lugar al Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana². Documento impulsado a día de hoy, y que, de seguir la lógica que lo sostiene, será ratificado, a pesar de ser rechazado de manera unánime –así se posicionan las múltiples enmiendas a la totalidad– por todos los grupos parlamentarios de la oposición.

A la hora de repensar este trabajo he debido plantearme el ajuste del trabajo al proyecto aludido, que, en definitiva, es el que concentra la actualidad. Sin embargo, tras la debida reflexión, considero que tal actualización conduciría a un estudio diferente, pues no se tomaría como base el Anteproyecto, sino que habría que atender al texto actual, aún no vigente, y sobre el que se siguen considerando e introduciendo reformas. Llegado a este punto, he optado por proceder a la publicación del trabajo que inicialmente proyecté, introduciendo algunas puntualizaciones. Ello es así en la medida en que los cambios que se incorporan al Proyecto de Ley Orgánica no alteran sustancialmente el espíritu normativo que alumbró el Anteproyecto, por lo que el contenido de este trabajo es extrapolable al nuevo texto. Por otra parte, estimo necesario dejar cuenta, sea al menos desde mi parecer, de la inercia que impulsó la que seguramente se colocará como la próxima ley sobre «seguridad ciudadana». Normativa sobre la que, sin duda, se proyectarán nada alentadoras circunstancias políticas, y sobre todo sociales, que la historia y el Derecho juzgarán.

¹ El Partido Popular ha presentado un total de veinticinco enmiendas a su propio Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, entre otras novedades se propone la introducción en una nueva disposición adicional primera, una fórmula que inste a la reforma de la Ley Orgánica de extranjería. Este régimen pretende facultar normativamente el rechazo de personas extranjeras que de manera «ilegal» accedieran a territorio español a través del siniestro vallado que delimita la frontera española. Así se pretende dar cobertura jurídica a las coloquialmente denominadas como «devoluciones en caliente» que se han venido practicando y que, naturalmente, resultan, a mi parecer, jurídica y humanamente inaceptables. El texto de dicha disposición textualmente dice: «Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta y Melilla mientras intentan superar, en grupo, los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España».

² Aprobado en Consejo de Ministros, fecha: 11 de julio de 2014. Presentado al Congreso de los Diputados en fecha: 18 de julio de 2014, calificado en fecha: 23 de julio de 2014. Publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados en fecha: 25 de julio de 2014.

1. INTRODUCCIÓN

Tal vez el señor E. Snowden sea reconocido algún día oficialmente como un héroe, en lugar de como un villano... En cualquier caso, no sería la primera vez en la historia³ que algo así sucede. A través de sus diversas revelaciones⁴ han podido ser demostradas fehacientemente las escandalosas acciones que desde años atrás viene ejecutando el Gobierno americano amparado en la búsqueda de la seguridad. Búsqueda que en nada parece estar coartada por los cánones democráticos que la propia Constitución norteamericana proclama, como fundamento mismo del Estado. Y es que, sin duda, solo intentar el acople democrático del tratamiento masivo y «descontrolado» de datos, a escala federal y mundial, por parte de los servicios de seguridad estadounidenses, obligaría a dicho Gobierno a un ejercicio de ingeniería jurídica sin parangón. Esfuerzo que, si pudiera ser llevado a cabo a la luz de los principios democráticos modernos y, con ellos, al amparo de los derechos fundamentales, estaría muy probablemente y de manera irrevocable condenado a la zozobra.

Ciertamente, los atentados de Nueva York de 2001, además de por tan memorable tragedia, pueden ser caracterizados y recordados por representar el punto de inflexión en el que todos los Estados, a nivel global, colocaron abiertamente la seguridad en el centro de su política pública. Sin embargo, la seguridad se encuentra contemplada, como veremos, por una infinidad de normas jurídicas contenidas tanto en ordenamientos jurídicos nacionales, como en otros de naturaleza supranacional. No obstante, desde el ya aludido atentado de 2001 asistimos a una expansión jurídica sin precedentes.

También Reino Unido y España sufrieron, entre otros lugares del globo, el cruel flagelo del terrorismo internacional en forma de diferentes atentados que conllevaron la muerte para numerosos seres humanos y, con ello, la conmoción de toda la sociedad que, desconcertada, asistió a tan execrables transgresiones.

Sin embargo, no solo la lucha en contra del terrorismo internacional actúa de reclamo para el fortalecimiento de las políticas de seguridad, a uno y otro lado del Atlántico. La amenaza que suscitan los incontrolables y justificados flujos migratorios; los crímenes especialmente crueles; el tráfico ilegal de sustancias, capitales, objetos, armas e incluso de seres humanos; el crimen organizado, la disidencia política, los movimientos antisistema, incluso las quejas legítimas de la ciudadanía

³ Sin ánimo de establecer comparaciones de ningún tipo proponemos reflexionar, por ejemplo, entre una lista interminable, sobre el caso que presenta el expresidente sudafricano Nelson Mandela, quien pasó de ser considerado un terrorista a ser galardonado como Premio Nobel de la Paz en 1993. Hasta 2008 estuvo incluido en la lista de vigilancia terrorista de Estados Unidos.

⁴ Véase el compendio de noticias sacadas a la luz en la prensa nacional e internacional: En *The Guardian*, a través del enlace: <http://www.theguardian.com/world/edward-snowden>. En *The Washington Post*, a través del enlace: http://www.washingtonpost.com/world/national-security/edward-snowden-after-months-of-nsa-revelations-says-his-missions-accomplished/2013/12/23/49fc36de-6c1c-11e3-a523-fe73f0ff6b8d_story.html. En *The New York Times*, a través del enlace: http://www.nytimes.com/2014/01/02/opinion/edward-snowden-whistle-blower.html?_r=0. En el diario *El País*, a través del enlace: http://elpais.com/tag/edward_snowden/a/. O en *El Mundo*, a través del enlace: http://www.elmundo.es/america/2013/06/23/estados_unidos/1371994686.html.

(manifestaciones, escraches, etc.), incitan a los Estados al intento de establecer un modelo de Estado «securitario», en el que no dudan en desplegar todas las armas y medidas posibles a su alcance, no siempre legítimas, para combatir, a toda costa, una infinidad indeterminada y creciente de amenazas y de enemigos.

La situación reseñada deber ser vista y tratada con la importancia que manifiesta, al menos entre los márgenes del Derecho público, en la medida en que su desarrollo está comprometiendo muy seriamente los cánones del constitucionalismo democrático moderno. Asistimos, al parecer, a un cambio de paradigma que puede conducir inexorablemente, se mantenga o no su formulación nominal, al vaciado de los sistemas democráticos y a la sustitución de su atributo «de Derecho». Modelos que se consolidaron tras la Segunda Guerra Mundial en Occidente, y que hoy, en plena globalización, parecen guiarse por los parámetros derivados del sentimiento de miedo y la imperiosa necesidad de control. Orientados, pues, hacia los cánones teóricos de los modelos de Estados preventivos o policiales⁵, y caracterizados por la sociedad de riesgo⁶.

En el contexto apenas apuntado es en el que se encuentra España, que da muestra de la importancia que otorga a esta materia en la recién revisada Estrategia Española de Seguridad (2013)⁷; en el polémico Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, que, amén de sus reformas –ya convertido en Proyecto de Ley–, con certeza acabará sustituyendo a la vigente y también controvertida⁸ Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana⁹; en las continuas y cada vez más expansivas reformas del Código Penal¹⁰; o en la Ley 5/2014, de

⁵ Sobre el Estado preventivo véase HUSTER, S.; GARZÓN VALDÉS, E. y MOLINA, F.: *Terrorismo y Derechos Fundamentales*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2010, pág. 15. BARATTA empleó el término «Estado de la prevención» que homologa al «Estado policial». Véase en BARATTA, A. A.: «Política criminal: entre la política de seguridad y la política social», en *Criminología y Sistema penal. Compilación in memoriam*, ELBERT, C. A. (dir.), BELLOQUI, L. (coord.), editorial BdeF, Montevideo-Buenos Aires, 2004, pág. 156.

⁶ Sobre la «sociedad de riesgo». Véase, entre otros, BECK, U.: *¿Qué es la Globalización? Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización*, Paidós, Barcelona, 2008, pág. 191. Del mismo autor, *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, Madrid, 2002. Del mismo autor *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 2002. MENDOZA BUERGO, B.: *El Derecho Penal en la Sociedad del Riesgo*, Civitas, Madrid, 2001, especialmente pág. 25 y ss.

⁷ Nominada en su primera formulación de 2011 como «Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos», tras su revisión de 2013 adoptó el título: «Estrategia de Seguridad Nacional. Una responsabilidad compartida». Disponible en la web oficial del Ministerio de Presidencia, accédase a través del enlace: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf.

⁸ Véase la STC 341/1993, de 18 de noviembre de 1993, recaída en los recursos de inconstitucionalidad: 1045/92, 1279/92 y 1314/92, y en las cuestiones de inconstitucionalidad: 2810/92 y 1372/93 acerca de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Préstese especial atención a los argumentos contenidos en los dos votos particulares emitidos, con ocasión de esta sentencia, por los Magistrados Carlos de la Vega Benayas y Julio D. González Campos. Todo ello en la web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2470>.

⁹ BOE n.º 46, de 22 de febrero de 1992. Aún vigente.

¹⁰ En caso de que finalmente se materialice el nuevo proyecto de reforma de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, aprobado en el Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 2013, se trataría de la reforma n.º 29 de la citada ley orgánica. Considérese que la 28, hasta ahora última reforma, se dio en fecha 28 de diciembre de 2012.

Seguridad privada¹¹, expresamente vinculada a la seguridad pública, según se expone en el punto I de su preámbulo. Todo ello complementado por una nebulosa de disposiciones especiales, dispersas, bien de forma autónoma, en virtud de la especificidad propia de su materia, en normas concretas¹²; o bien, incluidas en el cuerpo normativo de otras normativas, entre las que la Ley de Extranjería parece contar, por derecho propio, con un lugar preeminente.

Se pone fin a esta introducción concretizando el objetivo que perseguimos. Este puede ser sintetizado en el intento de analizar la evolución de la política legislativa de seguridad y de control –con especial atención al Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana– que en los últimos años se viene desarrollando en España, y testar así su idoneidad a la luz de los principios democráticos. Prioritariamente, se busca constatar si dicha evolución es respetuosa, o no, del sistema de protección sobre Derechos humanos y fundamentales vigente, al que según se enuncia, en nuestros días, pretende implementar.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

Cualquier aproximación a la materia propuesta debería comenzar por abordar de manera sistemática la clarificación de los conceptos nucleares que intervienen. Ello es así en la medida en que el contenido que se atribuya al concepto determinará naturalmente el fondo y la forma de tal ejercicio. Seguridad, orden público, seguridad ciudadana, seguridad pública, seguridad de Estado, seguridad democrática, riesgo, amenaza, control social, etc., conceptos¹³ todos, cuando menos, de contenido difuso, fuente además de no pocas discusiones y discrepancias doctrinales. Ello por no entrar en el trabajo infinito de desambiguación y valoración de las nociones esenciales de las ciencias jurídicas¹⁴, tales como Derecho, Justicia, etc. Sin embargo, ello no impide de forma paradójica, en términos jurídicos y científicos, que, fundamentados en tales vocablos, se construya a nivel jurídico-político un cuerpo teórico y normativo de muy considerables proporciones.

¹¹ Publicada en el BOE n.º 83, de 5 de abril de 2014. Entrada en vigor el 5 de junio de 2014.

¹² Véanse, entre otras, la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos, o la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y cuerpos de seguridad.

¹³ Acerca del concepto «seguridad» ya me he posicionado, entre otros trabajos: JIMÉNEZ RUIZ, J. L.: «Sobre la dialéctica de los conceptos: una reflexión jurídica multinivel en torno a la seguridad y sus amenazas», en *Actas de las V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Madrid 7, 8 y 9 de mayo de 2013, REQUENA, M. (edit.), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, Madrid, 2013, pág. 1.103 y ss. O en *El orden jurídico multinivel entre los paradigmas de libertad y seguridad*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2014, especialmente en pág. 389 y ss.

¹⁴ DORADO MONTERO dejó buena cuenta de la imprecisión a la que estos conceptos se encuentran sometidos, véase en DORADO MONTERO, P.: *El Derecho y sus Sacerdotes*, Biblioteca Jurídica de Autores Españoles y Extranjeros, Madrid, 1909, pág. 53. HART o NINO, más recientemente, advirtieron también la ambigüedad terminológica ante la que nos encontramos. Véase en HART, H. L. A.: *El concepto de Derecho*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1990. O NINO, C. S.: *Introducción al análisis del Derecho*, Ariel, Barcelona, 2003.

Dada la naturaleza de este ensayo, siendo conscientes de la amplitud de la materia a abordar y teniendo muy presente el Anteproyecto de la Ley de Seguridad Ciudadana, proponemos centrarnos durante este apartado sobre el concepto «seguridad ciudadana» en el ordenamiento jurídico español. Concepto que, tal como apunta la presentación elaborada por el Ministerio de Interior español¹⁵, sobre el Anteproyecto de Ley de seguridad, representa el primer intento de definición normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Ello no es óbice para tratar de observar durante el itinerario fijado, al menos colateralmente, aquellos otros conceptos de naturaleza afin, con los que, con certeza, nos iremos encontrando. Así, estimamos que nos resultará posible alcanzar algunas consideraciones fundadas jurídicamente en torno a esta temática.

Iniciemos pues contemplando tan relevante logro –recuérdese que se trata de la primera ocasión en que se aborda la definición normativa del concepto «seguridad ciudadana»–. El Anteproyecto lo define en su artículo 1, que dice, en su punto 1.º: «La seguridad ciudadana es una condición esencial 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».

