



Las sanciones administrativas de la Ley de seguridad ciudadana y otras consecuencias no sancionadoras. Una mirada al ordenamiento italiano

Carmen Martín Fernández

*Doctora en Derecho
Profesora de Derecho Administrativo.
Universidad de Córdoba (España)*

carmen.martin@uco.es | <https://orcid.org/0000-0003-0118-7746>

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Enrique Arnaldo Alcubilla, don Nicolás González-Deleito Domínguez, don José Damián Iranzo Cerezo, don Fabio Pascua Mateo y don Ángel José Sánchez Navarro.

Extracto

Se analiza, con una visión crítica, el catálogo de sanciones previsto en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. A propósito de este estudio, se pone de manifiesto que algunas de las sanciones accesorias previstas en esta ley parecen más enfocadas a garantizar la seguridad ciudadana que a castigar al sujeto infractor. Igualmente, se sugiere la posibilidad de que el legislador prevea algunas sanciones no pecuniarias, sobre todo cuando se trata de reprimir conductas de menores de edad o sujetos insolventes. A la vez que se realiza este estudio, se lleva a cabo una comparación con el ordenamiento jurídico italiano, donde se apuesta mucho más por la prevención y limitación que por la sanción, también en el ámbito de la seguridad ciudadana. En último lugar, se analizan algunas medidas limitativas previstas en las leyes italianas para evitar perturbaciones del orden público y se plantea su viabilidad en el ordenamiento español.

Palabras clave: seguridad ciudadana; sanciones administrativas; medidas de restablecimiento de la legalidad; DASPO urbano.

Recibido: 04-05-2022 / Aceptado: 08-09-2022 / Publicado: 05-07-2023

Cómo citar: Martín Fernández, C. (2023). Las sanciones administrativas de la Ley de seguridad ciudadana y otras consecuencias no sancionadoras. Una mirada al ordenamiento italiano. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 270, 53-82. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2023.19091>



The administrative sanctions of the citizen security Law and other non-punitive consequences. A comparison with the Italian legal system

Carmen Martín Fernández

This paper has been selected for publication by: Mr. Enrique Arnaldo Alcubilla, Mr. Nicolás González-Deleito Domínguez, Mr. José Damián Iranzo Cerezo, Mr. Fabio Pascua Mateo y Mr. Ángel José Sánchez Navarro.

Abstract

This paper makes a critical analysis of the catalogue of sanctions provided for in Organic Law 4/2015, of 30 March, on the protection of citizen security. This study shows that some of the accessory penalties provided for in this law seem to be more focused on guaranteeing citizen security than on punishing the offender. It also suggests the possibility of providing some non-pecuniary sanctions by the legislator, especially when it is about repressing the conduct of minors or insolvent subjects. At the same time, a comparison with the Italian legal system is made. There, the prevention and limitation are much more important than punishment, also in the citizen security area. Finally, the paper makes an analysis of some of the restrictive measures provided for in Italian law to prevent disturbances of public order and considers their viability in the Spanish legal system.

Keywords: Citizen security; administrative sanctions; legality restoration; urban DASPO.

Received: 04-05-2022 / Accepted: 08-09-2022 / Published: 05-07-2023

Citation: Martín Fernández, C. (2023). Las sanciones administrativas de la Ley de seguridad ciudadana y otras consecuencias no sancionadoras. Una mirada al ordenamiento italiano. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 270, 53-82. <https://doi.org/10.51302/cefllegal.2023.19091>



Sumario

1. Introducción: sanción versus limitación
2. Las sanciones que prevé la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana
 - 2.1. Las sanciones pecuniarias previstas en la LOPSC
 - 2.2. Las sanciones accesorias previstas en la LOPSC
3. Un régimen sancionador alternativo donde la multa no sea la protagonista es posible
4. Otras consecuencias no sancionadoras: el restablecimiento de la legalidad y la indemnización de daños y perjuicios
5. Otras posibles consecuencias no sancionadoras: la orden de alejamiento y la prohibición de acceder a determinados espacios públicos. La experiencia italiana
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Nota: Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía «La nueva seguridad pública, Derecho Administrativo sancionador y Estado de Derecho en Europa» (ref. ProyExcel_00903). Algunas de las reflexiones aquí recogidas han sido fruto de la tesis doctoral de la autora, publicada por la editorial Aranzadi con el título *El régimen sancionador de la seguridad ciudadana*.

1. Introducción: sanción versus limitación

No siempre la diferencia entre una sanción y otro tipo de medida es clara. Fundamentalmente porque el contenido de las sanciones puede no diferenciarse en nada del de otros actos no sancionadores. En otras palabras: dado que cualquier gravamen puede ser tipificado legalmente como una sanción administrativa o como otro tipo de medida, la determinación de si ese gravamen es o no una sanción resulta, en ocasiones, compleja. Sobre todo, cuando el legislador no establece de forma clara su naturaleza. Para hacerlo, creo que habría que analizar caso por caso la medida aflictiva y concluir que se trata de una sanción si se impone como consecuencia de una conducta ilícita, causa un perjuicio y tiene carácter retributivo (Rebollo Puig, 2021, p. 54). Lo mismo se ha concluido en Italia. Según Cimini, habría que reconocer carácter sancionador a las medidas *interdictivas* que reúnan los siguientes requisitos: 1) se imponen como consecuencia de la comisión de una infracción; 2) persiguen el objetivo de castigar al autor del ilícito; y 3) no persiguen directamente un determinado interés público (Cimini, 2017, p. 75). Si todas esas condiciones concurren, entonces, con independencia del *nomen iuris* dado por el legislador a la medida, habrá que reconocer que la misma constituye una sanción administrativa. El problema es que, en ocasiones, el legislador califica de sanción medidas en las que no concurren todas esas características.

En función de su contenido, podemos establecer una distinción entre las sanciones *interdictivas* o prohibitivas, que consisten en la privación de un derecho o en la prohibición de realizar cierta actividad, y las sanciones pecuniarias, que imponen un deber antes inexistente de pagar cierta cantidad. También en Italia se establece esta diferenciación. Travi explica que, junto a las multas, las sanciones administrativas interdictivas (*sanzioni amministrative interdictive*) son aquellas sanciones que inciden directamente sobre el ejercicio de un derecho por parte del transgresor de un precepto, así como aquellas que inciden directamente sobre actos administrativos que consienten al transgresor llevar a cabo una determinada actividad, ejercer un derecho o disfrutar de particulares beneficios (Travi, 1983, p. 136).

En España, lo habitual es que el legislador prevea sanciones, sobre todo multas, pero también algunas sanciones prohibitivas, ya sean configuradas como principales o como

accesorias. Lo extraño es que una ley contemple la imposición de consecuencias no sancionadoras. El problema es que el legislador peca tanto por defecto como por exceso: «por defecto, al no prever medidas administrativas no sancionadoras tendentes simplemente a restablecer la legalidad [...]. Y por exceso, en cuanto que califica de sanciones medidas que no tienen carácter de tales» (Nieto, 2012, p. 160). Es decir, nuestro legislador prevé muchas sanciones y pocas medidas administrativas de gravamen no punitivas. Y lo hace incluso cuando no es necesario. Por ejemplo, la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en adelante, LOPSC) prevé en su artículo 39.2 la retirada de las armas y de las licencias correspondientes a las mismas como una sanción accesoria para aquellos casos en los que se haya impuesto una multa por haber cometido alguna de las infracciones previstas en dicha ley. Sin embargo, habría sido perfectamente posible que el legislador hubiera previsto esa retirada de las armas y de las licencias como una medida no punitiva de limitación. De hecho, en la mayoría de los casos procederá la revocación de la licencia de armas, en virtud, directamente, del artículo 97.5 del Reglamento de armas. Es decir, sería más que legítimo que en los casos en que se haya impuesto una sanción a un sujeto por cometer una infracción de seguridad ciudadana se le retiraran dichas armas y sus licencias respectivas, incluso aunque la infracción cometida no haya guardado relación alguna con las armas en sí y haya consistido, simplemente, en oponer resistencia a los agentes de la autoridad, pues de ello podría deducirse cierta peligrosidad del sujeto y, por ende, que el mismo no es apto para la tenencia de esas armas. En definitiva, los casos en los que procedería la sanción accesoria parecen los mismos que en los que procedería la mera revocación de la licencia, y ello parece indicar que quizás esa sanción accesoria no debería haber sido calificada como tal, pues no parece que persiga fundamentalmente castigar al sujeto, sino, más bien, proteger la seguridad ciudadana. La consecuencia de este modo de proceder es que, para imponer una determinada medida, la Administración se ve obligada a respetar todas las garantías y derechos fundamentales que rigen en el procedimiento administrativo sancionador cuando, en puridad, nada de ello sería necesario si la misma no se hubiera configurado como una sanción. Cabría decir que no solo supone un obstáculo carente de sentido «extender más allá de las verdaderas sanciones el régimen de estas» (Rebollo Puig, 2021, p. 43), sino también calificar de sanción una medida que realmente no tiene por qué calificarse de punitiva.

En Italia sucede todo lo contrario: mientras en el ámbito del derecho penal esas medidas *interdictivas* normalmente son previstas como un castigo accesorio a la pena principal –siendo, además, señaladas como especialmente útiles por la doctrina penalista para la prevención de ciertos ilícitos–, en el ámbito del derecho administrativo no se les suele reconocer naturaleza punitiva (Travi, 1983, pp. 138-139)¹. En resumidas cuentas, lo que ocurre en

¹ «Il problema di fondo è costituito dal fatto che nel nostro ordinamento, come si è già visto, si riscontrano previsioni di misure amministrative con contenuto analogo a quello delle sanzioni interdittive penali (e che si traducono nella perdita di capacità, nella decadenza da un ufficio, nella chiusura di un esercizio o nella cessazione di un'attività, nella sospensione o nella revoca di un'autorizzazione, ecc.)».

