



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Problemas Constitucionales

suscitados por la Ley Orgánica

**4/2015, de 30 de marzo, de Protección
de la Seguridad Ciudadana:**

“La Ley Mordaza”

Presentado por:

Pablo Lorenzo Calvo

Tutelado por:

Oscar Sánchez Muñoz

Valladolid, 27 de junio de 2025

RESUMEN

Este trabajo se basa en un análisis jurídico-crítico de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC), comúnmente conocida como “Ley Mordaza”, centrado en sus posibles conflictos con los derechos fundamentales. La norma, desde su entrada en vigor, ha provocado un intenso debate doctrinal y político por su impacto sobre las libertades públicas en el contexto de la protesta social, el uso del espacio público y la actuación policial. El objetivo del trabajo es evaluar si esta ley respeta el equilibrio entre libertad y seguridad, eje vertebrador del Derecho constitucional, en un momento marcado por el aumento del control social, la desafección política y el fortalecimiento de las políticas de seguridad.

La hipótesis de partida sostiene que, bajo una aparente neutralidad normativa, la LOPSC se enmarca en una lógica de prevención y disuasión que compromete el ejercicio efectivo de derechos fundamentales. Si bien, la seguridad ciudadana es un bien jurídico que debe protegerse, el trabajo defiende que esta protección no puede lograrse a costa de vaciar de contenido libertades esenciales como la expresión, la reunión o la protesta.

Palabras clave: seguridad ciudadana, derechos fundamentales, libertades públicas, protesta social, espacio público, actuación policial, prevención, disuasión, control social.

ABSTRACT

This paper aims to provide a legal-critical analysis of Organic Law 4/2015 on the Protection of Citizen Security (LOPSC), commonly known as the “Gag Law”, focusing on its potential conflicts with fundamental rights. Since its entry into force, the law has sparked intense doctrinal and political debate due to its impact on public freedoms in the context of social protest, the use of public space, and police actions. The main objective of this study is to assess whether the law respects the balance between freedom and security, a central axis of constitutional law, in a period marked by growing social control, political disaffection, and the reinforcement of security policies.

The initial hypothesis argues that, beneath an appearance of legal neutrality, the LOPSC is shaped by a logic of prevention and deterrence that compromises the effective exercise of

fundamental rights. While citizen security is a legal good that must be protected, the paper asserts that such protection must not come at the expense of hollowing out essential freedoms, such as freedom of expression, assembly, or protest.

Keywords: citizen security, fundamental rights, public freedoms, social protest, public space, police action, prevention, deterrence, social control.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	5
1. INTRODUCCIÓN	6
2. CONTEXTO DE LA LEY.....	8
2.1. Concepto de seguridad ciudadana.	8
2.1.1. Diferencia con el concepto de seguridad nacional.....	9
2.1.2. Diferencia con el concepto de seguridad pública.....	10
2.2. Antecedentes: la Ley de 1992	16
2.3. La aprobación de la Ley Orgánica 4/2015.....	21
2.3.1. Motivos de aprobación	21
2.3.2. Proceso de aprobación	23
2.4. Funciones de la Ley	27
3. CONFLICTOS CONSTITUCIONALES SUSCITADOS.	29
3.1. Entrada y registro domiciliario	29
3.2. Identificación de personas (retenciones simples y retenciones con traslado). Restricción del tránsito y controles en vía pública	32
3.3. Protesta social	35
3.3.1. Ejercicio del derecho de manifestación. Actos públicos. Reunión en lugares públicos.....	36
3.3.2. Obtención y difusión de imágenes de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad....	40
3.3.3. Faltas de respeto a la autoridad.	42
4. CONCLUSIONES	44
5. BIBLIOGRAFÍA	50

ABREVIATURAS

LOPSC: Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana

LO: Ley Orgánica

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

LSN: Ley de Seguridad Nacional

FJ: Fundamento Jurídico

TC: Tribunal Constitucional

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

LODR: Ley Orgánica, reguladora del Derecho de Reunión

LOTIC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

BOE: Boletín Oficial del Estado

CIU: Convergència i Unió

CE: Constitución Española

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto el estudio jurídico-crítico de los conflictos constitucionales derivados de la aplicación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC), conocida popularmente como “Ley Mordaza”.

Esta norma ha suscitado un profundo debate en la doctrina, en el ámbito político y en la sociedad civil, por su potencial para tensionar los límites entre el legítimo ejercicio del poder coercitivo del Estado y la plena garantía de los derechos fundamentales, especialmente en contextos de protesta social, uso del espacio público, ejercicio de libertades individuales y control de la actuación policial.

La elección de este tema no es casual. El análisis de la LOPSC permite abordar de manera directa uno de los ejes fundamentales del Derecho constitucional contemporáneo: el difícil equilibrio entre libertad y seguridad. En un momento histórico en el que las democracias enfrentan fenómenos de desafección política, protestas masivas, expansión de la vigilancia y endurecimiento de las políticas de seguridad, resulta urgente y necesario examinar si los instrumentos normativos adoptados respetan los principios esenciales del Estado de Derecho.

Mi motivación principal ha sido, por tanto, comprender hasta qué punto una ley, como la LOPSC, se ajusta o desborda los límites constitucionales en su intento de preservar la seguridad ciudadana.

El objetivo general de este trabajo es ofrecer un análisis riguroso de los problemas constitucionales que plantea la LOPSC desde diferentes perspectivas: normativa, doctrinal y jurisprudencial. Concretamente, se pretende:

- Explicar el contexto en el que surge esta ley, analizando el concepto jurídico de “seguridad ciudadana” y su distinción frente a nociones próximas como la seguridad pública o la seguridad nacional.
- Evaluar los antecedentes legislativos, especialmente la Ley Orgánica 1/1992, y la forma en que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre sus contenidos problemáticos.

- Identificar los principales puntos de fricción constitucional de la LOPSC, tales como la entrada domiciliaria sin autorización judicial, las retenciones policiales para la identificación, las restricciones al derecho de manifestación y la toma de imágenes a la policía.
- Examinar la evolución jurisprudencial, especialmente a partir de la sentencia 172/2020, y valorar si los pronunciamientos del Tribunal constitucional han corregido o mantenido los riesgos constitucionales de la norma.
- Proponer, a la luz del análisis realizado, posibles alternativas o reformas legales que respeten más fielmente los derechos fundamentales sin desproteger el orden público.

Para alcanzar estos fines, se ha empleado una metodología de carácter jurídico basada en el análisis normativo de la LO 4/2015 y de su antecedente directo, la LO 1/1992, así como el proceso parlamentario que dio lugar a su aprobación. Asimismo, se ha llevado a cabo una revisión de la jurisprudencia constitucional más relevante, incluyendo sentencias clave.

El trabajo se apoya también en un estudio detallado de la doctrina académica más autorizada, incorporando aportaciones de juristas reputados como Juan María Bilbao Ubillos y Encarnación La Spina, entre otros; cuyas valoraciones permiten enriquecer el enfoque crítico del análisis.

El trabajo se estructura en tres grandes bloques. En primer lugar, se presenta el contexto conceptual, normativo e histórico de la ley, examinando los antecedentes legislativos y la evolución del concepto de seguridad ciudadana en el ordenamiento jurídico español. En segundo lugar, se aborda el núcleo central del trabajo, centrado en los conflictos constitucionales que suscita la LOPSC en distintos ámbitos: desde la entrada en domicilios hasta la protesta social, pasando por la retención con fines de identificación y la regulación de la imagen de los cuerpos policiales. Finalmente, el trabajo culmina con un apartado de conclusiones dónde se sintetizan los principales hallazgos y se plantean algunas propuestas de mejora normativa.

Como hipótesis principal, se sostiene que la LOPSC, bajo una apariencia de neutralidad jurídica, responde a una lógica de prevención y control que pone en riesgo el pleno ejercicio de ciertos derechos fundamentales. Si bien es cierto que cualquier sociedad

democrática necesita mecanismos eficaces para proteger la seguridad colectiva, no puede aceptarse que dicha protección se logre a costa de vaciar de contenido el derecho a la libertad, la crítica o la protesta. Tal y como demuestra este trabajo, varios preceptos de la LOPSC han sido objeto de reproche constitucional, y otros, aunque no hayan sido anulados, generan efectos disuasorios que dificultan el ejercicio libre y efectivo de derechos fundamentales.

2. CONTEXTO DE LA LEY

2.1. Concepto de seguridad ciudadana.

Para poder analizar con precisión la Ley Orgánica 4/2015, es fundamental definir qué se entiende por “seguridad ciudadana”.

La propia LOPSC, en su artículo 1.1, recoge que

“La seguridad ciudadana es un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo, es función del Estado, con sujeción a la Constitución y a las Leyes”.

De aquí lo que se entiende es que la LOPSC no es un mecanismo para limitar el ejercicio de los derechos fundamentales, sino que es aquel instrumento a través del cual se pretende armonizar el ejercicio de los derechos fundamentales, sin que supongan una limitación de otros y sin que suponga una alteración de la seguridad colectiva.

Por su parte el artículo 1.2 establece que

“Esta ley tiene por objeto la regulación de un conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos”.

Se desprende la importancia de la comprensión del concepto de “seguridad ciudadana”, dado que es el elemento central sobre el que bascula la Ley. Por lo que su comprensión es

básica para determinar cuál es el alcance de las facultades que otorga y también sobre todo cuáles son las infracciones que recoge cómo tipo.

Este concepto forma parte de una noción más amplia, la de “seguridad”, que abarca distintos niveles y dimensiones. De esta forma, “se trata de una modalidad de la seguridad, que todos necesitamos para el desenvolvimiento de nuestra vida y el libre desarrollo de nuestra personalidad”¹.

Ubicar la seguridad ciudadana dentro de este marco general permite entenderla como aquella que se relaciona directamente con la protección de las personas, el mantenimiento del orden en los espacios públicos y la garantía de una convivencia social en condiciones que permitan el ejercicio pleno de los derechos y libertades.

Su adecuada comprensión resulta clave para valorar el alcance y los efectos de las disposiciones legales que la regulan.

Aquí estamos hablando de seguridad como aquella en sentido externo y material, con una dimensión pública, afectando de esta forma a la colectividad. Esta se puede dividir a su vez en varios niveles, los cuales se van a diferenciar a continuación para poder separar, aunque sea de manera artificial, lo que es seguridad ciudadana de otros conceptos que están tan estrechamente relacionados que pueden llegar a confundirse.

2.1.1. Diferencia con el concepto de seguridad nacional

Así pues, en primer lugar y como elemento más elevado, tendríamos el concepto de “seguridad nacional”. El artículo 149.1. 4ª de la Constitución y STC 184/2016² atribuye la competencia exclusiva al Estado en materia de defensa y Fuerzas Armadas.

El contenido de la seguridad nacional está regulado por la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (LSN). Esta Ley parte de la idea de que la seguridad constituye la

1 González-Deleito Domínguez, Nicolás y Rodríguez Puñal, Elicia, “Disposiciones generales de la LOPSC”, en Dorado Sánchez, Antonio (coord.), *Una visión constitucional de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*, A Coruña, COLEX, 2024, p. 20.

2 Pleno. Sentencia 184/2016, de 3 de noviembre, FJ 3.

base sobre la que una sociedad puede desarrollarse, preservar su libertad y la prosperidad de sus ciudadanos, y garantizar la estabilidad y un buen funcionamiento de sus instituciones³.

En el artículo 3 LSN aparece definido este concepto de seguridad nacional cómo:

“A los efectos de esta ley se entenderá por Seguridad Nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”.

