



FACULTAD DE DERECHO

Los desafíos constitucionales de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana

Autor: Álvaro Ruiz Segurado

5º E5

Derecho Constitucional

Tutora: María Isabel Álvarez Vélez

Madrid

Abril, 2021

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I. CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD	4
1. LAS DISTINTAS NOCIONES CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD	4
2. LA DISTINCIÓN ENTRE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA	7
3. EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA	10
CAPÍTULO II. NECESIDAD DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	13
4. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SU REGULACIÓN HISTÓRICA	13
5. LA RENOVACIÓN INTRODUCIDA POR LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	16
CAPÍTULO III. PROBLEMAS CONSTITUCIONALES DE LA LEY 4/2015 DE SEGURIDAD CIUDADANA.....	21
6. LA OPOSICIÓN INICIAL A LA LEY ORGÁNICA 4/2015 DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	21
7. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY ORGÁNICA 4/2015 DE SEGURIDAD CIUDADANA	23
7.1. Los registros corporales externos.....	24
7.2. La limitación del ejercicio de los derechos de reunión y manifestación ...	25
7.3. El uso no autorizado de imágenes o datos de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	27
7.4. La devolución de inmigrantes en Ceuta y Melilla	29
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LOPSC	31
8. EL TRATAMIENTO A LA SEGURIDAD CIUDADANA DADO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA STC 172/2020	31
9. LOS PRECEPTOS ALEGADOS POR LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD	33
9.1. Los registros corporales externos.....	33
9.2. La limitación del ejercicio de los derechos de reunión y manifestación ...	35
9.3. El uso no autorizado de imágenes y datos de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	40
9.4. La devolución de inmigrantes en Ceuta y Melilla	41
CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	47

INTRODUCCIÓN

La aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de Seguridad Ciudadana (en adelante, LOPSC) en 2015 no vino exenta de polémica y rechazo tanto político como social. De acuerdo con una encuesta de Metroscopia de los días 1 y 2 de julio de 2015 el 63% de los encuestados consideraba que la Ley no debería entrar en vigor¹. Debe recordarse que, desde 2011, el número de protestas y manifestaciones en España había aumentado como consecuencia del movimiento *15-M*. Con o sin relación con este hecho, en el año 2013 se estudió desde el Ministerio del Interior la tramitación de la Ley que aquí se analiza, a través de la cual se entraba a regular, entre otros aspectos, las potestades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en relación con los derechos de reunión y manifestación y nuevos límites al ejercicio de estos.

De este modo, el presente estudio tiene por objeto hacer un análisis de la nueva regulación de la seguridad ciudadana y del conflicto que podría darse con el Título Primero de nuestro texto constitucional, así como de la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma por el Tribunal Constitucional.

Con el fin de conocer el verdadero contenido de la LOPSC, se procederá a hacer un análisis del concepto de seguridad ciudadana. Para ello, se delimitará a través de la determinación del concepto mismo de seguridad y de sus distintas formas junto con su relación y distinción de la seguridad pública, con la que se encuentra especialmente relacionada. Habiendo ya establecido este marco teórico, se continuará con un análisis de la regulación histórica en España de la seguridad ciudadana y de la necesidad de la renovación de esta en 2015. Posteriormente se entrará a estudiar los conflictos que la misma plantea con el ejercicio de los derechos fundamentales a través de la opinión de distintas organizaciones de derechos humanos, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma y un análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional.

Será relevante para los objetivos del presente estudio analizar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las obras doctrinales que analizan la Carta Magna,

¹ El País (2015). *Opinión sobre la Ley Mordaza*. Disponible en https://elpais.com/elpais/2015/07/05/media/1436118660_118656.html, última vez consultado el 16 de abril de 2021.

especialmente en relación con la construcción teórica del bien jurídico que la Ley Orgánica busca proteger. Del mismo modo, los conflictos de derechos que la LOPSC puede suscitar junto con la resolución de estos por el Tribunal Constitucional serán comentados a través de estudios de la propia Ley Orgánica. Todo ello con el objetivo final de contar con un conocimiento suficiente de los bienes jurídicos y derechos que deben ponderarse para poder analizar en profundidad la ponderación de derechos realizada por el Tribunal Constitucional.

CAPÍTULO I. CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD

1. LAS DISTINTAS NOCIONES CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD

La seguridad, como bien jurídico, reviste de una gran importancia para el orden constitucional español. Ello queda ejemplificado, en primer lugar, por el hecho de que en el propio Preámbulo de nuestro texto constituyente se recoge el valor de la seguridad como uno de los que lleva a la Nación española a aprobar y a ratificar la Constitución. Esta voluntad se consagra en la primera frase de la Carta Magna, que afirma que: *“la Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía [...]”*. Así, se establece la seguridad como uno de los tres valores fundamentales sobre los cuales se asienta el texto, junto con la justicia y la libertad. De hecho, la inclusión de tal precepto incardina la razón de ser del Estado, que es *“apaciguar la convivencia interindividual suprimiendo el miedo por la seguridad y fortaleciendo el goce y el uso de libertades y derechos”*². Por ello, de acuerdo con la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, el valor de la seguridad no radica únicamente en la salvaguarda de esta para los ciudadanos, sino que se constituye como un pilar legitimador del propio sistema constitucional.

Sin embargo, la Constitución emplea el término seguridad en una amplia variedad de sentidos, debiendo ser concretado el alcance conceptual de cada uno de ellos. Resulta lógico pensar que la seguridad no puede ni debe interpretarse de análoga manera cuando el texto constitucional la emplea para referirse a la seguridad jurídica, en el artículo 9.3, o al aludir a la seguridad ciudadana en el artículo 104.1. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, aclarando que *“la Constitución utiliza la palabra «seguridad» con la misma acepción medular, pero con distintos matices según el adjetivo que le sirva de pareja”*³. Consecuentemente, el Alto Tribunal ha debido perfilar el concreto carácter que adquiere la seguridad, según el contexto y el sustantivo que lo acompañe en el texto constitucional.

La Constitución recoge, en primer lugar, en el artículo 9.3 el principio de seguridad jurídica como uno de los valores que pretende garantizar. Así, debido a su

² Tomás y Valiente, F. (2018). *Constitución*. En Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E., *Comentarios a la Constitución Española, Tomo I*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Primera Edición, p. 46.

³ STC núm. 325/1994, de 12 de diciembre de 1994, FJ 2. BOE núm. 15, de 18 de enero de 1995.

localización en el título primero, la seguridad jurídica no debe interpretarse como un derecho que pueda ser invocado por los ciudadanos sino como un principio general del Derecho. Consecuentemente, el Tribunal Constitucional ha aclarado que se configura como un precepto que, al establecerse en esta norma, debe informar al resto del ordenamiento jurídico⁴ y vincular la actuación de los individuos y los poderes públicos⁵. La seguridad jurídica ha quedado definida como *“la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los Tribunales”*⁶. De este modo, este principio constituye la salvaguarda de la previsibilidad jurídica, debiendo tenerse la certeza o la posibilidad de tenerla acerca del Derecho, tanto en relación con el contenido de las normas como en su forma de aplicación, pudiéndose prever, en consecuencia, de manera diáfana los efectos que genera.

En suma, el binomio formado por la libertad y la seguridad no fue olvidado por los “padres de la Constitución” al recogerlo en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero. Concretamente, el apartado primero del artículo 17 reconoce el derecho de toda persona a la seguridad y a la libertad, otorgándole con ello la máxima protección constitucional que no es otra que la que se refleja en el artículo 53. El Tribunal Constitucional concretó el alcance de este derecho, definiendo la seguridad que pretende salvaguardar como seguridad física⁷ o personal⁸. De forma más concreta el Tribunal aclaró que, *“la seguridad aludida en ese pasaje constitucional comporta o implica la ausencia de perturbaciones procedentes de medidas tales como la detención u otras similares que, adoptadas arbitraria o ilegalmente, restringen o amenazan la libertad de toda persona de organizar en cualquier momento y lugar, dentro del territorio nacional, su vida individual y social con arreglo a sus propias opciones y convicciones”*⁹. Por tanto, el alcance conceptual que conlleva el artículo 17 es de carácter meramente individual y restringido a la salvaguarda de la adopción de medidas restrictivas de la libertad del individuo, manifestándose, a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la especial vinculación que forma dicho binomio. Es más, el derecho regulado en el artículo

⁴ STC núm. 4/1981, de 2 de febrero de 1981, FJ 1.B. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981.

⁵ STC núm. 48/2003, de 12 de marzo de 2003, FJ 7. BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2003.

⁶ STC núm. 234/2012, de 13 de diciembre de 2012, FJ 8. BOE núm. 10, de 11 de enero de 2013.

⁷ STC núm. 99/1985, de 30 de septiembre de 1985, FJ 2. BOE núm. 265, de 5 de noviembre de 1985.

⁸ STC núm. 15/1986, de 31 de enero de 1986, FJ 2. BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1986.

⁹ *Ibidem*.

17 podría definirse como “*el derecho a la seguridad en la libertad*” concretado en su legalidad y en la imposición de medidas restrictivas conforme a la autoridad judicial o la posibilidad de su revisión¹⁰. Además, reviste una especial trascendencia por cuanto el apartado primero del artículo recoge un ámbito personal que debe mantenerse inmune frente a la actuación de otros ciudadanos y, más especialmente, frente a los poderes del Estado¹¹.

Por otra parte, el artículo 104 de la Constitución Española recoge el deber constitucional de las Fuerzas, constituidas por el Cuerpo Nacional de Policía y el Cuerpo de la Guardia Civil¹², y Cuerpos de Seguridad del Estado de “*proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*”. De igual manera, se recoge en el artículo 149.1.29ª. la competencia exclusiva del Estado sobre la seguridad pública. El Alto Tribunal aclara que este la seguridad ciudadana se puede considerar heredero del concepto de “orden público”, utilizado de forma preconstitucional y que “*era concebido como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos*”¹³. Sin embargo, resulta necesario preguntarse el porqué del cambio de denominación de este concepto, habiéndose optado por la inclusión del término de seguridad ciudadana, evitando el de orden público, en la redacción del texto constitucional como una de las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Ello se debe al concreto uso que se dio durante el anterior régimen a la noción de orden público. Así, este fue utilizado durante el régimen franquista como cláusula limitativa de derechos. La amplitud que la Ley 59/1959 de Orden Público había otorgado en relación con los actos contrarios al orden público, así como la arbitrariedad de estos, hacían de este concepto un instrumento de represión para los ciudadanos españoles ya que, si la cláusula de orden público es empleada como un límite para el ejercicio de los

¹⁰ Lascuraín Sánchez, J.A. (2018). *Artículo 17.1, El derecho a la libertad*. En Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E., *Comentarios a la Constitución Española, Tomo I*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Primera Edición, p. 452.

¹¹ Alzaga Villaamil, O. (2016). *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Madrid: Marcial Pons. Segunda Edición, p. 199.

¹² Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Preámbulo III. BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1986.

¹³ STC núm. 325/1994, de 12 de diciembre de 1994, *op. cit.* FJ 2.

derechos, la mayor amplitud de aquella suponía una reducción de estos¹⁴. De hecho, a la hora de categorizar los actos contrarios al orden público, y por tanto punibles, la Ley 59/1959 establecía una cláusula de cierre abierta como era *“los que de cualquier otro modo no previsto en los párrafos anteriores faltaren a lo dispuesto en la presente ley o alteraren la paz pública o la convivencia social”*¹⁵. Sin ninguna otra limitación, esta previsión permitía un ejercicio absolutamente arbitrario de las potestades sancionadoras por parte de las autoridades, ya que *“todo, prácticamente, podría, de quererse, ser considerado como infracción del orden público”*¹⁶. Por todo ello, para los configuradores del texto constitucional *“se prefería no constitucionalizar el concepto de orden público al lado de las fuerzas de policía”* debido a que, como se ha explicado, *“el concepto de orden público estaba en España plagado de adherencias y connotaciones muy marcadas que hacían poco aconsejable su recepción constitucional, al menos al hilo de la regulación de las fuerzas de policía”*¹⁷.

Pese a que el Tribunal Constitucional empezara utilizando, los conceptos de seguridad pública y ciudadana de manera indiferenciada y *“como equivalente a la tranquilidad en la calle”*¹⁸, en decisiones posteriores han aclarado e identificado el alcance de cada uno de ellos, distinguiendo su carácter diferenciado. Por ende, es preciso que distingamos, en este punto, las connotaciones que entrañan cada uno de estos términos.

2. LA DISTINCIÓN ENTRE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

El concepto de seguridad pública a la que se refiere el artículo 149.1.29ª ha sido definida por el Tribunal Constitucional como *“la actividad, dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas”*¹⁹.

¹⁴ Martín-Retortillo Baquer, L. (1975). *La cláusula de orden público como límite impreciso y creciente al ejercicio de los derechos*. Madrid: Civitas, pp. 51, 54.

¹⁵ Ley 59/1959, de Orden Público, art. 2.i. BOE núm. 182, de 31 de julio de 1959.

¹⁶ Martín-Retortillo Baquer, L., *op. cit.* p. 52.

¹⁷ Barcelona Llop, J. (2018). *“Artículo 104”*. En Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E., *Comentarios a la Constitución Española, Tomo II*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Primera Edición, p. 476.

¹⁸ STC núm. 325/1994, de 12 de diciembre de 1994, *op. cit.* FJ 2.

¹⁹ STC núm. 33/1982, de 8 de junio de 1982, FJ 3. BOE núm. 153, de 28 de junio de 1982.