Italia es que el legislador suele prever con carácter de medida administrativa preventiva o de restablecimiento de la legalidad lo que en derecho penal serían penas accesorias. Es decir, que, al contrario de lo que sucede en España, normalmente el cierre de un establecimiento o la prohibición de llevar a cabo una determinada actividad de forma temporal o definitiva rara vez se contempla como una sanción administrativa, sino como una medida administrativa de naturaleza no punitiva. La doctrina califica de problemático este fenómeno porque, en sus propias palabras, «*all'esclusione del carattere sanzionatorio rispetto a una certa misura amministrativa fa riscontro in generale una attenuazione delle garanzie per il soggetto passivo*» (Travi, 1983, pp. 144-145). Sucede, como en nuestro ordenamiento, que la consecuencia directa de calificar una medida como sanción es un incremento de garantías para el ciudadano durante el proceso de imposición, y viceversa, pues no reconocer naturaleza punitiva a cierta medida desfavorable supone, al mismo tiempo, no reconocer ciertas garantías y derechos procedimentales a los ciudadanos. No obstante, no parece que este fenómeno sea problemático en sí mismo. Al contrario, evita las disfuncionalidades que surgen en nuestro país cuando el legislador califica de sanción una medida limitativa no necesariamente punitiva. Lo que sí es cierto es que en Italia se practica el otro extremo, y es que en algunas ocasiones el legislador italiano oculta verdaderos castigos tras medidas preventivas.

Lo ideal sería encontrar una vía ecléctica entre la solución española y la italiana, de modo que el legislador previera como sanción administrativa aquellas medidas de gravamen impuestas a los sujetos que cometen una infracción con la única finalidad de castigarlos, reservando al ámbito no punitivo aquellas otras consecuencias que quiera prever como respuesta a la comisión de la infracción para la protección de los intereses generales. En este sentido, es fundamental tener en cuenta que el efecto disuasorio no solo se consigue a través de la imposición de multas, sino también con sanciones de diferente contenido y con otras medidas no sancionadoras, como el restablecimiento de la legalidad y el resarcimiento de los daños causados (Cano Campos, 2018, p. 124).

2. Las sanciones que prevé la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana

En la LOPSC se prevé como sanción principal la multa y, para ciertas infracciones, se prevén también una serie de sanciones accesorias.

2.1. Las sanciones pecuniarias previstas en la LOPSC

Con relación a las sanciones pecuniarias, el artículo 39.1 de la LOPSC establece: «Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 30.001 a 600.000 euros; las graves, con multa de 601 a 30.000 euros, y las leves, con multa de 100 a 600 euros». Como vemos, al igual que la mayoría de leyes sectoriales y al contrario de lo que hace el Código Penal,

la LOPSC no determina, en primer lugar, cuáles son los castigos más o menos graves y en función de eso califica las infracciones, sino que lo hace al revés y establece cuáles son las infracciones más graves y cuáles las menos graves, para después pasar a prever una determinada sanción para cada tipología. Lo cierto es que este modo de proceder complica mucho la comparación de la gravedad de distintas normas sancionadoras, pues la sanción leve que prevé una ley puede ser más grave que la sanción grave de otra ley o la sanción muy grave que establece una ley resultar más grave que la pena prevista por el Código Penal. Como consecuencia, tanto para resolver los concursos de infracciones como para establecer cuál es la ley sancionadora más favorable cuando se producen cambios normativos y procede la aplicación del principio de la retroactividad *in melius*, hay que llevar a cabo un complejo proceso comparativo en el que la naturaleza y la gravedad de los castigos no son equiparables. Quizás sería mejor que, al igual que ocurre en el ámbito penal, en el derecho administrativo sancionador una ley reguladora de la potestad sancionadora determinara, en abstracto, cuáles son las sanciones más graves, graves y leves. A partir de esa base, cada ley sectorial definiría los tipos infractores y las consecuencias sancionadoras de los mismos, que quedarían clasificadas en función de lo dispuesto por la ley general. De esta forma se conseguiría homogeneizar la gravedad de las sanciones administrativas y se permitiría la comparación de sanciones de distinta naturaleza, lo que a su vez facilitaría la comparación de las sanciones administrativas y las penas.

Pero es que, además, esta forma de asignar los castigos es algo burda, pues no se atiende a la singularidad de los tipos infractores, sino que se establecen determinadas sanciones para grandes grupos de infracciones, por lo que el resultado suele ser amplias horquillas sancionadoras de dudosa compatibilidad con el principio de tipicidad (Izquierdo Carrasco, 2001, p. 220), como las previstas por la LOPSC, sobre todo con relación a las infracciones muy graves y graves. Para tratar de compensar la inseguridad jurídica que comporta la amplitud de esos márgenes, el artículo 39.1 establece una serie de tramos:

- Para las infracciones muy graves, el grado mínimo comprende la multa de 30.001 a 220.000 euros; el grado medio, de 220.001 a 410.000 euros; y el grado máximo, de 410.001 a 600.000 euros.
- Para las infracciones graves, el grado mínimo comprende la multa de 601 a 10.400; el grado medio, de 10.401 a 20.200 euros; y el grado máximo, de 20.201 a 30.000 euros.

De esta manera, el legislador reduce el margen de discrecionalidad del que goza el órgano sancionador para determinar la sanción procedente en el caso concreto y se realiza una primera aplicación, aunque abstracta y genérica, del principio de proporcionalidad, lo que parece positivo; pero lo cierto es que también se reduce la posibilidad de modular la cuantía de la sanción a imponer en virtud de ese mismo principio, que en ciertos casos quizás aconsejaría la fijación de la sanción en una cuantía inferior al límite mínimo de la horquilla prevista por la ley para la categoría de infracción de que se trate, sobre todo si se tiene en

cuenta la diversidad de los tipos infractores que pertenecen a la misma categoría. A estos efectos, resulta de aplicación el artículo 29.4 de la Ley del régimen jurídico del sector público (LRJSP)², que prevé precisamente la posibilidad de que el órgano sancionador aplique las sanciones en el grado inferior cuando así lo aconseje la debida adecuación entre la sanción con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes. En todo caso, lo que es evidente es que, ante márgenes sancionadores tan amplios, cobra gran importancia el principio de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones en cada caso concreto (Rebollo Puig, 2016, p. 449).

Para guiar la aplicación de ese principio de proporcionalidad, el artículo 33.2 de la LOPSC dispone que, en cada grado, para la individualización de la multa se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La entidad del riesgo producido para la seguridad ciudadana o la salud pública.
- La cuantía del perjuicio causado.
- La trascendencia del perjuicio para la prevención, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana.
- La alteración ocasionada en el funcionamiento de los servicios públicos o en el abastecimiento a la población de bienes y servicios.
- El grado de culpabilidad.
- El beneficio económico obtenido como consecuencia de la comisión de la infracción.
- La capacidad económica del infractor.

Como vemos, se trata de criterios relacionados, fundamentalmente, con la antijuridicidad y la culpabilidad. Ahora bien, es de justicia reconocer el acierto del legislador al reconocer otros aspectos a considerar en la determinación concreta de la sanción, como es la capacidad económica del infractor, sobre todo si se tiene en cuenta que el régimen sancionador de la LOPSC recae, mayoritariamente, por no decir únicamente, sobre personas físicas. Rebollo explica que

si en el Derecho Penal este factor se convierte en determinante a través del sistema de los días-multa, en el Derecho Administrativo sancionador debe tener alguna consideración, sino ya por el principio de proporcionalidad, por el de igualdad, que exige tratar desigualmente a los desiguales (Rebollo Puig, 2016, pp. 456-457).

² Artículo 29.4 de la LRJSP: «Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior».

No sería equitativa la imposición de idéntica sanción a quien, desde una posición de poder y solvencia económica, solicita servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público (incurriendo con ello en una infracción grave del artículo 36.11 de la LOPSC) y a quien, desde la necesidad y desesperación, los presta en dichas zonas sin atender la orden emitida por los agentes de la autoridad de no hacerlo (incurriendo así en la infracción grave de desobediencia del artículo 36.6 LOPSC).

Igualmente es positiva la inclusión del criterio del beneficio económico obtenido con la comisión de la infracción, no tanto por una cuestión de proporcionalidad, sino de disuasión, pues como explica el mismo autor, mal disuadirán de cometer nuevas infracciones las sanciones que, pese a ser impuestas y ejecutadas, no evitan que el culpable se quede mejor que estaba antes de cometer la infracción y mejor que los que en su misma situación cumplieron la legalidad (Rebollo Puig, 2016, p. 457). No sería disuasoria la imposición de una sanción de multa al propietario de un local que ha tolerado el consumo de drogas en su interior (cometiendo con ello la infracción grave del artículo 36.19 de la LOPSC) que no consiguiera suprimir el beneficio que ha obtenido a través de su conducta ilícita, ni tampoco la imposición de una multa sanción que simplemente lo suprimiera sin suponerle un perjuicio adicional. Aun así, la regulación de la LOPSC no garantiza que las sanciones eliminen siempre el beneficio ilícito obtenido, pues no permite superar el tope superior del grado que corresponda; por ejemplo, si de una infracción grave se trata y no concurren agravantes, la multa máxima será de 10.400 euros, aunque el beneficio sea muy superior. No se conseguirá así lo ordenado por el artículo 29.2 de la LRJSP, salvo quizás que, además de la multa, se acuerde el comiso.

Por otra parte, el órgano sancionador deberá tener en cuenta que, por regla general, y en virtud de ese mismo precepto, la comisión de una infracción determina la imposición de la multa correspondiente en grado mínimo, pues para imponerla en grado medio o máximo la ley exige una serie de requisitos. Para la imposición de la multa en grado medio debe concurrir, al menos, una de las siguientes circunstancias:

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

Por su parte, la imposición en grado máximo únicamente procederá cuando los hechos revistan especial gravedad y así se justifique teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes.

Resulta también de aplicación el artículo 29.4 de la LRJSP que, «cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivos de la infracción y las circunstancias concurrentes», permite que el órgano competente para resolver decida «imponer la sanción en el grado inferior». Cuando la LRJSP habla de «grado» en ese precepto no parece que lo haga en el sentido que da a esa expresión el artículo 33.2 de la LOPSC (grado mínimo, medio o máximo dentro de las infracciones leves, graves o muy graves). Entiendo que lo que acepta es la posibilidad excepcional de aplicar a una infracción muy grave las sanciones propias de las graves y a las infracciones graves las previstas para las leves. Es esto lo que puede aceptarse también al aplicar la LOPSC. Aunque si se entiende que permite esto, con más razón hay admitir que también se pueda pasar del grado máximo al medio y del medio al mínimo cuando las circunstancias lo aconsejen para una mejor adecuación al principio de proporcionalidad.