Esta LSN, y por tanto el contenido del concepto de seguridad nacional, se basa en tres objetivos que se traducen en tres ejes de actuación:

1. Disuasión y defensa; lucha contra el terrorismo, lucha contra las injerencias del exterior.
2. Seguridad de espacios comunes globales, ciberseguridad...
3. Multilateralismo reforzado, autonomía estratégica, lucha contra el cambio climático...

Es un concepto muy amplio, que responde a situaciones muy diferentes, pudiendo resultar cercano al concepto de seguridad ciudadana por contener la palabra “seguridad”, pero en realidad, los ámbitos de actuación de las dos son muy diferentes. Por tanto, es clave no caer en el error de utilizar de forma indistinta uno y otro concepto.

2.1.2. Diferencia con el concepto de seguridad pública

En segundo lugar, tendríamos el concepto de “seguridad pública”, que aparece mencionado en el artículo 149.1. 29ª CE. Esta seguridad pública también está recogida como una de las materias exclusivas del Estado.

Esta seguridad pública puede entenderse como la “actividad del Estado dirigida a preservar la seguridad de personas y bienes y que está relacionada con la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”⁴.

3 González-Deleito Domínguez, Nicolás y Rodríguez Puñal, Elicia, *op. cit.*, p. 21.

4 González-Deleito Domínguez, Nicolás y Rodríguez Puñal, Elicia, *op. cit.*, p. 22.

Este concepto aparece recogido en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su artículo 1.4, “El mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. De aquí se desprende el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que hayan creado su propia policía.

Para el TC, la seguridad pública no solo es la actividad policial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino que es un concepto más amplio que engloba también la actividad administrativa complementaria. Es un título competencial que va mas allá de las intervenciones de la “policía de seguridad”. Así aparece señalado en la STC 10/2023, de 23 de febrero, englobando conceptos como el de ciberseguridad como sinónimo de seguridad en la red, que se integra en la seguridad pública y en las telecomunicaciones.

Por tanto, resulta evidente entender que no toda seguridad es seguridad pública. Por ejemplo, la seguridad de aparatos electrónicos no sería seguridad pública, sino que entraría dentro de regulaciones sectoriales.

Para entenderlo más fácilmente, atendemos a la delimitación negativa que hace el Tribunal Constitucional en la STC 172/2020, de 19 de noviembre, que señala que “no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguir la seguridad pública o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de seguridad pública”. De ser así, la inmensa mayoría de normas del ordenamiento serían de seguridad pública y por tanto competencia del Estado.

Se ha venido interpretando el concepto de seguridad pública y seguridad ciudadana como sinónimos, sin embargo, no lo son. Para poder verlo con mayor claridad:

En primer lugar, se debe atender al Preámbulo de la LOPSC que establece que:

“La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1. 29.^a). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, entendiendo por tales, la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana”.

Sin embargo, hay que dejar claro que no son conceptos sinónimos. La Constitución en el artículo 104 parece referirse al concepto de Seguridad Ciudadana como un bien jurídico que debe de ser protegido por las fuerzas y cuerpos de seguridad: "Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana"; por tanto, está estrechamente relacionado con la actividad de los cuerpos policiales, mientras que el concepto de seguridad pública es una materia de competencia exclusiva del Estado que engloba actividades policiales pero también administrativas.

Hablar así de sinónimos es, por tanto, una actividad arriesgada y así el Tribunal Constitucional ha expresado su negativa a tratar como sinónimos estos dos conceptos. Esta aclaración nos conduce a una reflexión fundamental, la seguridad ciudadana no puede entenderse únicamente como un conjunto de medidas coercitivas del Estado, sino que está intrínsecamente vinculada a la protección efectiva de las personas y sus bienes, así como a la garantía de condiciones que permitan el normal desarrollo de la convivencia social. En este sentido, su finalidad última es preservar un entorno de tranquilidad pública, donde los derechos y libertades puedan ejercerse sin interferencias derivadas de situaciones de riesgo o desorden.

Esta distinción conceptual pone de manifiesto la estrecha vinculación existente entre la seguridad ciudadana y la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas, así como la protección de sus bienes. Al mismo tiempo, subraya su finalidad esencial de asegurar un entorno social ordenado, donde prevalezca la tranquilidad pública y se facilite el ejercicio pacífico de la convivencia dentro del marco del Estado de derecho.

Ya en el articulado de la LOPSC, el artículo 1, en su apartado primero, como ya hemos visto anteriormente, nos recuerda que la seguridad es un requisito indispensable para el ejercicio de los derechos y que corresponde al Estado su salvaguarda.

“La seguridad ciudadana es un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo, es función del Estado, con sujeción a la Constitución y a las Leyes”.

En su apartado segundo, el precepto delimita con claridad el objeto específico de regulación de esta ley, precisando los ámbitos materiales sobre los que se proyecta su aplicación y las finalidades que persigue dentro del marco jurídico de la seguridad ciudadana.

“Esta Ley tiene por objeto la regulación de un conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos”.

En consecuencia, en relación con el concepto de seguridad ciudadana, de la ley se desprende que tiene por finalidad establecer un marco normativo que rige las diversas actuaciones que lleva a cabo la Administración pública en el ejercicio de su función de garantizar la seguridad ciudadana.

El Tribunal constitucional intentó definir el concepto de seguridad ciudadana en la ya mencionada anteriormente, STC 172/2020. Al aparecer la seguridad ciudadana configurada como actuaciones dirigidas a proteger a las personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad se le estaba dando un alcance similar al concepto de seguridad pública. Sin embargo, la sentencia distingue ambos conceptos. Así pues, llega a afirmar que “la seguridad ciudadana se nos presenta como un ámbito material que forma parte de la seguridad pública, pero, en modo alguno, equivalente o sinónimo”⁵.

Es decir, puede afirmarse que la seguridad ciudadana constituye una manifestación específica dentro del concepto más amplio de seguridad pública, diferenciándose de esta por su finalidad particular de “asegurar un ámbito de convivencia donde sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de ellos”, como recoge el Preámbulo de la LOPSC. Esta formulación permite entender la seguridad ciudadana no solo como un instrumento de orden público, sino como una condición necesaria para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales en el marco de una sociedad constitucional.

Dentro del marco doctrinal resulta imprescindible hacer referencia a las aportaciones del profesor M. Casino, cuyas reflexiones han contribuido de forma significativa al análisis teórico y jurídico de la seguridad ciudadana en el contexto del Derecho público. Su perspectiva ofrece una visión crítica y fundamentada clave para el debate sobre los límites y

⁵ Pleno. Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre. FJ 2 c).

las implicaciones constitucionales de las políticas de seguridad ciudadana implementadas por el Estado y en particular las de la LOPSC. Este autor argumenta expresamente que:

“la seguridad ciudadana es una precisa actividad pública (atribuida a la policía en sentido orgánico) y un resultado [...], que incorpora tanto la seguridad pública como el orden público. En otros términos, comprende, de un lado, la ejecución por la policía y, por tanto, en la fase administrativa [...], o si se prefiere, la efectividad del ordenamiento jurídico que determina el mínimo de la pacífica convivencia individual y colectiva, y de otro, el mantenimiento en la realidad del orden y tranquilidad ciudadanas en sentido material en lugares y espacios público frente a comportamientos que, pese a no estar ordenados normativamente, constituyen no obstante un peligro para la normal convivencia ciudadana o consisten ya en su perturbación efectiva”⁶.

Además M. Casino, introduce la idea de que: “es una actividad horizontal o transversal, de modo que cubre todos los órdenes de la vida social en la que es posible que se manifieste un riesgo, una amenaza para su garantía”⁷.

Pero esa transversalidad ha de limitarse, por una parte, debe excluir aquello que no se puede considerar seguridad pública, pues estamos en un subconjunto del conjunto de ese título competencial; a la vez hay que excluir determinadas materias que sí son propias de la seguridad pública, pero que el legislador excluye de la regulación de la seguridad ciudadana, como pueden ser las materias relacionadas con la seguridad aérea, marítima o vial. Así aparece en el artículo 2.3 LOPSC:

“Asimismo, esta Ley se aplicará sin menoscabo de los regímenes legales que regulan ámbitos concretos de la seguridad pública, como la seguridad aérea, marítima, ferroviaria, vial o en los transportes, quedando, en todo caso, salvaguardadas las disposiciones referentes a la defensa nacional y la regulación de los estados de alarma, excepción y sitio”.

6 Casino Rubio, Miguel, “La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana y los Ayuntamientos”, en *Annuario de Derecho Municipal*, n.º 9, 2015, p. 129.

7 Miguel Casino Rubio, *op. cit.*, p.130.

Además, en el marco doctrinal también cabe reseñar que, siendo coordinador Antonio Dorado Sánchez⁸ en el marco de su análisis, se sostiene que la noción de seguridad ciudadana guarda una estrecha relación con la protección civil, entendida esta como un conjunto de actuaciones orientadas a la prevención y gestión de situaciones de emergencia que pueden comprometer la integridad de las personas y el funcionamiento de los servicios esenciales. Aunque la LO 4/2015 no realiza una mención expresa a la protección civil en su articulado, la cuestión ha sido abordada por el Tribunal Constitucional. En particular en la STC 58/2017 de 11 de mayo, reconociendo esta que esta materia constituye, en principio, una competencia atribuida a las Comunidades Autónomas.

No obstante, el propio Tribunal admite que dicha competencia puedan ser objeto de matización en aquellos supuestos excepcionales en los que, por la gravedad o el alcance del riesgo, se vea afectada de forma directa la seguridad pública, habilitando así la posible intervención del Estado.

A la luz del análisis realizado sobre el concepto de “seguridad ciudadana”, puede afirmarse que constituye el eje vertebrador de la Ley Orgánica 4/2015, no solo como objeto de regulación normativa, sino como categoría jurídica fundamental que permite comprender tanto el alcance de las potestades que se atribuyen a la administración como los límites que deben respetarse en su aplicación. La delimitación conceptual entre seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana resulta esencial para evitar confusiones que, de trasladarse al plano normativo o jurisprudencial, podrían dar lugar a interpretaciones expansivas y potencialmente lesivas para el conjunto de derechos fundamentales.

Frente a la tendencia de parte de la doctrina o incluso de determinados pronunciamientos políticos a utilizar estos términos como sinónimos, este apartado del trabajo ha demostrado que la seguridad ciudadana se configura como una modalidad específica dentro de medidas destinadas a proteger a las personas y bienes y garantizar la tranquilidad pública. Así lo han confirmado tanto el Preámbulo de la LOPSC como diversas sentencias del Tribunal Constitucional, que han insistido en diferenciar esta noción de otras categorías más amplias o genéricas.

8 González-Deleito Domínguez, Nicolás y Rodríguez Puñal, Elicia, *op. cit.*, p.27.

En definitiva, el concepto de seguridad ciudadana, tal y como se formula en el marco legal, jurisprudencial y doctrinal actual, requiere ser interpretado de manera restrictiva y constitucionalmente orientada. Solo así puede evitarse su uso como cláusula habilitante de prácticas represivas, y consolidarse como un pilar legítimo del orden democrático, donde el equilibrio entre libertad y seguridad se articule desde el respeto a los derechos fundamentales.

2.2. Antecedentes: la Ley de 1992

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, representa el antecedente directo de la vigente Ley Orgánica 4/2015. Fue aprobada en un contexto político e institucional marcado por la consolidación del sistema democrático surgido tras la aprobación de la Constitución de 1978. Esta norma respondía a una necesidad creciente de actualizar el marco normativo relativo al orden público, ya que hasta ese momento la regulación en esta materia se encontraba dispersa entre diversas disposiciones legales, muchas de ellas preconstitucionales o incluso pertenecientes al régimen anterior, lo que generaba inseguridad jurídica y cierta incoherencia con el nuevo sistema de derechos y libertades fundamentales.