Sin embargo, y como se pormenorizará más adelante, también se ha delimitado este último concepto estableciendo que *“no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública», pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública”*²⁰. En consecuencia, esta aclaración delimita tanto el ámbito competencial del Estado frente a las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 149, como la capacidad de justificar la actividad legislativa y su implementación por el Estado sobre la base de la seguridad pública.

Por otro lado, el texto constitucional especifica dentro del artículo 104.1 la seguridad ciudadana como una de las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Así lo aclara el Alto Tribunal que afirma que, dentro de las distintas actividades encaminadas al mantenimiento de la seguridad pública, *“se encuentran las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a que se refiere el art. 104 de la C.E.”*²¹. Por tanto, cabe concluirse que la especificidad escogida por los padres constituyentes responde a su idea de separar la identidad de estos conceptos y de constituir la seguridad ciudadana como una función de los cuerpos policiales, al ser una de las facetas de la actuación del Estado orientada al mantenimiento de la seguridad pública²². De este modo, se asume que toda acción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuyo fin descansa en la defensa de personas y bienes y el mantenimiento del orden se encuentra encuadrada en la seguridad pública, pero el ámbito material de ésta no se agota con dichas actuaciones. De hecho, de acuerdo con Aguado i Cudolà, la seguridad pública comprendería además de la seguridad ciudadana, las competencias estatales en relación con la protección civil y el mantenimiento de la paz pública²³.

²⁰ STC núm. 59/1985, de 6 de mayo de 1985, FJ 2. BOE núm. 134, de 5 de junio de 1985.

²¹ STC núm. 33/1982, de 8 de junio de 2000, *op. cit.* FJ 3.

²² Fernández Fernández, A. (2015). *Orden Público y Seguridad Ciudadana, Modificaciones Normativas*. Revista de Derecho UNED, n. 17, pp. 287-318, p. 298. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/16272/14019>, última vez consultado el 26 de febrero de 2021.

²³ Aguado i Cudolà, V. (2018). *Artículo 149.1.29ª, Las Competencias en Materia de Seguridad Pública*. En Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E., *Comentarios a la Constitución Española, Tomo II*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Primera Edición, p. 1458.

Asimismo, siguiendo la propia redacción del texto constituyente en relación con ambos términos, se encuentra otra de las principales diferencias entre seguridad pública y seguridad ciudadana, que se establece en función de los diferentes sujetos a los cuales, constitucionalmente, se encomienda la misión de velar por su mantenimiento. De esta manera y en primer lugar, el artículo 149 reserva la competencia sobre la seguridad pública al Estado *“sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos”*, cuestión que se delimitará más adelante. En consecuencia, se prevé la intervención del conjunto de los poderes en el ámbito estatal, esto es, ejecutivo, legislativo y judicial.

Por otro lado, el artículo 104 encarga directamente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el deber de garantizar la seguridad ciudadana, bajo la dirección del Gobierno (de la Nación). De ello puede inferirse que, de cara al mantenimiento de la seguridad ciudadana, se encuentra un actor mediato, el Gobierno, y otro inmediato, los cuerpos policiales.

Por último y como elemento diferenciador esencial, ha de distinguirse cuales son los sujetos a los que cada uno de estos conceptos amparan. Así, el concepto de seguridad pública del artículo 149 se erige como un bien constitucionalmente protegido de carácter social, y por ende difuso, en tanto en cuanto se proclama necesario para toda la sociedad en su conjunto²⁴. Sin embargo, el concepto de seguridad ciudadana tiene un distinto sujeto pasivo, siendo éste el ciudadano, concepto utilizado por la Constitución con una multiplicidad de intenciones pero que, a este respecto, debe ser entendido como *“las personas privadas en su condición de participantes en los asuntos públicos, es decir, en la vida de la comunidad”*²⁵. Por tanto, la seguridad ciudadana tiene por objeto la imposición de *“medidas de prevención, protección, garantía y reparación”* de las distintas formas de participación que tiene a su disposición el ciudadano dentro del orden constitucional y que deben ser amparadas y protegidas a través de la acción del Gobierno y de su ejecución por los cuerpos policiales²⁶.

²⁴ Remotti Carbonell, J. C., & Freixes Sanjuán, T. (1995). *La configuración constitucional de la seguridad ciudadana*. Revista de estudios políticos, n. 87, pp. 141-162, pp. 150-151. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27316>, última vez consultado el 21 de marzo de 2021.

²⁵ *Ibidem*, p. 156.

²⁶ Fernández Fernández, A., *op. cit.* p. 302.

Aun con este desglose conceptual de la seguridad ciudadana como bien constitucionalmente protegido, hay autores que no definen dicho término empleando este enfoque participativo, si no que ponen su foco en el pacífico desenvolvimiento de los ciudadanos en sociedad. De hecho, la seguridad ciudadana se define en los Comentarios a la Constitución de 2018 como *“un concepto cuyo significado está muy próximo a la idea de tranquilidad en las calles o, si se quiere, a la ausencia de perturbaciones materiales que incomoden o dificulten el discurrir ordinario de la vida de la gente”*²⁷. Esta falta de acuerdo doctrinal tiene su base en la falta de una definición concreta de este término por el Tribunal Constitucional, como se verá más adelante, más allá del entendimiento de la seguridad ciudadana como la esfera de la seguridad pública encargada y destinada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

3. EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Como se ha enunciado anteriormente, el artículo 149.1.29ª de la Constitución otorga competencia exclusiva al Estado sobre la seguridad pública admitiendo la posible creación por las Comunidades Autónomas de sus propios cuerpos policiales y, por consecuencia, al incluirse dentro de aquélla la seguridad ciudadana, también se le atribuye ésta. Así, *“su regulación en un artículo de la Constitución que afecta a la distribución competencial, tanto funcional como material, entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, origina que se tengan que realizar una serie de precisiones en torno a la titularidad de este bien jurídico”*²⁸. Por ello, es necesaria la delimitación de esta competencia dada su posible conexión con una multiplicidad de materias competencia de los ámbitos autonómicos o locales. De esta manera lo establece la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que reconoce que *“la seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones, con el rigor y precisión admisibles en otras materias”* debido a que *“las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro”*²⁹. De hecho, la mayor parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre seguridad pública tiene su base en los

²⁷ Barcelona Llop, J., *op. cit.* p. 477.

²⁸ Remotti Carbonell, J. C., & Freixes Sanjuán, T., *op. cit.* p. 150.

²⁹ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, *op. cit.* Preámbulo I..

conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, donde el Tribunal ha ido delimitando este concepto y lo que debe entenderse por el mismo.

En este sentido, se ha explicado anteriormente cómo el Tribunal Constitucional ha aclarado que no toda medida destinada al aseguramiento o el mantenimiento de la seguridad de bienes y personas puede ser encuadrada dentro del ámbito competencial de la seguridad pública³⁰. De hecho, el propio Tribunal ha enmarcado el ámbito propio de la seguridad pública de la que es competente el Estado como *“todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública”*³¹. De este modo se clarifica que el principal criterio para determinar la competencia de las Comunidades Autónomas sobre aquellas materias que, aun teniendo conexión o implicación para con la seguridad pública, se sitúa en el carácter del potencial riesgo.

Este riesgo ha sido interpretado de dos formas distintas por el Tribunal Constitucional, destacando que ciertas materias deben ser competencia exclusiva del Estado por el carácter del riesgo que implican y otras en las que debe analizarse el alcance de la competencia estatal en función de las concretas medidas que se pretendan regular.

Respecto de la primera categoría, se encuentran materias como la seguridad nacional que se encuentra completamente subsumida en la atribución competencial del artículo 149.1.29ª debido a la estrecha vinculación de este concepto con la defensa y la seguridad pública *“hasta el punto de identificarse sus fines y objetivos y los bienes jurídicos protegidos en la forma indicada”*³². Lo mismo ocurre con el reparto competencial en materia de ciberseguridad ya que el Tribunal Constitucional argumentó que la especial vinculación de la seguridad informática con la defensa y la seguridad nacional hace esta materia competencia exclusiva del Estado en aquellos aspectos en los que tal relación sea predominante³³. Este mismo título competencial se estableció respecto de los sistemas de videovigilancia, en el recurso de inconstitucionalidad contra

³⁰ STC núm. 59/1985, de 6 de mayo de 1985, *op. cit.* FJ 2.

³¹ STC núm. 148/2000, de 1 de junio de 2000, FJ 10. BOE núm. 156, de 30 de junio de 2000.

³² STC núm. 184/2016, de 3 de noviembre de 2016, FJ 3. BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2016.

³³ STC núm. 142/2018, de 20 de diciembre de 2018, FJ 5. BOE núm. 22, de 25 de enero de 2019.

el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2010, siendo el Tribunal Constitucional más ambiguo en cuanto a los motivos ya que argumentó la competencia estatal en la *“relevancia para garantizar la protección de personas y bienes, por lo que su regulación se incardina en la competencia estatal en materia de seguridad pública”*³⁴. En este último caso, el Tribunal Constitucional no sigue su anterior doctrina puesto que no aclara los motivos por los que esta normativa debe separarse de otras para la protección de bienes y personas (STC 59/1985) y no se identifica el especial riesgo que pueda incardinar esta materia (STC 148/2000). Así, la distinción que el Tribunal Constitucional hace con estas sentencias, respecto de la competencia atribuida en virtud del artículo 140.1.29ª, se concreta en la vinculación de las materias con asuntos que exigen una actuación estatal dada su especial relación con ámbitos como la defensa o la seguridad nacional.

Por otro lado, es en relación con la segunda categoría de materias competenciales anteriormente mencionadas, donde el Tribunal Constitucional ha distinguido en el alcance de las medidas a regular más que en el ámbito de la propia normativa. Así ha sucedido con los conflictos entre seguridad pública y salud, en los que el Tribunal Constitucional aclaró que las medidas competencia del Estado deben estar marcadas *“por razones de necesidad y urgencia”* y *“que se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes para la acción sanitaria o ayuden y complementen a la actividad de éstas”*³⁵. De manera análoga sucede con la competencia en relación con los espectáculos públicos en el cual la atribución competencial estatal se declara por *“la posible existencia de contingencias o <situaciones extraordinarias>”* entendiéndose que *“no ha de ser sinónimo de excepcionalidad, [...] precisamente, por el hecho de que la potencial alteración del orden ciudadano puede manifestarse con habitualidad”*³⁶. A través de estos ejemplos se llega a la conclusión de que ciertas materias exigen un análisis más detallado del ámbito competencial al que puedan afectar, realizándose la atribución de la competencia en favor del Estado en atención al nivel de la necesidad o intensidad de la posible amenaza para la seguridad de las personas y los bienes que la seguridad pública comprende.

³⁴ STC núm. 31/2010, de 28 de junio de 2010, FJ 109. BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010.

³⁵ STC núm. 33/1982, de 8 de junio de 1982, *op. cit.* FJ 3.

³⁶ STC núm. 148/2000, de 1 de junio de 2000, *op. cit.* FJ 10.

CAPÍTULO II. NECESIDAD DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

4. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SU REGULACIÓN HISTÓRICA

El primer texto legal postconstitucional en cuyo fundamento se encuentra la intención de defender la seguridad ciudadana data del año 1979 con el Real Decreto 3/1979, de 26 de enero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Esta norma vino a derogar el Decreto-Ley 10/1975, de 26 de agosto, sobre prevención del terrorismo aprobado como reacción a la aparición de los atentados terrorista en España durante los años 60 y 70. Así, esta norma pretendía *“armonizar la eficacia de la prevención y enjuiciamiento de las actividades terroristas, con la mínima perturbación de las garantías que corresponden a los ciudadanos”*³⁷.

A través del Real Decreto 3/1979 se vislumbra la temprana intención tendente a la identificación conceptual entre el novedoso concepto constitucional de la seguridad ciudadana y la lucha contra el terrorismo. Dicha norma, se aprobó con la finalidad de renovar el anterior texto legal de 1975, eliminando toda previsión contraria al nuevo orden constitucional, como era el establecimiento de penas de muerte en alguno de sus preceptos³⁸. De este modo, se regulaban ciertos tipos penales hasta la aprobación del nuevo Código Penal y de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal de acuerdo con los parámetros constitucionales³⁹.

Sin embargo, esta concepción fue totalmente abandonada con la aprobación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana que vino a derogar la anterior disposición, así como la derogación formal de la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público *“tan emblemática del régimen político anterior”*⁴⁰. La intención de esta ley, de acuerdo con lo establecido en su propio preámbulo, es la de *“proteger un ámbito de seguridad y convivencia en el que sea posible el ejercicio de*

³⁷ Decreto ley 10/1975, de 26 de agosto, sobre prevención del terrorismo, Preámbulo. BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1975,

³⁸ Decreto ley 10/1975, arts. 1 y 2. *Cit.* página 10.

³⁹ Real Decreto 3/1979, de 26 de enero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, Preámbulo. BOE núm. 28, de 1 de febrero de 1979

⁴⁰ Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, Preámbulo. BOE núm. 46, de 22 de febrero de 1992.

derechos y libertades”⁴¹, no definiéndose de forma concreta el concepto de seguridad ciudadana, más allá de su amplia identificación como bien jurídico necesario para el ejercicio de derechos y libertades por los ciudadanos.