Además, téngase en cuenta que, según el artículo 31.3 de la LOPSC, «cuando una acción u omisión deba tomarse en consideración como criterio de graduación de la sanción o como circunstancia que determine la calificación de la infracción no podrá ser sancionada como infracción independiente». Y que, como proclama la jurisprudencia, el *non bis in idem* prohíbe apreciar como agravante una circunstancia que ya esté implícita en el tipo infractor (Alarcón Sotomayor, 2010, pp. 368-370; Izquierdo Carrasco, 2010, p. 829).

Por otra parte, es de aplicación el artículo 85 de la Ley del procedimiento administrativo común (LPAC), de modo que el reconocimiento de responsabilidad y el pago voluntario permiten al sancionado beneficiarse de las reducciones allí previstas (Sanz Rubiales, 2022, pp. 13-57)³.

Con todo esto, puede entenderse que las previsiones sobre multas de la LOPSC satisfacen las exigencias de tipicidad en grado superior al de otras muchas leyes y que, además, aun con el relativismo y subjetividad que esto entraña, no son de cuantía que pueda considerarse en sí misma excesiva y desproporcionada. Cosa distinta es que su aplicación en algunos casos sí pueda serlo, lo que, si siempre censurable, lo será especialmente ante las infracciones en las que esté involucrado el ejercicio de derechos fundamentales, singularmente, por referirme a los más afectados por algunas infracciones de la LOPSC, las libertades de reunión y manifestación y la de expresión. A este respecto puede jugar la doctrina del efecto desaliento, pues una multa elevada en supuestos de infracciones colindantes con el ejercicio de un derecho fundamental podría disuadir su legítimo ejercicio. En tales hipótesis, la Administración deberá extremar la moderación y sobre todo cumplir con especial celo su deber de motivación. Es precisamente lo que viene exigiendo reiteradamente el Defensor del Pueblo en los informes anuales que ha realizado desde el año 2016 hasta el 2019⁴. En todos

³ En particular, p. 21, donde el autor dice que «el artículo 85 LPAC establece esta técnica con carácter general y obligatorio para todos los regímenes sancionadores sectoriales».

⁴ Disponibles en: https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo_documento=informe_anual

ellos, el Defensor del Pueblo ha exigido que cuando se sancionen infracciones cometidas con ocasión del ejercicio de un derecho fundamental se considere expresamente la afectación de ese derecho fundamental, se realice una rigurosa ponderación de la norma sancionadora y se motive la constitucionalidad de la sanción impuesta⁵. En cualquier caso, el control judicial deberá ser en estos casos especialmente escrupuloso y tiene armas –las generales y las que específicamente aporta la propia LOPSC– para conseguir que las sanciones sean proporcionadas y no tengan ese indeseable efecto desaliento del legítimo ejercicio de los derechos fundamentales, conservando, eso sí, su valor disuasorio (a fin de cuentas, el fin de prevención general y especial) frente a lo que son comportamientos que superan los límites de esos derechos y comprometen la seguridad ciudadana.

2.2. Las sanciones accesorias previstas en la LOPSC

Con relación a las sanciones accesorias, el artículo 39.2 de la LOPSC dispone:

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

- a) La retirada de las armas y de las licencias o permisos correspondientes a las mismas.
- b) El comiso de los bienes, medios o instrumentos con los que se haya preparado o ejecutado la infracción y, en su caso, de los efectos procedentes de esta, salvo que unos u otros pertenezcan a un tercero de buena fe no responsable de dicha infracción que los haya adquirido legalmente. Cuando los instrumentos o efectos sean de lícito comercio y su valor no guarde relación con la naturaleza o gravedad de la infracción, el órgano competente para imponer la sanción que proceda podrá no acordar el comiso o acordarlo parcialmente.
- c) La suspensión temporal de las licencias, autorizaciones o permisos desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses para las infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el capítulo IV de esta Ley. En caso de reincidencia, la sanción podrá ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.
- d) La clausura de las fábricas, locales o establecimientos, desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses por infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el capítulo IV de esta Ley. En caso de reincidencia, la sanción podrá ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.

⁵ Informe anual 2016, p. 209; informe anual 2017, p. 216; informe anual 2018, pp. 165-166; e informe anual 2019, p. 125.

En puridad, aunque en la práctica su imposición junto con la multa constituye un supuesto de sanciones acumulativas, se trata de sanciones adicionales, pues el legislador deja en manos de la Administración la decisión final de su imposición en función de las circunstancias del caso (Izquierdo Carrasco, 2001, pp. 211-213). De hecho, ni siquiera aclara la ley qué condiciones deben concurrir para que proceda su imposición. El precepto establece: «La multa *podrá* llevar aparejada alguna o algunas de las siguientes sanciones accesorias, atendiendo a la naturaleza de los hechos constitutivos de la infracción», pero no dice nada más. Muchas leyes solo prevén las sanciones accesorias para las infracciones muy graves o para estas y para las graves, no para las leves. Pero en el artículo 39.2 de la LOPSC aparecen como posibles, al menos las de sus apartados a) y b), incluso para las leves. Y tampoco parece necesario que las multas se hayan impuesto en su cuantía superior. Es más, a este respecto, sorprendentemente desaparece por completo la relación entre su imposición y los grados mínimos, medio y máximo de que habla el artículo 33.2 LOPSC, que solo se utilizan para la cuantía de las multas. Y tampoco hay tal delimitación en cuanto al género de infracciones que pueden ser acreedoras de estas infracciones accesorias por su naturaleza o contenido. Solo las sanciones enunciadas en las letras c) y d) del artículo 39.2 de la LOPSC se circunscriben a las infracciones en las materias del capítulo IV de la ley. Así, parece que cabrá imponer la suspensión temporal de autorizaciones ante las infracciones de los artículos 35.2, 35.3, 36.12, 36.13, 36.19, 36.20 y 37.9. Y la clausura de fábricas, locales o establecimientos parece ser posible para sancionar las infracciones de los artículos 35.2, 36.12, 36.13, 36.19, 36.20 y 37.9. Con todo, no resulta muy segura esa determinación y acaso no ante todas las infracciones que, *grosso modo* acabo de acotar, quepa acordar esas sanciones, ni descarto por completo que sean pertinentes ante alguna otra. Sea como fuere, ni siquiera eso se establece para las sanciones de las letras a) y b) del artículo 39.2 de la LOPSC. Por lo que respecta a la sanción de la letra a), en principio cabe pensar –y no sería irrazonable– que la retirada de armas y de licencias de armas cabe ante cualquier infracción, aunque no tenga que ver con las armas. Por ejemplo, y por irme a una muy alejada de las armas, ante la «realización o incitación a la realización de actos que atenten contra la libertad e indemnidad sexual» (art. 37.5 LOPSC), ¿cabría imponer esta sanción accesoria? No lo veo imposible ni disparatado. Pero también se puede sostener que esta sanción solo es pertinente cuando la infracción cometida ha guardado relación con las armas (tipos de los arts. 35.2, 36.10, 36.12 y 37.8), es decir, cuando el arma se ha utilizado para cometer la infracción o cuando ha sido el objeto con el que se ha llevado a cabo la conducta típica. La ley no permite una respuesta segura. Por último, en cuanto a la sanción de comiso, nada indica la LOPSC sobre las infracciones ante las que procede. Parece que cabrá claramente para castigar las infracciones relativas a las drogas (sobre todo las que tipifican los arts. 36.16 y 36.18, consistentes en el consumo y el cultivo ilícito de drogas), pero también con relación a aquellas tipificadas en los artículos 35.4, 36.14, 37.2 y 37.16 de la LOPSC, para privar a los sujetos responsables de los dispositivos utilizados para proyectar haces de luz sobre los conductores, los uniformes, insignias o condecoraciones oficiales o réplicas utilizados, los objetos peligrosos para la vida exhibidos y los animales abandonados, respectivamente. Pero en otros casos resulta más dudoso: por ejemplo, ¿cabrá también el comiso de embarcaciones de alta velocidad

y aeronaves ligeras ante la infracción del artículo 36.22?⁶. Por otra parte, si se admitiera el comiso del beneficio ilícito obtenido, lo que no cabe descartar radicalmente y con total seguridad, según antes dije, entonces esta sanción accesoria pudiera ser procedente para otras muchas y muy variadas infracciones.

En definitiva, podría pensarse que esta forma de prever sanciones accesorias es contraria al principio de tipicidad de las sanciones, pues se deja «a la libre decisión de la Administración la facultad de imponerlas o no en un supuesto concreto» (Izquierdo Carrasco, 2001, p. 214). En todo caso, como expresa la jurisprudencia, la Administración tendrá que concretar las razones que concurren en el caso concreto para la imposición de la sanción accesoria, sin ser suficiente la alusión genérica a «la especial gravedad de los hechos» o «la repercusión social de la conducta»⁷.

La última cuestión es la de la extensión de estas sanciones accesorias en cada caso. Nada hay que decir respecto a la sanción de la letra a): si se acuerda la retirada de armas o de las autorizaciones correspondientes, esa retirada tiene, por su naturaleza, duración indefinida, sin que quepa aquí plantearse que se adopte con más o menos duración. En cuanto a la sanción de la letra b), debe observarse que se permite el comiso parcial en determinadas circunstancias. Encuentra aquí la Administración un cierto margen para aplicar las sanciones con una u otra extensión según lo que resulte más ajustado al principio de proporcionalidad. Finalmente, para las sanciones accesorias de las letras c) y d), hay una regulación precisa. Si se trata de infracciones graves, cabe como máximo acordar la suspensión temporal de licencias y la clausura de establecimientos por seis meses: por tanto, hay que entender que es posible entre un día y seis meses. No es ociosa la precisión porque, como dije antes, una suspensión o una clausura por tiempo brevísimo (incluso un solo día) puede resultar más apropiada y menos dañina para otros intereses que las de larga duración. Si se trata de infracciones muy graves, pueden acordarse, según la literalidad de la ley, por tiempo comprendido entre seis meses y un día y dos años. Pero no veo imposible que, incluso tratándose de infracciones muy graves, quepa imponerlas por tiempo inferior a seis meses. Además de la posibilidad de acudir al artículo 29.4 de la LRJSP, hay que pensar que si el artículo 39.2 de la LOPSC da margen para imponer o no las sanciones accesorias, aunque se esté ante una infracción muy grave, no tiene sentido que no se lo dé para imponerla por tiempo inferior a seis meses. Por último, cabe imponer la suspensión de

⁶ En la LOPSC estaba expresamente prevista en su artículo 28.1 c): «Incautación de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de las infracciones, y, en especial, de las armas, de los explosivos, de las embarcaciones de alta velocidad o de las drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas».

⁷ Vid., entre otras, la STSJ de Galicia núm. 497/2016, de 20 de julio (JUR\2016\190736). En virtud de ese razonamiento, la sentencia dejó sin efecto la sanción accesoria de prohibición de entrada en recintos deportivos durante seis meses impuesta por la Administración en virtud del artículo 24.3 de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, puesto que el precepto la prevé como una sanción accesoria potestativa y la Administración en el caso concreto no motivó suficientemente su imposición, sino que simplemente se limitó a aludir a «las circunstancias producidas».

autorizaciones y la clausura hasta por seis años en caso de reincidencia. Hay que entender aquí por reincidencia lo mismo que en el artículo 33.2 de la LOPSC, esto es, «la comisión en el término de dos años de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa». Esta reincidencia tendría, pues, dos funciones: una, a efectos de fijar el importe de la multa, pasando del grado mínimo al medio o del medio al máximo; y otra, a efectos de determinar la extensión de estas sanciones accesorias. Doble función a la que no cabe hacer reparos: ni es contraria al artículo 31.3 de la LOPSC, ni a la jurisprudencia que prohíbe apreciar como agravante una circunstancia que ya esté implícita en el tipo infractor.

En resumen, a mi parecer, lo más problemático de este catálogo de sanciones accesorias es que detrás de muchas de ellas puede atisbarse una finalidad tuitiva del interés general que trasciende la finalidad represiva que caracteriza a las sanciones administrativas. De hecho, creo que podría discutirse que algunas de esas sanciones accesorias tengan verdaderamente naturaleza punitiva. Es lo que ocurre, a mi juicio, con el decomiso, aunque no se trata de una cuestión pacífica (Izquierdo Carrasco, 2001, pp. 216-217). Creo que lo ideal sería que todas estas consecuencias, o al menos algunas de ellas, no se configuraran como sanción administrativa sino como otro tipo de medidas de gravamen impuestas para garantizar el interés general. Obviamente con su imposición se perjudica al interesado, pero creo que la finalidad principal perseguida con las mismas no es castigar, sino velar por la seguridad ciudadana, siendo el perjuicio irrogado al particular un mero efecto colateral⁸.

Rebollo ya advirtió lo erróneo y grave que resulta para el interés general aplicar el régimen especialmente garantista que prevé la LRJSP para las sanciones administrativas a otras medidas administrativas que, por muy perjudiciales que resulten para los afectados, no son propiamente sanciones (Rebollo Puig, 2016, pp. 350-351). Además, el propio TEDH, en diversas sentencias a propósito de delimitar los castigos de otros tipos de medidas afflictivas, viene sosteniendo que la diferencia principal no radica en la gravedad de los perjuicios causados con la imposición de la medida, sino en la finalidad perseguida con la misma⁹. Solo las medidas que persiguen deliberadamente causar un perjuicio a su destinatario, es decir, que persiguen una finalidad punitiva, pueden definirse como «penas» a efectos de la CEDH. Al contrario, hay que excluir de este concepto de «pena» aquellas medidas que tienen una finalidad preventiva o reparatoria.

⁸ En Italia se llegaría a la misma conclusión, pues «secondo la ricostruzione più autorevole -quella di Zanobini- la sanzione amministrativa è una "pena in senso tecnico", e, per questa sua caratteristica di pena, non può essere assimilata a strumenti principalmente diretti a conservare o a ripristinare interessi sostanziali lesi dall'infrazione» (Cimini, 2017, p. 32).

⁹ SSTEDH de 21 de febrero de 1984, caso *Öztürk contra Alemania*; 25 de agosto de 1987, caso *Lutz contra Alemania*; 9 de noviembre de 1999, caso *Varuzza contra Italia*, y 4 de octubre de 2007, caso *Anghel contra Rumanía*.

3. Un régimen sancionador alternativo donde la multa no sea la protagonista es posible

La LOPSC consagra la multa como el prototipo de sanción administrativa. De hecho, sea cual sea la infracción que se cometa, el castigo aplicable será una multa. Puede que a esa multa le acompañe cierta sanción accesoria que no sea pecuniaria, pero no necesariamente. Es decir, que el sujeto que comete una infracción de seguridad ciudadana tendrá que abonar, en todo caso, una cierta cantidad de dinero, salvo que se trate de un menor que haya cometido una infracción en materia de consumo o tenencia de drogas y que se haya activado la previsión de la disposición adicional quinta de la LOPSC, con la suspensión de la multa y su sustitución por un tratamiento de deshabituación.

Esto puede tener sentido con relación a la mayor parte de los tipos previstos en la LOPSC, pero lo cierto es que algunos de ellos se prestarían a un castigo alternativo, quizás más adecuado, eficaz, proporcional y disuasorio. Es lo que ocurre, por ejemplo, con las infracciones consistentes en dañar o deslucir bienes de uso o servicio público, en provocar un entorpecimiento o el mal funcionamiento de los servicios públicos o de emergencia, en causar desórdenes en espacios públicos o en impedir a la autoridad ejercer sus competencias. Obviamente siempre depende del caso concreto, pero en ciertos supuestos –sobre todo cuando se trata de menores de edad o de personas con escasez de recursos económicos– quizás sería más conveniente suspender la multa e imponer alternativamente otro tipo de sanción, como la obligación de realizar actividades en beneficio de la comunidad. En todo caso, al igual que sucede en el ámbito penal, sería necesario que el obligado prestara su consentimiento, pues de lo contrario se trataría de trabajos forzados, prohibidos por el artículo 25.2 de la CE.

En otras ocasiones –cuando no se trate de menores ni de personas insolventes– a lo mejor sería conveniente prever estas sanciones como accesorias. Es lo que hace con carácter general el artículo 24.3 de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. El precepto establece que, además de las sanciones económicas que proceda imponer a las personas físicas que cometen alguna de las infracciones previstas en la ley, se les podrán imponer, en función de las circunstancias concurrentes y especialmente atendiendo a la gravedad de los hechos, la sanción de desarrollar trabajos sociales en el ámbito deportivo, así como la sanción de prohibición de acceso a cualquier recinto deportivo. Respecto a esta última prohibición me pronunciaré en un epígrafe posterior. Ahora lo que me interesa es la posibilidad de imponer sanciones privativas de derechos. No se trataría de una novedad, sino simplemente de extender lo que ya prevé la Ley 19/2007, al ámbito más genérico de la seguridad ciudadana.

Estas otras sanciones, previstas como alternativas o como accesorias, dado su contenido, tendrían una finalidad más reeducativa que las multas, y lo que es más importante, garantizarían el efecto disuasorio de la sanción que, en ocasiones, no se produce porque el sujeto es insolvente o menor de edad.

4. Otras consecuencias no sancionadoras: el restablecimiento de la legalidad y la indemnización de daños y perjuicios

La amenaza de sanción es una de las formas de lograr el cumplimiento de los mandatos y prohibiciones impuestos por el legislador, pero no es la única. De hecho, debe ser la *ultima ratio*, por lo que antes de acudir a ella pueden establecerse muchas otras medidas.

Los autores más clásicos comenzaron definiendo la sanción administrativa como un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal (García de Enterría, 1976, pp. 399-430). Sin embargo, aunque se trataba de un concepto completo que abarcaba todos los elementos esenciales de la sanción, era demasiado amplio y no establecía distinción alguna entre las sanciones y otras medidas administrativas de gravamen. Por eso, con el transcurso del tiempo el concepto se ha ido perfilando para manifestar esta diferencia, pasando así a recoger el carácter represivo de la sanción.

También la doctrina italiana se ha preocupado por marcar esta diferencia. Zanobini y su definición de sanción administrativa como «pena en sentido técnico» persiguieron precisamente este objetivo. El autor explicó: *«Nel diritto pubblico la pena, anche se consiste nell'obbligo di pagare una somma di denaro, ha sempre lo scopo d'imporre un male (limitazione nel patrimonio) all'autore della violazione, non quello di risarcire l'amministrazione delle conseguenze della trasgressione»* (Zanobini, 1924, p. 7), y así estableció la diferencia entre las sanciones administrativas y las medidas de restablecimiento de la legalidad. De igual forma, tras él, Travi aclaró que *«la sanzione amministrativa, in quanto «pena in senso tecnico», non si identifica con qualunque strumento di reazione al verificarsi di un'infrazione o al maturare di una situazione di fatto contrastante con quella legale, ma si identifica con uno strumento che ha un carattere specifico, afflittivo, e che presuppone pertanto un fatto tipizzato, una condotta illecita»* (Travi, 1983, p. 12).

Esas otras medidas de gravamen son, en ocasiones, mucho más adecuadas que las sanciones para garantizar los intereses generales. Entre esas medidas encontramos aquellas que buscan evitar perturbaciones y aquellas otras que pretenden restablecer la legalidad una vez producida la perturbación. Con relación a las primeras, la LOPSC regula, entre otras, las medidas de entrada y registro en domicilios, la identificación de personas, el cacheo, el registro de bienes y vehículos, el cierre de locales, la prohibición del paso y el uso de videocámaras, e impone a ciertos establecimientos obligaciones de registro documental. Con relación a las segundas, sin embargo, la LOPSC se queda bastante corta.

En este sentido, el problema es que en muchos supuestos el interés general se ve más necesitado de restablecimiento de la legalidad que de castigo; o, al menos, requiere ese restablecimiento con más urgencia. Pensemos en el caso de una persona que presta servicios sexuales retribuidos en las proximidades de un parque público frecuentado por menores. Más que la imposición de una sanción de multa parece procedente que la autoridad competente le ordene que cese esa actividad en dicho lugar y que, en caso de resistencia,

pueda obligar a la persona a abstenerse de llevar a cabo ese tipo de ofrecimiento y a alejarse de esa zona, si es necesario mediante el uso de la fuerza. Lo mismo ocurre con aquellos que llevan a cabo la venta ambulante sin autorización en espacios públicos. Normalmente son personas sin recursos que actúan así para conseguir un sustento. Ningún sentido tiene, por tanto, imponerles una multa. De hecho, esa multa no garantiza nada, pues la necesidad que sufren esas personas seguramente les constriña a continuar con esa actividad. Creo que ese tipo de comportamientos no deberían ser tipificados como infracción, sino como conductas prohibidas que habilitan, en caso de desatención, la actuación administrativa necesaria para el restablecimiento de la legalidad.