Como primera consideración a este enunciado afirmamos que adolece, a nuestro juicio, de una imprecisión tal, que resulta complicado incluso considerarlo técnicamente acreedor de naturaleza jurídica. Observemos con más atención su contenido. El concepto parece encontrarse, *stricto sensu*, en: «... es una condición esencial para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda...». Consecuentemente, este precepto parece indicar que la seguridad ciudadana trata sustancialmente «... de una condición...». Sobre ello, como es lógico, nos asalta la cuestión relativa a ¿cuál es precisamente la condición aludida? Condición que, sin encontrarse en modo alguno determinada, parece posibilitar, según el precepto que comentamos y de manera esencial, nada más y nada menos que «... el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas...» y promueve, además, «... su salvaguarda...». Como consecuencia de lo anterior, si de tan esencial condición se trata, ¿cómo el sistema jurídico español ha venido garantizando la seguridad para su ciudadanía hasta hoy? Y lo que resulta a todas luces de mayor relevancia, ¿cómo ha sido posible garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas durante la vigencia de la actual Constitución Española sin tan fundamental tutela? La respuesta a estas cuestiones bien admite la réplica en la que se sostenga que el respeto y la garantía de los Derechos fundamentales, en España, se ha venido manteniendo, al parecer, hasta hoy, sin la presencia dentro del cuerpo normativo jurídico de tan principal y hasta ahora misteriosa «condición».

Se trata, como vemos, del único intento de definición normativa del concepto «seguridad ciudadana» que, en caso de que se materialice, será posible localizar en el ordenamiento jurídico español. No así la mera citación del «concepto» que se incluye, sin quedar definido, en la Constitución Española (CE) en su artículo 104.1 y, naturalmente, también en la Ley Orgánica 1/1992, sobre la Protección de la seguridad ciudadana, donde, además de en su propia nomenclatura, se

¹⁵ Presentación disponible en la web oficial del Ministerio de la Presidencia. Véase a través del enlace: [file:///D:/DESCARGAS%20CHROME/mir_anteproyecto_ley_seg_ciudadana%20\(5\).pdf](file:///D:/DESCARGAS%20CHROME/mir_anteproyecto_ley_seg_ciudadana%20(5).pdf).

recurre profusamente a la citación en su cuerpo dispositivo. También se localiza, entre otras normas, en la Ley 5/2014, de seguridad privada; en la Ley de Extranjería 4/2000, de 11 de enero; en la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos¹⁶; o en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Llama, no obstante, la atención su ausencia en el contenido dispositivo que integra el Código Penal que no utiliza, al menos hasta su vigésima octava reforma, en ningún momento, el término «seguridad ciudadana», sino que emplea el concepto «seguridad colectiva». Véase en la nomenclatura del Título XVII, del Libro II («De los delitos contra la seguridad colectiva»), ¿son, en consecuencia, ambos conceptos equivalentes?

Lo anterior refleja cómo el que hoy se sitúa como un concepto fundamental en materia de seguridad, al que se le otorga la naturaleza de «bien jurídico colectivo»¹⁷ y el que ha venido utilizándose desde hace años en normativas diversas, ha estado empleándose sin que estuviera debidamente definido normativamente. Situación que el Anteproyecto de Ley de seguridad intenta solventar, a nuestro juicio, sin éxito. Sin embargo, esta circunstancia no está exenta de beneficios para la política de seguridad del Gobierno, plasmada integral, política y panorámicamente en la Estrategia de Seguridad Nacional, en la medida en que tan imprecisa definición bien admitiría que infinitas conductas, como veremos, puedan resultar lesivas de este abstracto «bien jurídico colectivo» y por tanto merecedoras de su represora tutela.

3. LA POLÍTICA LEGISLATIVA DE SEGURIDAD EN ESPAÑA (I): RETROSPECTIVA

Partiremos observando y describiendo cómo se ha tratado el concepto «seguridad», así como sus dimensiones, en el ordenamiento jurídico español a partir de la codificación, por representar esta etapa jurídica el hito a partir del cual pueden situarse parte de los cimientos de la actual configuración jurídica. Naturalmente, al menos en la historia de España, podemos observar que cada uno de los códigos penales que han operado estuvieron consecuentemente relacionados¹⁸ con la

¹⁶ Sobre esta materia consúltese: ARZOZ SANTISTEBAN, X.: *Videovigilancia, seguridad ciudadana y Derechos fundamentales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

¹⁷ Sobre los bienes jurídicos colectivos, en el contexto que tratamos, consúltese: VIVES PAIVA, E. A.: «Los bienes jurídicos colectivos en el Derecho penal. Consideraciones sobre el fundamento y validez de la protección penal de los intereses macrosociales». Disponible en la web: https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20091207_03.pdf.

¹⁸ En este sentido ZUGALDÍA ESPINAR, J. M.: «Contrarreforma penal (el annus horribilis de 2003) y el anteproyecto de reforma del Código penal de 2006», en *Derecho penal y criminología como fundamento de la política criminal: estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*, BUENO ARÚS, A.; GUZMÁN DALBORA, J. L. y SERRANO MAÍLLO, A. (coords.), Dykinson, Madrid, 2006, pág. 1.347 y ss. Disponible en la web: <http://www.uned-illesbalears.net/Tablas/serrano11.pdf>. Donde afirma respecto al Código Penal de 1995: «Este paralelismo entre Códigos Penales y Constituciones parece quebrar en la etapa de la transición del franquismo al actual sistema constitucional ya que la Constitución española de 1978 no da lugar a un nuevo Código Penal hasta cerca de veinte años después (1995). Sin embargo, dicha quiebra es mas aparente que real ya que el grueso de la adaptación de la legislación penal del fran-

Constitución o, en su caso, con los regímenes políticos, en que cronológicamente se sustentaron. Así, el Código Penal de 1822 se relaciona con la Constitución de 1812; de la Constitución de 1845, parte el Código Penal de 1848; el Código Penal de 1870, con la Constitución de 1869; el Código Penal de 1928, con la Dictadura de Primo de Rivera; el Código penal de 1932, con la Constitución de la II República; el Código Penal de 1944, refundido en 1963 y 1973, con la Dictadura franquista; y el Código Penal de 1995 se elaboró diecisiete años después de la entrada en vigor de la actual Constitución Española, con la que se vincula.

El primero de los códigos penales españoles, dado en 1822¹⁹, contuvo entre sus disposiciones diversas alusiones al multifacético concepto «seguridad». Así, en su Primera Parte, se dedican sus Títulos II (arts. 249 a 273) y III (arts. 274 a 362), a los «delitos contra la seguridad exterior [sic] del Estado» y a los «delitos contra la seguridad interior del Estado y contra la tranquilidad y orden público», respectivamente. Múltiples son, por tanto, las diferentes alusiones a la seguridad, tanto por cuanto respecta al contexto típico donde se dispusieron, como por el contenido o dimensión sustancial que se le atribuyó. El primer precepto donde se emplea el término «seguridad» es el artículo 32 del citado Código. Precepto en el que se insta a tener todas las consideraciones necesarias en favor del reo, desde el momento de la notificación de la sentencia hasta la ejecución de la misma; consideraciones, que no excluirían adoptar las medidas necesarias «para la seguridad y vigilancia» del mismo. Seguidamente, el artículo 126²⁰ vuelve a contener el concepto «seguridad», aunque en esta ocasión lo hace refiriéndolo expresamente a la «seguridad y tranquilidad del Estado» y a la «seguridad y salud pública». El artículo 129 alude al término previendo algunas especialidades sobre el artículo precedente (128), referido a su vez a las disposiciones contenidas en los artículos 122 a 126. Por su parte, el artículo 160 establece, entre un amplio elenco de prohibiciones para la concesión de indultos, expresamente la exclusión de concederlos a reos que hayan cometido alguno de los delitos contra la seguridad exterior o interior del Estado.

El Código Penal de 1848²¹ contiene en su Libro II, Título II, tres Capítulos (arts. 139 a 159) dedicados a los «delitos contra la seguridad exterior del Estado». Recoge, a continuación, en el Tí-

quismo al sistema democrático se llevó a cabo a través de las reformas que propiciaron los Pactos de la Moncloa (antes de la entrada en vigor de la Constitución, durante el bienio 76-78) y a través de la macroreforma posconstitucional de 1983; ello explica, por lo demás, que desde 1978 hasta 1995 el Tribunal Constitucional no declarara contrario a la Constitución ni un solo artículo del Código Penal de 1944/731».

¹⁹ Consúltese digitalizado, a través del enlace: <http://www.cienciaspenales.net/portal/page/portal/IDP/Dosier/la%20constitucion%201812/codigoPenal1822.pdf>.

²⁰ Artículo 126, Cp. 1822: «La obligación prescrita en el artículo precedente es mucho mas estrecha con respecto á las conspiraciones contra la Constitución, ó contra la sagrada persona del Rey, y á los delitos contra la seguridad y tranquilidad del Estado, ó contra la seguridad ó salud pública..», [sic.]. Precepto referido al artículo 125, que dice: «Todo español que vea cometer ó que sepa que acaba de cometerse, ó que está tramando un delito grave de los que por ley merezcan pena corporal ó de infamia, y que pertenezcan además á la clase de los delitos públicos cuya acusación esté permitida por medio de acción popular, está obligado á dar noticia de ello, á la autoridad mas inmediata..» [sic].

²¹ Consúltese digitalizado en IURIS Digital, Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, a través del enlace: http://bvrajyl.insde.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1000309&posicion=5&presentacion=pagina&forma=.

tulo III, otros tres Capítulos (arts. 160 a 201) dirigidos hacia los «delitos contra la seguridad interior del Estado y el orden [sic.] público». Los tipos recogidos en el primer grupo son los relativos a los delitos de traición, los delitos que comprometen la paz o independencia del Estado y los delitos contra el Derecho de gentes. El segundo grupo aglutina los delitos de lesa majestad; rebelión y sedición; resistencia, sustracción de presos y otros desórdenes públicos. En suma, delitos que consagran la «seguridad de Estado». No obstante, el Título XIII, del Libro II, se dedica a los «delitos contra la libertad y la seguridad», contiene en sus siete Capítulos (arts. 395 a 414) los tipos relativos a las detenciones ilegales, la sustracción de menores, abandono de niños, allanamiento de morada, amenazas y coacciones, descubrimiento y revelación de secretos, así como algunas disposiciones comunes.

Parecidas disposiciones pueden encontrarse en el Código Penal de 1870²². En el Título I del Libro II (arts. 136 a 155) se contienen las conductas típicas propias de la traición, los delitos que comprometan la paz o la independencia del Estado, los delitos contra el Derecho de gentes, y los delitos de piratería. Sí que encontramos, sin embargo, una gran diferencia con los Códigos de 1822 y de 1848, y es que desaparece la nomenclatura que agrupaba los delitos contra la seguridad interior del Estado. En su lugar, se introduce un Título II dedicado a los «Delitos contra la Constitución», y un Título III, donde se individualizan por primera vez los «Delitos contra el orden público». En el Título II, en el que, como afirmamos, se utilizó la fórmula «Delitos contra la Constitución» (arts. 157 a 212), se contienen aquellos tipos penales incluidos anteriormente en el grupo de delitos contra la seguridad interior del Estado. Así, en las diferentes secciones de sus dos Capítulos se localizan los delitos de lesa majestad, delitos contra las Cortes, contra el Consejo de Ministros y contra la forma de gobierno (en Capítulo I); los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos individuales garantizados por la Constitución; los delitos cometidos por los funcionarios públicos contra el ejercicio de los derechos individuales sancionados por la Constitución, así como los delitos contra el libre ejercicio de los cultos (en Capítulo II). En el Título III (arts. 213 a 279) se contienen, en siete Capítulos, los «Delitos contra el orden público», donde puede comprobarse el desarrollo de las tipologías de acciones consideradas como típicas, en el Código Penal de 1870, respecto a los Códigos anteriores. Además de los clásicos delitos de rebelión o sedición, se detallan las conductas relativas a «los atentados contra la Autoridad y sus agentes, resistencia y desobediencia»; «los desacatos, insultos, injurias y amenazas a la Autoridad, y de los insultos, injurias y amenazas a sus agentes y a los demás funcionarios públicos» y los «desórdenes públicos». También en este Código, como en el de 1848, se introdujo, en el Título XII (arts. 495 a 514), dedicado a los «delitos contra la libertad y la seguridad» y que, como a imagen de su predecesor, prevé los delitos relativos a las detenciones ilegales, sustracción de menores, abandono de niños, allanamiento de morada, amenazas y coacciones, y el descubrimiento y revelación de secretos.

El Código Penal de 1870 fue el último de los códigos penales vigentes en la España del s. XIX, se mantuvo en vigor hasta que fue sustituido, por el breve, en cuanto a su duración, Código Penal de 1928²³.

²² Consúltese digitalizado en el enlace: http://sirio.ua.es/libros/BDerecho/codigo_penal/index.htm.

²³ Véase digitalizado, a través del enlace: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1928/257/A01450-01526.pdf>.

Este nuevo Código, apodado como «faccioso»²⁴ por JIMÉNEZ DE ASÚA, dedica en su Libro I, Título III, «De la represión», en su Capítulo II, a tasar las penas que el propio Código establece, y además introduce de forma novedosa en el Capítulo III la previsión de «las medidas de seguridad y sus clases». El artículo 90²⁵ de este Código recoge cuáles serán las medidas de seguridad previstas para, en su caso, complementar la pena correspondiente. Seguidamente, ya en el Libro II, dedicado a los «delitos y sus penas», inicia su Título I, a los hasta ahora siempre presentes «Delitos contra la seguridad exterior del Estado». Los cuatro Capítulos que contienen este Título se dedican sucesivamente a los «delitos contra la patria» (arts. 215 a 231); «delitos que comprometen la paz o la independencia del Estado» (arts. 232 a 237); «delitos contra el Derecho de gentes» (arts. 238 a 244); y «delitos de piratería y otros análogos» (arts. 245 a 252). El Título II se dedica a los «Delitos contra los Poderes públicos y contra la Constitución». Dicho Título dispone su articulado en dos Capítulos, divididos a su vez en diferentes secciones, que abarcan del artículo 253 al 282. Las secciones se dedican a los siguientes contenidos: –en Capítulo I (delitos contra los poderes del Estado)– «delitos contra el Rey, la Regencia o la Real familia»; «delitos contra las Cortes y sus miembros»; «delitos contra la forma de gobierno»; «delitos contra el Consejo de Ministros y sus miembros». –En Capítulo II (de los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos y deberes reconocidos por la Constitución) se contienen– «los delitos cometidos por los particulares con ocasión del ejercicio de los derechos y deberes reconocidos por la Constitución»; «delitos cometidos por los funcionarios públicos, contra el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución»; «delitos contra la religión del Estado»; «delitos contra la tolerancia religiosa»; y la «violación de sepulcros o sepulturas».