En la Exposición de Motivos de dicha Ley Orgánica se encuentra la justificación formal para la necesidad de su aprobación como es “*completar [...] las facultades o potestades de las autoridades actualizadas y adecuadas a la Constitución, y con la finalidad de proteger la seguridad ciudadana se considera necesario establecer el ámbito de responsabilidad de las autoridades administrativas [...]*” en relación con materias tales como el uso de armas y explosivos, concentraciones en espectáculos y los deberes de identificación⁴². No obstante, también se encuentra una cláusula abierta justificativa del resto de disposiciones que no se enmarcan en ninguna de dichas categorías, como la lucha contra el narcotráfico o la limitación del ejercicio de los derechos de manifestación y reunión, aclarando que es necesario “*regular ciertas actividades de especial interés y responsabilidad para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”⁴³.

No obstante, en la propia Ley Orgánica 1/1992 no se aclara qué debe entenderse por seguridad ciudadana, ni aquellos supuestos en los que determinados actos pueden suponer una amenaza o un riesgo para la misma, como sí se hacía, aún de manera injustificadamente amplia, en la Ley 49/1959 de Orden Público. Ello es de máxima importancia, más si cabe cuando se supedita la intervención de las autoridades policiales y administrativas a la posible vulneración de la seguridad ciudadana⁴⁴. De hecho, ni tan si quiera puede ser acotado tal concepto bajo el marco de la Ley, dada la cantidad de materias que regula y que guardan relación con la seguridad ciudadana, de acuerdo con ésta, dando lugar a una concepción amplísima de este bien jurídico. Así, la seguridad ciudadana es utilizada como paraguas dentro del cual se encuentran actividades que incluyen “*desde el comercio o reparación de objetos usados*” o “*la compraventa de joyas*” hasta “*la fabricación, almacenamiento y comercio de productos químicos susceptibles de ser utilizados en la elaboración o transformación de drogas tóxicas*”⁴⁵. Resulta claro que la amplitud del campo de aplicación que esta Ley concede a la seguridad

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibid*, Exposición de Motivos.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibid*, arts. 8.1.a), 16.1, 17.2.

⁴⁵ *Ibid*, art. 12.

ciudadana es extremadamente extenso, pudiendo cuestionarse la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su STC 148/2000, anteriormente citada, ya que no se vislumbra el especial carácter de riesgo de ciertas actividades que esta Ley entra a regular tomando como base su afectación a la seguridad ciudadana. Así, aunque la Ley Orgánica 1/1992 derogue formalmente la anterior Ley de Orden Público de 1959, se puede seguir apreciando el marcado carácter extensivo que adopta el concepto de seguridad ciudadana como sustituto en el régimen constitucional del de orden público. De este modo lo entiende Castillo Blanco que señala que la Ley *“está llena de referencias abstractas y generales, de intervenciones discrecionales en la esfera de los derechos fundamentales, que hacen sospechar la resurrección por la puerta falsa, aunque recubierto de una nueva terminología, de la concepción del «orden público»”*⁴⁶.

Ha de aclararse en este punto que el Tribunal Constitucional, de forma previa a la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra esta Ley, no había especificado el contenido concreto que debe entenderse incluido dentro de la seguridad ciudadana⁴⁷, habiendo delimitado únicamente ciertos aspectos relativos al límite competencial de la seguridad pública. En la STC 341/1993 que da respuesta a tal recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal tampoco entra a definir qué abarca dicho bien jurídico, aclarando que no puede *“pronunciarse sobre la interpretación de los preceptos constitucionales al margen del enjuiciamiento que deba hacer, en un proceso como éste, de las concretas disposiciones de ley impugnadas”*⁴⁸. De esta forma el Tribunal Constitucional no permite conocer qué debe entenderse por una amenaza o riesgo bastante para el ejercicio de derechos y libertades como para justificar la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en aplicación de su deber constitucional establecido en el artículo 104.1 de la Constitución. Tampoco se aclara en qué momento u ocasión la seguridad ciudadana se ve perturbada, más allá de la ambigua referencia al ejercicio de derechos y libertades. En este sentido la critican Carbonell y Sanjuán, que consideran que *“el Tribunal Constitucional hubiera debido entrar a definir a la*

⁴⁶ Castillo Blanco, F. A. (1993). *La Ley de Seguridad Ciudadana: reflexiones sobre algunos puntos controvertidos*. Revista de administración pública, n. 130, 423-466, pp. 429-430. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17168>, última vez consultado el 22 de marzo de 2021.

⁴⁷ Remotti Carbonell, J. C., & Freixes Sanjuán, T., *op. cit.* p. 158.

⁴⁸ STC núm. 341/1993, de 18 de noviembre de 1993, FJ 2. BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1993.

seguridad ciudadana a fin de obtener el referente material sobre el cual valorar la constitucionalidad del desarrollo legislativo”⁴⁹.

De este modo, el Tribunal Constitucional no entra a valorar la oportunidad de la novedosa legislación de la seguridad ciudadana, sin ni siquiera considerar el alcance que tal concepto otorga al Estado para el establecimiento de sanciones y poderes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. De hecho, no sorprende al Alto Tribunal el cambio en el entendimiento de la seguridad ciudadana habiendo pasado de ser entendida como la lucha contra el terrorismo al bien jurídico que otorga un conjunto de facultades reconocidas a las autoridades por la Ley Orgánica 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

5. LA RENOVACIÓN INTRODUCIDA POR LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

El Anteproyecto de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana se presentó ante el Consejo de Ministros el 29 de noviembre de 2013 con el fin de renovar la anterior norma de 1992. De acuerdo con la exposición de motivos de la nueva ley, la necesidad de actualizar la legislación sobre seguridad ciudadana se justifica en el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley sobre Protección de la Seguridad Ciudadana debiendo tenerse en cuenta *“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”*, todo ello sumado a la necesidad de incorporar las interpretaciones jurisprudenciales sobre la materia⁵⁰. Sin embargo, de acuerdo con la Macroencuesta del CIS sobre los *“tres problemas principales que existen actualmente en España”* desde diciembre de 2009 no más de un 10% de las respuestas señalaban la inseguridad ciudadana como uno de aquellos, siendo especialmente llamativo que en los años 2013 y 2014 no se superó el 3,5%⁵¹. En referencia a esta prueba

⁴⁹ Remotti Carbonell, J. C., & Freixes Sanjuán, T., *op. cit.* p. 158.

⁵⁰ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, Preámbulo II. BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

⁵¹ CIS (2020). *Tres problemas principales que existen actualmente en España*. Multirespuesta (%). Disponible en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html, última vez consultado el 24 de marzo de 2021.

estadística, el propio Consejo de Estado lamentó que no se hubiese seguido “*un mayor rigor en la Memoria del Análisis del impacto normativo, justificando, en concreto, con datos estadísticos ciertos, algunas de las afirmaciones contenidas en la exposición de motivos como son las relativas a la situación de la seguridad pública*”⁵².

Además del transcurso del tiempo, el legislador señaló la inminente reforma del Código Penal, en la que desaparecería el concepto jurídico de las faltas transformándose en delitos leves o sanciones administrativas, como el motivo para actualizar el capítulo V que contiene el régimen sancionador, pasando de estar reguladas en una norma penal a una de carácter administrativo⁵³. Sin embargo, ha de considerarse que el régimen sancionador que introduce la LOPSC excede aquellas que quedarían sin penalizar debido a la reforma del Código Penal. Debe tenerse en cuenta, además, que los principios que rigen el procedimiento penal, entre los que destaca la presunción de inocencia y la necesidad de probar la comisión del ilícito directamente ante un órgano jurisdiccional, dejan de aplicar a la imposición de estas sanciones al transformarse en administrativas.

A este respecto, el ministro del Interior en sede parlamentaria argumentó que el Proyecto de Ley presentado no busca “*sancionar más, sino en todo caso y cuando debe hacerlo de sancionar con mayores garantías y con menor discrecionalidad para la Administración competente*”⁵⁴. Sin embargo, comparando el número de sanciones de esta Ley con su homóloga del año 1992, encontramos que se introdujo un nuevo nivel máximo de gradación de las sanciones, con cuatro muy graves, y, además, se introdujeron siete nuevas sanciones graves y siete leves. Ha de tenerse en cuenta que la Ley 1/1992 en su artículo 24, contenía una cláusula general que permitía subir la calificación a muy graves de nueve sanciones graves, en función del riesgo o el perjuicio producido⁵⁵. Por tanto, aparece claramente el incremento que se produce con la aprobación de la nueva legislación no solo en relación con el número de sanciones y la gravedad de estas, sino también con la cuantía de las sanciones siendo especialmente llamativo la duplicación del

⁵² Consejo de Estado (2014). *Dictamen del Anteproyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana*, Consideración general 2. Nº de Expediente 557/2014 (Interior). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-557>, última vez consultado el 13 de abril de 2021.

⁵³ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* Preámbulo III.

⁵⁴ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Sesión Plenaria Núm. 214 celebrada el 16 de octubre de 2014, p. 23. Disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF, última vez consultado 10 de marzo de 2021.

⁵⁵ Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* art. 24.

límite mínimo para las sanciones leves, pasando éste de 301 a 600 euros con la nueva legislación. Este hecho fue reconocido por el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el Anteproyecto de la nueva Ley, al mismo tiempo que señalaba el aumento en la acción preventiva por parte de las autoridades en relación con la vulneración de la seguridad ciudadana⁵⁶.

Además, se indica la intención de establecer una regulación más garantista con los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos en relación con las potestades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁵⁷. A este objetivo responden los capítulos II, III y IV de la Ley que regulan la “*documentación e identificación personal*”, las “*actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana*” y las “*potestades especiales de policía administrativa de seguridad*”⁵⁸.

De otra parte, debe contextualizarse la reforma legislativa de 2015 ha de ser contextualizada con la aprobación de otro texto legal, como es la Ley 5/2014 de Seguridad Privada, a la que la LOPSC se remite en alguna ocasión⁵⁹. De hecho, como señala De Miguel, estas referencias señalan una tendencia a la privatización de los deberes del Estado en relación con la seguridad ciudadana, avisando al mismo tiempo de la necesidad de huir de esta tendencia, con el objetivo de mantener el monopolio sobre el uso de la violencia en manos de los organismos públicos⁶⁰.

Aun cuando la nueva LOPSC sigue asemejando erróneamente, de acuerdo con las jurisprudencia constitucional, los conceptos de seguridad pública y ciudadana⁶¹, sí

⁵⁶ Consejo General del Poder Judicial (2014). *Informe del CGPJ sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica sobre Protección de Seguridad Ciudadana*, p. 8. Disponible en https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_Proteccion_de_la_Seguridad_Ciudadana, última vez consultado el 5 de abril de 2021.

⁵⁷ Ministerio del Interior (2014). *Nota de Prensa: “Aprobado el Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana”*. Publicada el 11 de julio de 2014. Disponible en http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2230243, última vez consultado el 6 de marzo de 2014.

⁵⁸ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

⁵⁹ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* arts. 7 y 26.

⁶⁰ De Miguel Bárcena, J. (2014). *La reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*. Bloc de la Revista Catalana de Dret Públic. Disponible en <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/07/23/la-reforma-de-la-ley-organica-de-seguridad-ciudadana-josu-de-miguel-barcelona/>, última vez consultado el 13 de marzo de 2021.

⁶¹ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* Preámbulo I.

introduce, a diferencia de su predecesora, una definición del concepto de la seguridad ciudadana como *“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”*⁶². Así, se recoge legalmente la concepción constitucional de la seguridad ciudadana como un bien jurídico de carácter colectivo aún cuando, a la par, se establece de manera generalizada como requisito para el ejercicio de derechos y libertades, sin concretarse de qué forma opera o cuándo dicho requisito se ve violentado. Tal interpretación ha sido criticada por los votos particulares al Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de esta Ley aclarando que no puede interpretarse que *“la seguridad ciudadana es un presupuesto necesario, una condición previa e inexcusable, para la plena efectividad de aquellos y que, en cierto modo, se sitúa por encima de ellos”*⁶³. De hecho, en el Dictamen del Consejo de Estado a tal Anteproyecto se corrige esa interpretación acerca de la relación que ambos bienes deben mantener, definiéndola dicho Órgano como *“una situación de equilibrio entre el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad ciudadana, haciendo hincapié en que las limitaciones con fundamento en la seguridad ciudadana admisibles en una sociedad democrática deben estar presididas por el principio de proporcionalidad”*⁶⁴.

Por último, en relación con la tramitación parlamentaria de la misma, ha de aclararse que todos los grupos parlamentarios, salvo el del Partido Popular, partido del Gobierno durante dicha legislatura, presentaron enmiendas a la totalidad a este Proyecto de Ley, siendo rechazadas todas ellas el 16 de octubre de 2014 por la mayoría absoluta que ostentaba el Partido Popular en el Congreso de los Diputados⁶⁵. Esto permite conocer el rechazo del resto de las fuerzas políticas a la aprobación de la LOPSC, quedando un

⁶² Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* art. 1.1.

⁶³ Consejo General del Poder Judicial (2014). *Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica sobre Protección de Seguridad Ciudadana, voto Particular que emiten los vocales Enrique Lucas Murillo de la Cueva y Mercè Pigem Palmés*, p. 2. Disponible en https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_Proteccion_de_la_Seguridad_Ciudadana, última vez consultado el 11 de marzo de 2021.

⁶⁴ Consejo de Estado, *op. cit.* Antecedente Primero.

⁶⁵ Congreso de los Diputados (2014). *Tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*. Disponible en https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mod=e=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=X&iniciativas_id=121%2F000105, última vez consultado el 17 de marzo de 2021.