Por esta solución parece apostar el legislador en algún caso. Me refiero al supuesto del artículo 36.11 de la LOPSC, que tipifica como infracción la demanda –que no la oferta– de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores. El precepto, con relación a la persona oferente de los mencionados servicios, no establece sanción alguna, sino que simplemente prevé que los agentes de la autoridad pueden requerirle de abstenerse de llevar a cabo dicha conducta y solo en caso de desobediencia de esta orden podrán ser sancionados como responsables de la infracción que prevé el artículo 36.6 de la LOPSC.

En la gran mayoría de casos, el legislador ha optado por configurar las conductas como infracción administrativa, pero en algunos supuestos quizás habría sido más oportuno prever una medida limitativa y no una sanción de multa, es decir, prohibir y restablecer en lugar de castigar. En otros supuestos habría sido conveniente que el legislador, junto a la multa, hubiera previsto la posibilidad de imponer otras medidas limitativas. Es lo que creo que sucede, por ejemplo, con el artículo 36.1 de la LOPSC, que tipifica la perturbación grave de la seguridad ciudadana en actos o espectáculos públicos. En este caso parece procedente imponer una sanción, pero sobre todo es necesario restablecer el orden alterado y para ello la autoridad competente debe poder, por una parte, ordenar al sujeto alborotador que cese en su conducta o que abandone el espacio en el que se desarrolla la actividad y, por otra parte, en caso de desobediencia –conducta esta otra también sancionable de forma autónoma ex artículo 36.6 de la LOPSC– obligarlo a abandonar el recinto. Lo mismo ocurre con la infracción del artículo 37.7 de la LOPSC, consistente en ocupar un inmueble ajeno contra la voluntad de su propietario, o con la del artículo 37.2 de la LOPSC, relativa a la exhibición de objetos peligrosos con ánimo intimidatorio. Puede que imponer una multa a los responsables tenga sentido, pero lo más urgente y necesario es que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puedan emitir las ordenes necesarias para restablecer la legalidad y, en caso de resistencia por parte del sujeto, usar la fuerza para llevar a cabo ese restablecimiento¹⁰. En algunas ocasiones hasta habría procedido prever el recurso a la coacción directa sin previa orden.

¹⁰ Por ejemplo, con relación a la infracción del artículo 37.7 de la LOPSC, relativa a la ocupación de viviendas ajenas, quizás habría sido aconsejable que el artículo 15 de la LOPSC, ya que regula la entrada y

En definitiva, lo que se echa en falta son medidas de restablecimiento de la legalidad (o, en términos doctrinales, órdenes represivas), esto es, medidas que, sin ninguna finalidad punitiva, ordenen lo necesario para que se cumpla la norma, para preservar el orden y evitar su perturbación o los peligros de perturbación. Menos aún se atisban formas de coacción directa o inmediata, pese a que parece este terreno abonado para tal forma excepcional de coerción pública. Por no haber, no hay ni siquiera previsión alguna sobre la ejecución forzosa de actos administrativos, pese a que dos de sus modalidades más adecuadas para el caso (las multas coercitivas y la compulsión sobre las personas) requieren específica previsión legal ex artículos 103 y 104 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (Rebollo Puig e Izquierdo Carrasco, 2019, p. 87). En otras palabras, la LOPSC no dedica ningún precepto a la regulación general del ejercicio de la coacción y parece conveniente que lo hiciera. No obstante, es obvio que en virtud de la cláusula general de orden público y de las potestades implícitas que existen en materia de policía, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrían emplear la coacción para restablecer y garantizar el orden público siempre que se viera alterado. De hecho, es una de sus funciones (art. 11.1.e LOFCS). Una previsión expresa simplemente reforzaría la posibilidad de esa actuación policial, sobre todo en aquellos casos en los que no está tan claro que estuviera en juego el orden público en sentido estricto, sino algunos de sus elementos más polémicos, como la moralidad o la tranquilidad públicas, cuya alteración no es tan seguro que habilite al ejercicio de la coacción sin previsión legal.

A decir verdad, alguna regulación de la coacción se atisba en los artículos 14 y 42.1 de la LOPSC. El primero permite a la autoridad emitir las órdenes y prohibiciones y disponer las actuaciones policiales necesarias para asegurar la consecución de los fines previstos en la ley. El segundo prevé la exigencia al infractor de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción. El problema es que ambos preceptos son deficientes. El primero únicamente habilita a emitir las órdenes necesarias para el cumplimiento de los fines de la ley a las autoridades competentes¹¹. En ningún momento hace referencia a los agentes y creo que sería necesario, porque en algunos supuestos el restablecimiento del orden, para ser efectivo, tiene que ser inmediato. El segundo, por su parte, solo alude a la reparación *in natura* de los daños patrimoniales, no ampara la adopción de medidas para restablecer la seguridad ciudadana; pero, incluso considerando que así lo hiciera, el resul-

registro en domicilios, hubiera previsto la posibilidad de que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, una vez hayan tenido constancia de la presunta comisión de esta infracción y emitida la orden de abandonar la vivienda sin atención por parte de los sujetos que la han ocupado, pudieran emplear la fuerza para entrar en el domicilio y expulsarlos. Como vemos, la LOPSC no regula la coacción con carácter general y cuando parece que va a hacerlo en casos concretos lo hace de forma deficiente. De hecho, si uno lee con detenimiento el artículo 15 de la LOPSC, puede observar que es poca la novedad que aporta a nuestro ordenamiento.

¹¹ Lo normal es entender que el precepto hace referencia a las autoridades competentes en materia de seguridad ciudadana que enumera el artículo 5 de la LOPSC (Rebollo Puig, 2019, pp. 104-105).

tado tampoco sería adecuado, pues condiciona el restablecimiento de la legalidad a la comisión de una infracción y a la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador, cuando en realidad se trata de instituciones distintas con fundamentos diversos (Rebollo Puig, 2019, pp. 128-129), y no alude a la posibilidad de que dicho restablecimiento pase por la utilización de la coacción.

Habría sido interesante que la LOPSC hubiera habilitado a los agentes para emitir ordenes en los supuestos de mayor urgencia y, sobre todo, que hubiera previsto más medidas coactivas y, quizás, menos sanciones administrativas (Casino Rubio, 2017, pp. 93-94). El problema, que no es sectorial sino transversal y propio de todo el derecho administrativo, fue tempranamente puesto de manifiesto por Suay:

En España, este tipo de medidas se encuentra en general muy poco desarrollado. En su lugar se han multiplicado los instrumentos sancionadores de la Administración, craso error de política administrativa, porque desde el punto de vista de la eficacia, que es a lo que la Administración debe mirar, hoy incluso, por imperativo constitucional (art. 103.1), es claro que habría resultado preferible «primar» las medidas coactivas, pues solo ellas están encaminadas directamente a asegurar el cumplimiento de lo ordenado por la Administración (Suay Rincón, 1989, p. 62).

En otras palabras, el defecto de que ahora acusamos a la LOPSC está muy extendido entre las leyes españolas de todo signo: con mucha frecuencia no prevén más reacción administrativa que la sancionadora¹² y, si acaso, como hemos visto que se hace también en la LOPSC, se palia la falta de una verdadera previsión de medidas de restablecimiento de la legalidad con las medidas provisionales del procedimiento sancionador y con sanciones accesorias que, más que propiamente castigar, tienen por fin garantizar la preservación del interés público en peligro. A la postre, así se generan dificultades para que la Administración pueda resolver expeditivamente los problemas, se trastoca el significado propio de las medidas provisionales y se deforma el sentido de las sanciones.

Junto al restablecimiento de la legalidad, igualmente importante es que el sujeto que haya causado daños a la Administración los resarza. Lo regula el artículo 42 de la LOPSC.

Alude en su apartado 1 a dos extremos: «a) La exigencia al infractor de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción. b) Cuando ello no fuera posible, la indemnización por los daños y perjuicios causados».

En principio, como he dicho, podría considerarse que la «exigencia al infractor de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción» no tiene natura-

¹² Precisamente por eso se ha llegado a afirmar que «las sanciones administrativas han acabado convirtiéndose así en el refuerzo de la gestión ordinaria de la Administración» (Cano Campos, 2018, p. 170).

leza indemnizatoria o compensatoria por los daños causados, que es una medida de puro restablecimiento de la legalidad y que, por tanto, es distinta de la indemnización a que se refiere de inmediato. Sería una medida para garantizar los intereses generales afectados (en nuestro caso, la seguridad ciudadana), no para compensar la merma de ningún patrimonio, tampoco el patrimonio de la Administración (Lasagabaster Herrarte, 2010, pp. 549-556 y Rebollo Puig, 2015, pp. 204-206). Eso sería lógico y muy conforme con lo que se establece en otras leyes, empezando por el artículo 28.2 de la LRJSP:

Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados.

Ahí se ve claramente que una cosa es la reposición de la situación alterada y otra la indemnización por daños y perjuicios; son cosas tan distintas que ante el mismo supuesto puede proceder la una y la otra, como deja sentado este artículo 28.2 de la LRJSP. Pero no es eso lo que hace el artículo 42.1 de la LOPSC. En este se trata, en todo caso, de reparar el daño causado y lo que más bien aparece es una forma de reparación en especie, *in natura* (que es la reposición al estado originario alterado por la infracción), y otra forma de reparación en metálico (la indemnización). Por ello, todo el artículo 42 aparece bajo el rótulo «Reparación del daño e indemnización»; y por eso, a diferencia del artículo 28.2 de la LRJSP, no permite que se impongan ambos tipos de medidas, sino una u otra; la segunda, indemnización, solo «si no fuera posible» la primera¹³. Lo que hay que concluir es que el artículo 42 de la LOPSC es por completo y únicamente regulador de «responsabilidad civil», como expresamente la califica su apartado 2; todo él está enderezado a dejar indemne el patrimonio dañado. Las genuinas medidas de restablecimiento de la legalidad y de la seguridad ciudadana habrá que justificarlas por otras vías.