Así, la Ley Orgánica 1/1992 fue concebida como un intento de adaptar la actuación del Estado en materia de seguridad ciudadana a los principios constitucionales, dotando de mayores garantías jurídicas a las intervenciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Su objetivo principal era establecer un cuerpo normativo moderno, coherente y unitario que regulara de forma clara las actuaciones dirigidas a la preservación de la tranquilidad pública, la protección de personas y bienes, y la prevención de delitos, todo ello respetando el equilibrio con los derechos individuales reconocidos en la Constitución. En este sentido se convirtió en el primer gran instrumento legal postconstitucional en materia de seguridad ciudadana, y sentó las bases que años después serían reformadas por la Ley Orgánica 4/2015.

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/1992 dejaba claro que la promulgación de esta norma respondía a la necesidad de complementar un proceso legislativo de profunda transformación, orientado a sustituir definitivamente el antiguo marco normativo heredado del régimen dictatorial. En concreto, reconocía expresamente que la ley venía a culminar la tarea de derogar y sustituir las disposiciones legales sobre orden público que aún permanecían

vigentes desde el periodo franquista, las cuales resultaban claramente incompatibles con el nuevo sistema. Esta voluntad de ruptura con el pasado autoritario respondía tanto a exigencias políticas como jurídicas.

En particular, esta Ley respondió a una serie de retos sociales y criminológicos propios del contexto español de los años noventa, que pusieron de manifiesto las limitaciones del marco jurídico entonces vigente. Durante esa década, España experimentó una transformación social significativa, acompañada de un aumento en la percepción de inseguridad ciudadana. Entre los fenómenos más preocupantes se encontraba el creciente consumo de drogas en espacios públicos, especialmente en zonas como parques, plazas y estaciones de transporte, lo que generaba una sensación de deterioro del espacio común y de amenaza para la convivencia pacífica.

Al mismo tiempo, se intensificaron ciertos comportamientos delictivos, dando lugar a nuevas manifestaciones de delincuencia organizada, actos vandálicos, disturbios urbanos... A esto se le sumaba la necesidad de mantener una respuesta firme ante la amenaza persistente del terrorismo, en especial de ETA.

En este clima, la sociedad reclamaba un mayor grado de protección y seguridad en su vida cotidiana; esta ley fue la respuesta, dotando a las autoridades, y en especial a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de instrumentos jurídicos mas adecuados y eficaces para hacer frente a esos nuevos desafíos que se planteaban.

Buscaba lograr un equilibrio, difícil de conseguir, entre el mantenimiento del orden público y el respeto a los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad y tutela de los derechos fundamentales, configurando un modelo de seguridad ciudadana más moderno, integrador y adaptado a la realidad social del momento.

Por tanto, esta Ley nació del equilibrio entre garantizar el orden público y respetar los derechos fundamentales en el contexto de una democracia de escaso recorrido; pretendiendo, por un lado, apartar las prácticas abusivas del pasado por parte de las autoridades y, por otro lado, otorgar los instrumentos legales necesarios para enfrentar las amenazas a la seguridad ciudadana.

La Ley Orgánica 1/1992 desarrollaba de manera específica la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de seguridad pública, según lo establecido en el artículo 149.1. 29ª CE. A través de esta norma, el legislador no solo ejercía dicha competencia, sino que también

materializaba el mandato contenido en el artículo 104 CE, el cual encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. De este modo, la ley constituía el instrumento normativo clave para articular el papel del Estado en la preservación del orden público, siempre dentro del respeto al Estado de Derecho y a las garantías propias de un sistema democrático.

Uno de los aspectos más destacables del texto legal era su voluntad de someter toda actuación en materia de seguridad ciudadana a principios de legalidad y proporcionalidad, asegurando que cualquier intervención de las autoridades que afectase a los ciudadanos estuviera plenamente justificada, basada en normas previamente establecidas y ajustada a la intensidad del riesgo que se pretendía evitar.

En este sentido, la ley reconocía que la aplicación de ciertas medidas de control preventivo podría suponer una afectación a derechos fundamentales, como la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio o incluso la libertad de circulación, lo cual exigía un enfoque especialmente garantista que, en la práctica, como se verá más adelante, no se daba tanto en algunos aspectos.

La propia Exposición de Motivos de la Ley advertía de estas posibles tensiones entre la actuación de las autoridades en materia de seguridad y los derechos individuales, subrayando la necesidad de establecer un equilibrio cuidadoso entre la protección del interés general, materializado en la seguridad colectiva, y el respeto de las libertades fundamentales reconocidas en la constitución. Así, la norma pretendía evitar que la seguridad ciudadana se convirtiera en un pretexto para limitar derechos sin control.

Sin entrar en el contenido regulatorio de esta ley lo que si se va a tratar es de explicar los problemas constitucionales que suscitó esta ley; en especial se hará referencia al pronunciamiento del Tribunal Constitucional contenido en la STC 341/1993, de 18 de noviembre

Debido a su naturaleza, la Ley incide en derechos como el de la inviolabilidad del domicilio, la libertad personal, la libertad de reunión o el derecho a la intimidad, entre otros. La forma en la que algunas disposiciones lograban el equilibrio entre seguridad ciudadana y libertades fue objeto de controversia.

Desde su aprobación, la LO 1/1992 enfrentó recursos de inconstitucionalidad y numerosas críticas por parte de juristas, formaciones políticas y organizaciones civiles. El debate se

centró en si ciertas facultades otorgadas a la policía vulneraban derechos fundamentales o si carecían de las suficientes garantías. El Tribunal Constitucional resolvió varios recursos de inconstitucionalidad acumulados contra esta Ley en la Sentencia 341/1993, de 18 de noviembre. Analizó la constitucionalidad de varios preceptos de la Ley, la mayoría de las impugnaciones fueron desestimadas, sin embargo, hubo dos aspectos en los que el TC dio la razón, o al menos parcialmente, a los recurrentes, declarando, por tanto, la inconstitucionalidad de varios preceptos.

Nos centraremos en aquel aspecto en el que el TC abordó el artículo 21.2 de la LO1/1992:

“A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa legítima para la entrada y registro en domicilio por delito flagrante el conocimiento fundado por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que les lleve a la constancia de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que, en materia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, castiga el Código Penal, siempre que la urgente intervención de los agentes sea necesaria para impedir la consumación del delito, la huida del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito.”

El TC lo declaró inconstitucional, entendiendo que introducía una causa habilitante de entrada en el domicilio no prevista en el artículo 18.2 CE, el cual únicamente permite el acceso en tres supuestos que son: consentimiento del titular, resolución judicial o flagrante delito. El TC en la Sentencia 341/1993, de 18 de noviembre defendió que:

“habría procedido aquí a una reinterpretación del concepto de ‘flagrante delito’ que aparece en el art. 18.2 de la Constitución, operación que entrañaría una extralimitación o *ultra vires* del legislador y que habría conducido, además, a la desnaturalización y ampliación de aquel concepto constitucional, con la consiguiente vulneración del contenido esencial del derecho a la inviolabilidad del domicilio, Los recursos y las cuestiones sostienen, en suma, que las expresiones legales «conocimiento fundado [...] que [...] lleve a la constancia, desbordarían y desfigurarían el concepto constitucional de flagrancia que -según su conformación histórica, doctrinal y jurisprudencial- no sería reconocible sino cuando se diera la percepción directa o sensorial de la comisión del delito”⁹.

⁹ Pleno. Sentencia 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 7.

En su fundamentación jurídica, el TC subraya que la regulación del derecho a la inviolabilidad del domicilio debe ser rigurosa y estrictamente ceñida a los límites que la propia Constitución establece. A ojos del TC el precepto impugnado no respetaba el contenido esencial del derecho, al permitir una actuación basada en un concepto jurídico indeterminado como es el de “conocimiento fundado”, el cual otorgaba un margen de discrecionalidad excesivo a los agentes.

Además, el TC recalcó que permitir la entrada en un domicilio por una causa no prevista en el texto constitucional supondría vaciar de contenido la garantía judicial, la cual sirve de límite frente a los abusos de poder.

En el ámbito doctrinal, se han plasmado enfoques críticos sobre esta resolución, sin embargo, la doctrina converge subrayando su importancia como una reafirmación del rol del Tribunal Constitucional en la protección del núcleo esencial de los derechos fundamentales. En particular, destacan su valor frente a tendencias orientadas a reforzar el poder de la Administración en perjuicio de las garantías constitucionales. La decisión del Tribunal fue más allá de la simple anulación de un artículo específico, supuso una advertencia al legislador al dejar claro que el argumento de la seguridad ciudadana no basta, por si solo, para legitimar una merma de los derechos fundamentales.

Esta sentencia delimitó el perímetro constitucional de actuación de las fuerzas de seguridad, estableciendo que la excepcionalidad no puede convertirse en la regla. Además de que el uso de expresiones vagas o ambiguas pueden afectar a derechos fundamentales, vulnerando el principio de seguridad jurídica y haciendo posibles las prácticas abusivas o arbitrarias por parte del poder público.

En definitiva, esta sentencia supuso el fortalecimiento del sistema de garantías constitucionales, sentando que toda intervención que se produzca en el ámbito de los derechos fundamentales debe estar sujeta a una justificación estricta, a una previsión legal precisa y a un control judicial. Esta sentencia ha tenido un gran impacto en los sucesivos pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en lo relacionado con el equilibrio entre seguridad y libertad.

2.3. La aprobación de la Ley Orgánica 4/2015

En el mes de noviembre de año 2013, el Gobierno español, presidido, en aquel momento, por Mariano Rajoy, dio luz verde al anteproyecto de la futura Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, iniciativa legislativa que supondría una reforma profunda del marco jurídico vigente en materia de seguridad. Esta aprobación marcó el inicio formal del proceso de elaboración de la que posteriormente sería conocida como Ley Orgánica 4/2015, y respondía según sus impulsores, a la necesidad de actualizar la anterior Ley Orgánica 1/1992, cuya aplicación se consideraba desfasada ante los nuevos desafíos sociales y de orden público surgidos en la última década.

El texto preliminar fue presentado como un intento de modernizar la normativa existente, reforzar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y adaptar el sistema sancionador a fenómenos emergentes como nuevas formas de protesta ciudadana, delitos tecnológicos o amenazas a la convivencia urbana. No obstante, desde el primer momento el anteproyecto fue recibido con fuertes críticas, tanto desde sectores jurídicos y sociales, como desde la oposición parlamentaria, al considerar que contenía disposiciones que podían suponer un retroceso en la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución Española.

2.3.1. Motivos de aprobación

En el Preámbulo de la Ley aparecen reflejadas las razones por las que se justificaba esta iniciativa legislativa, que implicaría la sustitución de la anterior regulación en esta materia, la LO 1/1992.

Una de esas razones recogidas en el Preámbulo de la LO 4/2015 es:

“el simple trascurso del tiempo, con la perspectiva que ofrece de las virtudes y carencias de las normas jurídicas, los cambios sociales operados en nuestro país, las nuevas formas de poner en riesgo la seguridad y la tranquilidad ciudadanas, los nuevos contenidos que las demandas sociales incluyen en este concepto, la imperiosa necesidad de actualización del régimen sancionador o la conveniencia de incorporar la jurisprudencia constitucional en esta materia justifican sobradamente un cambio legislativo”.