único grupo parlamentario como defensor de esta. Los grupos parlamentarios de la oposición argumentaron que la verdadera razón de la actualización de la presente Ley tenía su fundamento en el aumento de manifestaciones y concentraciones en protesta a la respuesta dada por el Gobierno a la crisis económica que había azotado el país en los últimos años⁶⁶. En este mismo sentido se pronunció un comité de expertos de Naciones Unidas en derechos humanos, formado por Relatores de esta organización, que manifestaron su preocupación acerca de la posibilidad de que *“las propuestas de reforma puedan ser una respuesta del Gobierno y del poder legislativo a las numerosas manifestaciones que en los últimos años se han llevado a cabo en España”*⁶⁷. Pese a todo, ha de reconocerse que la reforma de la legislación sobre la seguridad ciudadana generó *“más críticas y reproches políticos y doctrinales en su versión de Anteproyecto de Ley, e incluso de proyecto de ley, dado que el legislador optó finalmente por una corrección significativa de aquellos aspectos que habían suscitado mayor controversia”*⁶⁸.

⁶⁶ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, *op. cit.* pp. 28 y 29.

⁶⁷ Organización de las Naciones Unidas – Comité de Derechos Humanos. (2015). *Dos proyectos de reforma legal socavan los derechos de manifestación y expresión en España – Expertos de la ONU*. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>, última vez consultado el 24 de marzo de 2021.

⁶⁸ Martín, J. (2016). *Las actuales limitaciones sobre la participación política y la libertad de información en el espacio público en España*. Revista Española De Derecho Constitucional, n. 107, 187-217, p. 190. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/24887482>, última vez consultado 17 de marzo de 2021.

CAPÍTULO III. PROBLEMAS CONSTITUCIONALES DE LA LEY 4/2015 DE SEGURIDAD CIUDADANA

6. LA OPOSICIÓN INICIAL A LA LEY ORGÁNICA 4/2015 DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Desde la presentación del Proyecto de Ley Orgánica, no fueron pocos los organismos y asociaciones que señalaron los posibles problemas en relación con el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales que esta modificación legislativa podría conllevar. A este respecto, es especialmente ilustrativo el informe presentado por Amnistía Internacional, en octubre de 2014, relativo a sus preocupaciones y recomendaciones a dicho Proyecto de Ley Orgánica. Este informe expresa las principales vulneraciones que para los derechos fundamentales podía suponer la definitiva aprobación de la nueva legislación, así como un análisis detallado del articulado. En relación con la modificación del anterior régimen sancionador, destaca, en primer lugar, la crítica a la transformación de las anteriores faltas penales en infracciones administrativas pues ello podría generar *“un mayor reproche sancionador, una mayor discrecionalidad de la administración en la apreciación de infracciones relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica, y un menoscabo de las garantías de defensa”*⁶⁹. En este sentido, también se destacaba que la escasa certeza con la que ciertas sanciones quedaban establecidas junto con los poderes otorgados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, quienes en el ámbito administrativo gozan de la presunción de veracidad, podía llevar a la penalización de actividades legítimas enmarcadas en el ejercicio de los derechos de expresión y reunión o manifestación⁷⁰. De hecho, la propia LOPSC recoge en su artículo 52 esta garantía para los Agentes de la Autoridad al establecer que *“en los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de esta Ley, las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda [...]”*⁷¹. Por tanto, la inclusión de estas infracciones en el ámbito administrativo supone como señala esta

⁶⁹ Amnistía Internacional (2014). *Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*, p. 7. Disponible en <https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/recordmedia/1@000025742/object/33047/raw>, última vez consultado el 2 de marzo de 2021.

⁷⁰ Amnistía Internacional, *Preocupaciones y recomendaciones...*, op. cit. p. 8.

⁷¹ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, op. cit. art. 52.

organización una doble amenaza en relación con la capacidad de defensa de los posibles infractores debido a la falta de determinación normativa que puede llevar a una aplicación discrecional por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, exigiéndose al individuo probar la legitimidad de su actuación.

Esta misma organización señalaba que la nueva legislación podría “*intensificar el efecto disuasorio para muchas personas que desean ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica y expresión, y tendría un impacto más negativo en la capacidad de movilización de los movimientos sociales*”⁷². Esta afirmación queda amparada no solo por la creación de sanciones en relación con el concreto lugar de la manifestación⁷³ o la ampliación de la responsabilidad a los promotores u organizadores de reuniones o manifestaciones⁷⁴, junto con la presunción de este carácter a “*quienes por publicaciones o declaraciones de convocatoria de las mismas, por las manifestaciones orales o escritas que en ellas se difundan, por los lemas, banderas u otros signos que ostenten o por cualesquiera otros hechos pueda determinarse razonablemente que son directores de aquellas*”⁷⁵.

Igualmente se señala cómo la inclusión de nuevas sanciones puede responder a los fallos de los Tribunales contrarios a la apreciación de la comisión de delito por los manifestantes, como en el caso del escrache a la vicepresidenta del Gobierno o la congregación del 25 de septiembre de 2012 conocida como “Rodea el Congreso”⁷⁶.

Tras la definitiva aprobación de la LOPSC, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en su informe publicado en agosto de 2015 titulado “*Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*” se pronunció sobre la misma. Así, este organismo señaló su preocupación acerca de la regulación de las devoluciones en caliente en las fronteras de Ceuta y Melilla permitidas por la Disposición Final Primera de esta Ley Orgánica y, más en concreto, acerca de la posibilidad de que los inmigrantes devueltos puedan ser potenciales solicitantes de asilo.

⁷² Amnistía Internacional (2014). *España: El derecho a protestar, amenazado*, p. 61. Disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur410012014es.pdf>, última vez consultado el 30 de marzo de 2021.

⁷³ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* arts. 35.1, 36.2.

⁷⁴ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* art. 37.1.

⁷⁵ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* art. 30.3.

⁷⁶ Amnistía Internacional, *Preocupaciones y recomendaciones...*, *op. cit.* p. 7.

De este modo, el órgano de la ONU señalaba que “*el Estado parte debe revisar la Ley de Seguridad Ciudadana y garantizar que todas las personas que solicitan protección internacional tengan acceso a procedimientos de evaluación justos e individualizados, a la protección frente a la devolución sin discriminación y a un mecanismo independiente con autoridad para suspender las decisiones negativas*”⁷⁷. Asimismo, en relación con el ejercicio de los derechos políticos por los ciudadanos limitado por la Ley, preocupaba a dicho Comité “*el uso excesivo de sanciones administrativas contenidas en la Ley, las cuales excluyen la aplicación de ciertas garantías judiciales, [...] el uso de términos vagos y ambiguos en algunas disposiciones, lo que podría dar lugar a un amplio margen de discrecionalidad en la aplicación de dicha ley; y la prohibición de hacer uso de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”⁷⁸. En este sentido cabría destacar la indefinición anteriormente señalada del concepto de seguridad ciudadana como cláusula justificativa para la limitación del ejercicio, a modo de ejemplo, de los derechos de libre circulación (art. 17) o de reunión y manifestación (arts. 23, 36.2)⁷⁹.

7. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY ORGÁNICA 4/2015 DE SEGURIDAD CIUDADANA

Junto con la oposición a la aprobación de la nueva Ley de las organizaciones anteriormente mencionadas, desde el ámbito de la política también fue palpable el rechazo a la modificación de la configuración de la seguridad ciudadana y a las nuevas facultades y potestades que se otorgaban a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con el objetivo de garantizarla. Ello se tradujo en la presentación del recurso de inconstitucionalidad nº 2896-2015 contra la LOPSC.

De este modo, por providencia de 9 de junio de 2015 el Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUiA, CHA: La

⁷⁷ Organización de las Naciones Unidas – Comité de Derechos Humanos. (2015). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, párr. 18. Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsqX7R5nHBFqJOu4nx7MjbHJAiPJp8%2Bk%2BsXvixZUFiczgBcJ%2B9knj92Cy1WTus2%2BOrbYnUfXNsDX25cf%2FBq%2FVK7EdJFS2LkS23hE4P01>, última vez consultado el 29 de marzo de 2021.

⁷⁸ ONU – Comité de Derechos Humanos, *op. cit.* párr. 25.

⁷⁹ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* arts. 17, 23 y 36.2.

Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y el Grupo Mixto del Congreso. Este recurso de inconstitucionalidad se interpuso contra los artículos 20.2, 36.2, 36.23, 37.1 en relación con los artículos 30.3, 37.3, 37.7, y la Disposición Final Primera de la LOPSC⁸⁰. De este modo, la oposición impugnó los preceptos relativos a la facultad de efectuar registros corporales externos pudiéndose dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa; las sanciones relativas a aquellas reuniones o manifestaciones producidas frente a las sedes del Congreso, del Senado y de las asambleas legislativas autonómicas; el uso no autorizado de imágenes y datos de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; la celebración de reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público y al nuevo régimen de devolución de migrantes en Ceuta y Melilla.

7.1. Los registros corporales externos

El artículo 20 de la LOPSC regula la facultad de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de realizar registros corporales externos en la vía pública cuando *“existan indicios racionales para suponer que puede conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención que encomiendan las leyes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”*⁸¹, incluyendo en su segundo apartado la posibilidad de que se *“dejen a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa”*⁸². Así, estos registros podrían conducir a la desnudez, total o parcial, de los individuos de los que se sospeche la tenencia de cualquier elemento que pueda resultar relevante, según la interpretación de los Agentes de la autoridad, para el cumplimiento de sus funciones.

A este respecto, destacan los recurrentes en primer lugar que el precepto no exige poner en conocimiento del Ministerio Fiscal ni del Juez la práctica de esta diligencia sino únicamente su constancia por escrito junto con los motivos que llevaron a que fuese efectuada⁸³. A ello se suma que, de acuerdo con el recurso, la facultad otorgada por la LOPSC a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado vulnera la Constitución al entrar

⁸⁰ Recurso de Inconstitucionalidad nº 2896-2015. Disponible en <http://libertadinformacion.cc/wp-content/uploads/2018/05/270127790-Recurso-de-la-oposicion-contrala-ley-mordaza-ante-el-TC-PDF-2.pdf>, última vez consultado el 11 de abril de 2021.

⁸¹ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* art. 20.1.

⁸² *Ibid.*, art. 20.2.b.

⁸³ *Ibid.*, p. 6-7.

en conflicto con el derecho a la intimidad reconocido por el artículo 18 de la Carta Magna puesto que *“los registros previstos en la legislación han de ser proporcionados al fin que se persigue y, en ningún caso, arbitrarios ni inmotivados”*, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁸⁴. Como señalan los recurrentes, esta jurisprudencia viene marcada por el reconocimiento de la intimidad corporal como parte del contenido del derecho reconocido por el artículo 18 que solo puede verse limitado cuando la actuación *“esté fundada en una previsión legal que tenga justificación constitucional, se revele necesaria para lograr el fin legítimo previsto, sea proporcionada para alcanzarlo y sea además respetuosa con el contenido esencial de derecho (por todas SSTC 57/1994 de 28 de febrero, 143/1994 de 9 de mayo, FJ 6 y 25/2005 de 14 de febrero, FJ 6)”*⁸⁵. Por último, destacan como un carácter de la inconstitucionalidad del precepto el hecho de que esta facultad sea reconocida *“en el ámbito de las relaciones generales entre los ciudadanos y la administración”* cuando *“hasta ahora, este tipo de registros corporales aparece regulado en nuestro ordenamiento en relación con personas privadas de libertad, bien porque estén detenidas, presas, en situación de prisión preventiva o penadas”*⁸⁶. De este modo, se señala que la seguridad ciudadana aún siendo un bien constitucionalmente protegido, no tiene la entidad suficiente para poder amparar los registros corporales externos con desnudo total o parcial cuando se tengan meras sospechas de la tenencia de algún objeto peligroso por los ciudadanos.

7.2. La limitación del ejercicio de los derechos de reunión y manifestación

En primer lugar, la LOPSC introduce una nueva infracción categorizada como grave para los casos en los que se produzca una *“perturbación grave de la seguridad ciudadana”* cuando se den manifestaciones o reuniones frente a las cámaras legislativas nacionales o autonómicas⁸⁷, acarreando una sanción que puede alcanzar los 30.000 euros. En relación con esta infracción, se alega que supone una restricción injustificada del derecho de reunión puesto que el bien jurídico que se intenta proteger no encuentra fundamento en nuestro ordenamiento jurídico⁸⁸. De acuerdo con la argumentación del

⁸⁴ *Ibid*, p. 7.

⁸⁵ *Ibid*, p. 8.

⁸⁶ *Ibid*, p. 13.

⁸⁷ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* art. 36.2.

⁸⁸ Recurso de Inconstitucionalidad nº 2896-2015, *op. cit.* p. 19.

recurso, aún cuando el artículo 77 de la Constitución prohíbe la presentación directa de peticiones por manifestaciones, ello tiene su base en la garantía de *“la independencia y la inviolabilidad de la deliberación parlamentaria, lo que sólo puede producirse cuando las Cámaras estuvieran reunidas, no de sus edificios”*⁸⁹. A lo que se suma, para la consideración de perturbación grave, la no comunicación a las Autoridades de la celebración de la reunión, y que deriva en la innecesaridad de que se produzca daño alguno para personas o bienes como consecuencia del ejercicio del propio derecho para que se pueda imponer la sanción⁹⁰.