Centrándome en esta responsabilidad civil, basten algunas puntualizaciones.

De lo que se habla aquí es solo de «daños o perjuicios a la Administración pública»¹⁴. Por tanto, si se trata de daños causados a particulares (por ejemplo, quema de vehículos

¹³ Lo recalca el preámbulo de la LOPSC, que patentiza que solo piensa en medidas indemnizatorias: «Cabrà exigir al infractor, en su caso, la reposición de los bienes dañados a su situación originaria o, cuando ello no fuera posible, la indemnización por los daños y perjuicios causados, al igual que también sucede en otros ámbitos en los que se exige una reparación *in natura* de la situación alterada con el comportamiento infractor y, en su defecto, la satisfacción de un equivalente económico». Diré de paso que, por mucho que se empeñe la Ley en presentar la indemnización como subsidiaria, con muchísima frecuencia será la única medida razonable porque resultará absurdo que quien, por ejemplo, haya dañado una estatua, se le permita tocarla para reponerla a su estado primigenio y algo semejante sucederá en otros casos no tan extremos.

¹⁴ No es una cuestión baladí. Los comportamientos incívicos dañan «de forma notoria los bienes públicos y, de modo especial, el mobiliario urbano» (Pemán Gavín, 2007, p. 27). La Federación Española de Municipios

privados, rotura de escaparates, etc.), ello quedará al margen de este precepto y del objeto del procedimiento sancionador. La pretensión resarcitoria de esos particulares tendrá que enjuiciarse en un proceso civil en el que el perjudicado reclame la indemnización con base en el artículo 1902 del CC. Es otra consecuencia –mala consecuencia– de haber despenalizado muchas infracciones, pues, si su represión correspondiera a la jurisdicción penal, esta resolvería, al mismo tiempo que sobre la pena pertinente, sobre todos los aspectos de la responsabilidad civil. En la situación actual, dudoso me parece, incluso, si una Administración (la que sea competente en cada caso para sancionar) podrá condenar al infractor a pagar indemnizaciones en favor de otra Administración distinta que sea la que haya sufrido el daño.

La condena a reparar *in natura* o a indemnizar que el artículo 42 de la LOPSC permite pronunciar a la Administración se produce en la resolución del procedimiento sancionador, aunque a veces puede no cuantificarla y dejar ese extremo para un procedimiento complementario, tal y como prevé el último inciso de la letra b) de su apartado 1, concordante con el artículo 90.4 de la LPAC. La cuestión problemática es si esa resolución del procedimiento sancionador puede pronunciarse sobre esta responsabilidad civil incluso aunque, por la razón que sea, no imponga sanción alguna; o, lo que está directamente relacionado con lo anterior, si, anulada judicialmente la sanción, puede no obstante permanecer incólume esta otra parte de la resolución. La jurisprudencia reciente, aunque en relación con otras leyes (frecuentemente leyes sobre bienes demaniales), entiende mayoritariamente que es posible que la resolución del procedimiento sancionador contenga condena indemnizatoria, aunque no imponga sanción y, sobre todo, que si la resolución imponía sanción e indemnización la anulación de aquella no afecta a esta (Rebollo Puig, 2015, p. 212, y 2010, pp. 991-995). En principio, cabe sostener que la misma solución se puede trasladar aquí. Pero hay un factor que la dificulta. Y es que el artículo 42.1 de la LOPSC comienza por decir «si las *conductas sancionadas* hubieran ocasionado daños...». Es decir, parte de que debe haber una conducta sancionada. No basta que se pruebe que hubo una acción tipificada por la LOPSC: es necesario que, efectivamente, sea sancionada; si no se la sanciona por inimputabilidad, falta de culpabilidad, prescripción, muerte del autor o lo que sea, aunque quede probada la realización por un sujeto de una acción típica causante de daños, parece que no cabe que la resolución administrativa condene a reparar esos daños. Se trataría de decir que la autotutela administrativa para declarar las indemnizaciones en su favor y ejecutar forzosamente esa obligación solo existe como complemento de su potestad sancionadora, pero si no puede ejercer esta, necesitará impetrar justicia de la jurisdicción civil.

Establece el artículo 42.2 de la LOPSC la responsabilidad solidaria de todos los causantes del mismo daño, regla muy razonable y conforme con las generales de derecho civil y hasta de la responsabilidad civil por delito (art. 116 CP) para supuestos similares, ante la que

pios y Provincias cifró en 2006 en 17 millones de euros anuales los gastos que asumen los ayuntamientos por los daños materiales causados en el mobiliario urbano.

solo he de añadir que, desde luego, esto nada tiene que ver, ni en nada afecta, a la responsabilidad propiamente sancionadora, que es individual, sin solidaridad de ninguna especie.

En el apartado 3 de este artículo 42 de la LOPSC se establece un supuesto específico de solidaridad. Es distinto del general del apartado anterior: aquí no se trata de solidaridad entre coautores, sino entre el autor que sea menor de edad no emancipado o persona con la capacidad reducida judicialmente y sus padres, tutores, curadores, acogedores o guardadores legales¹⁵, pese a que a estos últimos de ninguna forma se les considera autores de la infracción administrativa ni sufren ninguna sanción. Según creo, se refiere solo a los casos en que el sujeto causante de los daños, pese a su capacidad reducida, ha podido ser sancionado; no, por ejemplo, si se trata de un menor de 14 años o de una persona con un trastorno mental tan intenso que lo haga inimputable¹⁶. Con ese presupuesto, el artículo 42.3 declara la solidaridad sin más requisitos, lo que, no obstante, quizás podría permitir algunas excepciones¹⁷.

5. Otras posibles consecuencias no sancionadoras: la orden de alejamiento y la prohibición de acceder a determinados espacios públicos. La experiencia italiana

El legislador italiano apuesta, mucho más que el español, por instrumentos no punitivos para garantizar la seguridad ciudadana. Ello, junto a su mayor tendencia a prever medidas preventivas y limitativas, en lugar de recurrir siempre a la sanción, ha conllevado que en Italia sean muchos más los instrumentos preventivos y coactivos de que dispone la Administración para hacer frente a las conductas contrarias a la seguridad ciudadana.

En cuanto a la prevención, el pensamiento de Domenicali y Minni parecen una buena muestra de la concepción italiana al respecto: «*La sicurezza e la qualità della vita urbana*

¹⁵ Esto habrá que adaptarlo a los profundos cambios introducidos por la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

¹⁶ En la doctrina, hay quien sostiene que «esta responsabilidad resarcitoria subsiste y es exigible incluso en aquellos casos en los que el autor de la infracción resulta inimputable y, por lo tanto, no puede atribuírsele la comisión de ninguna infracción administrativa» (Álvarez Fernández, 2018, p. 296). Pero, aunque así sea, será una responsabilidad que no se podrá declarar en vía administrativa, sino ante la jurisdicción civil ex artículos 1902 y 1903 del CC, no en virtud de este artículo 42.3 de la LOPSC.

¹⁷ En concreto, la doctrina propone que esta responsabilidad civil solidaria sea eludible si los padres de los menores sancionados «han actuado diligentemente en el ejercicio de sus responsabilidades de guarda y custodia» (Huergo Lora, 2019, pp. 445-446). Para fundamentar esta propuesta, y dado que la LOPSC no prevé nada al respecto, se acude a la regulación general de la responsabilidad civil, que permite a los padres liberarse de la responsabilidad por los daños causados por sus hijos si demuestran que han actuado de forma diligente.

sono considerati interessi prioritari che devono essere garantiti ai consociati non solo con la repressione delle condotte illecite, ma anche –e soprattutto– attraverso politiche di prevenzione» (Domenicali y Minni, 2014, p. 106). Con base en este planteamiento, de un tiempo a esta parte se vienen desarrollando interesantes herramientas puramente preventivas, como son *i patti per la sicurezza* y las iniciativas de *sicurezza partecipata*.

Por una parte, los «pactos por la seguridad» son un acuerdo alcanzado entre Administraciones de diversos niveles territoriales (estatal, regional, provincial y local) para coordinar esfuerzos con la finalidad de mejorar la calidad de vida en los núcleos urbanos, activando medidas de prevención e iniciativas de recualificación y mejora del tejido urbano (Giupponi, 2011, pp. 203-205). Por otra parte, el concepto de «seguridad participativa» acoge la posibilidad de que los ciudadanos y las asociaciones privadas participen en la gestión de la seguridad pública, sobre todo en el ámbito local. En nuestro ámbito concreto de la seguridad ciudadana son particularmente interesantes *le ronde*, que son asociaciones de observadores voluntarios en materia de seguridad urbana que, en virtud del pacto alcanzado con la entidad local y materializado en una ordenanza, se ocupan de señalar a las fuerzas de policía los eventos que pueden conllevar un daño o una alteración de la seguridad ciudadana¹⁸.

Respecto a las medidas policiales reactivas, resulta especialmente llamativo el *Decreto-Legge 20 febbraio 2017, n. 14, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città* (convertido en la *Legge 18 aprile 2017, n. 48*), que ha incorporado dos medidas limitativas particularmente interesantes: la orden de alejamiento y la prohibición de acceder a determinados espacios públicos (el conocido como *DASPO urbano*, por su similitud con el DASPO típico de los espectáculos deportivos y llamado así por ser el acrónimo de «*Divieto di Accedere alle manifestazioni SPORtive*»)¹⁹.

Con relación a la primera de esas medidas, *l'ordine di allontanamento*, el artículo 9.1 del *Decreto-Legge 20 febbraio 2017, n. 14*, dispone:

Fatto salvo quanto previsto dalla vigente normativa a tutela delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico

¹⁸ Esta posibilidad fue prevista por primera vez en el apartado 40 del artículo 3 de la *Legge 15 luglio 2009, n.º 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*: «*I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o local evento che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale*» (Giupponi, 2011, p. 210 y Caruso, 2014, pp. 149-154).

¹⁹ El conocido como «DASPO» fue originalmente previsto en el artículo 6 de la *Legge 13 dicembre 1989, n.º 401, Interventi nel settore del gioco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*, para prohibir la entrada de ciertos sujetos a los espectáculos deportivos. Con el Decreto-Ley 14/2017 se ha ampliado su ámbito objetivo de aplicación a otras áreas urbanas sensibles. Es, por ello, que a esta otra medida se le conoce como «*DASPO urbano*».

locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato (...) l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto.

Acto seguido, el artículo 10, tras especificar que dicha orden de alejamiento cesa su eficacia 48 horas después de la comisión de la infracción, establece en su segundo apartado la posibilidad de imponer al sujeto la prohibición de acceder al espacio donde ha cometido la infracción sancionada en caso de peligro para la seguridad o reincidencia:

«[...] il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'articolo 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuato, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto [...]».

Es decir, en los casos en que se haya llevado a cabo una conducta con la que se haya impedido a los demás ciudadanos acceder o disfrutar de ciertos espacios públicos²⁰, se prevé, junto a la sanción de multa de 100 a 300 euros, la imposición automática de una orden de alejamiento de 48 horas de los mencionados lugares²¹. Automatismo este que ha sido criticado por la doctrina, que ha lamentado la ausencia de una valoración de la peligrosidad social del sujeto (Giupponi, 2017a, pp. 363-364 y 2017b, p. 27). Si, además, de la conducta pudieran derivarse peligros para la seguridad o el sujeto fuera reincidente, se prevé la posibilidad de imponer la prohibición de acceder a dichos lugares durante un periodo inferior a 12 meses, salvo que el sujeto haya sido penalmente condenado por un delito contra las personas o el patrimonio durante los 5 años anteriores, en cuyo caso, la prohibición debe ser superior a 12 meses e inferior a 2 años. En todo caso, la norma exige que esa prohibición

²⁰ También, en virtud del segundo apartado del artículo 9 del *Decreto-Legge 14/2017*, en los casos en que se hayan cometido en dichas áreas ciertos ilícitos penales y administrativos, como la embriaguez (art. 688 CP italiano), los actos contrarios a la decencia pública (art. 726 del CP italiano), el comercio abusivo (art. 29 del Decreto legislativo n. 114/1998, de 31 de marzo) o la actividad abusiva de aparca-coches (art. 7.15 bis del Decreto legislativo n. 285/1992, de 30 de abril). En este sentido, *vid.* Antonelli (2017, p. 54), Giupponi (2017b, p. 23) y Porricolo (2018, pp. 3-4). En estos supuestos procederá la imposición del castigo penal o administrativo previsto junto con la orden de alejamiento.

²¹ El decreto solo hace alusión a las estructuras de transporte público, pero su artículo 9.3 permite a los reglamentos de policía aplicar esta medida con relación a otras zonas sensibles, como son los colegios, institutos y universidades, los parques, los museos, los complejos monumentales y culturales y los lugares de gran afluencia turística (Porricolo, 2018, p. 4).

se imponga de modo tal que sea compatible con las necesidades de movilidad, salud y trabajo del destinatario del acto, y, sobre todo, motivada por la probabilidad de un peligro para la seguridad. El automatismo propio de la orden de alejamiento no es característico del *DASPO urbano*.

Ambas medidas son impuestas por una autoridad administrativa, pero existe una diferencia: mientras la orden de alejamiento es decretada, junto a la multa y de forma automática, por el órgano administrativo sancionador, la emisión del *DASPO urbano* (o prohibición de acceso a ciertos lugares) compete al *questore* (jefe de policía), autoridad de seguridad pública a nivel provincial y dependiente del Ministerio del Interior. Precisamente por eso, el artículo 10 del decreto-ley exige que la resolución sancionadora que contiene la orden de alejamiento sea transmitida inmediatamente al «*questore competente per territorio*».

Lo que interesa resaltar aquí es que ambas medidas carecen de naturaleza punitiva. En ausencia de una calificación legal de las medidas, la doctrina y la jurisprudencia han debatido sobre la naturaleza jurídica de la orden de alejamiento y del *DASPO* y, mayoritariamente, se ha llegado a la conclusión de que se trata de medidas de prevención (Giupponi, 2017b, p. 21; Pelissero, 2017, pp. 848-850; Costantini, 2019, p. 1.166; y Valentini, 2016, p. 82). No son sanciones, sino medidas preventivas de limitación, en concreto, órdenes administrativas (Mancini Proietti, 2019, p. 51)²², tendentes a tutelar la seguridad ciudadana²³ o, como explica Antonelli, que tienen por finalidad la protección del decoro y uso de ciertas zonas públicas, evitando las conductas que puedan impedir la accesibilidad y el uso de las mismas (Antonelli, 2017, p. 53). Por todo ello, el autor advierte que en este sector «*si pasa dalla repressione penale alla prevenzione amministrativa*» (Antonelli, 2018, pp. 31-32)²⁴. A su parecer, con dichas medidas se persigue garantizar el decoro urbano como elemento con-

²² «Sotto il profilo della sua natura giuridica, riprendendo quanto affermato dalla dottrina in merito alla figura del Daspo sportivo, può affermarsi che si tratta anche qui essenzialmente di un ordine ovvero uno di quegli atti con i quali l'autorità amministrativa, sulla base della propria supremazia generale, può far sorgere, nei confronti di un individuo, unilateralmente, un dovere di condotta positivo (comando) o negativo (divieto). Un ordine di polizia a carattere negativo».

²³ Así lo considera también el TEDH en el asunto *Seražin contra Croazia* con relación a la medida prevista por la legislación croata consistente en la prohibición temporal de asistir a eventos deportivos. Como explica Costantini, en la sentencia «*la Corte riconosce la natura principalmente preventiva (chiefly preventive) - dunque, non punitiva - della misura di esclusione, in quanto essenzialmente orientata a prevenire il verificarsi di comportamenti illeciti, disordini e violenze «prima, durante e dopo le competizioni sportive» e a tutelare l'incolumità della generalità degli spettatori, rimanendo a essa estranea qualsiasi finalità retributiva o deterrente rispetto agli autori di precedenti condotte criminose*» (Costantini, 2019, p. 1162). Como consecuencia, el TEDH descarta que la imposición de esta medida junto con una sanción penal suponga una vulneración del principio *non bis in idem*.

²⁴ Más adelante, el autor vuelve a sostener la misma idea: «*Il legislatore statale propugna una lettura della "sicurezza urbana" non più strettamente riconducibile alla materia statale dell'ordine pubblico e della sicurezza che ruota intorno alla prevenzione e alla repressione dei reati*» (Antonelli, 2018, p. 156).

formador del concepto más amplio de seguridad urbana (Antonelli, 2020, p. 390)²⁵, puesto que para garantizar esta última no basta con prevenir y reprimir los delitos, sino que también es necesario mejorar las condiciones de habitabilidad de los centros urbanos, la convivencia ciudadana y la cohesión social (Antonelli, 2018, p. 21).

Con finalidad preventiva, el objetivo perseguido por ambas medidas es tutelar ciertos espacios públicos sensibles (Mancini Proietti, 2019, p. 47; Giupponi, 2019, p. 29), como las estructuras de transporte público, los colegios, institutos y universidades, los parques, los museos, los complejos monumentales y culturales y los lugares de gran afluencia turística. Se trata de limitaciones impuestas para impedir que ciertos sujetos accedan a determinados lugares de la ciudad con la finalidad de prevenir episodios de violencia o de criminalidad. En palabras de Giupponi, se trata de *«misure di prevenzione personale, di competenza del Sindaco e del Questore, volte a garantire la piena fruibilità di determinati luoghi pubblici»* (Giupponi, 2017a, p. 360).

A pesar de su carácter preventivo, su potencialidad aflictiva está fuera de toda duda. De hecho, una parte de la doctrina italiana sostiene que estas medidas pueden ser inconstitucionales por limitar la libertad de circulación por motivos no relacionados con la salud o la seguridad pública (Porricolo, 2018, p. 6). Sin embargo, la Corte Costituzionale viene afirmando desde antiguo que, a pesar de las restricciones de libertad que comportan, las medidas preventivas satisfacen el requisito legítimo previsto por la Constitución de asegurar *«l'ordinato e pacifico svolgimento di rapporti fra i cittadini che deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell'avvenire»* (sentenza n. 27 del 1959).

Sea como fuere, lo que parece claro es que, si el legislador español decidiera incorporar estas medidas a nuestro ordenamiento jurídico, probablemente lo haría reconociéndoles naturaleza punitiva. En concreto, seguramente las configuraría como sanciones accesorias. De hecho, es lo que hace en la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, en concreto, en su artículo 24.3, cuando prevé la posibilidad de imponer, junto con la sanción pecuniaria, la sanción de prohibición de acceso a cualquier recinto deportivo a aquellas personas físicas que cometan algunas de las infracciones previstas en la ley, en función de la gravedad de los hechos²⁶. Y aquí está el

²⁵ *«Si tratta di misure amministrative rivolte, nell'ottica del legislatore, a tutelare il decoro e l'uso di particolari luoghi delle città, punendo quelle condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle suddette aree. Si intende in tal modo custodire il "decoro urbano" quale fattore costitutivo della "sicurezza delle città" o più correttamente della "sicurezza urbana"».*

²⁶ Como punto a favor de la regulación española podría argumentarse que el carácter temporal de la medida puede avalar su naturaleza punitiva. Sin embargo, el dato temporal es un mero indicio, pues hay sanciones definitivas (por ejemplo, en el derecho español, en ocasiones se prevé la sanción del cierre

error que he puesto de manifiesto en epígrafes anteriores. Existiendo la actividad administrativa de limitación, carece de sentido otorgar carácter punitivo a todas las medidas que puedan resultar desfavorables para los sujetos a los que se imponen.

Quizás habría sido positivo que la LOPSC hubiera previsto algunas medidas similares a estas italianas. En concreto, creo que podría preverse la imposición de este tipo de prohibiciones a los sujetos que cometen las infracciones de los artículos 35.1, 36.1, 36.3, 36.5, 36.9, 37.14 y 37.17 de la LOPSC, pues todas ellas tienen en común que se cometen en espacios públicos y que perjudican a los ciudadanos que pretenden disfrutar de ellos. Creo que, en algunos casos, hasta podrían desplegar un efecto disuasorio mayor que las multas. No obstante, habría que tener en cuenta sus debilidades y es que, como señala en Italia Nobili, parece que el *DASPO*, más que resolver los problemas de seguridad ciudadana, lo que hace es desplazarlos a otras áreas de la ciudad (Nobili, 2019, p. 74).