Se trata de legitimar la expansión del Derecho administrativo sancionador, de igual forma que el Derecho penal, tal y como señaló el profesor Silva Sánchez recogido por Presno Linera¹⁰. También alude a la aparición de nuevas amenazas propias de la sociedad de riesgo y a la aparición de bienes jurídicos que deben ser tutelados. Sin embargo, como sigue señalando Presno Linera, no se especifica cual es la nueva perspectiva de las carencias de la Ley Orgánica de 1992, tampoco que cambios sociales se han producido ni los nuevos riesgos a los que se enfrenta la seguridad y tranquilidad ciudadanas. Y lo que es más evidente, es que no son evidentes la existencia de nuevas demandas sociales de tutela de nuevos contenidos.

Presno Linera lo que defiende es que la expansión del Derecho administrativo sancionador responde a un movimiento “ley y orden”, donde unos sectores sociales privilegiados apoyaban estas propuestas; mientras que otros sectores, los marginados o los movimientos de derechos humanos, se oponían a ellas¹¹.

Lo que se extrae es que este cambio legislativo no era una demanda imperiosa de la sociedad, así lo deja claro también el profesor Bilbao Ubillos cuando recoge datos del CIS en los que aparece reflejado que la inseguridad no era un problema principal, “En las encuestas del CIS de los últimos tres años no llega al 0.5% el porcentaje de ciudadanos que consideran la inseguridad como el principal problema del país”¹².

El profesor Bilbao Ubillos sigue recogiendo que, este anteproyecto fue objeto de crítica por parte tanto de juristas como M. Presno y por parte del Consejo General del Poder Judicial, que se pronunciaron en el mismo sentido; pese a que el anteproyecto de ley es más exhaustivo y sistemático que la Ley de 1992, aumentaba las sanciones administrativas de manera desproporcionada y disminuía las garantías procesales de los ciudadanos. Aunque el Consejo de Estado fue menos crítico determinando que “guarda la prudente ponderación y contrapeso entre los valores de libertad y seguridad”¹³.

10 Presno Linera, Miguel Ángel, “Espacios públicos y ejercicio de Derechos Fundamentales en la Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana”, en Aláez Corral, Benito, *Conflicto de derechos fundamentales en el espacio público*, Madrid, MARCIAL PONS, 2017, p. 16.

11 *Ibidem*, p. 17.

12 Bilbao Ubillos, Juan María, “La llamada Ley Mordaza: La Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2015, n°36, p. 217.

13 *Ibidem*, pp. 218-219.

2.3.2. Proceso de aprobación

En cuanto a la tramitación del proyecto de la Ley orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana se inicia en julio de 2014, cuando el Gobierno remitió al Congreso el proyecto. El texto que remitió había corregido algunos defectos y excesos que contenía el Anteproyecto.

Entre estas modificaciones se encuentran infracciones relacionadas con el derecho de reunión que no pasaron la criba, como la prevista en el artículo 35.9 del Anteproyecto que castigaba como infracción grave “la celebración de reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público portando armas u objetos contundentes susceptibles de causar daño, siempre que tales conductas no sean constitutivas de delito”. También desapareció la infracción del artículo 35.2 del Anteproyecto “la participación en alteraciones de la seguridad ciudadana usando capuchas, cascos o cualquier otro tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando la identificación”. Además, también se suprimió la previsión del artículo 35.12 del Anteproyecto que sancionaba “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, cuando no sean constitutivos de delito”, por estar ya prevista como delito en el artículo 534 CP. De igual forma también se suprimió la previsión del artículo 35.16 del Anteproyecto por solaparse con otras previsiones del CP “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, violentos, delictivos o que inciten, promuevan, ensalcen o justifiquen el odio, el terrorismo, la xenofobia, el racismo, la violencia contra la mujer, o cualquier otra forma de discriminación, siempre que no sean constitutivas de delito”.

Tras el Informe del CGPJ el gobierno decidió eliminar también otras infracciones del Anteproyecto como la prevista en el artículo 36.18 “el entorpecimiento indebido de cualquier otro modo de la circulación peatonal que genere molestias innecesarias a las personas o el riesgo de daños a las personas o bienes”, por ser una redacción imprecisa, o el artículo 36.16 “la colocación no autorizada en la vía pública de elementos o estructuras no fijas, como tenderetes, pérgolas, tiendas de campaña, construcciones portátiles o desmontables u objetos análogos”, que al no ser una conducta vinculada directamente a la seguridad ciudadana, sería competencia municipal al afectar al uso de la vía pública.

En cuanto a la tramitación parlamentaria del proyecto, se presentaron 270 enmiendas, de las cuales 9 de ellas eran a la totalidad del articulado.

El profesor Bilbao Ubillos¹⁴ plasma cómo fue la hoja de ruta de la tramitación del proyecto de LOPSC; comenzando con el debate de totalidad el 16 de octubre de 2014 en el Pleno del Congreso, con la intervención del ministro del Interior, quien presentó el texto en nombre del Gobierno. El ministro procuró explicar los argumentos que contenía el Preámbulo del proyecto de ley, los cuales justificaban la necesidad de la iniciativa legal de reforma de la LOPSC, en realidad era una derogación completa.

En primer lugar, defendió la necesidad de actualizar y mejorar la ley que estaba vigente en materia de protección de la seguridad ciudadana. Mantuvo que el proyecto recogía la jurisprudencia que se había producido desde la entrada en vigor de la LO 1/1992, además ese proyecto contenía una delimitación más precisa y mayores garantías en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

Recuerda que este proyecto lo que supone es dar cumplimiento a un mandato fruto de la aprobación por el Pleno del Congreso, en la sesión de 26 de julio de 2012, de una moción interpelada por el Grupo Parlamentario CIU, que instaba al Gobierno a promover la modificación de la LOPSC para responder mejor a la violencia urbana.

También suponía poner en consonancia la LOPSC con la reforma que se había producido en el Código Penal, que despenalizaba las faltas, de esta forma algunas conductas sancionadas penalmente pasaban a ser sancionadas como infracciones administrativas. Aseguraba el ministro, que sería con arreglo a un procedimiento con todas las garantías y sometido a control judicial. Este es uno de los aspectos que han sido más fuertemente criticados de esta Ley, las dudosas garantías que ofrece ese procedimiento administrativo.

En palabras del profesor Bilbao Ubillos:

“Se trata, en definitiva, de dotar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de un marco jurídico adecuado para que puedan cumplir con la mayor eficacia el mandato que les confiere la Constitución en su artículo 104”¹⁵.

14 *Ibidem*, pp. 222-226.

15 *Ibidem*, p. 223.

El ministro del interior reconoció que el texto originario del anteproyecto había sido sustancialmente modificado a razón de las observaciones que contenían los informes y dictámenes de los órganos que fueron consultados, como el CGPJ y el Consejo de Estado entre otros. Además, también se tuvo en cuenta para elaborar el texto del proyecto de ley las diferentes aportaciones de diferentes asociaciones, entidades e instituciones, considerando el profesor Bilbao Ubillos que “reafirma su convicción de que es un proyecto ‘profundamente garantista’ y que tiene ‘un perfecto encaje en nuestro sistema constitucional’”¹⁶.

Esta argumentación realizada por el ministro fue rebatida por los diferentes portavoces de los grupos parlamentarios de la oposición, los cuales tuvieron una postura muy crítica.

- En primer lugar, entendieron que el mero transcurso del tiempo no es razón suficiente para derogar la ley de 1992.
- En segundo lugar, resaltaron que no había una demanda ciudadana, como ya se ha señalado anteriormente, ya que las tasas de criminalidad eran relativamente bajas.
- En tercer lugar, aseguraron que el proyecto no incorporaba la jurisprudencia acumulada en los años de vigencia de la LO1/1992, sino que incluso contradice algunas directrices jurisprudenciales. Aseguraron que suponía un retroceso.

Para la oposición, como asegura el profesor Bilbao Ubillos:

“el objetivo de la nueva ley, que se ha ganado a pulso el sobrenombre de ‘ley mordaza’, es censurar, silenciar, criminalizar y reprimir cualquier crítica o expresión de protesta e instaurar un Estado policial, en el que las fuerzas de seguridad van a disponer de más facultades discrecionales de intervención, facultades que van a poder ejercer, además, sin someterse a ningún control efectivo, sin rendir cuentas, porque lo que se propicia es justamente la impunidad de los agentes del orden y la indefensión de los ciudadanos”¹⁷.

Los grupos parlamentarios de la oposición tuvieron un tono muy crítico en sus intervenciones, defendiendo en cada intervención que ese proyecto de ley lo que suscitaba era un gran rechazo por parte de la sociedad.

¹⁶ *Ibidem*, p. 223.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 223-224.

De las 270 enmiendas parciales que formularon los diputados, al final se incorporaron 80 de ellas. Se incorporaron enmiendas de casi todos los grupos parlamentarios, incluidas aquellas provenientes del Grupo Popular. Como resultado, y siendo las modificaciones con mayor trascendencia, se suprimieron los apartados 16 y 18 del artículo 36 y el apartado 14 del artículo 37 y se añadió una enmienda del Grupo Popular relativa a la entrada ilegal en Ceuta y Melilla.

Este texto definitivo fue debatido y aprobado en el Congreso de los Diputados en la sesión del 11 de noviembre de 2014, siguiendo así su tramitación en el Senado. Allí, en el Senado, se interpusieron 8 propuestas de veto y 225 enmiendas a su articulado. La Ponencia acordó incorporar al texto las enmiendas desde la 212 a la 225, salvo la 224 que sufre una leve modificación, relativa al respeto de los derechos humanos en materia de asilo.

Tras la incorporación de las enmiendas se aprobó el texto enmendado en la sesión del día 12 de marzo. Las enmiendas aprobadas por el Senado se sometieron a debate y votación en la sesión del Pleno del Congreso del día 26 de marzo de 2015, siendo aprobadas contando con el voto favorable del Grupo Popular.

Ese texto aprobado, que sería la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 31 de marzo.

El profesor Bilbao Ubillos recoge que en el plazo estipulado en el artículo 33.1 de LOTC,

“El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional, en la que deberán expresarse las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados, concretar la Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido”

se presentaron dos recursos de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la nueva LOPSC¹⁸.

18 Ibidem, p. 226.

Uno de ellos fue presentado el 21 de mayo, el cual fue promovido por más de 50 diputados de diferentes grupos parlamentarios como: el Socialista, La Izquierda Plural y el grupo Parlamentario Mixto. Fue admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional el 9 de junio de 2015. El otro recurso fue promovido por el Parlamento de Cataluña y presentado a fecha de 30 de junio, el cual fue admitido a trámite el día 27 de julio.

2.4. Funciones de la Ley

La promulgación de la Ley Orgánica 4/2015, popularmente conocida como “Ley mordaza”, supuso, como ya se ha mencionado anteriormente, un cambio significativo en el modelo de regulación de la seguridad ciudadana en España.

Según señala Encarnación La Spina, hay una tendencia creciente orientada al mantenimiento de un orden social teóricamente amenazado. Esto provoca la existencia de un Derecho regulativo que dota a las autoridades de mecanismos represivos, lo que conlleva un crecimiento del entramado represor del Estado. Además, se antepone la corrección de situaciones consideradas peligrosas (desórdenes públicos, desobediencia...), con el objetivo de garantizar la seguridad en la sociedad, pese al riesgo de incurrir en arbitrariedad y, con ello, anular las garantías propias de un sistema de derecho¹⁹.

La LO 1/1992 ya conllevó una administrativización de ciertas actuaciones policiales relacionadas con el control social, con la finalidad de esquivar la rigidez de los principios penales. Supone una desjudicialización de los procesos sancionadores en esta materia y por tanto menos garantías para los ciudadanos. Se produce un reforzamiento del papel del Estado como ente represivo.