Los recurrentes también denuncian la inconstitucionalidad de la primera de las infracciones leves que la LOPSC contiene en el artículo 37.1 al penalizar *“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, de 15 de julio, cuya responsabilidad corresponderá a los organizadores o promotores”*⁹¹, haciendo directamente responsables a los organizadores o promotores quienes serán así considerados de acuerdo con lo señalado anteriormente, en virtud del artículo 30.3 de la LOPSC. En relación con estos preceptos, los recurrentes señalan la posibilidad de que se sancione a participantes que, sin ser organizadores de la reunión o manifestación, sean entendidos como tales por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁹². De hecho, materializan esa posibilidad al ejemplificar el caso de aquellos individuos que, sin haber participado en la organización de la reunión, *“lleguen a portar banderas, pancartas, signos, a corear consignas o a hacer uso momentáneamente de la megafonía”*⁹³. Es claro como la actual redacción del artículo 30.3 permite a los Agentes de la Autoridad imponer sanciones cuando se porten determinados objetos que les hagan parecer organizadores o promotores, suponiendo esto para los recurrentes una restricción desproporcionada del derecho de reunión.

Los últimos preceptos relacionados con los derechos de reunión y manifestación que vulneran la Constitución, de acuerdo con el recurso, son las infracciones leves establecidas en los artículos 37.3 y 37.7 de la LOPSC que sancionan respectivamente *“el*

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* art. 35.1.

⁹² Recurso de Inconstitucionalidad nº 2896-2015, *op. cit.* p. 17-18.

⁹³ *Ibid*, p. 18.

incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público, reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores en el normal desarrollo de los mismos”⁹⁴ y *“la ocupación de la vía pública con infracción de lo dispuesto por la Ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquella por la autoridad competente”*⁹⁵. Respecto del primer artículo, los recurrentes señalan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativo al ejercicio del derecho de reunión como señal de su inconstitucionalidad ya que el Alto Tribunal ha aclarado que es parte del contenido esencial del derecho de reunión la ocupación de la vía pública, pudiendo producirse molestias para el tránsito de las personas⁹⁶. De esta manera, resultaría incompatible con un entendimiento constitucional la sanción de las consecuencias del normal ejercicio del derecho de reunión. En lo relativo a la segunda infracción, se destaca su *“falta de concreción que vulnera claramente el principio de tipicidad, previsto en el artículo 25.1 CE”*⁹⁷ al no establecerse claramente qué debe entenderse por ocupación ni las Leyes a las que el texto hace referencia.

7.3. El uso no autorizado de imágenes o datos de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

El artículo 36.23 de la LOPSC sanciona el uso no autorizado de imágenes o datos de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando éste pueda poner en peligro la seguridad de los agentes. Esta infracción es puesta en conexión por los recurrentes con la facultad otorgada por el artículo 19.2 que permite la incautación de objetos relativos a la comisión de un ilícito penal o una infracción administrativa. Consecuentemente, al relacionar ambos preceptos, encontramos la posibilidad de la incautación de los medios con los que se hayan obtenido esas imágenes, así como el propio material informativo. Bajo esta premisa, los recurrentes alegan su inconstitucionalidad al entender que se produce una intromisión ilegítima en el derecho a la información⁹⁸.

⁹⁴ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* art. 37.3.

⁹⁵ *Ibid*, art. 37.7.

⁹⁶ STC núm. 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 4. BOE núm. 9, de 11 de enero de 2012.

⁹⁷ Recurso de Inconstitucionalidad nº 2896-2015, *op. cit.* p. 24.

⁹⁸ *Ibid*, p. 29.

Ello se alega con base en dos argumentos, siendo el primero de ellos la inconstitucionalidad de la necesidad de autorización previa para hacer uso de imágenes o datos de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En este sentido, se señala el establecimiento de un límite previo al derecho de información que por la propia redacción del precepto forzaría *“a los informadores a tener que solicitar autorización previa para dar cobertura informativa a cualquier hecho en el que puedan intervenir autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”*, dada la generalidad con la que se establecen los casos en los que tal autorización es necesaria⁹⁹. En consecuencia, la necesidad de autorización lleva irrevocablemente al establecimiento de una censura previa puesto que *“si se quiere informar captando y divulgando en su caso imágenes o datos de los agentes actuantes se debe obtener la autorización previa de la Administración”*¹⁰⁰. Por tanto, los recurrentes señalan que aún cuando su objetivo sea la protección de otros derechos fundamentales o bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, es clara la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de su inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 20.2 de la Carta Magna¹⁰¹.

Por otro lado, se argumenta que la interpretación de este precepto en conexión con el artículo 19.2 permite el secuestro administrativo del material informativo cuando contenga datos o imágenes de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹⁰². Ello es contrario al artículo 20.5 de la Constitución por cuanto solo permite la incautación de estos medios bajo mandato judicial expreso, *“prohibiendo por tanto implícitamente la existencia del llamado secuestro administrativo”*¹⁰³, señalando de esta manera los recurrentes la base jurisprudencial necesaria para declarar la inconstitucionalidad del precepto. A ello debe sumarse que los preceptos establecen un límite previo al derecho de información, no habiéndose probado efectivamente el daño producido cuando se debe solicitar la autorización o se incautan los medios, resultando así en una vulneración del artículo 20 de la Constitución dado que *“nuestro sistema constitucional prevé únicamente un sistema represivo de restricción de este derecho fundamental, y no preventivo”*¹⁰⁴.

⁹⁹ *Ibid*, pp. 30-31.

¹⁰⁰ *Ibid*, p. 35.

¹⁰¹ *Ibid*, p. 38.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ STC núm. 187/1999, de 25 de octubre de 1999, FJ 6. BOE núm. 286, de 30 de noviembre de 1999.

¹⁰⁴ Recurso de Inconstitucionalidad nº 2896-2015, *op. cit.* p. 41.

Por tanto, con base en estos argumentos los recurrentes solicitan del Tribunal que declare la inconstitucionalidad del artículo 36.23 de la LOPSC en conexión con el artículo 19.2 al vulnerar diversos preceptos del artículo 20 de la Constitución.

7.4. La devolución de inmigrantes en Ceuta y Melilla

La Disposición Final Primera de la LOPSC establece una nueva disposición adicional a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Este nuevo precepto permite el rechazo de extranjeros en las fronteras de España con Marruecos en las ciudades autonómicas de Ceuta y Melilla cuando aquellos superen las medidas de seguridad con el objetivo de entrar ilegalmente en el país¹⁰⁵.

En primer lugar, señalan los recurrentes la desconexión de la Ley Orgánica modificada con la LOPSC en tanto en cuanto que *“la norma introducida no regula la actuación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las fronteras españolas, sino que introduce un nuevo procedimiento administrativo por la vía de hecho de expulsión de extranjeros aplicable únicamente en las fronteras de Melilla y Ceuta”*¹⁰⁶. A ello se suma el hecho de que cada una de estas Leyes Orgánicas encuentra su base constitucional en distintos artículos, siendo así, de acuerdo con el recurso, los artículos 149.1.29ª y 13 de la Constitución¹⁰⁷, entrando así los recurrentes en el común error de confundir los preceptos de seguridad pública y ciudadana, distinguidos conceptualmente por el Tribunal Constitucional.

En cuanto al contenido material de la nueva Disposición Adicional se denuncia su falta de procedimiento por lo que supone una decisión carente de justificación contraria al principio de seguridad jurídica y sin sujeción a los Tribunales, vulnerando los artículos 24.1 y 106 de la Constitución¹⁰⁸. De este modo, se argumenta, en primer lugar, que el precepto *“supone una actuación inmediata, ejecutiva, material, que no reúne los necesarios requisitos del genuino acto administrativo conforme al artículo 53 de la*

¹⁰⁵ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* Disposición Final Primera.

¹⁰⁶ Recurso de Inconstitucionalidad nº 2896-2015, *op. cit.* p. 45.

¹⁰⁷ *Ibidem.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 46.

LRJPAC”¹⁰⁹ y, se establece así la legalidad de una actuación administrativa por la vía de hecho, totalmente contraria a los parámetros constitucionales. Ha de aclararse que el artículo 53 de la LRJPAC, que señalan los recurrentes,¹¹⁰ fue derogado por la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas mas encuentra su misma redacción en el artículo 34¹¹¹ de esta Ley.

En relación con la contravención del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y al mandato constitucional del carácter revisable de los actos administrativos (106.1 CE), los recurrentes alegan que la Disposición Final Primera de la LOPSC “*pretende habilitar una actuación administrativa independiente y autónoma del derecho de todo ser humano a solicitar el auxilio judicial en aquellas decisiones que le afecten y que considere contrarias a la Constitución o a las leyes*”¹¹². A ello se suma la imposibilidad de los Tribunales de controlar tales actos administrativos por la inmediata devolución de los extranjeros, trayendo a colación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que estableció que en los procedimientos de devolución deberán “*respetarse las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo especialmente en lo relativo a publicidad de las normas, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones*”¹¹³.

Para finalizar, se señala lo que apuntaban numerosas organizaciones desde la presentación del Anteproyecto de la nueva LOPSC en relación con el hecho de que con la inclusión de este procedimiento, en nuestro ordenamiento jurídico, no se permite la valoración de las circunstancias individuales del extranjero¹¹⁴. Ello guarda especial trascendencia para aquellos extranjeros que cumplan los requisitos para acceder a la protección internacional, los menores en edad adolescente o las víctimas de trata¹¹⁵.

¹⁰⁹ *Ibid*, p. 47.

¹¹⁰ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, art. 53. BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992.

¹¹¹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, art. 34. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

¹¹² Recurso de Inconstitucionalidad nº 2896-2015, *op. cit.* p. 51.

¹¹³ STC núm. 17/2013, de 31 de enero de 2013, FJ 12. BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2013

¹¹⁴ Recurso de Inconstitucionalidad nº 2896-2015, *op. cit.* p. 55.

¹¹⁵ *Ibidem*.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LOPSC

El Tribunal Constitucional recientemente se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la LOPSC en respuesta a los recursos de inconstitucionalidad presentados por los miembros del Congreso de los Diputados y por el Parlamento de Cataluña. Por tanto, en este apartado se analizará tanto la respuesta que ha sido dada por el Alto Tribunal a los preceptos recurridos, así como algunos que, aún no habiendo sido recurridos, podrían ser contrarios a la Carta Magna.

8. EL TRATAMIENTO A LA SEGURIDAD CIUDADANA DADO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA STC 172/2020

El Tribunal Constitucional hace, en primer lugar, una necesaria conceptualización de la seguridad ciudadana al ser éste el bien constitucionalmente protegido que sirve de fundamento para la LOPSC. Así, procede a delimitar los conceptos de seguridad pública y ciudadana que el legislador había entendido como sinónimos¹¹⁶, siendo esta interpretación contraria, como se ha enunciado anteriormente, a la propia doctrina del Tribunal Constitucional¹¹⁷. Por tanto, a través de la lectura de la STC 172/2020 se percibe cómo la propia definición que la LOPSC da de la seguridad ciudadana no es adecuada a la jurisprudencia constitucional, aún cuando uno de los fines de su aprobación sea precisamente el de adecuar la nueva normativa a la doctrina del Tribunal Constitucional. Tal es la confusión entre ambos conceptos, que el propio Consejo de Estado afirmó que la LOPSC construye *“el concepto de seguridad ciudadana aunando las categorías utilizadas en los artículos 104 y 149.1.29ª de la Constitución de acuerdo con unas líneas jurisprudenciales sentadas por el Tribunal Constitucional”*¹¹⁸, aún cuando esta construcción contraria a la jurisprudencia constitucional ya había sido señalada por el Consejo General del Poder Judicial en su Informe al Anteproyecto de la Ley¹¹⁹. Esta falta de claridad sumada a la necesidad de clarificar el concepto a fin de enjuiciar la

¹¹⁶ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, FJ 3.A. BOE núm. 332, de 22 de diciembre de 2020.

¹¹⁷ *Vid.* STC núm. 33/1982, de 8 de junio de 2000, *op. cit.* FJ 3.

¹¹⁸ Consejo de Estado, *op. cit.* Consideración general 4.

¹¹⁹ Consejo General del Poder Judicial. *Informe del CGPJ sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica sobre Protección de Seguridad Ciudadana*, *op. cit.* p. 8.

constitucionalidad de la LOPSC es lo que lleva al Tribunal Constitucional a distinguir ambos términos.

Así, para el Tribunal Constitucional, la seguridad ciudadana se erige como una parte de la seguridad pública a la que no puede ser considerada equivalente y que puede ser definida como *“el estado en el que el conjunto de la ciudadanía goza de una situación de tranquilidad y estabilidad en la convivencia que le permite el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución y la Ley les reconocen”*¹²⁰ (siguiendo el FJ 5 de la STC 55/1990, de 28 de marzo). De hecho, el Tribunal Constitucional clarifica que el Estado tiene el deber de proteger dicho estado, pudiendo ello justificar acciones tanto preventivas como represivas¹²¹.

La definición que el Tribunal Constitucional hace de la seguridad ciudadana es acorde a la anterior STC 341/1993 sobre la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana de 1992 en la que no entraba a definir qué nivel de alteración de la tranquilidad puede justificar la intervención del Estado ni qué criterios deben seguirse para hacer una correcta interpretación en cada caso. De hecho, desde la aprobación de la anterior legislación ha surgido la preocupación acerca del conflicto entre la seguridad jurídica y las nuevas concepciones de seguridad ciudadana. Ello se deba a la falta de la correcta consideración al valor de la libertad, requisito indispensable para asegurar dicha seguridad y que debe entenderse como una doble vertiente tanto positiva como negativa¹²². Esta dependencia entre ambos valores choca con la visión del Preámbulo de la Ley que opone la tranquilidad ciudadana a ciertos peligros no definidos, oponiendo así libertad y seguridad, siendo esta tendencia impropia de los estados constitucionales¹²³.