Continúa el Título III dedicado a los «delitos contra el orden público», que contiene la rebelión, en su Capítulo I (arts. 283 a 288); sedición, en el Capítulo II (arts. 289 a 297); el Capítulo III (arts. 298 a 306) contiene disposiciones comunes para los Capítulos I y II; el Capítulo IV se prevé para los «desórdenes públicos» (arts. 307 a 317); y el Capítulo V, que dedica sus tres secciones, respectivamente, a: «los atentados, resistencia y desobediencia graves», «desacatos, injurias y amenazas a las autoridades, a sus agentes, a los funcionarios públicos y a las corpora-

²⁴ JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: *Libertad de amar y derecho a morir: ensayos de un criminalista sobre eugenesia, eutanasia, endocrinología*, Historia Nueva, Madrid, 1928, pág. 213.

²⁵ Artículo 90 Cp. de 1928: «Las medidas de seguridad que, como consecuencia de los delitos o faltas, o como complemento de pena, podrán acordarse con arreglo a este Código, son las siguientes: 1.º La caución de la conducta. 2.º La publicación de la sentencia a costa del reo. 3.º El internamiento en manicomio judicial. 4.º La expulsión de extranjeros. 5.º La privación o incapacitación para el ejercicio de alguno o algunos de los derechos civiles. 6.º La suspensión de cargo, empleo, profesión, arte u oficio. 7.º La retención en establecimiento especial de los delincuentes habituales o incorregibles. 8.º El internamiento en asilos o establecimientos especiales o de trabajo, de los alcohólicos, toxicómanos y de los vagos, simultáneamente con la pena o después de cumplirla. 9.º El comiso de los instrumentos o efectos del delito o falta. 10.º La disolución, supresión o suspensión de entidades o personas jurídicas, Sociedades, Corporaciones o Empresas. 11.º El cierre temporal o definitivo de establecimientos que sirvieran de medio para la ejecución de los delitos. 12.º La prohibición de que el reo, al extinguir la condena, vuelva a residir en el lugar en que cometió el delito, o en que residan la víctima o su familia. 13.º El sometimiento del delincuente a vigilancia de la autoridad. La adopción de las precedentes medidas se ajustará en cada caso a lo que disponen los siguientes artículos». Referido a los artículos comprendidos entre el 92 y el 107.

ciones u organismos oficiales», quedando la Sección Tercera como contenedora de diversas disposiciones generales. Resaltamos, por último, al comentar el Código Penal de 1928, que en su Título XIII, titulado: «de los delitos contra la libertad y la seguridad individuales», se recogen, en sus cuatro Capítulos, los tipos penales relativos a las detenciones ilegales, artículos 664 y ss.; delitos contra la inviolabilidad del domicilio, artículos 668 y ss.; amenazas y coacciones, artículos 671 y ss., y descubrimientos y revelación de secretos, artículos 683 y ss.

Apenas instaurada la II República Española, aproximadamente un mes más tarde, el Gobierno republicano resolvió anular por Decreto²⁶ el Código Penal de 1928, resucitando para ese momento el antiguo Código de 1870. El nuevo Código²⁷, resultante de las reformas operadas sobre el de 1870, se vio finalmente publicado en la *Gaceta de Madrid*, de 5 de noviembre de 1932. Formalmente mantuvo la estructura del Código Penal que tomó como base, si bien se suprimió la previsión de las medidas de seguridad –introducidas en el Cp. de 1928–. Se suprimió también la pena de muerte (art. 27) y desaparecieron algunos delitos como el adulterio, entre otras reformas. En cuanto a las previsiones sobre la seguridad, indicamos que, como los Códigos anteriores, el nuevo Código contiene cuatro Capítulos en su Libro II, Título I, titulado «delitos contra la seguridad exterior del Estado» (arts. 123 a 143). Capítulos dedicados respectivamente a la traición, los delitos que comprometen la paz o la independencia del Estado, delitos contra el Derecho de gentes y delitos de piratería. Continúa el Título II, dedicado a los «delitos contra la Constitución», dividiéndose en dos Capítulos y estos en múltiples secciones. El Capítulo I contiene los delitos contra el jefe del Estado, contra las Cortes, contra el Consejo de Ministros y contra la forma de Gobierno. Por su parte, el Capítulo II refleja los tipos previstos para los «delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos individuales garantizados por la Constitución», delitos que, en las cuatro secciones siguientes, se clasifican según sean cometidos por los particulares, funcionarios, delitos relativos a la libertad de conciencia y al libre ejercicio de los cultos, quedando la última sección de este Capítulo para especificar una disposición común.

El Título III expone los «delitos contra el orden público». Se divide en siete Capítulos (arts. 238 a 272) que prevén los delitos de rebelión, sedición, «atentados contra la autoridad y sus agentes, resistencia y desobediencia»; desacatos, insultos, injurias y amenazas a la autoridad y a los

²⁶ El Gobierno de la II República expresó de forma muy clara su profundo rechazo al Código de 1928, así puede comprobarse en el Decreto de 15 de abril de 1932 que dice: «Por haber sido uno de los mayores desafueros dictatoriales, contrario a los principios básicos de cultura jurídica, el uso y abuso al cabo sistemático de las ordenanzas penales absolutamente nulas, el Gobierno de la República, recogiendo la protesta casi unánime que contra este atentado a la libertad y a los principios jurídicos habían formulado la opinión pública y las colectividades profesionales, decreta lo siguiente: 10.- queda anulado y sin ningún valor ni efecto el titulado Código Penal de 1928. Igual declaración de nulidad se extiende a todos los titulados Decretos-Leyes de la Dictadura que establecieron o modificaron definición de delitos o fijación de penas». Citado según BAZA DE LA FUENTE, M.^a L. (tesis doctoral) *El delito fiscal: particular referencia al artículo 305 del Código penal*, Universidad Complutense de Madrid, pág. 30, nota 50. Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/19972000/S/0/S0027101.pdf>.

²⁷ Consúltese digitalizado, a través del enlace: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1932/310/A00818-00856.pdf>.

funcionarios públicos; y desórdenes públicos. Por último recoge, este Código en su Título XIII, dedicado a los «delitos contra la libertad y seguridad» (arts. 474 a 492), seis Capítulos dispuestos temáticamente sobre las siguientes materias: detenciones ilegales, sustracción de menores, abandono de niños, amenazas y coacciones, y descubrimiento y revelación de secretos.

Ha de especificarse que, aunque el Código Penal republicano desterró de su catálogo las medidas de seguridad, estas fueron recuperadas, al menos, en la Ley de Vagos y Maleantes de 1933²⁸ (Capítulo II, arts. 3 y 4). Dicha ley se mantuvo y fue reformada²⁹ posteriormente por el régimen franquista en 1954. Finalmente resultó ser la base de la Ley sobre peligrosidad y rehabilitación social de 1970³⁰, que derogó a la anterior, momento a partir del cual puede afirmarse que las medidas de seguridad han estado siempre vigentes.

Comentamos, en último lugar, en atención al criterio cronológico que hemos venido empleando el Código Penal de 1944. Fue publicado en el Boletín Oficial del Estado n.º 13, de 13 de enero de 1945³¹, con una *vacatio legis* de veinte días a contar desde su publicación. Este Código derogó en su disposición final (art. 604) al Código de 1932. Inicia su Libro II, con el Título I (arts. 120 a 141), dedicado a los «delitos contra la seguridad exterior del Estado». En los cinco Capítulos de este Título se recogen los delitos clásicos de traición, delitos que comprometen la paz o independencia del Estado, delitos contra el Derecho de gentes, delitos de piratería, y algunas disposiciones comunes a los anteriores. El Título II (arts. 142 a 268) desentierra ya en su propia nomenclatura los antiguos delitos contra la seguridad interior del Estado, que en los códigos penales anteriores se agrupaban bajo la rúbrica de «delitos contra la Constitución». Este Título se agrupa por doce Capítulos orientados hacia las siguientes materias: «delitos contra el Jefe del Estado, contra las Cortes, el Consejo de Ministros y la forma de Gobierno», «delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las leyes», «rebelión», «sedición», «atentados contra la Autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia», «las blasfemias», «de los desacatos, insultos, injurias y amenazas a la Autoridad, y de los insultos, injurias y amenazas a sus agentes y a los demás funcionarios públicos», «de los desórdenes públicos», «las propagandas ilegales», «de la tenencia y depósito de armas o municiones y de los delitos de terrorismo y tenencia de explosivos». Como en los códigos precedentes, también este Código incluyó un Título XII, dedicado a los delitos contra la «libertad y la seguridad» (arts. 480 a 499), sus seis

²⁸ *Gaceta de Madrid*, n.º 217, de 5 de agosto de 1933.

²⁹ BOE n.º 198, de 17 de julio de 1954, ley por la que se modifican los artículos 2.º y 6.º de la Ley de Vagos y Maleantes, de 4 de agosto de 1933. Véase JIMÉNEZ RUIZ, J. L.: «Entre la esquizofrenia administrativa y la responsabilidad penal del funcionario. Algunas repercusiones jurídicas y sociales derivadas del tratamiento de los datos relativos a la sexualidad por parte de la Administración Pública española», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 10, 2013, pág. 245 y ss.

³⁰ Reformada por la Ley 77/1978, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social y de su Reglamento.

³¹ Decreto de 23 de diciembre de 1944 por el que se aprueba y promulga el «Código Penal refundido de 1944», según la autorización otorgada por la Ley de 19 de julio de 1944. Véase, a través del enlace: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/013/A00427-00472.pdf>.

Capítulos contienen las disposiciones sobre las detenciones ilegales, las sustracción de menores, el abandono de familia y de niños, el allanamiento de morada, amenazas y coacciones, y el descubrimiento y revelación de secretos. No obstante, debe ser reseñado que la legislación franquista dispuesta para la seguridad del Estado no se limitó a los preceptos que contuvo el Código Penal, sino que este se vio complementado, entre otras, por la Ley para la represión del comunismo y la masonería de 1940, por la Ley de Seguridad del Estado de 1941, por el Código de Justicia Militar de 1945, por el Decreto-Ley de bandidaje y terrorismo de 1947, por la Ley 45/1959 de Orden público, o por el Decreto sobre rebelión militar, bandidaje y terrorismo de 1960.

El Código Penal de 1944 fue reformado en diferentes ocasiones, siendo las más relevantes, en las que incluso se elaboró un texto refundido, el Decreto 691/1963, de 28 de marzo, por el que se aprueba el «Texto revisado de 1963» del Código Penal³²; y el Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, texto refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre³³.

El texto refundido de 1973 mantuvo, con modificaciones³⁴, su vigencia hasta la entrada en vigor del Código Penal de 1995, que, como vimos anteriormente, a principios de 2014, amenaza con su vigésimo novena reforma. La derogación quedó formulada en la disposición derogatoria única³⁵ punto 1.º, párrafo a).

³² Disponible en la web: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1963-7722.

³³ Disponible en la web: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1973/297/R24004-24291.pdf>.

³⁴ Destaca la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal.

³⁵ Disposición derogatoria única, Código Penal de 1995:

«1. Quedan derogados: a) El texto refundido del Código Penal publicado por el Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre, con sus modificaciones posteriores, excepto los artículos 8.2, 9.3, la regla 1.ª del artículo 20 en lo que se refiere al número 2.º del artículo 8, el segundo párrafo del artículo 22, 65 y las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio. b) La Ley de 17 de marzo de 1908 de condena condicional, con sus modificaciones posteriores y disposiciones complementarias. c) La Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre Peligrosidad y Rehabilitación Social, con sus modificaciones posteriores y disposiciones complementarias. d) La Ley de 26 de julio de 1878, de prohibición de ejercicios peligrosos ejecutados por menores. e) Los preceptos penales sustantivos de las siguientes leyes especiales: Ley de 19 de septiembre de 1896, para la protección de pájaros insectívoros. Ley de 16 de mayo de 1902, sobre la propiedad industrial. Ley de 23 de julio de 1903, sobre mendicidad de menores. Ley de 20 de febrero de 1942, de pesca fluvial. Ley de 31 de diciembre de 1946, sobre pesca con explosivos. Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza. Los delitos y faltas previstos en dicha Ley, no contenidos en este Código, tendrán la consideración de infracciones administrativas muy graves, sancionándose con multa de cincuenta mil a quinientas mil pesetas y retirada de la licencia de caza, o de la facultad de obtenerla, por un plazo de dos a cinco años. f) Los siguientes preceptos: El artículo 256 del Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo. Los artículos 65 a 73 del Reglamento de los servicios de prisiones, aprobado por Decreto de 2 de febrero de 1956. Los artículos 84 a 90 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de Energía Nuclear. El artículo 54 de la Ley 33/1971, de 21 de julio, de Emigración. El segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Orgánica 2/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. El artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, sobre régimen de recursos en caso de objeción de conciencia y su régimen penal. El artículo 4.º de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras. Los artículos 29 y 49 de la Ley 209/1964, de 24 de diciembre, Penal y Procesal de la Navegación Aérea. Los

4. LA POLÍTICA LEGISLATIVA DE SEGURIDAD EN ESPAÑA (II): PERSPECTIVA

Con el final de la Dictadura y el consecuente y controlado desmoronamiento del Régimen impuesto desde la Guerra Civil, durante más de tres décadas, España hizo frente a la tarea de formular un nuevo orden jurídico. Nuevo orden que, evidentemente, plasmó en la letra de las leyes la configuración política, jurídica y social a la que desde entonces tendería la sociedad española. De este modo surgió la Constitución Española de 1978, como pieza clave que soporta y autoriza todo el ordenamiento jurídico. Ello es así no solo en cuanto a la forma interna del Estado español, sino que también, la Constitución, como norma suprema establece cuáles son los mecanismos pautados para establecer vínculos con otros ordenamientos jurídicos, sean internos (infranacionales), o externos (nacionales o supranacionales). Con la mera observación del artículo 168 de la CE, donde se contiene el denominado procedimiento agravado de reforma, podemos lograr una idea muy precisa de cuáles son en nuestro sistema los preceptos auténticamente nucleares que gozan de máxima relevancia. Establece el artículo 168 en su punto 1.º: «Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes». Protección que despliega una gran rigidez, ideada tal vez para que resulte –siguiendo su curso– casi imposible su reforma, sobre algunos de los preceptos contenidos en el texto constitucional. Así el Título preliminar que contiene la forma y fundamentos del Estado (arts. 1 a 9); el Capítulo II, Sección Primera, del Título I (arts. 15 a 29) que consagra el catálogo de Derechos fundamentales; y Título II previsto para «la Corona» (arts. 56 a 65) pueden ser señalados como el auténtico núcleo de todo el ordenamiento jurídico español.