Para entender bien las funciones que cumple esta ley seguiremos a Encarnación La Espina y su forma de releer la LO 4/2015 desde el análisis funcional del derecho. Persigue evaluar si esta norma jurídica ha actuado y actúa como un instrumento eficaz para alcanzar los fines del Estado y como incentivo para que los ciudadanos actúen conforme a esos fines, relacionado con la cohesión social²⁰.

19 La Spina, Encarnación, “Ley Orgánica 4/2015 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Una relectura crítica desde las funciones del Derecho”, en *Anales del Derecho*, Murcia, 2016, nº34(2), p.3.

20 *Ibidem*, p. 7.

Lo que extrae son conclusiones sobre si la LO 4/2015 cumple las funciones básicas del Derecho, o si, por el contrario, las pone en peligro al priorizar una lógica punitiva y represiva.

En cuanto a las funciones regulativa e integradora, La Spina señala que la “Ley Mordaza” refuerza una visión del Derecho centrada en la represión preventiva de determinadas conductas consideradas peligrosas y determinados colectivos “peligrosos” como inmigrantes. Considera que la proliferación de normas prohibitivas dirigidas a estos grupos no se acompaña de medidas de integración que favorezcan su inclusión social. Esta Ley, en lugar de articular herramientas para promover esa integración, lo que hace es adoptar esa lógica punitiva y represiva, mencionada anteriormente, que responde más a una necesidad de control que a una voluntad integradora²¹.

En relación con la función de seguridad jurídica, La Spina advierte sobre el uso frecuente de conceptos jurídicos indeterminados, como pueden ser “alarma social”, “orden público” o “actitudes peligrosas”. Estos términos otorgan a la policía de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de llevar a cabo su actividad. Esto debilita las garantías tradicionales del Estado de Derecho y puede dar lugar a actuaciones arbitrarias, como hemos venido repitiendo, que vulneran principios constitucionales, como el de igualdad ante la ley, el de legalidad sancionadora o el derecho de defensa. Estos términos ambiguos provocan una inseguridad jurídica que pone dificultad la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de unas determinadas conductas sociales, por tanto, los ciudadanos pierden la capacidad de anticipar y ajustar su conducta a las exigencias de la ley²².

En la función de legitimación del poder, La Spina sostiene que el argumento utilizado para justificar la aprobación de la Ley, basada en una supuesta demanda social de seguridad, tal como defendió el Ministro del Interior en el Congreso de los Diputados, carece de fundamento real. A su juicio, responde a intereses de control y disuasión de la protesta social. Aunque parte de la ciudadanía pueda mostrar una aceptación pasiva, ello no implica una legitimación moral ni jurídica. La ley puede ser obedecida por costumbre, temor o utilidad, pero eso no significa que goce de justificación²³.

²¹ *Ibidem*, pp. 7-10.

²² *Ibidem*, pp. 10-12.

²³ *Ibidem*, pp. 12-14.

Respecto a la función de justicia material, se evidencia que la ley ha contribuido a penalizar desproporcionadamente conductas de escasa lesividad, como faltas de respeto a la autoridad, afectando en mayor medida a colectivos marginados. Esta aplicación desigual de las sanciones no solo vulnera principios de proporcionalidad, sino que refuerza dinámicas de exclusión social y criminalización de la disidencia. Considera La Spina que en lugar de resolver conflictos sociales esta ley lo que tiende es a agravarlos. Refuerza la idea de que ciertas personas son, de antemano, “sospechosas”²⁴.

La Spina concluye analizando si la Ley Orgánica 4/2015 es una ley funcional. Diferencia entre eficacia formal, basada en la aplicación efectiva de sanciones; su eficacia sociológica, relacionada con el grado de cumplimiento voluntario; y su eficacia simbólica, teniendo en cuenta la transmisión de valores y mensajes a la sociedad. Acaba diciendo que la LOPSC no ha logrado los objetivos de mejora de la convivencia ni de fortalecimiento de la seguridad ciudadana. En cambio, ha alimentado una desconfianza en la autoridad y ha debilitado el tejido democrático; ha generado efectos contrarios a la cohesión social²⁵.

3. CONFLICTOS CONSTITUCIONALES SUSCITADOS.

3.1. Entrada y registro domiciliario

El artículo 15 de la LO 4/2015 ha suscitado numerosas críticas por su tratamiento de la entrada y registro domiciliario. Su tenor literal es el siguiente:

“1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sólo podrán proceder a la entrada y registro en domicilio en los casos permitidos por la Constitución y en los términos que fijen las Leyes. 2. Será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad. 3. Para la entrada en edificios ocupados por organismos oficiales o entidades públicas, no será preciso el consentimiento de la autoridad o funcionario que los tuviere a su cargo. 4. Cuando por las causas previstas en este artículo las

²⁴ *Ibidem.*, pp. 14-16.

²⁵ *Ibidem.*, pp. 16-22.

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad entren en un domicilio particular, remitirán sin dilación el acta o atestado que instruyan a la autoridad judicial competente”.

En este artículo se regula la posibilidad de que los agentes de la autoridad accedan a un domicilio sin autorización judicial en supuestos excepcionales, ajustándose a lo dispuesto en el artículo 18.2 CE y reproduciendo de forma sustancial lo establecido en el artículo 21 de la anterior LO 1/19992. Esos supuestos excepcionales en los que no se necesita autorización judicial sería cuando hubiese consentimiento del titular o en caso de urgente y extrema necesidad.

Este último supuesto ha sido especialmente el más controvertido por su vaga redacción, aunque la preocupación doctrinal no radica en la literalidad del artículo 15 de la LOPSC si no en la posibilidad de que, en la práctica, se produzcan interpretaciones extensivas que permitan intervenciones domiciliarias policiales sin los requisitos debidos. Por ese motivo han de estar bien delimitados los supuestos de urgente y extrema necesidad, que son pertenecientes al concepto de “delito flagrante”.

Este concepto de constitucional de “delito flagrante” es el que viene determinado en la legislación procesal. El Tribunal Constitucional en la STC 341/1993, de 18 de noviembre introduce una tercera nota, la de urgencia, que se suma a la de inmediatez personal e inmediatez temporal²⁶.

Pues la concurrencia de un delito flagrante exime a las fuerzas y cuerpos de seguridad, de la obtención de la autorización judicial previa para entrar.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la antes mencionada STC 341/1993, declaró inconstitucional la posibilidad de autorizar la entrada al domicilio por decisión administrativa sin resolución judicial o flagrante delito, recordando que el derecho a la inviolabilidad del domicilio es un límite infranqueable salvo en los supuestos previstos en la Constitución²⁷.

26 Matia Portilla, Francisco Javier, “Los derechos de la personalidad: la protección de la intimidad, el honor y la vida privada”, en Paloma Biglino Campos, Juan María Bilbao Ubillos, Fernando Rey Martínez, Francisco Javier Matia Portilla y José Miguel Vidal Zapatero (coord.), *Lecciones de Derecho Constitucional II*, Pamplona, ARANZADI, 2022, 3ªed, p. 518-519.

27 STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 7º.

En este sentido la jurisprudencia ha reiterado que ni el interés general, ni la finalidad de garantizar la seguridad ciudadana justifican, por si solos, excepciones adicionales al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio. De esta forma la entrada en un domicilio sin autorización solo será constitucionalmente válida si concurre de forma evidente y objetiva un supuesto de flagrancia.

En el plano doctrinal, Bilbao Ubillos, destaca que el artículo 15 de la LOPSC, aunque aparentemente sea respetuoso con la Constitución, mantiene sin modificaciones una formulación de la ley del 1992 que produjo abusos. Señala que el verdadero riesgo radica en su aplicación, particularmente cuando las fuerzas de seguridad actúan en el marco operativo del concepto “flagrante delito” que se interpreta de forma extensiva²⁸.

En la misma línea crítica se mueve Rivero Ortega cuándo señala que la estructura general de la LOPSC responde a una lógica de seguridad preventiva, que tiende a ampliar las facultades administrativas en detrimento de las garantías judiciales²⁹.

Aba Catoira coincide en que el artículo 15 de la LOPSC no introduce novedades respecto del régimen anterior, por tanto, su mantenimiento sigue siendo problemático. Subraya que el control judicial de las actuaciones que implican el acceso al domicilio debería reforzarse, no solo para evitar abusos, sino también para garantizar la plena eficacia del derecho a la intimidad y la dignidad personal. Si bien la LOPSC establece en otros preceptos medidas de control y justificación documental de actuaciones policiales, en lo relativo a la entrada en domicilio no establece ninguna obligación específica de comunicación inmediata al juez salvo cuando trate de entrada con resolución judicial previa, lo cual supone un vacío relevante en términos de protección³⁰.

En definitiva, aunque el artículo 15 de la LOPSC se ajusta formalmente al mandato constitucional, su falta de desarrollo específico ha sido objeto de críticas. La doctrina ha señalado que sería deseable que la norma incluyera garantías adicionales, como la obligación

28 Juan María Bilbao Ubillos, op cit., p. 229.

29 Rivero Ortega, Ricardo, “La nueva ley Orgánica de Seguridad Ciudadana: ¿Estado de prevención o Derecho administrativo del enemigo?”, en *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, 2015, Vol. 3, n° 1, pp. 13-14.

30 Aba Catoira, Ana María, “El Tribunal Constitucional avala la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (Ley Mordaza): Comentario de la STC 172/2020, de 19 de noviembre”, en *Legegiltzarreko Aldizkaria-LEGAL- Revista del Parlamento Vasco*, 2021, n°2, pp. 178-180.

de documentación exhaustiva de la intervención, la comunicación inmediata al juzgado cuando se actúe por flagrancia o incluso la posibilidad de revisión judicial a posteriori.

Los que si queda claro es la interpretación restrictiva que hace el TC en la STC 172/2020, de 19 de noviembre, en la que se desprende que el TC reconoce que cualquier actuación policial que implique entrada en domicilio exige autorización judicial, incluso en situaciones de aparente urgencia, aunque sea posterior a la entrada. La mera sospecha no justifica el acceso sin orden judicial.

3.2. Identificación de personas (retenciones simples y retenciones con traslado).

Restricción del tránsito y controles en vía pública

La retención policial con fines de identificación aparece recogida en el artículo 16 de la LOPSC.

Entre las retenciones policiales encontramos la simple, sería la que se realiza “in situ”, es decir sin traslado, se encuentra en el artículo 16.1 LOPSC. Esta se realiza cumpliendo las funciones de indagación y prevención. Supone una mera inmovilización momentánea, para proceder al cacheo, identificación, pruebas de alcoholemia y similares. Estas “retenciones simples”, como las llama Pilar Martín Ríos³¹, no dan lugar a mayores problemas constitucionales, pese a que supongan una restricción de la libertad ambulatoria. Estas retenciones simples se pueden hacer incluso sin haber indicios de comisión de una infracción.

Por otro lado, se encuentra la “retención con traslado”, la cual sí plantea más problemas desde el punto de vista constitucional, debido a su carácter más duradero en el tiempo y a que, como muchos consideran, supone en la práctica una verdadera detención.

Esta figura ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina constitucional, especialmente por su ambigua redacción y su problemática compatibilidad con el derecho fundamental a la libertad personal del artículo 17 de la Constitución.