En este sentido, la seguridad debe erigirse en el equilibrio que permita a los ciudadanos tener la libertad de ejercer sus propios derechos frente a agentes externos y, al mismo tiempo, no suponer una excesiva limitación de dicho ejercicio por parte del

¹²⁰ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, *op. cit.* FJ 3.C.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Bustos Ramírez, J.J. (2006). *Seguridad ciudadana y seguridad jurídica*. Nuevo Foro Penal, n. 70, pp. 159-167, p. 162. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3823062>, última vez consultado el 11 de abril de 2021.

¹²³ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, voto particular de Dña. María Luisa Balaguer, apartado 1. BOE núm. 332, de 22 de diciembre de 2020.

Estado¹²⁴. Para ello, parece necesario que, bien el legislador, bien el órgano constitucionalmente designado para controlar su actuación, hagan un triple análisis cuando limiten tal ejercicio, en relación con las amenazas que justifican la limitación del ejercicio de derechos, la oportunidad de las concretas limitaciones y la adecuación entre dichas amenazas y la respuesta a la misma por parte de la Autoridad. Así, en el caso de la presente LOPSC no se cumple tal análisis aún cuando se haga referencia a los principios¹²⁵ que la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado debe seguir en su actuación, dada su generalidad y que ya se encontraban vinculadas por ellos en virtud de su propia Ley Orgánica reguladora¹²⁶.

9. LOS PRECEPTOS ALEGADOS POR LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

9.1. Los registros corporales externos

De forma previa al análisis de la constitucionalidad del artículo 20 de la LOPCS, el Tribunal Constitucional hace un repaso al derecho a la intimidad personal cuya afectación es clara dada la posibilidad de poder someter al individuo a una situación de desnudez corporal, total o parcial. La jurisprudencia del Alto Tribunal ha establecido que dicho derecho no es absoluto mas, para su injerencia, deben contemplarse cuatro requisitos: tener un fin legítimo desde el punto de vista constitucional; reserva de ley; ser acordada, generalmente, por resolución judicial motivada, salvo cuando concurren razones de urgencia y necesidad) y, por último, que sea idónea, necesaria y proporcionada con su fin¹²⁷. Una vez habiendo aclarado estos principios jurisprudenciales, el Tribunal procede a valorar la adecuación del precepto con el artículo 18 de la Constitución y su interpretación doctrinal.

El Tribunal entiende que el objetivo al que responde la práctica de estos cacheos, de acuerdo con la LOPSC, se encuentra en los fines de la propia Ley regulados en su artículo 3, en cuanto se persigue *“la preservación de la seguridad y la convivencia*

¹²⁴ Bustos Ramírez, J.J., *op. cit.* p. 163.

¹²⁵ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* art. 4.1.

¹²⁶ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, *op. cit.* art. 5. Dicho artículo establece la obligación de *“ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”* dentro del cual se entienden inmersos los principios recogidos por la LOPSC.

¹²⁷ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, *op. cit.* FJ 4.B.

ciudadanas”¹²⁸ y “la prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas directamente relacionadas con los fines indicados en los párrafos anteriores y la sanción de las de esta naturaleza tipificadas en esta Ley”¹²⁹. No se discute, por tanto, que dichos fines sean, no solo constitucionalmente legítimos, sino incluso debidos siguiendo el mandato establecido por el artículo 104. Asimismo, para poder hacer el realizar el debido juicio de proporcionalidad entre dichos fines y la afectación a la intimidad personal que implica el artículo 20, el Tribunal debe establecer las facultades concretas que implica la redacción del precepto entendiendo que la expresión “*dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa*”¹³⁰ en ningún caso ampara la producción de desnudos integrales, debiendo valorarse únicamente los desnudos parciales que suponen una menor afectación para el derecho a la intimidad¹³¹.

La sentencia clarifica los supuestos en los que los cacheos pueden producirse de acuerdo con la Ley haciendo una interpretación conjunta de la misma y llegando a la conclusión de que deben existir indicios racionales de que se porten objetos que “*puedan ser utilizados con la finalidad de cometer un delito o infracción, o de alterar la seguridad ciudadana*”¹³². El Tribunal, en base a lo anterior, aclara directamente que, de este modo, se satisface el juicio de proporcionalidad dado la legitimidad del fin y que la actuación resulta idónea y necesaria, sin sentar jurisprudencia acerca de los motivos que llevan a tal afirmación. De hecho, en consonancia con lo que se ha enunciado anteriormente, el Tribunal no define cuál es el grado de afectación para la seguridad ciudadana que debe producirse o cuál deben ser las amenazas a la misma para consentirse la actuación por los Agentes de la Autoridad.

En consecuencia, la amplitud con la que el artículo ha sido redactado y la falta de acotación por el Tribunal Constitucional hace difícil poder establecer un correcto juicio de proporcionalidad puesto que faltando una mayor seguridad jurídica acerca de los supuestos habilitantes para la realización de cacheos, resulta imposible valorar su justificación dada sus implicaciones para el derecho a la intimidad¹³³. Siguiendo la propia

¹²⁸ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* art. 3.c.

¹²⁹ *Ibid*, art. 3.h.

¹³⁰ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, *op. cit.* art. 20.2.

¹³¹ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre, *op. cit.* FJ 4.C.

¹³² *Ibid*, FJ 4.D.

¹³³ *Ibid*, voto Particular de Dña. María Luisa Balaguer Callejón, apartado 2.

doctrina jurisprudencial que señala la magistrada Dña. María Luisa Balaguer Callejón, *“el legislador ha de hacer el máximo esfuerzo posible para garantizar la seguridad jurídica o dicho de otro modo, la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho”*¹³⁴, más aún si cabe cuando la norma afecta a derechos o libertades fundamentales. De acuerdo con el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya este precepto adolece de una increíble falta de seguridad jurídica debido al margen de actuación que se otorga a los Agentes, pues no sólo se basa su intervención en una suposición, sino que a ello se suma la falta de precisión acerca de los objetos de los que puede sospecharse¹³⁵. En definitiva, esta regulación no permite asegurar que en la práctica se realicen sin seguir los debidos límites constitucionales ya que, estando destinados a la protección de la seguridad ciudadana, *“lo lógico es que cuando menos se aludiera a la peligrosidad de los efectos que se pretenden hallar, asunto que, al no explicitar la norma, abre discretamente la puerta a la arbitrariedad”*¹³⁶.

9.2. La limitación del ejercicio de los derechos de reunión y manifestación

Con la aprobación de la nueva LOPSC, las reuniones ante las sedes de las cámaras parlamentarias estatales y autonómicas pueden ser objeto de sanción siempre y cuando se produzca una perturbación grave de la seguridad ciudadana. A este respecto, el Tribunal Constitucional reconoce que el derecho de reunión reconoce a los organizadores la posibilidad de celebrar manifestaciones o reuniones ante las sedes parlamentarias, siendo así contrario a la Constitución que el legislador prohibiese tal capacidad¹³⁷. Sin embargo, el artículo 36.2 solo prevé la imposición de sanciones en el caso de que se de una alteración grave de la seguridad ciudadana. El Tribunal entiende que en este caso el precepto será constitucional únicamente para supuestos en los que se produzcan daños intensos a personas o bienes o en los que no se permita el normal funcionamiento de los órganos legislativos¹³⁸.

¹³⁴ STC núm. 49/1999, de 5 de abril, FJ 4. BOE núm. 100, de 27 de abril de 1999.

¹³⁵ Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya (2015). *Dictamen 7/2015, de 4 de juny, sobre la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana*, pp. 43-44. Disponible en <https://www.parlament.cat/document/actualitat/59030.pdf>, última vez consultado el 8 de abril de 2021.

¹³⁶ Llovet, R. A. (2016). *Reflexiones críticas acerca de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana*. CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos, n. 181, pp. 53-110, p. 63. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5537116>, última vez consultado el 12 de abril de 2021.

¹³⁷ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, op. cit. FJ 6.C.a.

¹³⁸ *Ibid*, FJ 6.C.b.

De este modo, la sentencia reconoce un doble objetivo en la introducción de la medida por la LOPSC, de un lado, proteger el correcto desarrollo del trabajo parlamentario y, de otro, evitar desconsideraciones al símbolo que encarnan las sedes parlamentarias¹³⁹. Por tanto, el Tribunal concluye que el precepto, así entendido, es constitucional por cuanto es adecuado a los fines perseguidos, no desincentivando el derecho de reunión debido a que, únicamente las perturbaciones graves entendidas de acuerdo con su decisión pueden suponer causa de sanción¹⁴⁰.

A este respecto, ha de entenderse que la legislación española no contempla la regulación del ejercicio del derecho de reunión frente a las sedes parlamentarias más allá de los delitos regulados en los artículos 494 y 498 del Código Penal cuando se altere su normal funcionamiento o se violente a los miembros de estas¹⁴¹.

La magistrada Dña. María Luisa Balaguer Callejón disiente de la opinión del Tribunal, en relación con aquellas manifestaciones que se produzcan cuando no haya actividad parlamentaria, puesto que el símbolo que estas representan no alcanza a ser un factor limitativo del ejercicio del derecho de reunión¹⁴². A ello se suma que el hecho de que las previsiones de rango constitucional protejan las Cámaras parlamentarias lo hacen con el objetivo de proteger “*la independencia y la inviolabilidad de las deliberaciones parlamentarias*”, no el mero símbolo que representan¹⁴³.

Asimismo, cuando estén reunidas se argumenta que el tipo infractor únicamente sanciona aquellas reuniones que “*no revisten suficiente entidad como para perturbar de forma grave la seguridad ciudadana, o superar el nivel de simple molestia o incomodidad*”

¹³⁹ *Ibid*, FJ 6.C.c.

¹⁴⁰ *Ibid*, FJ 6.C.d.

¹⁴¹ Ridao Martín, J. (2016). *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*. Revista Española de Derecho Constitucional, n. 107, pp. 187-217, p. 207. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5634740>, última vez consultado el 9 de abril de 2021.

¹⁴² STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, *op. cit.* voto Particular de Dña. María Luisa Balaguer, apartado 1.a.

¹⁴³ Bilbao Ubillos, J.M. (2015). *La llamada ley mordaza: la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana*. Teoría y realidad constitucional, n. 36, pp. 217-260, p. 245. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/16083>, última vez consultado el 12 de abril de 2021.

en el desarrollo de la actividad parlamentaria”, por lo que no podrían superar en ningún caso el juicio de proporcionalidad¹⁴⁴.

Por otro lado, el Tribunal analiza la constitucionalidad de los artículos 37.1 y 30.3 de forma conjunta, considerando que no suponen una restricción ilegítima del derecho de reunión. En primer lugar, se aclara que el precepto sanciona concretamente *“las manifestaciones o reuniones no comunicadas; las comunicadas que no se ajustan al contenido comunicado o a las modificaciones introducidas por la autoridad competente y las prohibidas por la autoridad gubernativa”*¹⁴⁵. Así, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el deber de comunicar previamente a la Autoridad la celebración de una reunión no supone un límite desproporcionado al ejercicio del derecho de reunión¹⁴⁶. Por ello, entiende el Tribunal que aún cuando el juicio de proporcionalidad debe ser exhaustivo al valorar las manifestaciones no comunicadas, la sanción, a aquellas que no lo superen, no contraviene la esencia del derecho de reunión¹⁴⁷. Por último, se entiende que el artículo 30.3 definidor de los sujetos responsables no es sino una cláusula limitativa de la responsabilidad por la cual los organizadores o promotores solo podrán ser sancionados cuando incurran en dolo o culpa, no siendo responsables de los actos ajenos sin la concurrencia de uno de esos dos supuestos¹⁴⁸.

Respecto a las sanciones establecidas por el artículo 37.1, el voto particular a la STC 172/2020 considera que *“si se sanciona la celebración de una reunión pacífica, en la que no se produce alteración alguna del orden público, ni más molestia que la derivada del mero hecho de que se esté celebrando una manifestación, entonces lo que se está sancionando es la falta de comunicación”*¹⁴⁹. Ello es contrario al artículo 10.1 de la Constitución por cuanto la comunicación pasa a vincular a los organizadores de la reunión y el precepto sancionador no busca la protección de la seguridad ciudadana, no superando de tal modo el debido juicio de proporcionalidad.

¹⁴⁴ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, *op. cit.* voto Particular de Dña. María Luisa Balaguer Callejón, apartado 1.a.

¹⁴⁵ *Ibid*, FJ 6.D.a.

¹⁴⁶ *Ibid*, FJ 6.D.a.

¹⁴⁷ *Ibid*, FJ 6.D.a.

¹⁴⁸ *Ibid*, FJ 6.D.b.

¹⁴⁹ *Ibid*, Voto Particular de Dña. María Luisa Balaguer Callejón, apartado 1.b.

Además, la aplicación de este tipo de preceptos ha llevado en los últimos años, tal y como denuncian asociaciones de derechos civiles, a la realización de identificaciones multitudinarias a los asistentes a este tipo de reuniones y a un aumento en el número de sanciones, no limitándose así el régimen de responsabilidad, en la práctica, a los organizadores y promotores¹⁵⁰. Ello ha de tenerse en cuenta, aunque en muchas ocasiones sean anuladas en vía judicial, por cuanto puede producir un efecto disuasorio en la participación de reuniones pacíficas, lo cual debe conllevar un reproche constitucional¹⁵¹. A ello se suma la reiterada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de reuniones pacíficas puesto que ha reconocido tanto la importancia de que los poderes públicos sean tolerantes en la celebración de estas como la desproporción de la imposición de sanciones a los manifestantes cuando no concurren actos de violencia¹⁵².

En relación con la extensión de responsabilidad a promotores y organizadores de reuniones y manifestaciones, señaló el CGPJ en su informe al Anteproyecto que no contraviene la doctrina jurisprudencial de culpabilidad y de personalidad de la sanción¹⁵³. Así, la justificación tal precepto en la *“facilidad de la prueba o de una dificultad de declarar autoría –en particular la inducción o la cooperación necesaria- no pueden justificar un supuesto de responsabilidad conjunta con contravención del principio de taxatividad y de culpabilidad”*, al no tratarse de personas jurídicas sino físicas¹⁵⁴.

Respecto al artículo 37.3, de acuerdo con la sentencia, la definición de la conducta constitutiva del tipo infractor es demasiado amplia, pudiendo llegar a *“que las personas individuales que tomasen parte en aquellas pudieran razonablemente retraerse en el ejercicio normal de su derecho, al temer que por cualquier circunstancia inesperada terminasen incurriendo en los incumplimientos contemplados en la norma sancionadora”*¹⁵⁵. Por tanto, aquellas conductas que sanciona el precepto deben tener la suficiente entidad como para no producir dichos efectos, debiendo hacerse una interpretación restrictiva de la aplicación de la norma sancionadora¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Bilbao Ubillos, J. M., *op. cit.* p. 252.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Llovet, R. A. *op. cit.* p. 86.

¹⁵³ Consejo General del Poder Judicial. *Informe del CGPJ sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica sobre Protección de Seguridad Ciudadana*, *op cit.* p. 52.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, *op. cit.* FJ 6.E.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

Así, la sentencia modifica por completo el significado del precepto que recoge la LOPSC pues ninguna lectura del término “alteraciones menores” puede llevar lógicamente a la interpretación que del mismo hace el Tribunal Constitucional. Así lo confirma la magistrada Dña. María Luisa Balaguer por cuanto considera que se ha modificado el contenido mismo del supuesto de la sanción, lo cual lleva a cuestionar el alcance de las sentencias interpretativas debido a que, *“estirar el significado de una palabra para hacerle decir lo contrario es reconocer que la expresión contenida en el precepto no respeta los límites que dice aplicar la sentencia”*¹⁵⁷.

En relación con la inconstitucionalidad el artículo 37.7 el Tribunal Constitucional distingue entre la ocupación de bienes inmuebles y de la vía pública, aclarando que la tipificación de sanciones respecto de la ocupación de los primeros no supone un límite excesivo al derecho de reunión por cuanto se considera ilegítimo el ejercicio en contra de la voluntad de los propietarios¹⁵⁸. Respecto del párrafo segundo de dicho artículo, el Alto Tribunal considera que el precepto cumple las exigencias, tanto formales como materiales, del principio de legalidad por cuanto se trata de una norma legal en blanco ya que limita la imposición de sanciones a los supuestos de ocupación *“con infracción de lo dispuesto en la ley”*¹⁵⁹. Por tanto, esta remisión a otras normas con rango de ley no impide delimitar con suficiente certeza el tipo infractor y es, así, conforme a los preceptos constitucionales¹⁶⁰.

Pese a ello, la jurisprudencia del propio Tribunal ha impuesto la obligación al legislador de respetar de la manera más firme el respeto al principio de taxatividad en materia sancionadora *“lo que no impide el uso de conceptos jurídicos indeterminados (STC 151/1997, FJ 3), pero sí el empleo de formulaciones tan abiertas «que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador»”*¹⁶¹. Asimismo, la función de las sanciones administrativas se encuentra en la protección de bienes de carácter colectivo pero la indeterminación del artículo 37.7 de la LOPSC en relación con los supuestos de ocupación sancionables permite su aplicación a

¹⁵⁷ *Ibid*, voto particular de Dña. María Luisa Balaguer Callejón, apartado 1.c.

¹⁵⁸ *Ibid*, FJ 6.F.a.

¹⁵⁹ *Ibid*, FJ 6.F.b.

¹⁶⁰ *Ibid*, FJ 6.F.b.

¹⁶¹ *Ibid*, voto particular de Dña. María Luisa Balaguer Callejón, apartado 1.c.

relaciones de carácter exclusivamente privado, que se sitúan fuera del ámbito administrativo y sin conexión con el bien jurídico de la seguridad ciudadana¹⁶².

9.3. El uso no autorizado de imágenes y datos de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

El Tribunal Constitucional hace primeramente un análisis de la redacción literal del artículo 36.23 de la LOPSC por cuanto la expresión “uso no autorizado” puede suponer un supuesto de censura previa contrario al artículo 20.2 de la Constitución. De este modo, se entiende que el precepto incluye la necesidad de “*un permiso para poder iniciar o continuar una cierta actividad, dando así la oportunidad a la administración pública autorizante de supervisar que concurren las condiciones que eviten que el resto de bienes jurídicos en juego resulten dañados por dicha actividad autorizada*”¹⁶³. Por tanto, en tanto el precepto exige a los informadores y ciudadanos la necesidad de recabar una autorización para poder hacer uso de imágenes y datos con el fin de evitar dañar bienes constitucionalmente protegidos, la resolución del conflicto entre estos y el derecho a la información se desplaza a un momento *ex ante* a la difusión. Consecuentemente, el Tribunal declara la inconstitucionalidad de dicho inciso por ser un supuesto de censura previa prohibido expresamente por el artículo 20.2 CE, entendiendo que se excluye así la aplicación del artículo 19.2 de la LOPSC por cuanto los medios no podrían ser confiscados en relación con una sanción declarada inconstitucional¹⁶⁴.

Habiendo establecido la inconstitucionalidad de la necesidad de autorización, el Tribunal entra a valorar el uso de imágenes o datos de los Agentes de la Autoridad cuando supongan un conflicto con otros bienes constitucionalmente protegidos. En este sentido, dichos bienes jurídicos como el buen fin de las operaciones policiales o el derecho al honor de los Agentes no se ven dañados por la mera tenencia, sino que el término uso debe entenderse como sinónimo de difusión¹⁶⁶.

¹⁶² Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, *op. cit.* p. 93.

¹⁶³ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, *op. cit.* FJ 7.C.b.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Presno Linera, M. Á. (2021). *Sobre el uso de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: La STC 172/2020 y la inconstitucionalidad del inciso «no autorizado» del artículo 36.23 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*. La Ley privacidad, n. 7, p. 8. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7778413>, última vez consultado el 11 de abril de 2021.

Este juicio de ponderación que deberá seguir el aplicador debe incluir por un lado *“la comprobación de si las imágenes o los datos difundidos pertenecen a la vida privada o se relacionan con la actividad oficial de las autoridades o agentes”*; y por otro, *“el examen de qué relevancia pública tiene la difusión de esas imágenes o datos, atendiendo a las circunstancias fácticas y en particular a la presencia o no de un suficiente interés general en conocer esas imágenes o datos”*¹⁶⁷.

Así, esta relevancia pública debe tener en cuenta que las imágenes y datos revisten de una especial trascendencia por cuanto son un esenciales para la determinación de la responsabilidad de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, siendo en muchos casos el único elemento de prueba en un procedimiento judicial¹⁶⁸. Ello es así, además, por la presunción de veracidad que se reconoce a los Agentes, en especial en materia de seguridad ciudadana y en el ámbito administrativo, tal y como recoge la propia LOPSC, tal y como se ha enunciado. Ello además debe relacionarse con las consecuencias de la inclusión de esta sanción en tanto que *“deliberadamente o no (evitaré los juicios de intenciones), impide de hecho que puedan documentarse los posibles abusos o excesos policiales”*¹⁶⁹.

Por todo ello, es relevante entender que *“si se puede filmar a los administrados (art. 22 LOPSC), se debería poder rodar a la Administración, y si se obliga a los ciudadanos a llevar consigo documentos que acrediten su identidad personal y a identificarse en determinados supuestos (art. 16 LOPSC), sería lógico articular el modo de que los ciudadanos pudieran identificar a los miembros de las FCS”*¹⁷⁰. Por tanto, estas consideraciones deberán ser tomadas en cuenta por el órgano sancionador en relación con la necesidad de la difusión de imágenes o datos de los Agentes de la Autoridad además del conflicto con el propio derecho a la información.

9.4. La devolución de inmigrantes en Ceuta y Melilla

El Tribunal Constitucional alega que la inclusión de la Disposición Final Primera no supone la regulación de un supuesto de vía de hecho en materia de extranjería. Ello

¹⁶⁷ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, *op. cit.* FJ 7.C.c.iii.

¹⁶⁸ Bilbao Ubillos, J.M., *op. cit.* p. 247.

¹⁶⁹ Bilbao Ubillos, J.M., *op. cit.* p. 246

¹⁷⁰ LLovet, R. A., *op. cit.* p. 88.

tiene su justificación en que, de acuerdo con la propia jurisprudencia del TC, se ha aclarado que el respeto a las garantías del artículo 106 no exige la tramitación completa de un procedimiento administrativo en materia de extranjería, sino que se ven satisfechas cuando el extranjero tenga derecho a revisar la decisión administrativa ante los Tribunales¹⁷¹. Sin embargo, al regularse la inmediata devolución de los extranjeros, cabe cuestionarse el verdadero acceso al sistema judicial que tendrán los inmigrantes, más aún cuando no existe expediente alguno que pueda ser recurrido. Por ello, el Tribunal Constitucional recuerda que, al valorar la constitucionalidad de la Disposición, este análisis debe efectuarse de forma abstracta, independientemente de la valoración de las circunstancias concurrentes que en cada caso pudiesen darse¹⁷².

En relación con las causas de inconstitucionalidad motivadas en el modo de efectuar el rechazo en frontera, el Tribunal condiciona la constitucionalidad del precepto a que sea aplicado *“de manera individualizada, se someta a pleno control judicial y cumpla con las obligaciones asumidas por España en materia de derechos humanos en Tratados Internacionales”*¹⁷³. Sin embargo, cabe recordar que la legalización del rechazo en frontera adaptado a los estándares internacionales resulta contradictoria puesto que la normativa internacional lo prohíbe¹⁷⁴, tal y como confirmó el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa en 2015¹⁷⁵. En este sentido, se recuerda en el voto particular que la jurisprudencia del TEDH ha establecido que *“la devolución inmediata y forzosa de personas desde una frontera solo resulta asumible en el contexto del intento de un gran número de personas de cruzar dicha frontera de manera no autorizada y masiva”*, por lo que el primer y tercer requisito establecido por el Tribunal Constitucional resultan incompatibles¹⁷⁶.

¹⁷¹ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, *op. cit.* FJ 8.b.iii.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ *Ibid*, FJ 8.c.

¹⁷⁴ Bilbao Ubillos, J.M., *op. cit.* p. 259.

¹⁷⁵ Martínez Escamilla, M., Sánchez Tomás, J. M., Segovia Bernabé, J. L., Díez Ripollés, J. L., García España, E., Gimbernat Ordeig, E., ... & Villaverde Menéndez, I. (2015). *“Rechazos en frontera”: ¿Frontera sin derechos?*, p. 25. Disponible en <https://eprints.ucm.es/id/eprint/29379/1/Informe%20rechazo%20en%20frontera.pdf>, última vez consultado el 12 de abril de 2021.

¹⁷⁶ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, *op. cit.* voto particular de Dña. María Luisa Balaguer Callejón, apartado 3.

Además de ello, en relación con la recomendación realizada por la Defensora del Pueblo¹⁷⁷, la falta de un procedimiento concreto para los supuestos de rechazo en frontera puede llevar a su inconstitucionalidad. A este respecto cabe recordar que *“en ausencia de un mínimo procedimiento y de la posibilidad de singularización de cada acto de rechazo en frontera no es posible hacer real y efectivo el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), mediante un posterior control judicial de esa concreta actuación”*, así como la interdicción de las actuaciones administrativas arbitrarias¹⁷⁸.

Para el caso de aquellos extranjeros que tengan alguna característica que les haga merecedores de una mayor protección como los menores no acompañados, es claro como la identificación de su carácter jurídico no puede hacerse a simple vista por lo que la actuación material consistente en su rechazo o devolución puede ser considerada inconstitucional. Así, *“la edad de las personas nunca es evidente cuando se encuentra en lo alto de la valla –como constata el dictamen del Comité de los Derechos del Niño de 12 de febrero de 2019 (CRC/C/80/DR/4/2016)–, y mucho menos evidente es que vayan a intentar un salto mujeres en evidente estado de gestación, o personas con discapacidad aparente y «seria»”*¹⁷⁹.

Por otro lado, en relación con el correcto tratamiento a los extranjeros susceptibles de ser solicitantes de protección internacional el Tribunal Constitucional recuerda la jurisprudencia del TEDH. Esta última permite denegar la entrada de extranjeros en el territorio de un Estado parte del Convenio, incluso si pudiesen ser solicitantes de asilo, siempre y cuando existan medios suficientes y efectivos a su disposición para solicitar la protección internacional y que hayan tratado de cruzar la frontera por un lugar no autorizado, a parte de exigir la aplicación del precepto en absoluto cumplimiento de la normativa en materia de asilo¹⁸⁰. Sin embargo, la solicitud de asilo puede presentarse en territorio español y frente a lo que argumenta en este caso el Tribunal Constitucional, el espacio entre vallas forma parte de este, por lo que la devolución de extranjeros cuando

¹⁷⁷ Defensor del Pueblo. (2015). *Recomendaciones sobre la Ley de Seguridad Ciudadana*, p. 3. Disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/recomendaciones-sobre-la-ley-de-seguridad-ciudadana/>, última vez consultado el 12 de abril de 2021.

¹⁷⁸ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, *op. cit.* voto particular de Dña. María Luisa Balaguer Callejón, apartado 3.ii.

¹⁷⁹ *Ibid*, apartado 3.iii.

¹⁸⁰ STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, *op. cit.* FJ 8.c.

se encuentren en dicho espacio supone una violación de la normativa internacional en materia de asilo y del artículo 13.4 de la Constitución¹⁸¹.

¹⁸¹ Martínez Escamilla, M. et al, *op. cit.* p. 27.

CONCLUSIONES

La seguridad pública y la seguridad ciudadana fueron empleadas por los padres de la Constitución como herederas del concepto de orden público del régimen anterior, queriendo evitarse este término por las implicaciones políticas y jurídicas que tal término portaba. Así, la amplitud tanto en su regulación como en su aplicación había permitido que fuese utilizado como un arma de represión. Sin embargo, el ámbito propio de la seguridad ciudadana no ha sido particularmente determinado por el legislador y únicamente ha sido acotado en relación con la seguridad pública por el Tribunal Constitucional. En consecuencia, una multiplicidad de actividades se ha encontrado en su regulación bajo su paraguas, sin haber acuerdo doctrinal o jurisprudencial sobre la afectación concreta que la seguridad ciudadana tiene para el ciudadano.

De este modo, la regulación de la seguridad ciudadana ha pasado de entenderse como la lucha contra el terrorismo, a recoger un conjunto más amplio de acciones, sin haber encontrado por el legislador una respuesta en relación con dicho cambio de definición. Aún así, parece lógico entender que la intención del texto constitucional, al recoger esta función de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, no era la de que quedase acotada a la mera intervención de la tranquilidad ante amenazas terroristas. Sin embargo, el legislador ha decidido regular desde la Ley de 1992 una multiplicidad de actividades tan amplia que no permite delimitar lo suficiente dicho bien jurídico como para tener suficiente previsibilidad en relación con su aplicación.

Ello es especialmente relevante si se considera que la Ley de 2015 permite establecer sanciones cuando la seguridad ciudadana sea vulnerada. Y debe tenerse en cuenta que no se ha determinado cuál es la faceta del ciudadano destinada a proteger, ni la vulneración a la misma que debe producirse para poder imponer dichas sanciones. De este modo, se deja a la interpretación de la Administración, y más concretamente de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, no solo la delimitación de la efectiva perturbación sino la gravedad de esta necesaria para ser constitutiva de sanción. Además, ello debe valorarse en relación con el carácter administrativo de la presente regulación puesto que el acceso a la autoridad judicial no es necesario como en el ámbito penal y exige un esfuerzo por el sancionado lo que se suma a que las garantías en dichos procedimientos no tienen el mismo rango que en el penal. Por tanto, el régimen

sancionador que establece la LOPSC en relación con la falta de delimitación conceptual de la seguridad ciudadana no sólo puede llevar a una extrema discrecionalidad en su aplicación por la Autoridad competente, sino que puede llegar a suponer una vulneración de la seguridad jurídica.

En otro plano se sitúa la introducción del nuevo método para la devolución de inmigrantes en los territorios fronterizos de Ceuta y Melilla, puesto que la falta de un concreto procedimiento no permite asegurar el efectivo cumplimiento de las garantías y de los derechos reconocidos a los extranjeros. Aún cuando el Tribunal Constitucional analiza la constitucionalidad del precepto de manera abstracta, es necesario entender la realidad que se da en las ciudades autónomas y ser así conscientes de la efectiva dificultad de revisión judicial que este método de devolución comporta para los migrantes. En estos términos fue denunciado por organismos y autoridades tanto nacionales como internacionales que son conocedores de las implicaciones de la regulación de las “devoluciones en caliente” o “rechazo en frontera”, especialmente en relación con el análisis de las circunstancias individuales de cada extranjero. Por todo ello, el reconocimiento por el legislador de la legalidad de este tratamiento supone una contradicción de los principios que rigen los procedimientos de extranjería y una verdadera excepción en su regulación.

Por todo lo anteriormente mencionado, adquiere sentido el rechazo tanto social, político como doctrinal que la LOPSC generó desde el inicio de su tramitación, más aún si se considera el clima en el que se comenzó el estudio de la posible renovación de la Ley de 1992 que permite que se generen dudas sobre las intenciones del legislador. Sin embargo, también resulta preocupante la permisibilidad con la que el Tribunal Constitucional ha analizado los preceptos recurridos, llegando incluso a modificar completamente el significado propio de las palabras que la Ley emplea. Asimismo, resulta necesario establecer de forma más concreta el alcance de la seguridad ciudadana y un mayor desarrollo jurisprudencial del mismo que no permita al legislador incluir bajo el mismo tal conjunto de actividades y una aplicación bajo tales niveles de discrecionalidad, más aún si cabe en el ámbito sancionador administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Ley 59/1959 de Orden Público. BOE núm. 182, de 31 de julio de 1959.

Decreto ley 10/1975, de 26 de agosto, sobre prevención del terrorismo. BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1975.

Real Decreto 3/1979, de 26 de enero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. BOE núm. 28, de 1 de febrero de 1979.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1986.

Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. BOE núm. 46, de 22 de febrero de 1992.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992.

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

2. JURISPRUDENCIA

STC núm. 4/1981, de 2 de febrero de 1981. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981.

STC núm. 33/1982, de 8 de junio de 1982. BOE núm. 153, de 28 de junio de 1982.

STC núm. 59/1985, de 6 de mayo de 1985. BOE núm. 134, de 5 de junio de 1985.

STC núm. 99/1985, de 30 de septiembre de 1985. BOE núm. 265, de 5 de noviembre de 1985.

STC núm. 15/1986, de 31 de enero de 1986. BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1986.

STC núm. 341/1993, de 18 de noviembre de 1993. BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1993.

STC núm. 325/1994, de 12 de diciembre de 1994. BOE núm. 15, de 18 de enero de 1995.

STC núm. 148/2000, de 1 de junio de 2000. BOE núm. 156, de 30 de junio de 2000.

STC núm. 48/2003, de 12 de marzo de 2003. BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2003.

STC núm. 31/2010, de 28 de junio de 2010. BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010.

STC núm. 234/2012, de 13 de diciembre de 2012. BOE núm. 10, de 11 de enero de 2013.

STC núm. 184/2016, de 3 de noviembre de 2016. BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2016.

STC núm. 142/2018, de 20 de diciembre de 2018. BOE núm. 22, de 25 de enero de 2019.

STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020. BOE núm. 332, de 22 de diciembre de 2020.

STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, voto Particular de Dña. María Luisa Balaguer, apartado 1). BOE núm. 332, de 22 de diciembre de 2020.

3. OBRAS DOCTRINALES

Aguado i Cudolà, V. (2018). *Artículo 149.1.29ª, Las Competencias en Materia de Seguridad Pública*. En Rodríguez-Piñeiro y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E., *Comentarios a la Constitución Española, Tomo II*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Primera Edición.

Alzaga Villaamil, O. (2016). *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Madrid: Marcial Pons. Segunda Edición.

Barcelona Llop, J. (2018). *Artículo 104*. En Rodríguez-Piñeiro y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E., *Comentarios a la Constitución Española, Tomo II*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Primera Edición.

Lascuráin Sánchez, J.A. (2018). *Artículo 17.1, El derecho a la libertad*. En Rodríguez-Piñeiro y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E., *Comentarios a la Constitución Española, Tomo I*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Primera Edición.

Martín-Retortillo Baquer, L. (1975). *La cláusula de orden público como límite impreciso y creciente al ejercicio de los derechos*. Madrid: Civitas.

Tomás y Valiente, F. (2018). *Constitución*. En Rodríguez-Piñeiro y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E., *Comentarios a la Constitución Española, Tomo I*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Primera Edición.

4. RECURSOS DE INTERNET

- Amnistía Internacional (2014). *España: El derecho a protestar, amenazado*, p. 61. Disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur410012014es.pdf>
- Amnistía Internacional (2014). *Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*. Disponible en <https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/recordmedia/1@000025742/object/33047/raw>.
- Bilbao Ubillos, J.M. (2015). *La llamada ley mordaza: la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana*. Teoría y realidad constitucional, n. 36, pp. 217-260. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/16083>.
- Bustos Ramírez, J.J. (2006). *Seguridad ciudadana y seguridad jurídica*. Nuevo Foro Penal, n. 70, pp. 159-167. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3823062>.
- Castillo Blanco, F. A. (1993). *La Ley de Seguridad Ciudadana: reflexiones sobre algunos puntos controvertidos*. Revista de administración pública, n. 130, pp. 423-466. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17168>.
- CIS (2020). *Tres problemas principales que existen actualmente en España*. Multirespuesta (%). Disponible en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html.
- Congreso de los Diputados (2014). *Tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*. Disponible en https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=X&iniciativas_id=121%2F000105.
- Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya (2015). *Dictamen 7/2015, de 4 de juny, sobre la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana*. Disponible en <https://www.parlament.cat/document/actualitat/59030.pdf>.
- Consejo de Estado (2014). *Dictamen del Anteproyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana*. Nº de Expediente 557/2014 (Interior). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-557>.

- Consejo General del Poder Judicial (2014). *Informe del CGPJ sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica sobre Protección de Seguridad Ciudadana*. Disponible en https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_Proteccion_de_la_Seguridad_Ciudadana.
- Consejo General del Poder Judicial (2014). *Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica sobre Protección de Seguridad Ciudadana, voto Particular que emiten los vocales Enrique Lucas Murillo de la Cueva y Mercè Pigem Palmés*. Disponible en https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_Proteccion_de_la_Seguridad_Ciudadana.
- De Miguel Bárcena, J. (2014). *La reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*. Bloc de la Revista Catalana de Dret Públic. Disponible en <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/07/23/la-reforma-de-la-ley-organica-de-seguridad-ciudadana-josu-de-miguel-barcelona/>.
- Defensor del Pueblo. (2015). *Recomendaciones sobre la Ley de Seguridad Ciudadana*. Disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/recomendaciones-sobre-la-ley-de-seguridad-ciudadana/>.
- Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Sesión Plenaria Núm. 214 celebrada el 16 de octubre de 2014. Disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF.
- El País (2015). *Opinión sobre la Ley Mordaza*. Disponible en https://elpais.com/elpais/2015/07/05/media/1436118660_118656.html.
- Fernández Fernández, A. (2015). *Orden Público y Seguridad Ciudadana, Modificaciones Normativas*. Revista de Derecho UNED, n. 17, pp. 287-318. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/16272/14019>.
- Llovet, R. A. (2016). *Reflexiones críticas acerca de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana*. CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos, n. 181, pp. 53-110. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5537116>.
- Martín, J. (2016). *Las actuales limitaciones sobre la participación política y la libertad de información en el espacio público en España*. Revista Española De Derecho

- Constitucional, n. 107, pp. 187-217. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/24887482>.
- Martínez Escamilla, M., Sánchez Tomás, J. M., Segovia Bernabé, J. L., Díez Ripollés, J. L., García España, E., Gimbernat Ordeig, E., ... & Villaverde Menéndez, I. (2015). *“Rechazos en frontera”: ¿Frontera sin derechos?* Disponible en <https://eprints.ucm.es/id/eprint/29379/1/Informe%20rechazo%20en%20frontera.pdf>.
- Ministerio del Interior (2014). *Nota de Prensa: “Aprobado el Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana”*. Publicada el 11 de julio de 2014. Disponible en http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2230243.
- Organización de las Naciones Unidas – Comité de Derechos Humanos (2015). *Dos proyectos de reforma legal socavan los derechos de manifestación y expresión en España – Expertos de la ONU*. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>.
- Organización de las Naciones Unidas – Comité de Derechos Humanos (2015). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*. Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsqX7R5nHBFqJOu4nx7MjbHJAiPjpixsP8%2Bk%2BsXvixZUFiczygBcJ%2B9knj92Cy1WTus2%2BOrbYnUfXNsDX25cf%2FBq%2FVK7EdJFS2LkS23hE4P01>.
- Presno Linera, M. Á. (2021). *Sobre el uso de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: La STC 172/2020 y la inconstitucionalidad del inciso «no autorizado» del artículo 36.23 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*. La Ley privacidad, n. 7. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7778413>.
- Recurso de Inconstitucionalidad nº 2896-2015 (2015). Disponible en <http://libertadinformacion.cc/wp-content/uploads/2018/05/270127790-Recurso-de-la-oposicion-contrala-ley-mordaza-ante-el-TC-PDF-2.pdf>.
- Remotti Carbonell, J. C., & Freixes Sanjuán, T. (1995). *La configuración constitucional de la seguridad ciudadana*. Revista de estudios políticos, n. 87, pp. 141-162. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27316>.
- Ridao Martín, J. (2016). *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.
Revista Española de Derecho Constitucional, n. 107, pp. 187-217. Disponible en
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5634740>.