Observando el articulado del Título preliminar presentan una importancia mayor, a objeto de este trabajo, los artículos 1, 2, 8 y 9. Del Capítulo II, sección primera, del Título I, contenedor, como decimos, del catálogo de Derechos fundamentales, resaltan todos sus preceptos, en la medida en que están dispuestos para salvaguardar íntegramente la dignidad humana frente a cualquier injerencia; mientras que, en nuestra opinión, resta con una importancia menor respecto a los preceptos aludidos aquellos que se disponen en el Título II para la Corona, sin embargo goza de idéntico nivel de protección.

Como punto de partida³⁶, en materia de seguridad, hemos de fijar inevitablemente nuestra atención en el artículo 17.1, que dice: «Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.

términos «activo y» del artículo 137 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. El artículo 6 de la Ley 57/1968, de 27 de julio, sobre Percibo de Cantidades Anticipadas en la Construcción y Venta de Viviendas. 2. Quedan también derogadas cuantas normas sean incompatibles con lo dispuesto en este Código».

³⁶ Véase un análisis técnico y jurisprudencial sobre esta materia en POMED SÁNCHEZ, L.: «Algunos aspectos de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la libertad y a la seguridad», disponible en la web: <http://www.raco.cat/index.php/rcsp/article/viewFile/130220/179658>. Sobre la desambiguación del artículo 17.1 véase el Voto Particular formulado por el Magistrado Julio D. González Campos en la Sentencia de 18 de noviembre de 1993, recaída en los recursos de inconstitucionalidad núms. 1045/92, 1279/92 y 1314/92 y en las cuestiones de inconstitucionalidad 2810/92 y 1372/93.

Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley». Sin embargo, no es este el único empleo del término «seguridad» en la Constitución. También aparece reflejado en el artículo 9.3 (seguridad jurídica); en el artículo 104.1 (seguridad ciudadana), y las alusiones a la «Seguridad Social» (arts. 25, 41 y 149), que claramente hacen alusión a una institución diferenciada. El Tribunal Constitucional (TC) en la STC 325/1994, de 12 de diciembre, advierte sobre las tres acepciones sobre seguridad que se dan en la CE, que cifra precisamente en los diferentes significados empleados en los artículos 9.3, 17.1 y 104, que no deben confundirse. Como consecuencia de ello entendemos que cualquier desarrollo o implementación normativa que en España se pretenda desarrollar sobre la seguridad deberá, en atención a su especificidad, partir sin excusa de los preceptos señalados, además de ser respetuosa del conjunto íntegro del texto constitucional.

Al hilo de lo anterior, estimamos aconsejable enfatizar que el tratamiento de la «seguridad ciudadana», en términos constitucionales, únicamente puede ser objetivado en lo dispuesto en el artículo 104 de la CE. Subrayamos que se sitúa por tanto *ad extra* del contenido esencial del artículo 17.1, con todo lo que ello implica, al no contar dicho artículo (104) con el rango de Derecho fundamental. Así se argumenta por el TC en la anteriormente citada STC 325/1994.

Continuando con la materia que argumentamos, en este momento y con la del epígrafe anterior, conviene avanzar observando cómo se está tratando la «seguridad» en la normativa vigente, partiendo de la norma más importante prevista para limitar la libertad y promover la seguridad: el Código Penal de 1995.

Para esbozar una muy general descripción de este Código Penal, en materia de seguridad, aplicaremos un análisis similar al que hemos trazado con los textos anteriores. Así pues, indicamos que el Libro I se titula: «Disposiciones generales sobre los delitos y las faltas, las personas responsables, las penas, medidas de seguridad y demás consecuencias de la infracción penal», donde *a priori* puede observarse ya la existencia y la previsión de las medidas de seguridad, cuya articulación –recordamos– inició a formalizarse con el Código penal de 1928 y desde entonces han estado siempre vigentes en la normativa penal española. Las previsiones sobre ellas se concretan en el Título IV «De las medidas de seguridad» que en sus dos Capítulos (arts. 95 a 108) define, cataloga y expresa las formas y circunstancias en que tales medidas se deberán emplear.

Desaparece definitivamente la vieja y alternada nomenclatura recogida en los códigos anteriores, relativa a los delitos contra la seguridad interior y exterior del Estado. Aunque se mantiene en el Título XXI, repartidos en sus seis Capítulos (arts. 472 a 543), los delitos contra la Constitución (rebelión, delitos contra la corona, delitos contra las Instituciones del Estado y la división de poderes, delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, delitos cometidos por los funcionarios públicos contra las garantías constitucionales, y los ultrajes a España). Seguidamente, el Título XXII agrupa los «delitos contra el orden público» (arts. 544 a 580). Sus siete Capítulos se disponen sobre los delitos de sedición; atentados contra la autoridad, sus agentes y funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia; desórdenes públicos; tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos; organizaciones y grupos criminales; y de las organizaciones y grupos terroristas y de los delitos de terrorismo. Se recogen, por último, en el Título XXIII,

los clásicos delitos contemplados en los códigos precedentes como delitos contra la seguridad exterior del Estado. En sus tres Capítulos (arts. 581 a 604) se disponen los delitos de traición, delitos que comprometen la paz o independencia del Estado, y el descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativas a la defensa nacional. No se introducen en este Título, ni en los anteriores, los delitos contra el Derecho de gentes, cuyos tipos se contemplan en el Título XXIV «delitos contra la comunidad internacional» (arts. 605 a 616), junto con los delitos de genocidio, lesa humanidad, delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, y delitos de piratería.

Enfatizamos que en el Código Penal actual no aparece, en parte alguna –rasgo que mantiene en común con todos los códigos penales anteriores– el concepto «seguridad ciudadana». Sin embargo, sí que se dedica el Título XVII a los «delitos contra la seguridad colectiva» (arts. 341 a 385), seguridad colectiva, que de algún modo, si siguiéramos el argumento reflejado en la STC 325/1994 (FJ 2), parece estar homologada a la «seguridad pública» y con ella a la «seguridad ciudadana», fundamentada en consecuencia en el artículo 104 de la CE y no en el 17.1 de la CE, que, como vimos anteriormente, consagra la seguridad personal³⁷ como derecho fundamental. No es posible fijar otro entronque constitucional... Se tipifican, pues, en los cuatro Capítulos de este Título XVII, los delitos relativos al riesgo catastrófico, los incendios, delitos contra la salud pública y los delitos contra la seguridad vial. Delitos que en su mayoría, como resulta evidente, promueven la protección de bienes jurídicos colectivos.

Pero, como vimos anteriormente, la seguridad, no solo aparece tratada en el Código Penal, sino que en el ordenamiento jurídico se han articulado otras normas dispuestas para su defensa. Pensamos que existe un contexto genérico sobre la seguridad, al menos así es como lo percibimos, en la *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido* (2013). En la medida en que en este documento se contienen las líneas genéricas de lo que es entendido por seguridad y sobre cuáles son los riesgos más importantes que la atentan. Como consecuencia de ello, su mera lectura nos indica cómo será la evolución política y legislativa, en materia de seguridad, que se está desarrollando en España.

En este contexto la ley de seguridad privada y el Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana cuentan con un lugar destacado en los diferentes ámbitos de discusión sobre esta materia. La nueva Ley de seguridad privada, en vigor desde el 5 de junio, ha venido a sustituir a la anterior Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada. A estas y a otras normas de seguridad prestaremos atención a continuación.

4.1. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA

El Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana ha suscitado una gran polémica³⁸ tanto en los diferentes sectores jurídicos y políticos, como en la propia opinión pública, nacional y euro-

³⁷ Sobre la seguridad personal consúltese, entre otras, la STC 237/2000, de 15 de noviembre.

³⁸ Véase a estos efectos, entre otros muchos, el crítico informe sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana elaborado por PRECIADO DOMÈNECH, C. H.: *Anteproyecto de Ley de represión ciudadana*, disponible en la web: <http://www.jue->

pea. Si la comúnmente apodada como «Ley mordaza» entrara en vigor, sustituiría a su predecesora Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana; la que formalmente se compone por cuatro Capítulos, 39 artículos, una disposición final, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

El Anteproyecto se estructura en 55 artículos, ordenados en cinco Capítulos –obsérvese ya la ampliación cuantitativa sufrida respecto a la norma anterior–, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, y cuatro disposiciones finales. El Capítulo I (arts. 1 a 7) se destina a contener las disposiciones generales de la norma, entre ellas el intento de definición sobre el que ya reflexionamos al inicio de este trabajo. Así, en este Capítulo se expresan las disposiciones previstas para su objeto, ámbito de aplicación, fines, principios rectores, autoridades y órganos competentes, cooperación interadministrativa y deber de colaboración (entre autoridades y empleados públicos, también permite recabar la ayuda de la ciudadanía y sobre las empresas de seguridad privada, detectives privados, etc.).

El Capítulo II (arts. 8 a 13) se dedica, a imagen de su predecesora, a contener las directrices propias de la documentación e identificación personal. Nos llama especialmente la atención el artículo 8, al relacionarlo con el artículo 13 y demás normativa³⁹ para la identificación de ciudadanos y extranjeros, que en su punto 2 dice: «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, religión, opinión, ideología, afiliación política o sindical o creencias». Como vemos, prevé el contenido que tendrá el documento de identificación personal e indica que siempre deberá ser respetuoso con el derecho a la intimidad. En consecuencia, dicho documento no podrá contener informaciones relativas a la raza, religión, opinión, ideología, afiliación política o sindical, o creencias. Estas son las prohibiciones tasadas, nada se dice, sin embargo, respecto a la identidad u orientación sexual, que, a nuestro juicio, debiera ser tenido también en cuenta y por tanto incluido. Es ampliamente conocida la problemática que plantea el cambio o reasignación de sexo en los documentos de identificación,

cesdemocracia.es/pdf/INFOLEYSEGCIUDADANA.pdf. O el informe emitido, por unanimidad, por el Consejo General del Poder Judicial que considera, entre otros escollos, que el Anteproyecto debe ser adecuado a los límites constitucionales, ya que los términos de justificación de los poderes públicos son excesivamente amplios; véase la noticia en la web del CGPJ, a través del enlace: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/En_Portada/El_pleno_del_CGPJ_aprueba_por_unanimidad_el_informe_al_Anteproyecto_de_Ley_de_Seguridad_Ciudadana. O el informe también crítico del Consejo Fiscal, disponible en la web: <file:///D:/DESCARGAS%20CHROME/INFORME%20CF.%20PROTECCI%C3%93N%20DE%20LA%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf>. Las críticas también han venido por parte del Consejo de Europa, véase la noticia: <http://www.lavanguardia.com/politica/20131204/54395803650/consejo-de-europa-critica-ley-seguridad-espana.html>. El Anteproyecto también ha sido denunciado por Izquierda Unida ante la Comisión Europea, por entender «...que está fuera de la legalidad nacional e internacional»: <http://www.izquierda-unida.es/node/13023>.

³⁹ El artículo 4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, establece el derecho a la documentación de los extranjeros en el Estado español. Las Tarjetas de Identidad de Extranjeros se encuentran previstas en la Orden de 7 de febrero de 1997, por la que se regula la Tarjeta de Extranjero, modificada por la Orden int/2058/2008. La normativa reguladora del Documento Nacional de Identidad es el Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, en su redacción dada por el Real Decreto 1586/2009, de 16 de octubre (BOE núm. 265, de 3 de noviembre).

por no hablar de que determinadas tarjetas de identificación de extranjeros en España persisten conteniendo arbitraria e ilegalmente los datos relativos a la orientación sexual de sus titulares y parejas⁴⁰.

El Capítulo III, dividido en dos secciones, se dedica a las actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana (arts. 14 a 23). La Sección primera prevé «Las potestades de policía preventiva», su artículo 14, tal como considerábamos del artículo 1, nos parece presentar una gran indeterminación, en la medida en que otorga a las Autoridades competentes⁴¹ la posibilidad de «... dictar las órdenes o prohibiciones y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la consecución de los fines previstos en esta ley...». Otro escollo notable se encuentra, a nuestro juicio, en el artículo 16, previsto para la identificación de personas, que posibilita a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado a practicar las diligencias de identificación de personas en cualquier caso, acción que quedará por completo al albur de los agentes. Por si todo ello fuera poco, el punto 5 de este artículo insta a la inscripción en un libro-registro, articulado para esos efectos, en el que se harán constar las diligencias de identificación practicadas, incluyendo motivos, circunstancias y duración de las mismas. El artículo 18 permite a los agentes de la autoridad practicar comprobaciones en las personas, bienes y vehículos en lugares públicos. En el artículo 19, destinado a los cacheos, resalta especialmente el inciso que se introduce en el punto 3, mediante el cual, sobre los efectos que en su caso se aprehendan mediante el cacheo, se levantará un acta que «... gozará de presunción de veracidad de los hechos en ella consignados». La Sección segunda del Capítulo III se dedica al «mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones».

El Capítulo IV contiene las «potestades especiales de policía administrativa de la seguridad» (arts. 24 a 28). El artículo 24 prescribe la obligación de mantener un registro documental a personas físicas o jurídicas que desempeñen actividades de hospedaje, servicios de telecomunicaciones, comercio o reparación de objetos usados, alquiler o desguace de vehículos a motor, compraventa de joyas y metales (preciosos o no), obras de arte, etc. Así, alcanzamos el extenso Capítulo V, el que contiene el régimen sancionador de esta norma.

El Capítulo V (arts. 29 a 55) se divide en tres secciones: la sección primera contiene las precisiones relativas a los «sujetos responsables, órganos competentes y reglas generales de aplicación de las infracciones y las sanciones». Es llamativo el artículo 30 (normas concursales), en su

⁴⁰ Sobre ello consúltese mi trabajo: JIMÉNEZ RUIZ, J. L.: «Consideraciones jurídicas acerca de la práctica administrativa española en la elaboración de la tarjeta de identificación de extranjeros (TIE) y el Derecho fundamental a la intimidad», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 4, 2012, págs. 183 y ss.

⁴¹ Son Autoridades competentes, de acuerdo con el artículo 5.2 del Anteproyecto: 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. d) Los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas y en las ciudades de Ceuta y Melilla. e) Los Subdelegados de Gobierno en las provincias y los Directores Insulares. El punto 3 de este artículo 5 amplía la consideración de autoridades y órganos competentes, con algunas particularidades a los correspondientes órganos 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.

punto 1.º, letra c), mediante el cual se optará, en el caso en que una acción pueda ser calificada con arreglo a dos o más preceptos, y en ausencia del criterio de especialidad, por imponer la infracción más grave. Del mismo modo se procederá, según el punto 2.º, ante el supuesto en «...que un solo hecho constituya dos o más infracciones, o cuando una de ellas sea el medio necesario para cometer la otra, la conducta será sancionada por aquella infracción que aplique una sanción mayor». La sección segunda, por su parte, prevé las infracciones y las sanciones. Las infracciones se clasifican en «muy graves» (art. 34), «graves» (art. 35) e «infracciones leves» (art. 36). Según dispone el artículo 38, las primeras se sancionarán con una multa cuya horquilla oscila entre los 30.001 y los 600.000 euros; las segundas serán sancionadas entre los 1.001 y los 30.000 euros; y las últimas, irán desde los 100 hasta los 1.000 euros⁴².

Las infracciones muy graves se especifican a lo largo de siete puntos dentro del artículo 34, se expresan en términos muy amplios, mediante los cuales numerosas e indeterminadas acciones podrían ser subsumidas. Piénsese, como ejemplo, en el enunciado del punto 1.º que dice: «La perturbación muy grave de la seguridad ciudadana no constitutiva de delito en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones numerosas», ¿cuáles son específicamente los actos que en concreto dan lugar a una perturbación muy grave? –recordemos que la potestad sancionadora está en manos de las autoridades competentes y que la presunción de veracidad de los artículos 19 y 52 casi imposibilitan en la práctica la defensa de las personas sancionadas—. Además, en su punto 7.º se prevé como infracción muy grave: «La comisión de tres infracciones graves en el plazo de dos años».

Las infracciones graves se especifican a lo largo de 31 puntos. Veamos, pues, algunas de ellas: punto 1.º «La perturbación grave de la seguridad ciudadana...», 2.º «... la participación en alteraciones de la seguridad ciudadana,..., impidiendo o dificultando la identificación»; 3.º «la perturbación de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidos...»; 4.º «La causación de desórdenes graves en las vías, espacios o establecimientos públicos...»; 12.º «Las ofensas o ultrajes a España, a las comunidades autónomas y entidades locales o a sus instituciones, símbolos, himnos o emblemas, efectuadas por cualquier medio...»; 13.º «El ofrecimiento, solicitud, negociación o aceptación de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público...»; 16.º «Las manifestaciones públicas, escritas o verbales, efectuadas a través de cualquier medio de difusión, así como el uso de banderas, símbolos o emblemas con la finalidad de incitar a comportamientos de alteración de la seguridad ciudadana...»; 17.º «El uso público de uniformes, insignias o condecoraciones oficiales,

⁴² Ciertamente es que el artículo 28 de la vigente Ley de protección de seguridad ciudadana establece idénticas sanciones económicas, aunque no es menos cierto que el catálogo de las mismas estaba bastante más reducido. Además, el artículo 25.2 establecía para la infracción grave de la tenencia o consumo de sustancias psicotrópicas la posibilidad de suspender la sanción en caso de que el infractor se sometiera a un tratamiento de deshabituación, previsión que desaparece en el Anteproyecto. Además, pensamos que el que las sanciones previstas en el Anteproyecto sean idénticas no aboga por la legitimidad de este proyecto, sino que refuerza las posiciones en contra de la norma vigente, en atención únicamente del colectivo para el que se destina.

o réplicas de los mismos, así como otros elementos del equipamiento de los cuerpos policiales o de los servicios de emergencia sin estar autorizado para ello...»; «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...»; 20.º «El consumo o la tenencia ilícitos de drogas tóxicas, sustancias estupefacientes o psicotrópicas, aunque no estuvieran destinadas al tráfico, en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como el abandono de los instrumentos empleados para ello en los citados lugares y la tolerancia de dicho consumo en locales o establecimientos públicos por parte de los propietarios, administradores o encargados de los mismos»; 21.º «El consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos...»; 22.º «El traslado de personas, con cualquier tipo de vehículo, con el objeto de facilitar a estas el acceso a drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas...»; 23.º «La ejecución de actos de plantación y cultivo ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas...»; o 30.º «La comisión de tres infracciones leves en el plazo de dos años».

Las infracciones leves se disponen a lo largo de 19 puntos. Son, de acuerdo con el Anteproyecto que comentamos, infracciones leves: 2.º «El incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público, reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores...»; 3.º «Las amenazas, coacciones, injurias o vejaciones que se realicen en una reunión o concentración cuando el destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad...»; 5.º «Las manifestaciones públicas efectuadas a través de cualquier medio de difusión cuya finalidad sean las injurias o calumnias a las instituciones públicas, autoridades, agentes de la autoridad o empleados públicos...»; 8.º «La ocupación de cualquier espacio común, público o privado, fuera de los casos permitidos por la ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquella por la autoridad competente, o la permanencia en él contra la voluntad de su propietario...»; 11.º «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»; 12.º «La tercera y posteriores pérdidas o extravíos y sucesiva petición de expedición de documentación personal en un plazo de cinco años»; 16.º «La práctica de juegos o de actividades deportivas en espacios públicos no habilitados para ello, cuando exista un riesgo de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes...».

El artículo 37 establece el plazo de prescripción de estas infracciones administrativas: a los tres años, las muy graves; a los dos años, las graves y al cabo de un año, las leves. Por su parte, el artículo 38, además de establecer el baremo económico mediante el que se impondrán las sanciones económicas de multa, prevé a su vez otras sanciones que se podrán imponer simultáneamente, entre ellas se cuenta la retirada de armas y licencias; la incautación de herramientas o efectos para la comisión de infracciones; la suspensión temporal de licencias; la clausura de fábricas, locales o establecimientos; la «pérdida de la posibilidad de obtener permisos de residencia y trabajo, en el caso de extranjeros que cometan infracciones graves o muy graves»; o la «expulsión del territorio español, cuando los infractores sean extranjeros sin la correspondiente autorización o permiso de residencia en España y hubieran incurrido en una infracción grave o muy grave...». El artículo 39 establece el plazo de prescripción de las sanciones, que irá a los cinco años para las infracciones muy graves, a los tres para las graves y a los dos años para las leves.

Mucha mayor trascendencia, en nuestra opinión, presenta el artículo 42, el que promueve la creación de un Registro Central de infracciones contra la Seguridad Ciudadana. Su finalidad, según se expresa en el punto 1.º, es la de apreciar la reincidencia y valorarla a los efectos de la concesión de autorizaciones administrativas. En dicho registro se anotarán las siguientes informaciones: datos personales del infractor; infracción cometida, explicando las circunstancias concurrentes; sanción o sanciones impuestas, con indicación de su alcance temporal; y además, el lugar y fecha de la comisión de la infracción. Debe reseñarse que el precepto contiene una institución análoga al Registro de Penados, o al propio donde se anotan los antecedentes policiales, sin embargo, nada se especifica sobre la caducidad de los informaciones anotadas y si son, o no, susceptibles de cancelación.

Finaliza la Sección tercera especificando el procedimiento sancionador, de donde únicamente vamos a resaltar tres artículos. El primero de ellos es el artículo 44, «Acceso a los datos de otras Administraciones Públicas», en el que se insta a las Administraciones Públicas a facilitarse recíprocamente el acceso y la cesión de los datos relativos a los interesados que obren en su poder y que estén directamente relacionados con la investigación de los hechos por los que se procede. Frente a ello, al observar este deber de colaboración, y contando con que las Administraciones Públicas tienen en su poder una cantidad ingente de datos, nos preguntamos hasta dónde podría extenderse tal colaboración.

El segundo artículo a resaltar es el artículo 52, «Valor probatorio de las declaraciones de los agentes de autoridad», que prevé, en los procedimientos sancionadores, que las informaciones y declaraciones de los agentes sean suficientes para adoptar la resolución que proceda. Resolución que, tal como recoge el artículo 51, será firme en vía administrativa⁴³.

El último de los preceptos a comentar de esta sección es el artículo 54 «Publicidad de la sanción», del que, por su naturaleza, nos contentamos únicamente con transcribirlo literalmente: «Las sanciones, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables de la comisión de infracciones muy graves, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, podrán ser hechas públicas, en virtud de acuerdo de la autoridad competente para su imposición, siempre que concurra riesgo para la seguridad de los ciudadanos, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad y fuera indispensable para la consecución de las finalidades contempladas en esta ley».

Finalizamos, pues, este breve análisis indicando que la disposición adicional tercera otorga el rango de Ley Orgánica a gran parte del contenido de esta norma.

⁴³ Al devenir firme el acto administrativo, y agotarse en consecuencia esta vía, si el interesado quisiera acudir a su revisión en vía jurisdiccional para comenzar el procedimiento correspondiente, deberá atender a lo dispuesto en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. BOE n.º 280, de 21 de noviembre de 2012. Norma sobre la que penden diversos Recursos de Inconstitucionalidad aceptados por el TC que aún no han sido sustanciados.

4.2. OTRA NORMATIVA NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD

La normativa española sobre seguridad no se agota, como hemos tenido ocasión ya de afirmar, ni con el Código Penal, ni con la Ley sobre Protección de Seguridad Ciudadana, sino que el Anteproyecto señala con claridad meridiana cuál es la evolución y la intención expansiva, en materia de seguridad, que el legislador despliega en el ordenamiento jurídico.

Además de las normas anteriores, existe un complejo entramado normativo previsto directa o indirectamente para promover la seguridad ciudadana, paradójicamente, sin que exista aún una definición normativa de lo que debe entenderse por «seguridad ciudadana». Podemos afirmar que al menos las leyes siguientes se encuentran dentro del entramado al que aludimos, ya que en sus diversas partes aplican el uso del concepto «seguridad ciudadana», estas son: la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros; la Ley 5/2014, de seguridad privada; la Ley de Extranjería 4/2000, de 11 de enero (en sus diversas modificaciones); la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos; o la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Detengámonos brevemente en cada una de ellas para observar el uso del término «seguridad ciudadana».

- La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁴⁴, se fundamenta, según señala su Preámbulo, de manera principal en el artículo 104 de la CE. Su objetivo principal se sitúa «... en el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales». Emplea el término «seguridad ciudadana» en los artículos 5.º 2 d), 5.4, 10, 11, 14, 19 y 27.
- La Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. Se fundamenta en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 2/1986 –*supra*– y en el artículo 104.1 de la CE. En el artículo 1 se indica su objeto: «... regula la utilización por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de videocámaras para grabar imágenes y sonidos en lugares públicos, abiertos o cerrados, y su posterior tratamiento, a fin de contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública». Se usa el concepto «seguridad ciudadana» en los artículos 4, 6 y 7.

⁴⁴ Disponible a través del enlace: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-6859>.

- La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Se trata de la sobradamente conocida como Ley de Extranjería. Se utiliza el concepto «seguridad ciudadana» en los artículos 4.3, 27.4, 53.1 f), 54.1 a) y 68.
- La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros. Esta ley tuvo por objeto reformar diversas disposiciones del Código Penal, de la Ley de Extranjería y del Código Civil. Todo ello para ajustar las normas que modificó de acuerdo a los cánones de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros.
- Ley 5/2014, de seguridad privada, cuya entrada en vigor se produjo el 5 de junio de 2014. Se fundamenta también, entre otros, en el artículo 104 de la CE y su vocación, según se afirma en su preámbulo, es total y sistemática respecto a la seguridad privada. De su objeto, contenido en el artículo 1, resaltamos dos consideraciones. La primera es la relativa a que esta norma regulará «... la realización y la prestación de servicios por personas privadas, físicas o jurídicas, de actividades y servicios de seguridad privada...». La segunda consideración que queremos destacar es la que se encuentra en el punto del artículo 1, pues en este lugar se reconoce a los servicios de seguridad privada como complementarios con los que prestan las fuerzas y cuerpos de seguridad. Véase aquí el vínculo que manifiestamente se proclama entre la seguridad privada y la seguridad pública... Emplea el término «seguridad ciudadana» en los artículos 14, 15, 36, 37, 42 y 55.

5. EL ESQUEMA MULTINIVEL DE SEGURIDAD

Ante la magnitud de materia que podría comprender este epígrafe y al tomar en cuenta la naturaleza limitada de este ensayo, optamos por aportar algunas reflexiones cuyo desarrollo es del todo fundamental para abarcar en su integridad el estudio, en materia de seguridad, desde la perspectiva española⁴⁵.

España, como cualquiera de los Estados de la Unión Europea, o como cualquier Estado de la Tierra, no dispone de un ordenamiento jurídico autónomo respecto de otros ordenamientos jurídicos, sean estos de naturaleza supra o infranacional. Resulta una realidad incontestable la interacción entre ordenamientos jurídicos que, en ocasiones, llegan a alcanzar una única solución en vista de la cual podría afirmarse que realmente presentan un único bloque jurídico (la materia de la que puede predicarse una mayor y más perfecta conexión tal vez sea la estructura multinivel de derechos humanos y fundamentales). Piénsese, por ejemplo, en los efectos de la normati-

⁴⁵ Sobre la materia teórica del Derecho multinivel consúltese JIMÉNEZ RUIZ, J. L., *op. cit.*, *El orden...*

va propia de la Unión Europea, respecto de los órdenes nacionales que agrupa. La relación entre el Derecho de la Unión y el Derecho de los órdenes nacionales da lugar, desde la perspectiva de todos los Estados miembros, a un orden jurídico propio a tenor de su respectiva Constitución.

En nuestra opinión, el orden jurídico multinivel puede estudiarse en dos vertientes. Por un lado, presenta la conexión entre órdenes jurídicos de naturaleza infranacional respecto al nivel nacional. Es decir la Constitución permite la existencia y ordena su conexión con los órdenes jurídicos existentes en su propia estructura estatal: ordenes jurídicos autonómicos y órdenes jurídicos locales. Los dos niveles citados tendrán en su cénit a la Constitución, la que, en definitiva, permite su existencia y marca las características de cada uno de ellos. Por otra parte, también la Constitución, como norma suprema de los Estados, es la que permite el acople entre el orden jurídico nacional que instituye (y agrupa) y aquellos otros órdenes externos, de naturaleza supranacional, con los que se relaciona. Por ejemplo, España se vincula en la actualidad a órdenes jurídicos externos a tenor de las pautas descritas en el Capítulo III del Título III (arts. 93 a 96) titulado con la rúbrica: «De los tratados internacionales».

Como consecuencia de lo anterior debemos afirmar que los órdenes supranacionales más importantes a los que España se vincula son, a nivel internacional-regional: el propio del Consejo de Europa y en un contexto parecido, aunque particularizado, pues ya se ha asumido como un orden jurídico propio el ordenamiento jurídico comunitario. En el contexto internacional-general España está vinculada desde 1955 al sistema de las Naciones Unidas. A ello habrá que sumar los vínculos que el Estado español mantiene vigentes con otras organizaciones internacionales y con terceros Estados o asociaciones de Estados, aunque estas relaciones deben estudiarse, principalmente, a la luz del Derecho internacional.

Por otra parte, debe reseñarse que esta inercia integradora en buena medida propicia una lenta pero paulatina homologación o, más precisamente, armonización, entre los diferentes ordenamientos jurídicos que, en atención a su propia autonomía, al ajustar sus normas a las líneas marcadas en los sistemas supranacionales a los que pertenecen, obtienen como resultado numerosos paralelismos entre todos los órdenes jurídicos que interaccionan. Esta situación se estudia, como es lógico, a través del Derecho comparado.

Como síntesis de esta reseña podemos afirmar que el Derecho multinivel y con él el Derecho constitucional; el Derecho internacional, y el Derecho comparado serán las áreas del Derecho hábiles para el análisis jurídico del perfeccionamiento que acusa la integración entre los diferentes sistemas jurídicos a escala global.

Dicho lo anterior, debemos resaltar que todos los órdenes jurídicos, según la perspectiva multinivel, que compone el orden jurídico multinivel español, disponen su propia normativa en materia de seguridad⁴⁶, la que acaba por incidir directamente en el orden español. Desde la pers-

⁴⁶ Consúltese JIMÉNEZ RUIZ, J. L., *op. cit.*, *El orden...*, y del mismo autor: *op. cit.*, «Sobre la...».

pectiva del Derecho internacional, pueden incluso localizarse asociaciones estatales creadas con el objetivo de mantener la seguridad, los casos más relevantes, sin duda, son los que presentan la Organización de Naciones Unidas, Consejo de Europa, Unión Europea, OTAN, etc. Mientras que, si emprendemos el análisis desde los postulados del Derecho comparado, podremos observar la mimesis que marca la evolución de los diferentes sistemas jurídicos. Por ejemplo, si nos fijamos en la evolución de la normativa de seguridad española con la de los Estados de nuestro entorno, obtendremos una imagen muy próxima entre ellos, que aplican por lo general parámetros muy similares. Véase⁴⁷ sobre ello la política legislativa emprendida para el tratamiento de las migraciones o la dispuesta contra el terrorismo internacional, narcotráfico, delitos informáticos, tráfico de personas, etc., que todos los Estados y organizaciones internacionales producen.

Sin embargo, a pesar del nivel de integración alcanzado⁴⁸, la situación queda aún lejos como para que permita predicar su perfección.

6. SUJETOS Y DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD

Hasta aquí hemos esbozado una muy genérica aproximación dirigida a observar cómo ha sido el tratamiento y la evolución de la «seguridad», a nivel jurídico y normativo, en España. Así iniciamos nuestro itinerario observando las disposiciones contenidas en el primer Código Penal español, pasando por todos los textos penales siguientes, hasta alcanzar consecutivamente al Código Penal vigente y, con él, algunas de las normativas especiales que portan en su objeto la «seguridad».

Vimos como inicialmente la seguridad se trataba como «seguridad de Estado», de ahí que los específicos tipos penales se ordenaran de acuerdo a dos grandes grupos: a) delitos contra la seguridad exterior del Estado, y b) delitos contra la seguridad interior del Estado. Esta terminología se fue alterando hasta el punto que el Código Penal actual no la contiene. Naturalmente, sí que permanecen, desarrollados, los tipos penales clásicos que se agrupaban bajo las rúbricas precedentes; los que en atención a las circunstancias sociales, políticas y jurídicas han ido mutando y perfeccionándose, como hemos observado, siguiendo un camino siempre expansivo, amplificado con las medidas de seguridad previstas y constantes ya el Código Penal de 1928. Pero este camino no solo se ha trazado en torno al clásico concepto «seguridad de Estado», sino que la seguridad, en lugar de haber adoptado una precisa definición, se ha venido tratando de forma indeterminada y cada vez más abstracta, a juzgar por la cantidad de acepciones y adjetivaciones que el término seguridad presenta. Así llegamos en nuestros días a alcanzar el concepto «seguridad ciudadana» o «seguridad pública», que, especialmente desde los atentados de Nueva York, han objetivado tanto en el sistema español, como

⁴⁷ JIMÉNEZ RUIZ, J. L., *op. cit.*, *El orden...*

⁴⁸ Para profundizar en los retos que plantea el futurible Derecho penal europeo, consúltese, entre otros: AA. VV., *El Derecho penal de la Unión Europea. Situación actual y perspectiva de futuro*, ARROYO ZAPATERO, L. y NIETO MARTÍN, A. (dirs.), Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007.

en terceros sistemas jurídicos, una cantidad ingente de normas⁴⁹ que tipificadas en Códigos, o no, pretenden justificarse precisamente en la búsqueda de la tan ansiada seguridad pública.

La evolución expansiva que señalamos responde *ocassio legis* a múltiples circunstancias sociales, posiciones e intereses políticos, y postulados doctrinales, nada esclarecidos. Ello tiene como resultado la interpretación del concepto «seguridad» en términos muy amplios y genéricos; lo que posibilita, previa dosificación e inoculación social de miedo⁵⁰, justificar casi en contra de cualquier acción⁵¹, incluso antes de que se produzca, la aplicación de un gran esquema normativo ideado no solo para la represión de delitos, sino que, a través de las medidas de seguridad, pretenden ilusoriamente mantener la «seguridad» de forma preventiva y perpetua. Esta es la reflexión que nos sugiere el análisis normativo anterior que, de seguir por el camino que va, continuará incrementándose y perfeccionándose. Ello representa unos costes muy elevados tanto para la sociedad, que con certeza y de forma general no alcanza una idea aproximada del punto en el que nos encontramos en materia de seguridad; como para el Derecho, cuya teoría frecuentemente entra en riesgo de perder su coherencia. Reflexionemos sobre el principio de aplicación mínima

⁴⁹ Para profundizar, véase JIMÉNEZ RUIZ, J. L., *op. cit.*, *El orden...*, pág. 418 y ss.

⁵⁰ No queremos olvidar en este trabajo, aunque solo podamos introducir esta breve nota, el alto grado de responsabilidad que los medios de comunicación y sus fuentes, tienen respecto al sentimiento de miedo que se inoculara en la sociedad. Es manifiesta la gran capacidad de los medios de comunicación para amplificar o, por el contrario, hacer pasar desapercibida la información. Piénsese, como ejemplo de lo que pretendemos trasladar, en el tratamiento mediático que se da a la inmigración, o a los crímenes especialmente crueles, entre tantos otros asuntos, lo que implica la aparición de temores en la sociedad, temores que potencian el denominado «populismo punitivo», mediante el cual la propia ciudadanía solicitará medidas más severas para contrarrestar esos peligros, con los consecuentes beneficios para el Estado. Recordemos como ejemplo la información que se daba en el diario *El País*, de 16 de febrero de 2014, acerca de que aguardaban treinta mil extranjeros para saltar la valla de Melilla. Dato cuyas fuentes, según se afirma, fueron «fuentes policiales españolas», sin ofrecer ninguna precisión más. Noticias de este tenor levantan gran sensación de alarma en la población, alarma que no existía en los años precedentes a pesar de que los flujos de la inmigración fueron cuantitativamente mucho más relevantes, pero alarma que demanda y justifica acciones contra los mismos. Véase la noticia en: http://politica.elpais.com/politica/2014/02/16/actualidad/1392576581_845257.html. Véase también la noticia en el diario *ABC*, de 5 de marzo de 2014, en las que el propio Ministro de Interior afirmaba que ochenta mil inmigrantes esperan cruzar la frontera: <http://www.abc.es/espana/20140304/abci-fernandez-diaz-inmigrantes-201403041257.html>. Frente a estas informaciones se posiciona Estrella Galán, Secretaria General de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, que literalmente afirma: «La imagen de invasión que tratan de darnos no responde a la realidad». Véase en la entrevista disponible en: http://www.lasexta.com/programas/salvados/mejores-momentos/estrella-galan-%E2%80%99Cla-imagen-invasion-que-tratan-darnos-responde-realidad%E2%80%9D_2014040600138.html.

⁵¹ Téngase presente a estos efectos que, en el caso de que el Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana entre en vigor, podrían sancionarse como infracciones conductas tales como hacer deporte en las vías públicas (art. 36.16); usar un simple disfraz en el que se porten insignias públicas (incluso réplicas) sin ninguna intención delictiva (art. 35.17); el consumo o la tenencia de estupefacientes aunque no estén destinadas al tráfico (art. 35.20); la simple mofa en la redes sociales, o en cualquier otro medio de difusión, sobre cualquier institución, autoridad o funcionario público (art. 36.5); e incluso constituirá una infracción la pérdida del DNI en tres ocasiones durante un plazo de cinco años (art. 36.12). Ejemplos estos, por citar algunos de los innumerables supuestos en que esta normativa se podría aplicar. No podemos evitar al escribir estas líneas reflexionar acerca de ¿cómo el legislador pretende salvaguardar, mediante la normativización de tales infracciones, el ejercicio de los derechos fundamentales? Recordemos que ese es el objeto del Anteproyecto que contiene estos, entre tantos otros, descabellados supuestos.

del Derecho penal –¿dónde ha quedado?–, o sobre el debido respeto a los principios constitucionales y con ellos a los Derechos fundamentales, pilares de los Estados democráticos y de Derecho, que palidecen ante los postulados «securitarios».

Dicho lo anterior, tratemos de observar, si es que efectivamente existen y se pudieran individualizar, cuáles son los sujetos a los que prioritariamente se dirige un cuerpo normativo tan controvertido. Para ello, constituiría un excepcional punto de partida el denominado como *Derecho penal del enemigo*⁵². Derecho, o tal vez política, que, como vemos, tras su efectiva y paulatina implantación en las normas penales parece estar saltando y anidando así también entre los márgenes del Derecho administrativo (es lo que parece representar el propio Anteproyecto de Ley de seguridad).

El Derecho Penal del enemigo debe su formulación al profesor JAKOBS, quien desde 1985 ha venido teorizando sobre él, aunque se pronunció públicamente en 1999⁵³. Ciertamente, los antecedentes de esta política, mimetizada con el Derecho, presentan inspiraciones manifiestas en las teorías de importantes teóricos como Hobbes, Rousseau, Kant, Fichte, Hegel, Schmitt o Luhmann. También existen precedentes prácticos de teorías que auspiciaron crueles proceder teóricamente paralelos a los postulados del enemigo. Piénsese a estos efectos en el soporte teórico que brindó MEZGER⁵⁴ en la construcción doctrinal del sistema jurídico que imperó en el sistema nacionalsocialista alemán. No obstante, también existe un fuerte sector doctrinal en contra de estas posiciones y que se ocupa de esta particular materia, entre otros MUÑOZ CONDE PORTILLA CONTRERAS o ACALE SÁNCHEZ, en España; FERRAJOLI, ROXIN, ESER, AMBOS, o ZAFFARONI⁵⁵ en el contexto inter-

⁵² Véase JAKOBS, G.: *Derecho penal del enemigo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2006.

⁵³ Afirma MUÑOZ CONDE, F.: *De nuevo sobre el Derecho Penal del enemigo*, Hammurabi Buenos Aires, 2005, pág. 16 y ss. «... el más genuino y destacado representante de la tendencia funcionalista en la dogmática jurídico-penal, el profesor GÜNTER JAKOBS, en una ponencia presentada a principios de octubre de 1999 en Berlín sobre "Los retos de la ciencia del derecho penal en el futuro" (...) expuso con claridad y contundencia, y quizás con cierto aire de provocación, la necesidad de reconocer y admitir que en las actuales sociedades, junto a un Derecho penal dirigido como única tarea a restablecer a través de la sanción punitiva la vigencia de la norma quebrantada (...) inspirado en conceptos más o menos flexibles o funcionales pero respetuosos con el sistema de garantías y límites con el poder punitivo en el Estado de Derecho, había otro Derecho penal, un "Derecho penal del enemigo", en que el Estado frente a determinados sujetos, que de forma grave y reiterada se comportan en contra de las normas básicas que rigen la sociedad y constituyen una amenaza para la misma, tiene que reaccionar de forma mucho más contundente para restablecer no ya la seguridad y la confianza normativa sino la seguridad cognitiva...».

⁵⁴ Consúltase la obra MUÑOZ CONDE, F.: *Edmund Mezger y el Derecho Penal de su tiempo. Estudios sobre el Derecho penal en el Nacionalsocialismo*, 4.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

⁵⁵ Para profundizar en la perspectiva crítica del Derecho penal del enemigo consúltense, entre otras: FERRAJOLI, L.: «Il "Dirittopenale del nemico" e la dissoluzione del Dirittopenale», disponible a través del enlace: <file:///D:/DESCARGAS%20CHROME/252-855-1-PB.pdf>. PORTILLA CONTRERAS, G.: *El Derecho Penal entre el cosmopolitismo universalista y el relativismo posmodernista*, Tirant lo blanch, Valencia, 2007. AMBOS, K.: «Derecho penal del enemigo», en AA. VV.: *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, CANCIÓ MELIÀ y GÓMEZ-JARA DÍEZ (coords.), Volumen I y II, Edisofer, Montevideo-Buenos Aires, 2006, obra, esta última, en la que se encuentran compendiadas las aportaciones de numerosos autores.

nacional –por citar algunos–. Aunque también debemos reseñar que existen posiciones doctrinales más extremas, entre otras, en la mantenida por WALZER⁵⁶ (emergencia suprema o guerra justa).

El Derecho penal del enemigo considera como tal a cualquier infractor del Derecho cuya acción pueda representar un riesgo para el sistema. En consecuencia, no es objeto de su trato la delincuencia común, para la que se prevé el sistema penal ordinario. El Derecho penal del enemigo, según la doctrina que lo soporta, tiene como regla ser un Derecho excepcional, no obstante, en su desarrollo, la excepción parece actuar como regla⁵⁷ ante numerosas circunstancias. Otro carácter de la formulación que tratamos es que desde sus posiciones se mantiene que, en la lucha contra el enemigo, no deben operar las garantías procesales, garantías que, sin duda, suponen un límite imposible de remover si es que se pretende contener el *iuspuniendi* estatal y sostener al Estado en su formulación democrática. No obstante, dichas garantías no operarían o, en todo caso, serían de menor intensidad en el supuesto en que conviniéramos que efectivamente existe un Derecho administrativo del enemigo. El cambio, tal vez de mayor relevancia, que estas medidas propugnan está precisamente en la culpabilidad, en la medida en que la pena se diversifica a través de las medidas de seguridad que operan en momentos tanto predelictuales, como posdelictuales. El objetivo no solo es el delincuente, sino que el sistema trata también al sujeto que considera potencialmente peligroso y ello lo hará no de manera particularizada en el sujeto en cuestión, sino que se actuará en atención y sobre el colectivo al que pertenece.

De este modo, el Derecho penal del enemigo que fijó en su objetivo principal al terrorismo internacional, el narcotráfico, o los delitos especialmente graves, y que pasó a enfocarse en las migraciones y grupos desfavorecidos (grupos marginales, parados, jóvenes, delincuentes reincidentes, personas descontentas con el sistema, etc.) completa una fase más de ampliación al instalarse abiertamente en el Derecho administrativo. El Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana no deja, a nuestro juicio, lugar a dudas.

En cuanto a las dimensiones que podemos observar en la práctica sobre la seguridad son fundamentalmente dos. Por un lado, la clásica seguridad de Estado; por otro, la seguridad ciudadana. Si emprendiéramos este discurso adoptando la teoría hobbesiana de la personificación del Estado, podríamos observar con suma facilidad cómo el Estado siempre ha tratado de protegerse de múltiples riesgos, provenientes tanto de otros Estados, como de determinados comportamientos personales. Ahora bien, pensamos que la propia configuración de los Estados constitucionales, democráticos y de Derecho dificultó en gran medida esta tarea a los Estados que, a partir de entonces, se vieron obligados a proceder a la lucha y al control de sus potenciales amenazas respetando escrupulosamente el catálogo de Derechos fundamentales que operan *opelegis* para todo ser humano, sin excepción, frente al poder público. Este nuevo límite que presentan los Derechos

⁵⁶ Véase una pequeña muestra de su teoría en WALZER, M.: *Terrorismo y guerra justa*, Katz y Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Madrid-Barcelona, 2008.

⁵⁷ De esta opinión se manifiesta PORTILLA CONTRERAS, al referenciar a Giorgio AGAMBEN. Véase en «La configuración del "Homo Sacer" como expresión de los nuevos modelos del Derecho penal imperial», en AA. VV.: *Serta in memoriam Alexandri Baratta*, Aquilafuente, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2004, págs. 1.401 y 1.402.

fundamentales se diluye en la teoría del enemigo, pues al considerar como tal a determinados seres humanos, se consigue inhibir la esfera de protección impuesta y que opera con especial rigidez en el procedimiento penal. Ante esta situación, el sistema administrativo, que, naturalmente, debe ser respetuoso también de los Derechos fundamentales, presenta la circunstancia relativa a que a través de él se hace posible luchar también contra las amenazas consideradas como tales por el Estado, amenazas que se incluyen hoy bajo la rúbrica de «seguridad ciudadana», aunque, en nuestra opinión, responden a los criterios de la seguridad de Estado. Ello explica en la realidad actual la naturaleza parapenal del Derecho administrativo, mucho más laxo en sus garantías.

Finalizamos señalando a estos efectos que la única seguridad que como tal debe ser entendida para la ciudadanía es como enunciaba hace algunos años BARATTA la «seguridad de los Derechos»⁵⁸, que debe ser garantizada por el Estado. Es por tanto, a nuestro juicio, la seguridad un bien jurídico imposible de extraer, ni siquiera el Anteproyecto de ley de seguridad, donde se intenta positivizar, lo consigue; y no lo consigue porque la seguridad es a nivel individual un sentimiento por completo subjetivo, de inadmisibles concreción por tanto, de modo colectivo para la generalidad de las personas.

7. ¿SEGURIDAD CIUDADANA?

Ya hemos adelantado en el epígrafe anterior algunas informaciones con las que poder abordar la respuesta a la cuestión que situamos en este epígrafe. Y es que pensamos que la seguridad ciudadana, tal como viene siendo entendida, no es más que una concreción de la política de seguridad de Estado, el que, limitado por los principios constitucionales y por los Derechos fundamentales, busca incesantemente el modo de protegerse incluso de su propia ciudadanía.

Por un lado, manteniendo la perspectiva hobbesiana para observar al Estado, resulta lógica la vía emprendida; por otro, al observarlo desde los postulados de los Estados democráticos y de Derecho, resulta ser, en nuestra opinión, una opción bastante peligrosa. Decimos lógica en primer lugar, porque el sistema de derechos y libertades fundamentales se ideó como el límite interno más importante del Estado frente a la ciudadanía, en consecuencia, nos parece, desde ese punto de vista, natural que el Estado intente removerlo. Decimos peligrosa en segundo término, porque el sistema de derechos y libertades fundamentales, además de límite, se configura, sin duda, como el núcleo del ordenamiento jurídico⁵⁹. Como consecuencia de esta última apreciación afirmamos que cualquier mutación ilegítima de este núcleo tiene que afectar necesariamente al ordenamiento jurídico en su totalidad. Así es como se viene manifestando la situación que tratamos, y es que

⁵⁸ Afirmaba BARATTA al teorizar sobre la «seguridad ciudadana»: «Desde el punto de vista jurídico, pero así mismo desde el psicológico, "seguros" podrían y deberían estar, sobre todo, los sujetos portadores de derechos fundamentales universales (los que no se limitan a los ciudadanos), y estos son todas y cada una de las personas físicas que se encuentran en el territorio de un Estado, de una ciudad, de un barrio o de otro lugar público, de una casa o de otro edificio o espacio privado». En BARATTA, A., *op. cit.*, «Política criminal:...», pág. 157.

⁵⁹ En este sentido CÁMARA VILLAR, véase en JIMÉNEZ RUIZ, J. L., *op. cit.*, *El orden...*, pág. 393.

cualquiera de las reformas que en la actualidad se han implantado en el Código penal o en las leyes especiales habrían sido impensables en la práctica, algunos años atrás.

Con este discurso no pretendemos sostener que no haya problemas que efectivamente requieran la tutela del Estado, que el sistema penal no deba ser actualizado, o que el *iuspuniendi* estatal, suponga una manifestación ilegítima del poder, sino que la seguridad de la ciudadanía debe ser garantizada desde la perspectiva de la «seguridad de los derechos», respondiendo realmente el Derecho penal, a la última ratio, en la que por otra parte, se justifica. Como consecuencia de la determinación, hasta aquí alcanzada, consideramos preciso continuar abundando, siquiera de forma breve, en la posición que señalamos de BARATTA.

BARATTA⁶⁰, en su trabajo titulado «Seguridad»⁶¹, esboza dos modelos de Estado en atención a cómo tratan la seguridad, según entendida como «derecho a la seguridad» (caso del modelo ilegítimo); o bien como «seguridad de los derechos» (modelo legítimo). Modelos que sintetiza del estudio, de «modo sumario», de dos «historias», a las que el propio autor reconoce que se superponen entre sí. A su juicio, ambas han marcado la política de prevención y de seguridad en Estados Unidos y Europa desde los años ochenta. De la primera historia señala tres puntos: 1.º Que parte tanto del «conocimiento de la quiebra de una política de control del crimen a través de la represión penal (...) como el de los límites de una política de seguridad centralista, tecnocrática y autoritaria»⁶²; 2.º Que la política anterior se viene intensificando y genera «... un nuevo camino para la administración de la seguridad entendida como un "bien colectivo", a través de políticas no represivas, locales y participativas. Las Administraciones locales y las oficinas de los alcaldes se convierten en protagonistas de programas de control del delito y de comportamientos "incivilizados"..."»⁶³, señalando en su tercera y última consideración que «... la problemática de la seguridad se extiende al sentimiento de inseguridad y a los comportamientos "incivilizados". Al lado de la prevención "situacional" se da importancia a la prevención social de la delincuencia»⁶⁴. Otros tres puntos son señalados en la segunda historia: 1.º –al referirse a Estados Unidos– «... La crisis de la política de "rehabilitación" produce un desplazamiento, al mismo tiempo, hacia las teorías "neoclásicas" de la pena como la retribución y hacia las teorías neoautoritaristas de la pena

⁶⁰ Prof. Dr. Mult. h. c. Alessandro BARATTA (1933-2002), finalmente profesor de las Universidades de Bolonia y Saarlandes-Saarbrücken, de forma previa a estas ejerció su cátedra en la Albert-Ludwigs-Universität de Freiburg, en la Universidad «La Sapienza» di Roma, en la Università degli Studi di Camerino o en la Gerog-August Universität de Göttingen, además de colaborar con frecuencia en múltiples universidades latinoamericanas y europeas. Su extensa obra trató temas relativos a Filosofía del Derecho, Sociología, Criminología, Derecho penal, dogmática, y política criminal. Una de sus obras tal vez más representativa es *Criminología crítica y crítica del Derecho penal*, editada en español por Siglo veintiuno editores, México DF-Buenos Aires, 2004.

⁶¹ Disponible en *op. cit.*, *Compilación in...*, pág. 199 y ss. Publicado originalmente en *Capítulo criminológico*, vol. 29, n.º 1, 2001.

⁶² BARATTA, *op. cit.*, «Seguridad», pág. 205.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ BARATTA, *op. cit.*, «Seguridad», pág. 206.

como las de neutralización (...). La consecuencia es un dramático incremento de la población carcelaria y de la ejecución de la pena de muerte en los años noventa...»⁶⁵. Su segunda apreciación se funda en que «la política criminal actuarial [punto anterior] presupone la existencia de grupos sociales caracterizados por un alto riesgo de criminalidad que no puede ser reducido en breve tiempo (...). Consecuentemente, las medidas represivas deben ser concentradas sobre una "clase de infractores severamente restringida"; lo que puede ser justificado solo por el hecho de que "estamos redistribuyendo una carga de riesgo que no somos capaces de reducir inmediatamente" ...»⁶⁶. En último lugar señala que «se desarrolla en Estados Unidos y adquiere gran relevancia en Europa el modelo de "tolerancia cero" como respuesta a la criminalidad y al desorden social...»⁶⁷.

Tomando en cuenta las consideraciones precedentes, BARATTA logra «mediante estilización y polarización, dos opuestos tipos ideales y distribuir, en referencia a ellos, por su mayor o menor proximidad, los modelos existentes en Europa y en América»⁶⁸. Así, los estructura de forma gráfica⁶⁹ en diez pares de ítems que caracterizan a dos modelos (A y B). El modelo (A) representa el modelo ilegítimo, en cuanto a cómo promueve la seguridad; quedando el modelo (B) para representar el modelo legítimo, modelo de «seguridad de los derechos». A continuación, transcribimos literalmente los caracteres que atribuye a cada uno de los modelos, que en la obra a la que pertenece el propio autor comenta punto por punto:

Modelo (A) (Ilegítimo. La seguridad es un derecho)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exclusión social. 2. Seguridad para los fuertes contra el riesgo proveniente de los débiles y de los excluidos. 3. Política tecnocrática, dirigida a la conservación del <i>statu quo</i> social. 4. Política centralista, autoritaria. 5. Reducción de la demanda de seguridad a la demanda de pena y de seguridad contra la criminalidad. 6. Toda la política de seguridad es política criminal. 7. Política privada de seguridad. La seguridad es un negocio. Los ciudadanos se convierten en policías (<i>neighbourhood watch</i>). 8. Aceptación de la desigualdad y limitación del disfrute de los espacios públicos de parte de la víctima potencial. 9. Seguridad a través de la reducción de los derechos fundamentales (eficientismo penal, «derecho a la seguridad»). 10. Seguridad como política de la «fortaleza Europea».
	.../...

⁶⁵ BARATTA, *op. cit.*, «Seguridad», pág. 207.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ BARATTA, *op. cit.*, «Seguridad», pág. 208.

⁶⁸ BARATTA, *op. cit.*, «Seguridad», pág. 209.

⁶⁹ *Ibidem*. Ya rescatamos este esquema e ideas en JIMÉNEZ RUIZ, J. L., *op. cit.*, «Sobre la...», pág. 1.115.

<p>.../...</p> <p>Modelo (B) (Legítimo. La seguridad de los derechos)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inclusión social. 2. Seguridad de todos los derechos de todas las personas. 3. Política democrática dirigida al <i>empowerment</i> de los débiles y excluidos. 4. Política local, participativa. 5. Deconstrucción de la demanda de pena en la opinión pública y reconstrucción de la demanda de seguridad de todos los derechos. 6. La política criminal es un elemento subsidiario en el interior de una política integral de seguridad de los derechos. 7. Política pública de seguridad. La seguridad es un servicio público. Los policías se convierten en ciudadanos (policía comunitaria). 8. Afirmación de la igualdad y uso ilimitado de los espacios públicos por parte de todas las personas. 9. Seguridad en el marco de la Constitución y de los derechos fundamentales («derecho penal mínimo», seguridad de los derechos). 10. Seguridad como política de una «Europa abierta», dirigida al desarrollo humano en el mundo.
---	---

Tomando en cuenta las manifestaciones de BARATTA y cruzándolas con las política y normativa de seguridad española, y con ellas, específicamente con el Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, en conjunción con la Ley de seguridad privada y demás normativa «securitaria», el resultado no puede ser otro que el de la estupefacción, al observar cómo nuestro sistema jurídico se ajusta en su totalidad a los caracteres que edifican el modelo ideal ilegítimo de seguridad teorizado por BARATTA.

8. ¿HACIA UN ESQUEMA DE CONTROL PERFECTO?

Afirma PORTILLA CONTRERAS, al referirse a la política occidental real, que «nos encontramos ante flamantes espacios biopolíticos en los que el poder administra la libertad, excluyéndola, al igual que en aquellos tiempos en los que el poder politizaba la vida, suprimiéndola»⁷⁰. Ve además en los atentados de 11 de septiembre de 2001 el «pretexto para aumentar la represión contra las fuerzas de resistencia de la izquierda en el mundo en nombre de la lucha contra el terrorismo»⁷¹. Coincidimos con estas dos afirmaciones y con la citación que más adelante este autor traslada de FOUCAULT donde se describe la necesidad de: «un sistema de información que no tenga fundamentalmente como objetivo la vigilancia de cada individuo, sino más bien la posibilidad de intervenir en cada momento justamente allí donde haya creación o constitución de un peligro, allí donde aparezca algo absolutamente intolerable para el poder»⁷². Enunciado que bien puede re-

⁷⁰ PORTILLA CONTRERAS, G., *op. cit.*, «La configuración...», pág. 1.402.

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² PORTILLA CONTRERAS, G., *op. cit.*, «La configuración...», pág. 1.405. *Cfr.* FOUCAULT, M.: *Saber y verdad. Nuevo orden interior y control social*, Madrid, 1991, pág. 166.

sumir los postulados de los esquemas o espacios «biopolíticos» que FOUCAULT trazó y sobre los que teorizó a lo largo de su obra.

Los espacios «biopolíticos» se configuran como el entorno necesario para la consecución de la seguridad y esta, en su virtud, se ejerce sobre el conjunto de la población⁷³. Población compuesta por múltiples individuos que, sometidos bajo las técnicas de vigilancia, habrán de controlarse tanto a sí mismos, como a los demás. Y es que la sola sensación de control constante, donde se vigila tanto al vigilante, como al vigilado –tal como plasmó BENTHAM en *El panóptico*⁷⁴–, resulta suficiente para contener a toda la sociedad. Tengamos a este tenor presente la infinitud de controles⁷⁵, de naturaleza permanente, a los que en la actualidad estamos sometidos. Pues se controlan y son susceptibles de ser analizados en profundidad y de manera particularizada –con la ayuda inestimable de las nuevas tecnologías–, las comunicaciones, las relaciones personales, el tráfico de datos que cada persona produce, huellas dactilares, patrones faciales y de voz, movimientos físicos efectuados por el territorio, etc. Todo ello genera además una cantidad de información descomunal, que, de nuevo, con el auxilio de las nuevas tecnologías puede ser procesada, escrutada y almacenada⁷⁶ *sine die*, ya se trate de individuos de forma individualizada, de grupos minoritarios o, en definitiva, del grupo al que se quiera dirigir tal maquinaria.

En efecto, los parámetros del panóptico pueden ser vistos hoy como una realidad, en un entorno «macrosecuritario», para mantener su control no necesita ni de armas, ni de edificios cerrados a modo de prisión. Pues el control es preventivo y se extiende sin duda a toda la población. Con ello no se pretende indicar que el sistema jurídico-político mantenga una permanente investigación activa de cada una de las personas que se sitúan bajo su ámbito de influencia, sino que tiene indudablemente la capacidad, para en el momento en que lo estime necesario, de trazar –mediante los datos que almacena– un historial tan detallado de cada ser humano, que muy probablemente llegue a sobrepasar, con mayor objetividad, la propia memoria del escrutado.

A la vista de todo lo anterior, ponemos fin a este epígrafe apoyando nuestra reflexión, de manera distendida, en el relato de Philip K. DICK *The Minority Report*⁷⁷ (1956) y es que ¿cuánto tiempo transcurrirá hasta que veamos implantado en la realidad un modelo de «Precrimen»? o, en su caso, ¿cuándo podremos identificarlo?

⁷³ FOUCAULT, M.: *Seguridad, territorio, población*, Akal, Madrid, 2008, pág. 23.

⁷⁴ BENTHAM, J.: *El panóptico*, Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1989.

⁷⁵ Para profundizar ARZOZ SANTISTEBAN, X., *op. cit.*, *Videovigilancia, seguridad...*, pág. 46 y ss.

⁷⁶ Sobre el almacenamiento de datos, el TJUE se ha pronunciado recientemente mediante la STJUE sobre los asuntos acumulados C-293/12 y C-594-12, declarando inválida la directiva sobre la conservación de datos (Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo), por considerarla, según manifiesta el comunicado de prensa del TJUE, n.º 54/14: «... una injerencia de gran magnitud y especial gravedad en los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de datos de carácter personal, sin que esta injerencia se limite a lo estrictamente necesario». Accédase a esta sentencia, a través del enlace: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-293/12>.

⁷⁷ Obra disponible en español: Philip K. DICK, *Cuentos completos IV*, Ediciones Minotauro, 2008.

9. CONCLUSIONES

Finalizamos, pues, extractando algunas de las conclusiones más relevantes que hemos podido alcanzar mediante la elaboración de este trabajo y que deben ser observadas y complementadas con aquellas otras afirmaciones de carácter conclusivo que hemos introducido a lo largo de nuestra investigación.

La primera de ellas es que la línea política-legislativa que se está adoptando en España se desarrolla al unísono con la propia de todos los Estados de nuestro entorno, físico y cultural. Ello se ve potenciado por la incidencia y desarrollo alcanzado por las nuevas tecnologías que facilitan como nunca antes la posibilidad de control por parte del sistema. Esta circunstancia hace que sea realmente complicado promover su rectificación, para direccionarla al modelo de «seguridad de los derechos», al que se debería, en coherencia y justicia, apuntar. Esta expansión de la política y legislación represiva se justifica socialmente en el sentimiento de miedo que ciertos fenómenos –en virtud de su tratamiento político y mediático– suscitan en la población, la que llega a solicitar activamente la institución de nuevas medidas «securitarias», pues estas refuerzan falsamente el sentimiento de seguridad individual, en la población, a costa y en detrimento de sus propios derechos fundamentales.

En segundo término, queremos hacer constar que, a nuestro juicio, la «seguridad ciudadana» no puede existir dentro de los esquemas jurídicos democráticos de modo diverso a aquel en que fue teorizada por BARATTA («seguridad de los derechos»); que, desde luego, no se identifica con el modo manifiesto de tratarla que viene demostrando el legislador en las últimas décadas («derecho a la seguridad»). En opinión de BARATTA, el «derecho a la seguridad» siempre tiene un origen perverso, posición que en nada parece distar de la realidad actual, a juzgar por la mera intención del legislador de imponer una norma de la naturaleza y con el contenido del anteproyecto que hemos tenido ocasión de comentar. La seguridad, entendida desde la óptica de la seguridad de los derechos, garantizaría la libertad y reforzaría todo el sistema jurídico democrático, desde su propio núcleo, donde, sin duda, se sitúan los derechos fundamentales.

En último lugar, nos pronunciamos definitivamente contrarios sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana. Afirmamos que, a nuestro juicio, se trata de un muy desafortunado proyecto jurídico, nada inocente, ni en su espíritu, ni en su redacción, que trata de cohonestar muy onerosas vulneraciones de los derechos fundamentales y, con ellos, lesiona gravemente la libertad y todo el ordenamiento jurídico. Ello es así a la vista de una serie muy amplia de prohibiciones correspondidas con medidas sancionadoras draconianas que sobrepasan con creces la naturaleza administrativa de los preceptos que contiene y que responden en su mayoría al intento de reprimir diversos y actuales fenómenos sociales, con los que cada una de las infracciones introducidas, manifiestamente, es posible relacionar (reuniones cercanas al Congreso, Senado o Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas, manifestaciones, «escraches», «botellones», etc.). Entre ellas, en nuestra opinión, destaca –además de las exorbitadas sanciones económicas– la sanción relativa a la «pérdida de la posibilidad» para el extranjero que haya sido sancionado por la comisión de una infracción grave o muy grave de obtener la regulación administrativa pertinente (art. 38), ¿cómo se promoverá tal, inédita, «pérdida de posibilidad»?

Ponemos fin a este trabajo citando, a modo de reflexión final, las palabras del maestro Pedro DORADO MONTERO, a quien con frecuencia, a la vista de las noticias que diariamente nos asedian, recordamos. Hace más de un siglo (1909) afirmó: «Un Estado ó un gobierno que quiera ocuparse de todo y regimentarlo todo cae forzosamente en tiranía, desconociendo ú oprimiendo multitud de derechos, so pretexto de garantizarlos»⁷⁸ [sic].

Bibliografía

AA. VV. [2004]: *Serta in memoriam Alexandri Baratta*, Aquilafuente, Ediciones de la Universidad de Salamanca.

- [2006]: *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, CANCIÓ MELIÁ y GÓMEZ-JARA DÍEZ (coord.), volumen I, Edisofer, Montevideo-Buenos Aires.
- [2007]: *El Derecho penal de la Unión Europea. Situación actual y perspectiva de futuro*, ARROYO ZAPATERO, L. y NIETO MARTÍN, A. (dirs.), Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca.

ARZOZ SANTISTEBAN, X. [2010]: *Videovigilancia, seguridad ciudadana y Derechos fundamentales*, Aranzadi, Cizur Menor.

BARATTA, A. [2004]: *Criminología crítica y crítica del Derecho penal*, Siglo veintiuno editores, México DF-Buenos Aires.

- [2004]: *Criminología y sistema penal. Compilación in memoriam*, ELBERT, C. A., (dir.), BELLOQUI, L., (coord.), editorial BdeF, Montevideo-Buenos Aires.

BAZA DE LA FUENTE, M.^a L.: (tesis doctoral), *El delito fiscal: particular referencia al artículo 305 del Código penal*, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/19972000/S/0/S0027101.pdf>.

BECK, U. [2002]: *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, Madrid.

- [2002]: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.
- [2008]: *¿Qué es la Globalización? Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización*, Paidós, Barcelona.

BENTHAM, J. [1989]: *El panóptico*, Ediciones de La Piqueta, Madrid.

DICK, P. K. [2008]: *Cuentos completos IV*, Ediciones Minotauro.

DORADO MONTERO, P. [1909]: *El Derecho y sus Sacerdotes*, Biblioteca Jurídica de Autores Españoles y Extranjeros, Madrid.

FERRAJOLI, L.: «Il "Dirittopenale del nemico" e la dissoluzione del Dirittopenale», disponible en: <file:///D:/DESCARGAS%20CHROME/252-855-1-PB.pdf>.

FOUCAULT, M. [1991]: *Saber y verdad. Nuevo orden interior y control social*, Madrid.

- [2008]: *Seguridad, territorio, población*, Akal, Madrid.

⁷⁸ DORADO MONTERO, P., *op. cit.*, *El Derecho...*, pág. 128.

HART, H. L. A. [1990]: *El concepto de Derecho*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

HUSTER, S.; GARZÓN VALDÉS, E.; MOLINA, F. [2010]: *Terrorismo y Derechos Fundamentales*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid.

JAKOBS, G. [2006]: *Derecho penal del enemigo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor.

JIMÉNEZ DE ASÚA, L. [1928]: *Libertad de amar y derecho a morir: ensayos de un criminalista sobre eugenesia, eutanasia, endocrinología*, Historia Nueva, Madrid.

JIMÉNEZ RUIZ, J. L. [2012]: «Consideraciones jurídicas acerca de la práctica administrativa española en la elaboración de la tarjeta de identificación de extranjeros (TIE) y el derecho fundamental a la intimidad», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 4.

- [2013]: «Entre la esquizofrenia administrativa y la responsabilidad penal del funcionario. Algunas repercusiones jurídicas y sociales derivadas del tratamiento de los datos relativos a la sexualidad por parte de la Administración Pública española», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 10.
- [2013]: «Sobre la dialéctica de los conceptos: una reflexión jurídica multinivel en torno a la seguridad y sus amenazas», en *Actas de las V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Madrid 7, 8 y 9 de mayo de 2013, REQUENA, M., (edit.), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, Madrid.
- [2014]: *El orden jurídico multinivel entre los paradigmas de libertad y seguridad*, Congreso de los Diputados, Madrid.

MENDOZA BUERGO, B. [2001]: *El Derecho Penal en la Sociedad del Riesgo*, Civitas, Madrid.

MUÑOZ CONDE, F. [2003]: *Edmund Mezger y el Derecho Penal de su tiempo. Estudios sobre el Derecho penal en el Nacionalsocialismo*, Tirant lo blanch, Valencia.

- [2005]: *De nuevo sobre el Derecho Penal del enemigo*, Hammurabi, Buenos Aires.

NINO, C. S. [2003]: *Introducción al análisis del Derecho*, Ariel, Barcelona.

POMED SÁNCHEZ, L.: «Algunos aspectos de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la libertad y a la seguridad», disponible en la web: <http://www.raco.cat/index.php/rcsp/article/viewFile/130220/179658>.

PORTILLA CONTRERAS, G. [2007]: *El Derecho Penal entre el cosmopolitismo universalista y el relativismo posmodernista*, Tirant lo blanch, Valencia.

PRECIADO DOMÈNECH, C. H.: *Anteproyecto de Ley de represión ciudadana*, disponible en la web: <http://www.juecesdemocracia.es/pdf/INFOLEYSEGcIUDADANA.pdf>.

VIVES PAIVA, E. A.: «Los bienes jurídicos colectivos en el Derecho penal. Consideraciones sobre el fundamento y validez de la protección penal de los intereses macrosociales». Disponible en la web: https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20091207_03.pdf.

WALZER, M. [2008]: *Terrorismo y guerra justa*, Katz y Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Madrid-Barcelona.

ZUGALDÍA ESPINAR, J. M. [2006]: «Contrarreforma penal (el annus horribilis de 2003) y el anteproyecto de reforma del Código penal de 2006», en *Derecho penal y criminología como fundamento de la política criminal: estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*, BUENO ARÚS, A.; GUZMÁN DALBORA, J. L. y SERRANO MAÍLLO, A., (coords.), Dykinson, Madrid. Disponible en la web: <http://www.uned-illesbalears.net/Tablas/serrano11.pdf>.