El precepto legal permite a los agentes requerir la identificación de una persona cuando existan indicios de que haya podido participar en la comisión de una infracción o cuando, en

31 Pilar Martín Ríos, “El Derecho a la Libertad Personal frente a la Retención policial con fines de identificación”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2018, n.º 112, p. 93.

relación con las circunstancias, se considere razonablemente necesario que acredite su identidad para prevenir la comisión de un delito. Así lo recoge el artículo 16.1 de la LOPSC:

“1. En el cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la sanción de infracciones penales y administrativas, los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir la identificación de las personas en los siguientes supuestos: a) Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción. b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito. En estos supuestos, los agentes podrán realizar las comprobaciones necesarias en la vía pública o en el lugar donde se hubiese hecho el requerimiento, incluida la identificación de las personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra, impidiendo o dificultando la identificación, cuando fuere preciso a los efectos indicados. En la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Para el caso que no sea posible realizar dicha identificación en el lugar de los hechos, podrá requerirse al individuo para que acompañe a los agentes a dependencias policiales, donde permanecerá por el tiempo imprescindible:

“2. Cuando no fuera posible la identificación por cualquier medio, incluida la vía telemática o telefónica, o si la persona se negase a identificarse, los agentes, para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a las dependencias policiales más próximas en las que se disponga de los medios adecuados para la práctica de esta diligencia, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario, que en ningún caso podrá superar las seis horas. La persona a la que se solicite que se identifique será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de dicha solicitud, así como, en su caso, del requerimiento para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales”.

Esta posibilidad de retener al individuo ha sido caracterizada por los constitucionalistas como una privación de libertad de naturaleza administrativa, que no está sujeta a las garantías propias de la detención preventiva, como pueden ser: la asistencia letrada o la información inmediata de derechos o la supervisión judicial.

Pilar Martín Ríos advierte de los riesgos que implica la configuración de la retención policial cuando se da el caso de traslado a dependencias policiales para la identificación, ya que se ha creado un *tertium genus*, es decir, una figura intermedia entre la libertad plena y la detención judicialmente controlada³².

Esta ambigüedad permite la aplicación de una medida restrictiva sin las garantías inherentes a la detención, lo que podría suponer una vulneración de derechos fundamentales. Así lo señala la autora cuando dice que la retención con traslado “constituiría ya una verdadera privación de libertad, como acto de naturaleza administrativa que no aparece vinculado a la existencia de un proceso penal”³³.

Su constitucionalidad solo puede sostenerse si se acompaña de garantías de proporcionalidad, necesidad e información.

Se ha tratado de evitar el reconocimiento de esta figura como una detención plena. En este sentido el artículo 19 LOPSC establece que las diligencias de identificación no están sujetas a las formalidades de detención:

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

Sin embargo, esta regulación ha sido criticada por vulnerar el principio de seguridad jurídica y por suponer un régimen de excepción no previsto expresamente en la Constitución.

No puede obviarse que la retención policial coactiva, cuando se realiza sin el consentimiento del afectado, supone una limitación grave del derecho a la libertad, lo cual ya lo convertiría en una detención que debería cumplir los requisitos propios de esta.

³² *Ibidem*, p.94.

³³ *Ibidem*, p. 98.

Pilar Martín Ríos sostiene que, para el caso de que la persona se negase a identificarse y también a acompañar voluntariamente a los agentes, cualquier tipo de conducción forzosa debería encuadrarse en la figura de detención preventiva, y no en la mera figura de retención administrativa³⁴. Esto es así por la intensidad de la medida y su impacto sobre el derecho fundamental de libertad.

Entre las mejoras introducidas por la Ley Orgánica 4/2015 respecto a la de 1992 se encuentran el límite de horas, la información al retenido y la obligación de notificar al Ministerio Fiscal. Sin embargo, esta figura de retención con fines de identificación sigue siendo objeto de debate. Su problema principalmente radica en su posible uso abusivo y en la falta de encaje sistemático dentro del ordenamiento constitucional, ya que no se trata de una detención en sentido estricto, pero sí constituye una medida que restringe de manera intensa el derecho de libertad.

3.3. Protesta social

De lo que ya se ha tratado anteriormente en el trabajo, sobre todo en lo visto respecto a los motivos de aprobación de la LO 4/2015, se puede extraer con claridad que el objetivo y finalidad verdaderas de la ley serían inequívocamente la contención de protestas y conductas “perturbadoras” de ciertos sectores sociales, introduciendo tipos sancionadores de difícil encaje en la jurisprudencia constitucional consolidada³⁵.

En este caso la LOPSC plantea potenciales conflictos con derechos fundamentales como la libertad de expresión y de información del artículo 20 CE, el derecho de reunión y manifestación del artículo 21 CE y el derecho a la participación política del artículo 23 CE.

³⁴ *Ibidem*, pp. 100-103.

³⁵ Ridao Martín, Joan, “Las actuales limitaciones sobre la participación política y la libertad de información en el espacio público en España. Una lectura constitucional de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, 2016, nº107, p. 188.

3.3.1. Ejercicio del derecho de manifestación. Actos públicos. Reunión en lugares públicos

El derecho de reunión y manifestación del artículo 21 de la Constitución es un instrumento de participación democrática imprescindible en una sociedad libre, con una dimensión tanto individual como colectiva. El Tribunal constitucional ya definió este derecho como:

“una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercida a través de una asociación transitoria de personas, [...] al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones”³⁶.

Este carácter lo hace especialmente relevante en un Estado social y democrático de Derecho, dónde coexisten la participación institucional, a través de representantes electos y la participación directa de la ciudadanía, a través de protestas pacíficas en las calles.

Como todo derecho fundamental, el derecho de reunión no es absoluto y admite límites, ya sea por su contenido o por su posible conflicto con otros derechos o bienes jurídicos, como puede ser la seguridad ciudadana.

La propia Constitución prevé en el artículo 21.1 la posibilidad de prohibir reuniones en lugares de tránsito público cuando existan “razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.

No está de más recordar la ley reguladora del ejercicio del derecho de reunión, la LO 9/1983. Esta ley exige la comunicación previa a la autoridad y la posibilidad de disolución de las manifestaciones en caso de riesgos ciertos para el orden público. Esta comunicación previa no es equivalente a una petición de una autorización, ya que lo prohíbe el propio artículo 21.1 de la Constitución, sino a una mera notificación para que la autoridad pueda tomar las medidas necesarias para garantizar tanto el ejercicio del derecho como la protección de terceras personas o bienes³⁷.

El TC ha insistido en que la falta de comunicación, por sí sola, no justifica la disolución de una reunión, salvo que concurran las circunstancias de alteración del orden público previstas. Por tanto, la doctrina constitucional impone un principio de “favor libertatis” en materia de

36 STC 66/1995, de 13 de junio de 1995, FJ 3.

37 Joan Ridao Martín, op. cit., p. 201.

reuniones; ante la duda debe prevalecer la libertad de manifestación, pieza clave para la formación de la opinión pública y la participación ciudadana en asuntos públicos³⁸.

Frente a este marco garantista, la LOPSC de 2015 introdujo un régimen sancionador administrativo que endurece notablemente la respuesta a ciertas normas de protesta, generando serios reparos de constitucionalidad. En particular la ley tipifica como infracción administrativa la mera convocatoria o celebración de manifestaciones sin haber efectuado la comunicación previa a la autoridad.

El artículo 37.1 LOPSC considera infracción leve “la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983”, reguladora del derecho de reunión, atribuyendo la responsabilidad a los organizadores de la reunión. Sí es cierto que la ley no sanciona a los participantes individuales por el mero hecho de tomar parte en una manifestación no comunicada o prohibida, sino únicamente a los organizadores. Sin embargo, la previsión de multas por no haber notificado una reunión, independientemente de que transcurran pacíficamente o no, puede producir un efecto de desaliento del ejercicio del derecho de reunión; de esta forma se disuade a los ciudadanos de organizar protestas espontáneas ante una situación urgente. De esta forma se está pasando de un sistema garantista de “favor libertatis” en el que la falta de notificación podría conllevar a la prohibición o disolución de la reunión, tal y como se pronunció el TC, a un sistema que acarrea una sanción pecuniaria incluso si no se producen desórdenes materiales. Esto plantea dudas desde la perspectiva de necesidad y proporcionalidad de la medida restrictiva, pues difícilmente obedece al carácter de *ultima ratio*.

Un punto especialmente problemático es la graduación de las sanciones según el lugar o el destinatario de la protesta, que la LOPSC establece con términos jurídicos indeterminados. Un ejemplo claro sería el del artículo 35.1 LOPSC que tipifica como infracciones muy graves la celebración de reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en “infraestructuras o instalaciones en las que se presten servicios básicos para la comunidad, o en sus inmediaciones”.

Este precepto pretende proteger instalaciones críticas como centrales eléctricas, aeropuertos, hospitales, etc., lo cual es legítimo. El problema viene dado por la redacción extremadamente

38 Joan Ridao Martín, op. cit., p. 200.

difusa, sobre todo por el término “inmediaciones”. Esto dificulta delimitar con precisión el área que queda prohibida para ejercer el derecho de manifestación, generando incertidumbre jurídica. Como señala Joan Ridao Martín, la imprecisión sobre la zona de influencia prohibida impide al ciudadano prever exactamente que conductas están vedadas³⁹. Este tipo de redacción abierta y tan ambigua puede tener un efecto disuasorio inconstitucional sobre el ejercicio del derecho de reunión.

Una situación similar encontramos en el precepto del artículo 36.2 LOPSC:

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

Aquí la ley regula las protestas ante lugares de representación política, las cuales son especialmente sensibles en una democracia. De un lado encontramos el derecho fundamental de manifestación pacífica ante los representantes, por otro lado, encontramos la protección del normal funcionamiento de las instituciones representativas y la libertad de actuación de diputados y senadores, de tal forma que garantiza la inviolabilidad parlamentaria. La solución recogida en la LO 4/2015, dirigida a armonizar estos dos aspectos, opta por un sistema en el que el delegado de Gobierno aprecia en cada caso si supone una perturbación grave de la seguridad ciudadana, lo cual supondría una sanción.

Esta remisión a la valoración discrecional de una autoridad administrativa suscita varias críticas. Al igual que en el caso anterior también contamos con términos jurídicos indeterminados como pueden ser “frente a las sedes” o “perturbación grave de la seguridad ciudadana”. Supone un riesgo de restricciones arbitrarias del derecho de reunión.

El Tribunal Constitucional en su STC 172/2020 avaló la constitucionalidad de este precepto siempre que se interprete de forma rigurosa, procediendo solo la sanción ante perturbaciones genuinamente graves que pongan en riesgo cierto el normal funcionamiento de la institución o la seguridad de personas, bienes, y nunca por la mera incomodidad política que pueda causar la protesta a los representantes públicos.

³⁹ Joan Ridao Martín, op. cit., pp. 204-205.

No obstante, persisten dudas doctrinales sobre si la técnica escogida, la de sanción administrativa, es la mas adecuada y respetuosa con el derecho de manifestación. Hubiera sido preferible que los espacios de respeto estuvieran delimitados, en vez de una prohibición tan ambigua, quedando reducido a una interpretación del responsable administrativo⁴⁰.

En relación con el artículo 36.2 LOPSC no puede pasar inadvertida la manifestación convocada bajo el lema “Rodea el Congreso”, celebrada el 25 de septiembre de 2012 en Madrid. Constituye uno de los precedentes más significativos a la hora de analizar los conflictos entre derechos fundamentales y la política de seguridad ciudadana, que mas adelante cristalizó en la ya conocida, y la cual está siendo objeto de estudio en este trabajo, LO 4/2015.

Esta concentración reunió a miles de personas en las inmediaciones del Congreso de los Diputados, fue convocada por colectivos ciudadanos en un momento de fuerte desafección política y descontento social con las medidas de austeridad impulsadas durante la crisis económica. Su objetivo era denunciar, simbólicamente, una desconexión entre los representantes políticos y la ciudadanía.

El desarrollo de la protesta, la repuesta policial y las detenciones que se produjeron generaron un intenso debate sobre los límites del derecho de reunión, la libertad de expresión y la actuación de las fuerzas de seguridad del Estado.