6. Conclusiones

El legislador español, a diferencia del italiano, opta casi siempre por catalogar toda medida desfavorable como sanción y no contempla la posibilidad de calificar algunas de esas medidas perjudiciales como medidas de limitación impuestas para garantizar los intereses generales. Como consecuencia, muchas de las sanciones administrativas (normalmente accesorias) que prevén las leyes españolas, como la LOPSC, parecen perseguir, más que el castigo del infractor, la salvaguarda de un determinado interés público (como es la seguridad ciudadana).

Quizás sería positivo que el legislador español abandonara esta proclividad a la sanción administrativa y considerase la funcionalidad de la actividad administrativa de limitación. Ello sería positivo para la eficacia de la actividad administrativa y evitaría desnaturalizar el significado de las sanciones administrativas, que deben reservarse para aquellos casos en los que las medidas de gravamen persigan causar un perjuicio al sujeto que ha cometido una infracción, con la única finalidad de castigarlo.

En este sentido, podría estudiarse la posibilidad de introducir en el ordenamiento jurídico español algunas de las medidas limitativas de prevención existentes en el ordenamiento italiano, como la prohibición de acceso a determinados espacios públicos en el ámbito de

definitivo de un establecimiento) y medidas de limitación temporales, que duran hasta que haya cesado la lesión o el peligro para el interés general que se trata de preservar o restablecer. En relación con estas últimas, habría que considerar la posibilidad de que la Ley predeterminase un plazo, transcurrido el cual, la medida limitativa dejara de estar vigente porque se presupone que el riesgo para el interés general ha desaparecido, pues en algunos supuestos será difícil comprobar la verdadera superación de ese riesgo. Es lo que parece ocurrir, por ejemplo, con relación al *DASPO* urbano previsto por la legislación italiana.

la seguridad ciudadana. Creo que en algunas ocasiones podría tratarse de una medida que desplegaría mayor efecto disuasorio que la imposición de una multa.

Con relación al escaso efecto disuasorio que, en ciertos supuestos, despliega la sanción de multa, en este trabajo se propone la posibilidad de que el legislador contemple sanciones que no necesariamente sean pecuniarias, sobre todo cuando los sujetos a que van destinadas son menores de edad o insolventes.

Referencias bibliográficas

- Alarcón Sotomayor, L. (2010). Concurso de infracciones. Concurso de normas punitivas: *non bis in idem*. En M. Rebollo Puig, M. Izquierdo Carrasco, L. Alarcón Sotomayor y A. Bueno Armijo, *Derecho Administrativo Sancionador* (pp. 359-422). Lex Nova.
- Álvarez Fernández, M. (2018). La responsabilidad de los menores de edad en el Derecho administrativo sancionador. En A. Huergo Lora (Dir.), *Problemas actuales del Derecho Administrativo sancionador* (pp. 257-306). Iustel.
- Antonelli, V. (2017). La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana. *Istituzioni del Federalismo*, 1, 31-65.
- Antonelli, V. (2018). *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*. Cedam.
- Antonelli, V. (2020). Il sindaco «ufficiale di Governo» e «autorità locale»: sicurezza, protezione civile e sanità. En E. Carloni e F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali* (pp. 375-403). CEDAM.
- Cano Campos, T. (2018). *Sanciones administrativas*. Francis Lefebvre.
- Caruso, C. (2014). I paradigmi della sicurezza partecipata. En N. Gallo y T. F. Giupponi, *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni* (pp. 135-158). FrancoAngeli.
- Casino Rubio, M. (2011). Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia. *Istituzioni del Federalismo*, 4, 743-771.
- Casino Rubio, M. (2017). La tutela della sicurezza dei cittadini in Spagna. *Istituzioni del Federalismo*, 1, 67-95.
- Cimini, S. (2017). *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche: uno studio critico*. Editoriale scientifica.
- Costantini, A. (2019). Il DASPO è una sanzione penale agli effetti della CEDU? Riflessi in materia di *ne bis in idem* processuale. *Diritto Penale e Processo*, 8, 1.158-1.167.
- Domenicali, C. e Minni, F. (2014). I patti per la sicurezza. En N. Gallo e T. F. Giupponi, *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni* (pp. 106-134). FrancoAngeli.
- García de Enterría Martínez-Carande, E. (1976). El problema jurídico de las sanciones administrativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 10, 399-430.
- Giupponi, T. F. (2011). Sicurezza partecipata, garanzie costituzionali ed esigenze di coor-

- dinamento: la gestione delle manifestazioni sportive e il ruolo degli steward, tra legislatore e Corte costituzionale. En R. Masucci y N. Gallo, *La sicurezza negli stadi: profili giuridici e risvolti sociali* (pp. 203-216). FrancoAngeli.
- Giupponi, T. F. (2017a). Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti. *Quaderni Costituzionali*, 2, 360-364.
- Giupponi, T. F. (2017b). Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017. *Istituzioni del Federalismo*, 1, 5-29.
- Giupponi, T. F. (2019). Il pacchetto sicurezza e i rinnovati poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana. En G. G. Nobili, T. F. Giupponi, E. Ricifari y N. Gallo, *La sicurezza delle città: la sicurezza urbana e integrata* (pp. 13-36). FrancoAngeli.
- Huergo Lora, A. (2007). Las sanciones administrativas. *Iustel*.
- Huergo Lora, A. (2019). Los sujetos responsables de las infracciones en materia de seguridad ciudadana. En M. Izquierdo Carrasco y L. Alarcón Sotomayor (Coords.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana* (pp. 435-458). Aranzadi.
- Izquierdo Carrasco, M. (2001). La determinación de la sanción administrativa. *Justicia Administrativa*, 1 (extra), 207-258.
- Izquierdo Carrasco, M. (2010). La extensión de la sanción procedente en cada caso. Proporcionalidad e individualización de las sanciones. En M. Rebollo Puig, M. Izquierdo Carrasco, L. Alarcón Sotomayor y A. Bueno Armijo, *Derecho Administrativo Sancionador* (pp. 823-857). Lex Nova.
- Lasagabaster Herrarte, I. (2010). Medidas de reposición e indemnización de los daños causados. En B. Lozano Cutanda (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 549-556). Iustel.
- Mancini Proietti, M. (2019). Le misure preventive e i divieti introdotti dalla l. 18 aprile 2017, n. 48, come modificata dalla l. 1º dicembre 2018, n. 132. En G. G. Nobili, T. F. Giupponi, E. Ricifari y N. Gallo, *La sicurezza delle città: la sicurezza urbana e integrata* (pp. 37-60). FrancoAngeli.
- Nieto, A. (2012). *Derecho Administrativo sancionador*. (5.ª ed.). Tecnos.
- Nobili, G. G. (2019). Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni. En G. G. Nobili, T. F. Giupponi, E. Ricifari y N. Gallo, *La sicurezza delle città: la sicurezza urbana e integrata* (pp. 61-84). FrancoAngeli.
- Pelissero, M. (2017). La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione? *Diritto Penale e Processo*, 7, 845-850.
- Pemán Gavín, J. M. (2007). Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 305, 9-55.
- Porricolo, M. (2018). Il d.l. «Minniti» sulla sicurezza urbana: occhio non vede, cuore non duole. *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 1-19.
- Rebollo Puig, M. (2010). El control contencioso-administrativo de la potestad sancionadora. En M. Rebollo Puig, M. Izquierdo Carrasco, L. Alarcón Sotomayor y A. Bueno Armijo, *Derecho Administrativo Sancionador* (pp. 911-995). Lex Nova.
- Rebollo Puig, M. (2015). La protección administrativa del espacio público. En particular, mediante sanciones. En C. Cierco Seira, R. García Albero y H. Silveira Gorski (Coords.), *Uso y control del espacio público: viejos problemas, nuevos desafíos* (pp. 145-231). Aranzadi.

- Rebollo Puig, M. (2016). Potestad sancionadora y responsabilidad en la Ley 40/2015. En H. Gosálbez Pequeño (Dir.), *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público y las Administraciones locales* (pp. 345-495). CEMCI.
- Rebollo Puig, M. (2019). La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana. En M. Izquierdo Carrasco y Lucía Alarcón Sotomayor, *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana* (pp. 31-170). Aranzadi.
- Rebollo Puig, M. (2021). Definición y delimitación de las sanciones administrativas. En M. Rebollo Puig, A. Huergo Lora, J. Guillén Caramés y T. Cano Campos (Dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021* (pp. 41-91). Civitas.
- Rebollo Puig, M. e Izquierdo Carrasco, M. (2019). Los medios jurídicos de la actividad administrativa de limitación. En M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado (Dirs), *Derecho Administrativo, Tomo III: Modos y medios de la actividad administrativa*. (2.ª ed.). (pp. 47-92). Tecnos.
- Rebollo Puig, M., Izquierdo Carrasco, M., Alarcón Sotomayor, L. y Bueno Armijo, A. (2010). *Derecho Administrativo Sancionador*. Lex Nova.
- Suay Rincón, J. (1989). *Sanciones administrativas*. Publicaciones del Real Colegio de España.
- Travi, A. (1983). *Sanzioni amministrative e Pubblica Amministrazione*. CEDAM.
- Valentini, E. (2016). D.A.SPO e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità di ordine costituzionale. En F. Curi, *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città* (pp. 81-90). Bologna University Press.
- Zanobini, G. (1924). *Le sanzioni amministrative*. Fratelli Bocca Editori.

Carmen Martín Fernández. Doctora en Derecho y profesora de Derecho Administrativo en la Universidad de Córdoba. Realizó su tesis doctoral sobre el régimen sancionador de la seguridad ciudadana bajo la dirección de los profesores Rebollo Puig, Alarcón Sotomayor y Gardini. Durante el doctorado realizó dos estancias de investigación en Italia, una en la Universidad de Bolonia y otra en la Universidad de Ferrara. Sus principales líneas de investigación son el derecho administrativo sancionador, la seguridad pública y la defensa de la competencia. <https://orcid.org/0000-0003-0118-7746>