En el caso de “Rodea el Congreso”, las autoridades aludieron a la necesidad de proteger instituciones fundamentales del Estado para justificar una fuerte presencia policial, cortes de calles y controles preventivos, interpretando que la convocatoria suponía una amenaza al normal funcionamiento de la Cámara baja.

Diversos juristas y colectivos de derechos humanos denunciaron que las actuaciones llevadas a cabo esos días incurrieron en una interpretación restrictiva del derecho de reunión. Así lo expresaron organizaciones como Amnistía Internacional y el Defensor del Pueblo, que llamaron la atención sobre el uso desproporcionado de la fuerza, la disolución de la manifestación y las detenciones de manifestantes y periodistas, así como la identificación masiva de ciudadanos en virtud de simples sospechas. Como ya se ha explicado con

40 Joan Ridao Martín, op. cit., pp. 205- 210.

anterioridad se consideró que estas prácticas, en su conjunto, generaron un efecto disuasorio sobre el ejercicio de derechos fundamentales.

Lo que se observa es que protestas como la de “Rodea el Congreso” sirvieron como justificación política para una legislación que refuerza el control preventivo sobre el ejercicio de derechos fundamentales, especialmente en contextos de protesta. Esta protesta es un ejemplo paradigmático del tipo de conflictos constitucionales que emergen en contextos de protesta social.

La LOPSC, en lugar de resolver estos conflictos con mayores garantías, se ha percibido como un instrumento que legitima restricciones excesivas bajo el argumento de preservar la seguridad ciudadana, en detrimento de una concepción robusta del espacio público democrático.

3.3.2. Obtención y difusión de imágenes de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Otro de los aspectos mas polémicos de la LOPSC es la restricción impuesta a la obtención y difusión de imágenes de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones. La literalidad del artículo 36.23 LOPSC inicialmente aprobado sería:

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

Sin embargo, esa coletilla no disipó las fundadas dudas doctrinales sobre su constitucionalidad material. Suponía en la práctica instaurar una censura previa de informaciones visuales relativas a la actuación policial. La ley exigía una autorización administrativa previa para poder usar o difundir imágenes de agentes, lo cual supone someter el ejercicio de la libertad de información a un permiso gubernativo, justo el tipo de control que prohíbe el artículo 20.2CE: “El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa”.

Como expone Joan Ridao Martín, “la certeza para que el uso de unas determinadas imágenes no constituya una conducta infractora [...], radica en la obtención de una autorización previa”⁴¹.

El Tribunal Constitucional en la STC 172/2020 declaró la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “no autorizado” del artículo 36.23 LOPSC por contravenir la prohibición de censura previa del artículo 20.2 CE y la no inconstitucionalidad del resto del precepto siempre que se interprete en el sentido establecido en el FJ 7 C). La eliminación del requisito de autorización previa no significa que no subsista una posibilidad de sanción posterior a la difusión si realmente comportan un riesgo cierto y grave para la seguridad de los agentes, instalaciones o de operaciones policiales en curso. El TC estableció un criterio de riesgo o peligro concreto, cercano y grave, no hipotético como se desprendía de la redacción del precepto.

Además, declara que el apartado 23 no es inconstitucional siempre que se interprete en el sentido establecido en el FJ 2.c) de la STC 13/2021.

Tanto el TEDH como el TC han afirmado que ni la seguridad personal de los agentes ni el riesgo de represalias justifican restringir el derecho de información sobre una cuestión de interés general. Esto evidencia que el derecho a la propia imagen de un agente de la autoridad, protegido por el artículo 18.1 CE, debe ceder ante el derecho a la información veraz del artículo 20 CE cuando las fotografías o vídeos se toman en actos públicos o en la vía pública y revelan actuaciones de interés público. La Ley Orgánica 1/1982, de protección civil del honor, intimidad e imagen, admite en el artículo 8.2 a) la captación y difusión de imágenes de personas que ejerzan cargos públicos o funciones de notoriedad, cuando se hallen en lugares abiertos al público, sin necesidad de consentimiento⁴².

En definitiva, antes de la intervención del TC el artículo 36.23 LOPSC representaba un corsé jurídico a la labor informativa y a la transparencia en contextos de protesta social o actuaciones policiales. Al igual que se ha comentado anteriormente, no resulta difícil deducir que esta disposición quiso tener un propósito disuasorio; evitando la proliferación de videos de cargas policiales o intervenciones desproporcionadas difundidos por internet. De echo las imágenes de las cargas policiales del 1 de octubre del 2017 en Cataluña fueron pasto del debate público sobre la necesidad de controlar la difusión de vídeos policiales. Restringir la

41 Joan Ridao Martín, op. cit., p. 216.

42 Joan Ridao Martín, op. cit., pp. 211-212.

difusión de estas imágenes equivaldría a limitar la rendición de cuentas de las Fuerzas de Seguridad ante la ciudadanía.

3.3.3. Faltas de respeto a la autoridad.

Un último ámbito de fricción constitucional se halla en la sanción de las faltas de respeto a la autoridad o sus agentes. Esta conducta la califica la LOPSC como una falta leve, recogida en su artículo 37.4:

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

Esta fórmula replica casi literalmente el delito de respeto debido a la autoridad del artículo 556.2 del Código Penal: “Los que faltaren al respeto y consideración debida a la autoridad, en el ejercicio de sus funciones, serán castigados con la pena de multa de uno a tres meses”.

Lo que tenemos, entonces, sería un doble nivel punitivo, tanto penal como administrativo, para una misma conducta. Esta coexistencia plantea un serio problema de delimitación y seguridad jurídica debido a que la ley no ofrece criterios claros para discernir cuándo un insulto o exabrupto merece reproche penal, y cuándo queda degradado a mera infracción administrativa⁴³.

En principio, la distinción radica en la gravedad o intensidad de la falta de respeto, pero al no haber baremos objetivos, hay un amplio margen de subjetividad de la autoridad; contraviniendo la exigencia de taxatividad del ius puniendi, ya que el ciudadano difícilmente puede saber de antemano el alcance de la ilicitud de su conducta. Al ser tan difusa la frontera, crea un espacio punitivo tan discrecional que podría llegar a vulnerar la libertad de expresión.

En la práctica aplicativa de la LOPSC se observó una tendencia expansiva en la que muchos comportamientos que los jueces archivaban por no ser suficientemente graves para constituir delito de desacato terminaron perseguidos vía administrativa. Esta paradoja supone que como las sanciones pecuniarias de la LOPSC no están moduladas según la capacidad

43 Brasa Gayoso, Julio y Díaz Franchy, Raúl, “El régimen sancionador en la LOPSC: mecanismos de adaptación al proceso despenalizador”, en Dorado Sánchez, Antonio (coord.), *Una visión constitucional de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana*, A Coruña, COLEX, 2024, p. 232.

económica del infractor puedan resultar más gravosas que las penales, además de realizarse por medio de un proceso con menos garantías⁴⁴.

Durante la pandemia del COVID se produjeron casos en los que precisamente esto ocurría y que incluso sugería un uso alternativo del derecho administrativo sancionador para eludir las mayores garantías del proceso penal.

Esta práctica resulta preocupante, ya que difumina la línea entre delito y falta administrativa, pudiendo vulnerar el principio *non bis in ídem* y también el principio de proporcionalidad de las penas.

Por otra parte, la libertad de expresión del artículo 20.1.a) CE entra directamente en juego en estos supuestos de “faltas de respeto”.

El legislador lo que busca es proteger a los agentes para que puedan desempeñar sus funciones sin ser menoscabados públicamente; sin embargo, existe un estrecho margen entre protección de la autoridad y la censura de la crítica ciudadana. Las fuerzas del orden, como cualquier otro poder público en un estado democrático, deben tolerar un cierto grado de crítica e incluso insultos por parte de los ciudadanos, especialmente en situaciones de alta tensión, como son las protestas sociales, desalojos, etcétera.

El TC ha afirmado que la Constitución no ampara el insulto gratuito, pero también ha sostenido que en el ámbito del debate público las expresiones duras o molestas dirigidas a las autoridades pueden estar protegidas por la libertad de expresión cuando guarden relación con asuntos de interés general o con el desempeño de funciones públicas; así aparece recogido en varias sentencias como: SSTC 110/2000, 136/1999, entre otras.

La figura genérica de “falta de respeto” corre el peligro de penalizar expresiones legítimas de descontento. Por ejemplo, la interpelación a un policía diciéndole que su actuación es abusiva podría ser interpretado por el agente como una falta de respeto y dar lugar a una multa, coartando así la expresión espontánea de la protesta. La ambigüedad del tipo sancionador deja un amplio arbitrio al agente para decidir que es irrespetuoso y que no lo es, pudiendo caer en actuaciones arbitrarias o discriminatorias.

⁴⁴ *Ibidem*, op. cit., pp. 232-233.

Todo esto sugiere que, pese a que el artículo 37.4 LOPSC no fue declarado inconstitucional por el TC, tensiona los límites de la libertad de expresión, pudiendo producir un efecto disuasorio en la ciudadanía a la hora de criticar una actuación policial. La consigna “¡No nos callarán!” coreada en manifestaciones contra la Ley Mordaza apuntaba precisamente a este temor de que las sanciones por faltas de respeto pudieran suponer un medio para silenciar la voz crítica de la calle.

La constitucionalidad de este precepto solo puede sostenerse si se interpreta de forma muy restrictiva, reservándolo para supuestos verdaderamente graves de insultos o menosprecio que trasciendan de la mera queja o crítica protegida. De lo contrario, se corre el riesgo de proteger en exceso a la “autoridad” en detrimento del pluralismo y la libre manifestación de opiniones que caracterizan un Estado democrático.

4. CONCLUSIONES

Como conclusión que se extrae de este trabajo se entiende que la aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, se enmarca en un contexto sociopolítico complejo, marcado por la creciente movilización ciudadana, las exigencias de regeneración democrática y un clima de desconfianza hacia las instituciones.

La ley pretendía responder, según sus defensores, a la necesidad de actualizar el marco normativo de seguridad ciudadana frente a nuevas formas de protesta y conflicto social. Sin embargo, la manera en que esta ley ha sido diseñada, aplicada e interpretada ha suscitado importantes conflictos con el contenido esencial de varios derechos fundamentales, generando un debate profundo en el ámbito jurídico y político.

A lo largo de este trabajo se ha evidenciado cómo el articulado de la LOPSC pone en riesgo valores constitucionales clave, al desplazar el eje del sistema de garantías hacia una lógica mas preventiva, sancionadora y administrativa. Esto supone una alteración del equilibrio entre poder público y libertad ciudadana. El análisis crítico de diversos preceptos ha mostrado que la ley incurre en una extensión preocupante de las competencias de la autoridad administrativa en detrimento del principio de legalidad, control judicial efectivo y la protección del ciudadano frente al abuso de poder.

Uno de los aspectos mas controvertidos ha sido la posibilidad de que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado accedan a domicilios privados sin orden judicial, basándose en criterios de urgencia o en meras sospechas. Esta posibilidad fue corregida en parte por la STC 172/2020, que declaró inconstitucional e interpretó con severidad los márgenes de actuación policial en este ámbito, recordando que toda entrada en domicilio, salvo casos de flagrante delito, debe contar con autorización judicial. No obstante, el hecho de que la ley permita inicialmente tal margen de discrecionalidad refleja una concepción preocupante el equilibrio entre seguridad e intimidad.

Igualmente problemáticas son las sanciones administrativas previstas para las concentraciones o manifestaciones no comunicadas, aunque estas sean pacíficas. Este tipo de regulación genera un efecto inhibitorio evidente sobre el derecho de reunión y de expresión, derechos que, según reiterada jurisprudencia constitucional, tienen un valor preferente en el marco de un Estado democrático. Si el ejercicio de derechos fundamentales se convierte en objeto de sanción por defectos formales, como la falta de comunicación previa, sin tener su carácter pacífico y la ausencia de riesgo real para el orden público, se desnaturaliza el sentido mismo de los derechos y se transforma el espacio público en un lugar condicionado por el control previo del Estado.

Otra cuestión que ha generado gran preocupación en la doctrina ha sido la sanción por el uso de imágenes de las fuerzas de seguridad. Aunque la protección de la intimidad de los agentes sea legítima, el artículo 36.23 de la LOPSC se redactó de forma tan ambigua que deja espacios para la sanción de ciudadanos y periodistas que graben o difundan imágenes sin autorización. Esta ambigüedad, supone una percepción de opacidad del poder público, contraria a los principios de transparencia, rendición de cuentas y control democrático de la actuación policial.

Del mismo modo, las retenciones policiales con fines de identificación, especialmente cuando no existen indicios de conducta delictiva, vulneran el principio de proporcionalidad y pueden traducirse en prácticas arbitrarias, discriminatorias o estigmatizantes. En lugar de proteger derechos, el uso excesivo de estas herramientas administrativas erosiona la confianza ciudadana en las instituciones, y banaliza el uso de medidas que deberían reservarse para situaciones excepcionales.

Como se ha argumentado a lo largo del trabajo, la LOPSC ha sido concebida y aplicada bajo una lógica de “control preventivo”, que responde más a una visión securitaria que garantista.

Esto se traduce en la expansión del poder sancionador de la Administración sin el correspondiente refuerzo de los mecanismos de control y protección de derechos. Si bien el orden público es un bien constitucional protegido, no puede convertirse en pretexto para vaciar de contenido otros derechos fundamentales. La seguridad no debe imponerse a costa de la libertad, si no que debe alcanzarse dentro del marco que esta impone.

Para tener una visión más amplia sobre el tema que estamos tratando podemos fijarnos en las diferentes regulaciones de estos ámbitos en nuestros países del entorno. No está de más dado que son, al igual que España Estados democrático y de Derecho.

Por ejemplo, en Francia, la seguridad pública está regulada en un marco legal descentralizado, dónde las competencias están distribuidas entre el Estado central y las diferentes administraciones territoriales. Aunque existen normas restrictivas, el ordenamiento francés establece garantías judiciales más robustas frente a las actuaciones de la policía.

En Alemania, el marco normativo sobre seguridad se articula a nivel de los estados federales, pero siempre bajo el paraguas de una ley de carácter general, que otorga una protección especialmente intensa a los derechos fundamentales. La policía alemana posee amplias facultades preventivas, pero estas están sometidas a mecanismos rigurosos de control judicial y parlamentario, incluyendo órganos específicos de supervisión policial. A diferencia de la LOPSC, las sanciones administrativas por protestas no comunicadas no tienen un carácter disuasorio tan marcado, y el principio de proporcionalidad se aplica de manera más estricta en la práctica.

Por su parte, en Italia, la seguridad ciudadana se encuentra regulada en un texto único de 1931, aunque con múltiples reformas posteriores. Si bien su origen es autoritario, en la actualidad ha sido adaptado al marco constitucional y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano, que ha limitado la capacidad del poder ejecutivo para restringir derechos fundamentales in previa intervención judicial. La legislación italiana prevé la intervención del juez en supuestos de entrada en domicilio o retención administrativa, a diferencia del modelo español que contiene supuestos de retención o intervención policiales que se pueden llevar a cabo sin control judicial previo.

En el caso de Reino Unido, lo mas impactante es que no existen sanciones administrativas como las previstas en la LOPSC, si no que toda limitación de derechos requiere autorización judicial o se regula mediante leyes específicas con mecanismos de recurso y revisión efectivos

Por tanto, la principal diferencia entre la LOPSC española y los sistemas del entorno europeo radica en el grado de intervención administrativo sin control judicial que permite a la norma española una aplicación extensiva y, en ocasiones, arbitraria; mientras, en países del entorno, las medidas restrictivas se acompañan de controles más estrictos y de una delimitación legal más clara.

Por todo lo anterior, resulta imprescindible repensar el contenido y diseño de la Ley Orgánica 4/2015. No se trata de eliminar instrumentos necesarios para proteger a la ciudadanía, sino de asegurar que estos se ejercen de forma proporcional, legal y respetuosa con los principios constitucionales. Una democracia sólida no teme la protesta ni la crítica; al contrario, las garantiza. Solo desde ese reconocimiento es posible avanzar hacia un modelo de seguridad que sea verdaderamente compatible con los valores del Estado social y democrático de Derecho.

Por ello una vez resaltadas las debilidades constitucionales que resultan de esta ley, este trabajo propone una serie de reformas que permitirían mejorar el encaje de la LOPSC en el marco de derechos y libertades reconocidos por la Constitución Española de 1978. Dichas reformas no pretenden vaciar de eficacia el ordenamiento en materia de seguridad, sino equilibrar sus principios rectores en favor de una protección más garantista y menos invasiva de los derechos fundamentales.

Entre las propuestas se encuentra:

- Revisión del régimen sancionador para manifestaciones no comunicadas.

Se propone eliminar del artículo 36 LOPSC la consideración como infracción grave de la participación en reuniones o manifestaciones no comunicadas, siempre que estas se desarrollen de manera pacífica y no perturben gravemente el orden público. El hecho de no haber comunicado formalmente una manifestación no debería ser causa automática de sanción si no existe riesgo real para personas o bienes. Esta reforma se alinea con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional, que han sostenido que las formalidades no pueden convertirse en obstáculos desproporcionados para el ejercicio del derecho de reunión.

- Supresión o reforma del artículo 36.23 sobre grabación de agentes.

La literalidad del artículo actualmente permite sancionar la captación o difusión de imágenes de policías cuando pueda generar un riesgo para ellos o sus familias, esta ambigüedad deriva en una limitación desproporcionada del derecho a la información. Si es cierto que tras la pronunciación del TC al respecto de este artículo, en la STC 172/2020, de 19 de noviembre, se ha establecido el sentido de la interpretación de la conducta que es sancionable, apareciendo recogido en el FJ 7 C). Reformando la redacción del artículo, estableciendo claramente cuales serían esas amenazas de forma que sean reales, concretas y evaluable judicialmente, proporcionaría una mayor garantía a la tutela de los derechos fundamentales que ahora se ven afectados. Así también, garantiza el control ciudadano sobre la actuación de los cuerpos de seguridad y protegería el ejercicio profesional del periodismo.

- Revisión del régimen de identificación y retenciones

Debe modificarse el marco legal que permite la retención de personas para su identificación en dependencias policiales. Uno de los aspectos mas controvertidos es la escasez de garantías que ofrece este procedimiento. Así pues, desde mi punto de vista no estaría de más establecer la obligación de que toda actuación de este tipo sea registrada, motivada por escrito y sometida a un control judicial posterior si se exceden ciertos límites temporales o si se repite sistemáticamente. Además, debería garantizarse el acceso inmediato a la asistencia letrada si la persona lo solicita. Todas estas reformas las entiendo necesarias dado que considero que supone una verdadera detención.

- Refuerzo de las garantías en la entrada en domicilios.

Aunque la STC 172/2020 ha corregido la doctrina previa en este aspecto, es fundamental que la ley recoja expresamente que toda entrada en domicilio sin orden judicial debe estar justificada en la existencia de un delito flagrante o en una situación de peligro grave e inminente, claramente definida. De esta forma se refuerza el principio de inviolabilidad del domicilio del artículo 18.2 CE y se impide el uso abusivo de excepciones que permitan la intrusión policial sin garantías.

- Control judicial de las sanciones más graves.

Para garantizar el principio de tutela judicial efectiva, lo que se debe hacer desde mi punto de vista es que las infracciones graves y muy graves previstas en la LOPSC no puedan ser resueltas únicamente por la vía administrativa. Debe garantizarse que el afectado pueda acudir de forma efectiva y ágil a la jurisdicción contencioso-administrativa, con mecanismos que aseguren la suspensión cautelar de la sanción mientras se resuelve el recurso, especialmente cuando esta afecta al ejercicio de derechos fundamentales.

- Revisión general del lenguaje legal y los márgenes de discrecionalidad.

La ley contiene numerosos términos jurídicos indeterminados que permiten una interpretación amplia y, por tanto, una aplicación desigual. Por ello es recomendable una revisión técnica del texto legal para reducir ambigüedades, acotar los márgenes de actuación administrativa y ofrecer mayor seguridad jurídica a la ciudadanía.

Considero que estas reformas, lejos de debilitar la capacidad del Estado para garantizar la seguridad, la refuerzan desde una base más sólida: el respeto al Estado de Derecho.

Una ley que aspire a proteger la convivencia debe partir del reconocimiento de los derechos ciudadanos, no de su restricción preventiva. Solo así puede afirmarse que la seguridad ciudadana está al servicio de la democracia, y no al margen de ella.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Dorado Sánchez, A. “Una visión constitucional de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana”. Editorial Colex, 2024.
- Coord: Benito Aláez Corral. “Conflicto de derechos fundamentales en el espacio público”. Editorial MARCIAL PONS. 2017
- Coordrs: Paloma Biglino Campos, Juan María Bilbao Ubillos, Fernando Rey Martínez, Francisco Javier Matia Portilla y José Miguel Vidal Zapatero, “Lecciones de Derecho Constitucional II”. Editorial ARANZADI, 2022, 3ªed.

REVISTAS

- La Spina. E. “Una relectura crítica desde las funciones del Derecho: Ley Orgánica 4/2015 sobre protección de la seguridad ciudadana”, en *Anales de Derecho*, 2016 núm.34 (2), Universidad de Murcia.
- Miguel Casino Rubio, “La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana y los Ayuntamientos”, en *Anuario de Derecho Municipal*, 2015, núm. 9
- Juan María Bilbao Ubillos, “La llamada Ley Mordaza: La Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2015, núm. 36.
- Catoira, A. A. “El Tribunal Constitucional avala la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (“ley mordaza”): Comentario de la STC 172/2020, de 19 de noviembre”, en *LEGAL – Revista del Parlamento Vasco*, 2021, núm. 2.
- Rivero Ortega, R. “La nueva Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana: ¿Estado de prevención o Derecho administrativo del enemigo?”, en *Ars Iuris Salmanticensis*, 2015, vol. 3
- Martín Ríos, P. “El derecho a la libertad personal frente a la “retención” policial con fines de identificación”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2018, núm. 112.

- Ridaio Martín, J. “Las actuales limitaciones sobre la participación política y la libertad de información en el espacio público en España. Una lectura constitucional de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, 2016, núm. 107.

WEBGRAFÍA

- <https://revistas.um.es/analesderecho>
- <https://doi.org/10.47984/legal.2021.005>
- [Buscar Autores de Universidad Valladolid en Dialnet](#)
- [Notas de prensa - Congreso de los Diputados](#)
- [Sistema HJ - Buscador de jurisprudencia constitucional](#)
- [La llamada Ley Mordaza: la ley orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana | Teoría y Realidad Constitucional](#)
- <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.112.03>

JURISPRUDENCIA

- STC 341/1993, de 18 de noviembre
- STC 172/2020, de 19 de noviembre
- STC 13/2021, de 28 de enero
- STC 184/2016, de 3 de noviembre

- STC 10/2023, de 23 de febrero
- STC 58/2017, de 11 de mayo
- STC 136/1999, de 20 de julio
- STC 110/2000, de 5 de mayo

LEGISLACIÓN

- LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.
- LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana
- Constitución Española
- LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión
- LO 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen
- LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal