

UNIVERSIDAD DE SEVILLA  
FACULTAD DE COMUNICACIÓN



TRABAJO FIN DE GRADO

Análisis de la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de  
la Seguridad Ciudadana. Límites a la libertad de  
información y expresión

Realizado por

**María Garduño Navarro**

bajo la dirección de

**Prof.<sup>a</sup> María Eugenia Gutiérrez Jiménez**

Sevilla, septiembre 2016

## **Resumen**

La entrada en vigor el 1 de julio de 2015 de la Ley de Seguridad Ciudadana ha generado mucha polémica especialmente porque fue aprobada únicamente con los votos del Partido Popular, provocando la rotunda oposición del resto de grupos parlamentarios, y por la restricción de derechos políticos que supone. Asimismo, numerosas organizaciones se han movilizado en contra de esta nueva normativa entendiendo que limita libertades y derechos fundamentales. La opinión pública también se ha manifestado en contra de ley pues restringe algunos de los derechos recogidos en la Constitución Española.

Por tanto, el Trabajo Fin de Grado que se desarrolla en las siguientes páginas tiene como principal objetivo el análisis del contenido de la denominada Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana para valorar en qué medida limita los derechos políticos de los ciudadanos y en particular el derecho a recibir y comunicar información veraz, así como la valoración del modo en que los medios de comunicación han informado sobre las diversas protestas contra la ley y el contenido de sus reivindicaciones además de informar sobre el contenido mismo de la ley y la forma en que afecta a los ciudadanos en su vida diaria.

La Ley de Seguridad Ciudadana afecta notablemente el derecho a la información, por lo que influye en el ejercicio de los periodistas restringiendo su labor informativa. De tal manera que este trabajo pretende analizar la ley así como aquellos casos en los que los periodistas han sido sancionados mediante la aplicación de la misma.

## **Palabras clave**

Ley de Seguridad Ciudadana; derechos; manifestación; reunión; libertad de expresión; prensa

## Índice

1. Introducción.....	4
2. Estado de la cuestión .....	6
3. Corpus.....	11
4. Hipótesis.....	12
5. Objetivos.....	13
6. Metodología.....	13
7. Contexto sociopolítico: la movilización social.....	15
8. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana... 18	
8.1 La ley Corcuera: antecedente de la ley mordaza.....	18
8.2 Análisis de la ley de protección de la seguridad ciudadana: límites a la práctica y acceso del derecho a la información.....	20
9. Repercusión social.....	48
9.1 Ámbito jurídico.....	48
9.2 Respuesta del ámbito de la prensa a la nueva ley.....	51
10. Casos de periodistas sancionados por la ley.....	55
11. Análisis del tratamiento informativo en los medios de comunicación.....	64
12. Conclusiones.....	79
13. Referencias bibliográficas.....	82
14. Anexos.....	88
14.1 Anexo 1: textos de <i>ABC</i> .....	89
14.2 Anexo 2: textos de <i>El País</i> .....	97
14.3 Anexo 3: textos de <i>eldiario.es</i> .....	101
14.4 Anexo 4: textos de <i>La Razón</i> .....	114
14.5 Anexo 5: textos de los periodistas sancionados.....	119

## **1. Introducción**

Miles de españoles han salido a las calles a protestar en los últimos años. El número de manifestaciones ha aumentado considerablemente, mientras que en 2008 no se superan las 10.000 protestas, en 2012 se convocaron en España más de 40.000 manifestaciones. El descontento de los ciudadanos provocado por las medidas políticas y económicas basadas en la austeridad ha provocado una mayor movilización.

La raíz de estas concentraciones puede encontrarse en la grave crisis económica en la que está sumergida España desde hace ocho años. La crisis económica mundial, que comenzó en 2008 afectó a numerosos países del mundo, especialmente a los países desarrollados, entre ellos España. El comienzo de esta crisis supuso para el estado español el final de la burbuja inmobiliaria y una crisis bancaria que provocó la nacionalización de un gran número de cajas de ahorros, que habían entrado en quiebra. El rescate de las cajas ocasionó un aumento del déficit público, al igual que el número de desahucios ante la imposibilidad de las familias de pagar la hipoteca de las viviendas adquiridas en su gran mayoría durante la citada burbuja inmobiliaria, y además un incremento del desempleo.

Este aumento del paro, entre otras causas, ha ocasionado la eclosión de movimientos sociales que exigen una renovación democrática y que cuestionan el sistema político, el bipartidismo existente en España. El más importante de estos movimientos es el llamado Movimiento 15 –M también denominado movimiento de los indignados, nacido a partir de la manifestación del 15 de mayo de 2011 en la que diversos colectivos decidieron acampar esa noche en la Puerta del Sol para reivindicar una democracia real, más participativa.

Las primeras medidas llevadas a cabo por el gobierno del Partido Popular tras ganar las elecciones el 20 de noviembre de 2011 supusieron una subida de los impuestos y una reducción del gasto público en materia social para disminuir el déficit público. Esto unido a la reforma laboral de 2012 y los recortes en sanidad y educación de ese mismo año, provocaron un aumento de las protestas y las manifestaciones por parte de la ciudadanía española. Este clima de indignación social y de protesta fue el que provocó que el Gobierno de Mariano Rajoy pusiera en marcha una ley para proteger a los ciudadanos, para garantizar en teoría su seguridad y proteger el libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Sin embargo, nada más ser conocido por la sociedad el borrador de la ley, fue percibido como una ley anti – protestas. Observando el ambiente de protesta y de irritación de la ciudadanía con las acampadas del 15 – M o la resistencia contra los desahucios, entre otras acciones, hace pensar que el gobierno ha introducido medidas sancionadoras reconocibles como sanciones anti 15 –M, anti piquetes de huelga, etcétera. Más conocida por sus detractores como “Ley Mordaza”, ha recibido fuertes críticas por limitar el derecho de reunión recogido en el artículo 21 de la Constitución Española.

Pero esta ley también recoge medidas sancionadoras con respecto a la filmación de actuaciones policiales, impidiendo usar estas imágenes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado si no son autorizadas, y a comunicar de forma oral o escrita la convocatoria de una manifestación, entendiéndose que es promotor de la misma. Tales sanciones afectan directamente a la producción y comunicación de la información. Por ello, este trabajo pretende investigar si esta ley también supone una restricción a un derecho fundamental como es la libertad de expresión protegido por la Constitución en el artículo 20. Todo ciudadano tiene el derecho a comunicar y a recibir información veraz, y este derecho no debe verse coartado ni restringido por ninguna ley, pues una sociedad bien informada es la base de la democracia.

La Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana afirma que tiene por objeto la seguridad ciudadana pues es un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguardia, como bien jurídico de carácter colectivo, es función del Estado, con sujeción a la Constitución y a las Leyes. Sin embargo, esta ley parece no respetar los derechos fundamentales recogidos en la Carta Magna como el derecho de reunión y manifestación y el derecho a la libertad de expresión. Así se hace necesario un análisis del contenido de esta ley para que la ciudadanía sea consciente de que sus derechos se van cercenando y restringiendo con nuevas leyes, cada día más represivas y por tanto injustas.

Esta ley amenaza con violar derechos y libertades fundamentales de los individuos, y el ataque a estos derechos es una cuestión de gran interés para la ciudadanía, que en algunas ocasiones no es consciente de que sus derechos se están viendo limitados. La preocupación y el malestar de la sociedad les lleva a manifestar sus quejas y críticas hacia los políticos que se encuentran en el poder, por ello ejercen su

derecho a manifestarse libremente. Parece que el gobierno pretende hacer de esta ley un instrumento mediante el cual acallar la protesta y persuadir a la población ante la posibilidad de ser multado con una cifra desmesurada.

Es necesario plantearse un análisis crítico del contenido de la ley porque a simple vista parece ofrecer carta blanca a las fuerzas de seguridad para impedir que la sociedad muestre su disconformidad con las medidas llevadas a cabo por el gobierno, es decir, impedir la protesta, además de obstaculizar e imposibilitar a los periodistas el libre ejercicio de la profesión cubriendo las manifestaciones o protestas ciudadanas, cuestión de gran interés para la sociedad.

Además la ley castiga ciertas conductas antes de que exista una lesión de la seguridad ciudadana, impone sanciones económicas desproporcionadas y la simple denuncia de un agente permite imponer cualquier sanción tipificada en la ley.

Asimismo es indispensable analizar la ley para entender el fuerte rechazo que ha recibido, no solo por parte de la oposición política pues la ley fue aprobada solo con los votos del Partido Popular, sino también de la ciudadanía, del colectivo de los profesionales de la información y de las asociaciones de juristas, incluso de la prensa internacional, como en el caso del New York Times, que ha advertido sobre su carácter franquista.

Los medios de comunicación tienen la función de formar, informar y entretener, pues deben hacer que el lector se cuestione la realidad y se forme una opinión crítica con respecto los hechos sucedidos. Por ello, para conocer la percepción de la sociedad sobre esta ley, se hace necesario también analizar la prensa y ver el tratamiento con respecto a un tema que implica a los derechos recogidos constitucionalmente. Por consiguiente, el trabajo que aquí se propone combina ambas perspectivas: por un lado, el análisis del contenido de la ley y, por otro lado, cómo los medios de comunicación han dado a conocer el proceso y contenido de la misma.

## **2. Estado de la cuestión**

La nueva ley de seguridad ciudadana aprobada durante el mandato del Partido Popular ha suscitado polémica desde el primer momento en que se presentó el

Anteproyecto de la ley. Catalogada como “Ley mordaza” por la oposición, los diferentes partidos políticos han solicitado una revisión de la misma por el Tribunal Constitucional por considerar que restringe derechos básicos de la población recogidos en la Carta Magna.

De esta manera, cabe mencionar que el recorrido llevado a cabo en esta materia parte desde la perspectiva jurídica. Han sido varios los autores que han tratado la nueva ley de seguridad ciudadana, pero desde un enfoque meramente constitucional valorando el modo en que la ley afecta a ciertos derechos como el derecho de reunión o el derecho a la intimidad. De esta manera, el catedrático de Derecho Constitucional, Miguel Ángel Presno Linera en su artículo titulado *El primer Anteproyecto de ley para la protección de la seguridad ciudadana* (2014) lleva a cabo una valoración del primer Anteproyecto presentado en el que explica los objetivos de este Anteproyecto y critica el aumento del número de infracciones, así como la disminución de las garantías procesales de los ciudadanos, y para ello pone ejemplos extraídos del propio texto de aquellos artículos que coartan la libertad de los ciudadanos. De este modo afirma “muy poco hay de razonable en la primera propuesta de reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana”.

En la misma línea el magistrado Ramón García Gómez, en un artículo titulado *Apuntes sobre la llamada “Ley Mordaza”* publicado en el diario *La Ley* aborda artículo por artículo para explicar cómo esta ley afecta al Derecho Punitivo Español. El artículo se divide en tres apartados. El primero de ellos es una introducción en la que explica las partes en las que se divide la ley y hace una distinción en cuanto al número de votos en contra y a favor, por la cual fue aprobada. En palabras de Maciá Gómez “la ley tiene como finalidad la protección de unos intereses y valores volubles y de carácter personal y no social, que no es el destino de la ley” (2015: 2).

El segundo apartado analiza el sistema legal de la ley de seguridad ciudadana. Aquí describe los cinco capítulos que componen la ley, deteniéndose en cada uno de los artículos y haciendo una valoración de los mismos catalogando a algunos de ellos de “dudosa constitucionalidad” como es el caso del apartado 4 del artículo 37. El magistrado afirma que no era necesaria la derogación de la ley anterior de seguridad ciudadana (conocida como Ley Corcuera) sino que habría sido suficiente una reforma. Además asegura que es inapropiado que la Seguridad Ciudadana se imponga sobre ciertos Derechos Constitucionales. Por último critica la ambigüedad de la ley, y pone de

manifiesto que la ley está inspirada en hechos precisos y puntuales que se demuestran en la represión de los derechos de reunión y de manifestación provocando la ampliación del poder de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La ley de seguridad ciudadana también ha sido analizada por Francisco España Alcoba en su tesina titulada *La nueva seguridad ciudadana y los derechos y libertades de la ciudadanía española* (2015). Un vez más, desde el punto de vista jurídico, se evalúa la ley. La tesina parte de la hipótesis de si la LOPSC restringe algunos derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos, es decir, el objetivo es comprobar si se trata de una ley represiva que pretende evitar la oposición de la ciudadanía a la actuación del gobierno en cuanto a los recortes sociales.

Para desarrollar la hipótesis, el autor emplea una amplia legislación pero especialmente analizará la LOPSC 4/2015, doctrina del Tribunal Constitucional, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, relativa a la actuación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

La tesina se divide en 8 capítulos. El primero corresponde al concepto, el ámbito de aplicación, los fines de la ley, los principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la ley de seguridad ciudadana y el deber de colaboración. El segundo trata las actuaciones que contempla la ley para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana. El tercero tiene un matiz social, pues reflexiona sobre el ascenso de los movimientos sociales y la respuesta de las autoridades españolas en relación a la nueva normativa.

El cuarto se centra en un derecho fundamental como es la libertad de reunión, uno de los derechos más afectados por la misma, por ello examina el derecho a la libertad de reunión pacífica tanto en la legislación española como en la internacional, haciendo hincapié en la notificación, esto es, en el requisito previo para la celebración de reuniones públicas. El capítulo cinco está dedicado exclusivamente al régimen sancionador mientras que el siguiente especifica las sanciones a los organizadores y participantes en las manifestaciones.

El capítulo consecutivo se centra en la llamada Burorrepresión. Analiza las sanciones administrativas que impone la ley en lo que el autor denomina las sociedades

de control. El último capítulo gira en torno al denominado “efecto desaliento” estableciendo las bases para una teoría sobre el desaliento en el ejercicio de los derechos fundamentales.

El autor afirma al final de la tesina que con la promulgación de la LOPSC se restringen más algunos derechos fundamentales y libertades públicas: cuestión que se aprecia en la tendencia preventivista que va más allá del entorno de la seguridad pública y que se confirma en la facultad de intervención que la ley otorga a las autoridades simplemente por vulnerar ciertas normas que repercuten en el ordenamiento jurídico y que algunas veces cometer la infracción no conlleva ningún peligro. Del mismo modo asegura que las sanciones impuestas a los ciudadanos que participan en manifestaciones disuaden a las personas de ejercer su derecho. Las sanciones consiguen acallar la protesta invisibilizando las voces de los ciudadanos.

En la revista *Libre Pensamiento* el profesor de Historia, Pedro Oliver Olmo, en un artículo titulado *Una ley antiprotesta*, valora el significado de la Ley de Seguridad Ciudadana y las causas que la “justifican”. En palabras del autor estas causas “no son sino el intento de criminalizar el activismo y la protesta de las organizaciones y movimientos sociales que no se resignan a ser quienes paguen la crisis”. (2015: 64)

Este autor trata la ley desde un aspecto más social, pues establece una relación entre la reforma del Código Penal y la Ley de Seguridad Ciudadana con la oleada de protestas en España tras los recortes del Gobierno. Para ello, lo ejemplifica con dos tablas: la primera recoge el ciclo de protestas con la represión ejercida tras el 15-M y la segunda describe las multas recogidas en la ley y su relación con las protestas. Es decir, pone de manifiesto las infracciones relacionadas con las protestas y pone un ejemplo de protesta tipo, esto es, acciones colectivas o muy conocidas o que se puede asociar de manera fácil a terminados movimientos sociales como es el grupo FEMEN o Greenpeace.

El texto apunta a que la ley de Seguridad Ciudadana nada más conocerse el borrador fue percibida como una ley anti-protestas. En palabras de Oliver Olmo “se desprende que el gobierno fue introduciendo medidas sancionadoras perfectamente reconocibles como sanciones anti15-M o anti25-S o anti-PAH o anti-piquetes de huelga” (2015:68)

Además, explica los obstáculos que ha tenido que pasar la ley para ser aprobada, como son las objeciones del Consejo General del Poder Judicial y el Consejo Fiscal y

las críticas de varias asociaciones defensoras de los derechos humanos. También destaca el rechazo de a nivel internacional que ha suscitado la ley, tal como lo manifiestan los periódicos de diferentes países como son *The Guardian* o *Der Spiegel*. El artículo finaliza afirmando que la nueva LOPSC ha sido coloquialmente denominada como Ley Mordaza, debido a que ha sido considerada una auténtica ley *ad hoc* contra la protesta.

No obstante, el autor que analiza con mayor profundidad es el catedrático de Derecho constitucional, Juan María Bilbao Ubillos, en un artículo titulado *La llamada Ley Mordaza: la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana* publicado en la revista *Teoría y Realidad Constitucional*.

El análisis se divide en dos partes. La primera son los antecedentes de la ley, en la cual se explican los motivos que han llevado a cabo una renovación de la ley anterior. Además, especifica las novedades con respecto a la ley de seguridad de 1992 y recoge algunas de las críticas que se han hecho a la ley como el Dictamen del Consejo de Estado o el informe del Consejo General del Poder Judicial. Asimismo, describe la tramitación de la ley en las Cortes Generales detallando las enmiendas que presentó resto de partidos políticos, a excepción del PP.

La segunda parte corresponde al contenido de la LOPSC. Aquí se analiza en profundidad los cinco capítulos en los que se divide la ley, detallando artículo por artículo, especialmente aquellos que generan polémica. También menciona la disposición final primera, relativa al régimen especial de Ceuta y Melilla, que trata las denominadas “devoluciones en caliente”.

El análisis de la normativa es llevado a cabo desde un punto de vista jurídico, determinado por el análisis de los artículos que pueden ser considerados anticonstitucionales; y para ello utiliza informes y dictámenes como es el del Consell de Garanties Estatutàries o el Consejo General del Poder Judicial, entre muchos otros. El estudio se centra en la legalidad del texto y la posible restricción de los derechos básicos de los ciudadanos es la que guía el análisis.

De este modo, este Trabajo Fin de Grado enfoca la ley desde un punto de vista más social. Además de analizar la ley desde la perspectiva judicial para comprobar si las infracciones recogidas en la ley limitan algunos derechos de los ciudadanos, este trabajo se centra en examinar en qué medida la nueva normativa restringe la labor de los

periodistas. Por tanto, el fin de este estudio es determinar qué artículo de la ley limita a los profesionales de la información en el ejercicio de su función social. Asimismo, para analizar qué percepción tiene la sociedad de la nueva norma se analiza el modo en que los medios de comunicación han informado sobre la normativa, qué aspectos de la misma han tratado y cuáles no, y por qué.

Esta investigación ofrece así un enfoque diferente, no solamente jurídico, sino una perspectiva social y reivindicativa, valorando las funciones que cumplen o incumplen los medios de comunicación en el conocimiento de la legislación de la ciudadanía y en qué medida la ley limita el artículo 20.1. a) y d) de la Constitución española.

### **3. Corpus**

Con el objetivo de poder realizar una investigación lo más rigurosa posible, se han escogido un total de 16 textos divididos en dos análisis diferentes. En primer lugar se ha llevado a cabo un análisis de 12 noticias de cuatro medios de prensa escrita y digital, que son *ABC*, *El País*, *La Razón* y *eldiario.es* durante el período del 1 de diciembre de 2013 al 30 de junio de 2015. La selección de los medios de comunicación ha sido determinada por la ideología que defiende cada uno, con el fin de valorar como se trata el tema en los diferentes medios y así poder evaluar los conocimientos que tiene la población sobre la materia. Asimismo, el período seleccionado corresponde a dos fechas señaladas, la primera es un día después de la presentación del Anteproyecto de la ley ante el Consejo de Ministros y la segunda, un día antes de su entrada en vigor. La finalidad es conocer cómo han informado los medios hasta el momento de la aprobación definitiva de la ley.

En segundo lugar, se han analizado un total de 4 textos. El período de selección va desde el 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2016. Este segundo análisis atañe al número de casos de periodistas que han sido sancionados por la ley, de ahí que el período de tiempo sea desde la entrada en vigor de la misma. Los medios escogidos son medios digitales, *El Diario de Burgos*, *Diagonal*, *Infolibre* y *eldiario.es*. Tanto *El Diario de Burgos* como *eldiario.es* han sido elegidos por ser los únicos medios que han narrado dos casos de periodistas limitados por dicha ley, por tanto no existía la posibilidad de escoger. En el caso de *Diagonal* e *Infolibre* han sido seleccionados por

ser medios independientes de tal modo que pueden ofrecer una visión distinta de los hechos, informando de manera adecuado como los periodistas han sido coartados en el ejercicio de su profesión.

#### **4. Hipótesis**

Expuesto todo el planteamiento anterior se establece la siguiente hipótesis:

Puesto que la nueva ley supone un aumento considerable en cuanto a las sanciones que establecía la anterior ley, la conocida como “Ley Corcuera”, además de recoger medidas que limitan tanto la producción como la comunicación de información, entendemos que tal legislación otorga más facultades a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pudiendo estas actuar como jueces y parte, imponer sanciones administrativas y restringir la recogida de información. Luego, la labor del periodista, en la recogida y uso de la información, se ve determinada por la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a las que la ley otorga competencias que pueden ser usadas de un modo arbitrario.

#### **5. Objetivos**

La realización de este trabajo trata de dar respuesta a la pregunta ¿la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana limita el ejercicio de un derecho fundamental como es el de expresar y recibir libremente información veraz?

De esta manera, el objetivo principal de la investigación es evaluar la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana, tanto en su justificación y contenido, como en las sanciones previstas.

Asimismo, el trabajo también plantea además unos objetivos específicos:

1. Describir el contexto político y social en el que se aprobó la ley, así como detallar la controversia que generó su aprobación.
2. Analizar el tratamiento informativo que ha recibido la ley en la prensa nacional, tanto en medios en papel como digitales, para así determinar la percepción que tiene la sociedad española sobre el tema.

3. Mostrar el desacuerdo por parte de las asociaciones de juristas, exponiendo su posición respecto a la ley.
4. Dar a conocer las demandas interpuestas y las críticas recibidas por parte de los profesionales de la información y la comunicación, o sus asociaciones, sobre los límites que impone esta ley.
5. Estudiar los casos en los que los periodistas se han visto afectados o sancionados por esta ley.

## **6. Metodología**

Para llevar a cabo la realización de esta investigación, la metodología del trabajo consiste en el análisis de contenido de los mensajes de cuatro medios de comunicación españoles: *El País*, *ABC*, *La Razón* y *eldiario.es*. Las noticias han sido escogidas en virtud de algunas fechas claves en relación con la tramitación de la ley, ya que hay mayor número de noticias, pudiendo comparar como lo cuenta un periódico frente a lo que cuentan otros.

El análisis de contenido es una técnica de interpretación de textos. Todo contenido de un texto puede ser interpretado de una manera directa o analizar su sentido latente. Por tanto, de un texto se puede percibir el contenido manifiesto, obvio y directo, que es expresión del sentido que el autor quiere comunicar, pero también se puede percibir un texto latente y oculto, que expresa el sentido escondido que pretende el autor.

De este modo, el análisis de contenido cualitativo consiste en un conjunto de técnicas sistemáticas interpretativas del sentido de los textos que permanece más oculto, lo que el autor expresa pero no de manera directa, sino implícita. El análisis de contenido debe profundizar en su contenido latente y en el contexto social en que se inserta el mensaje transmitido.

El motivo por el que elijo el análisis de contenido como método de estudio es por la controversia del tema, es decir la polémica que ha suscitado la ley. Por tanto, analizar el contenido de las noticias, observando la intencionalidad del mensaje, me va a permitir

conocer el posicionamiento del medio con respecto a la nueva normativa, dependiendo del modo en el que informa sobre la ley podré discernir su postura.

Para realizar el análisis de las noticias de los medios escogidos he destacado cinco campos que son el titular, el contenido, los aspectos tratados de la ley, las fuentes y el posicionamiento.

En el apartado del titular me he fijado en la manera en la que denomina a la Ley de Seguridad Ciudadana, es decir, si la nombra como Ley de Seguridad Ciudadana o como “Ley mordaza” que es calificativo usado por los partidos políticos que están en contra de la ley. En el campo del contenido, analizaré el tema principal de la noticia.

Asimismo, analizaré los aspectos que trata la noticia con respecto a la ley, qué artículos nombra y cuáles no, y la manera en que lo abordan. Con respecto a las fuentes, examinaré el número de fuentes consultadas y si se abusa de las fuentes oficiales. Finalmente, en cuanto al posicionamiento ideológico determinaré la visión con respecto a la nueva norma, es decir, si se encuentran a favor, en contra o es neutral.

Por otro lado, para describir las noticias que informan sobre los periodistas que han sido sancionados por la aplicación de la ley, los medios escogidos son el *Diario de Burgos*, *Diagonal*, *Infolibre* y *eldiario.es*. Para analizarlas he intentado responder a cinco cuestiones como son:

- ¿Cuáles son las fuentes de información?
- ¿Cuál es el artículo o supuesto de la ley que se aplica?
- ¿Cómo afecta al derecho a la información?
- ¿Qué pretende el Gobierno (mediante las multas impuestas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) con ello?

## **7. Contexto socio-político: la movilización social**

Puesto que uno de los principales objetivos de este Trabajo Fin de Grado es reconstruir el contexto que justifica socialmente la modificación de la Ley de Seguridad Ciudadana, nos detendremos en las siguientes líneas a enumerar los fenómenos que pudieron determinarla.

Las elecciones llevadas a cabo el domingo 20 de noviembre de 2011, dieron la victoria al Partido Popular (PP) presidido por Mariano Rajoy Brey, que obtuvo una mayoría con 186 escaños, frente a los 110 escaños que obtuvo el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), 59 menos que en las elecciones de 2008 en las que fue el vencedor. Estas elecciones se celebraron cuatro meses antes de lo previsto, por decisión del entonces presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, que no agotaba la legislatura por los recortes sociales y medidas neoliberales que aplicó para cumplir con las exigencias de la Unión Europea, debido a la crisis económica por la que atraviesa el país.

La población española sufría los estragos de la crisis en 2011, y seis meses después de las elecciones, se inicia en España un ciclo de protestas. Según Oliver y Urda, desde la Transición política en España se han llevado a cabo protestas que han conseguido influir en las relaciones de poder (2015: 10). Esta cultura de protesta y disconformidad española, bebe de la lucha contra el régimen franquista y además ha sido influenciada por los llamados nuevos movimientos sociales y globales tanto europeos como americanos. Poco a poco se ha ido construyendo y sus características propias, lo han convertido en un fenómeno de referencia para otros movimientos occidentales. En palabras de Oliver y Urda, “la protesta en España después del franquismo y la Transición ha devenido proactiva, creativa y no violenta.” (2015: 11)

### **Protesta democratizadora**

Estas protestas pacifistas tienen su culmen el 15 de mayo de 2011, lo que ha venido a conocerse como el Movimiento 15-M o movimiento de los indignados. Desde su nacimiento el denominado 15-M tenía como objetivo hacerse escuchar para que sus numerosas vertientes críticas se tuvieran en cuenta, especialmente las que iban dirigidas contra el régimen de representación política y el sistema económico capitalista (Oliver y Urda, 2015: 15). La dificultad de sus causas y cauces deberían buscarse en el contexto de crisis y la nueva sociedad de la información. El poder de la red permitió dar el salto

de Internet a las calles, en un momento en el que tanto los partidos políticos como los sindicatos estaban indignando a la población, además de no satisfacer sus demandas y peticiones. El 15-M tomó dimensiones agigantadas e interiorizó la *noviolencia* sin ningún tipo de discusión. (Oliver y Urda, 2015: 16 - 23)

Desde 2011 la represión de la protesta social alcanzó unas dimensiones tan desmesuradas que los movimientos sociales protagonistas de estas manifestaciones tuvieron que actuar, pues estaba recayendo sobre ellos de manera directa una legislación autoritaria y policial.

A nadie se le escapa que el Estado se enfrenta a la protesta en primera instancia a través de discursos legales de prevención y medidas prácticas policiales de prohibición y control-sanción. O lo que es lo mismo: con leyes y policías. (Oliver y Urda, 2015: 33)

No obstante, una de las protestas más sonadas fue la manifestación del 25 de septiembre de 2012 en Madrid, conocida como 25-S, bajo el lema Rodea el Congreso. Numerosos colectivos agrupados en la Coordinadora 25-S concebían la situación de España como un “Estado policial” por considerar que han transformado en “delito” el ejercicio de los derechos y las libertades. Unos días antes de la convocatoria de esta manifestación, el 14 de septiembre de 2012, distintos periódicos informaron que el gobierno del PP tenía intención de reformar el Código Penal de 1995. La sociedad española estaba envuelta en un nuevo período de protestas inspirado por el movimiento del 15-M.

Otro grupo destacado de la red de movimientos sociales es la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Este movimiento surgió en Barcelona durante 2009 y se ha extendido por toda España. La PAH agrupa a personas que tienen dificultades para pagar su hipoteca o se encuentran en proceso de ejecución hipotecaria, además de personas solidarias con su particular causa. Esta plataforma se define como una asociación pacífica que no está vinculada a ningún movimiento político. Entre sus campañas cabe señalar “STOP Desahucios”, caracterizada por organizar actos de resistencia pasiva ante las ejecuciones hipotecarias: entre sus medidas se encuentra el reunirse delante de la vivienda antes de que entren los funcionarios judiciales. Asimismo, la PAH llevó a cabo acciones de protesta cuyo objetivo directo eran políticos. Estas acciones son conocidas como “escraches” y consisten en concentrarse

cerca de los domicilios de los políticos a los que iba dirigida la protesta o ante las sedes del Partido Popular.

También cabe señalar a otros movimientos relacionados con el 15M, que se oponen a los recortes llevados a cabo por el gobierno y a las medidas de austeridad, como por ejemplo la Marea Blanca, en defensa de la sanidad pública y en contra de los recortes y planes de privatización, o la Marea Verde, en protesta contra los recortes en la educación pública.

Para entender la apremiante necesidad del PP de reformar el sistema de castigo que está íntimamente relacionado con la represión de la protesta ciudadana, es necesario recoger las protestas que tuvieron lugar durante estos meses.

Acontecimiento	Localidad, -es, fecha	Represión
15-M	Barcelona, Madrid , 15-05-2011	Desalojo violento y con heridos de la Plaza de Cataluña y de la Puerta del Sol.
Manifestaciones y concentraciones laicas	Madrid, 17-08-2011	Carga policial contra la manifestación convocada por Europa Laica.
Primavera Valenciana	Valencia, 02-2012	Actuación policial desmesurada contra estudiantes menores de edad en su mayoría.
Convocatoria “Rodea al Congreso”	Madrid, 25-09-2012	Cargas policiales contra los manifestantes, entre los que se encuentran policías infiltrados que también son agredidos físicamente.
Huelga General 14-N	Barcelona, Tarragona, 14-11-2012	Esther Quintana pierde el ojo izquierdo por el disparo de una pelota de goma durante una carga policial en el Paseo de Gracia. Golpes a un joven de 13 años que se manifestaba y que se quedó en medio de una carga policial en Tarragona.
Marea ciudadana	Madrid, 23-12-2013	Cargas policiales y detenciones después de la manifestación del 23-F.

Fuente: (Stop, Represión Rioja, 2013:21)

Tan solo un mes más tarde, el 9 de octubre de 2012 el periódico *ABC* publicó una noticia en la que Jorge Fernández Díaz afirmaba en el pleno del Senado que el Ministerio del Interior iba a modificar el Código Penal y la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Cabe preguntarse si la modificación de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana tiene su origen en el movimiento del 15- M, ya que promovió todo un ciclo de protestas y manifestaciones.

En buena parte del articulado de la Ley de Seguridad Ciudadana es imposible no detectar que, cuando se decidió a redactar su borrador, el gobierno estaba pensando claramente en el 15-M y en la influencia que el 15-M siguió proyectando sobre otras muchas expresiones de protesta que se sucedieron posteriormente (sobre todo las célebres “mareas”). (Oliver y Urda, 2015: 110)

## **8. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana**

### **8.1 La ley Corcuera: antecedente de la ley mordaza**

La primera vez que se regula el bien de la seguridad ciudadana fue con la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero. Dicha ley fue aprobada durante el mandato de Felipe González. El partido socialista volvió a ganar las elecciones por mayoría absoluta, por lo que se da comienzo a la tercera legislatura del PSOE desde que se inició la Transición política. La ley fue iniciativa del Ministro del Interior José Luis Corcuera, de ahí que la ley sea más conocida como “Ley Corcuera”.

PSOE, PNV Y CiU votaron a favor de la Ley de Seguridad Ciudadana con 188 votos, mientras que PP, IU CDS y parte del Grupo Mixto votaron en contra con un total de 107 votos. UGT y CCOO temían que Corcuera actuara gracias a esta ley contra los piquetes de la huelga general programada para el 28 de mayo de ese mismo año, apenas unos meses después de la aprobación de la ley (Oliver y Urda, 2015: 82).

En la exposición de motivos, el Gobierno justifica la aprobación de esta ley por diversas causas, y con la finalidad de proteger la seguridad ciudadana.

Se considera necesario establecer el ámbito de responsabilidad de las autoridades administrativas en materias como la fabricación, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos; concentraciones públicas en espectáculos; documentación personal de nacionales y extranjeros en España; así como regular

ciertas actividades de especial interés y responsabilidad para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La ley se divide en 4 capítulos y 38 artículos. El capítulo uno trata las disposiciones generales, capítulo en que se especifica quienes son las autoridades competentes en materia de seguridad ciudadana; el capítulo dos regula las actividades relacionadas con armas y explosivos, con espectáculos públicos y actividades recreativas y con la documentación e identificación personal, además de regular las actividades relevantes para la seguridad ciudadana y las medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones; el capítulo tres habilita las actuaciones que se pueden llevar a cabo para el mantenimiento y el restablecimiento de la seguridad ciudadana; por último el capítulo cuatro establece un régimen sancionador, tipifica las infracciones que se dividen en graves y leves, pudiéndose considerar alguna de muy grave, determina las sanciones que cabe imponer y las autoridades competentes, además del procedimiento que se lleva a cabo. Además de una disposición adicional, una derogatoria y cinco disposiciones finales. Con esta ley queda derogada la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público del régimen franquista.

Esta ley es conocida como “Ley de patada en la puerta” debido al artículo 21.2<sup>1</sup> de la ley, que permite a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado entrar y registrar un domicilio sin autorización del juez cuando persiguen delitos de narcotráfico. Este artículo generó gran controversia porque va en contra del artículo 18.2<sup>2</sup> de la Constitución Española. Este último aspecto es el que cabe reseñar en cuanto a la ley.

A continuación, se analizará la actual ley de protección de la seguridad ciudadana desde una perspectiva jurídica, pero centrándome en si esta ley limita el acceso a la información de los periodistas, restringiendo así el derecho a la libertad de expresión y de información recogida en la Carta magna de 1978.

---

1. Artículo 21.2. A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa legítima para la entrada y registro en domicilio por delito flagrante el conocimiento fundado por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que les lleve a la constancia de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que, en materia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, castiga el Código Penal, siempre que la urgente intervención de los agentes sea necesaria para impedir la consumación del delito, la huida del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito.

2. Artículo 18.2 de la CE. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.

## **8.2 Análisis de la ley de protección de la seguridad ciudadana: límites a la práctica y acceso del derecho a la información**

Mi condición de futura periodista hace que el análisis de esta ley se centre principalmente en las restricciones que encuentra el profesional de la comunicación y posteriormente el ciudadano en el acceso a una información veraz sobre los hechos. De modo que sin discriminar la interpretación jurídica, mi valoración sobre esta ley pretende identificar los nuevos límites que se imponen al ejercicio del periodismo.

Comenzaremos por realizar una valoración general de la ley. Para ello se hace necesario definir lo que se entiende por seguridad ciudadana. Este concepto aparece recogido en el artículo 104.1 de la Constitución Española de 1978.

### Artículo 104

1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.
2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

En este artículo se establece una doble misión para con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: la protección del ejercicio de los derechos políticos y la garantía de la seguridad ciudadana. La seguridad ciudadana es así un bien jurídico que e la Constitución recoge como un bien social y el Tribunal Constitucional lo concibe como “un valor e interés constitucionalmente legítimo” (STC 105/1988).

Este bien reconocido constitucionalmente debe ser protegido y garantizado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pero dado que la Constitución no especifica el modo en que debe protegerse, será una ley orgánica la que determine las funciones y los principios de actuación, cuyas técnicas jurídicas pueden ser preventivas, ya sean informativas o educativas; o represivas como puede ser la sanción penal o administrativa.

Según Freixes Sanjuán y Remotti Carbonell en su artículo *La configuración constitucional de la seguridad ciudadana* (1995: 141 - 143), la seguridad ciudadana es un bien jurídico constitucionalmente protegido que tiene un significado propio, pero

cuya interpretación está condicionada por la que se realice de otras instituciones jurídicas. En el propio artículo 104.1 de la CE hay que diferenciar entre dos instituciones jurídicas diferentes, que son la seguridad ciudadana y los derechos y las libertades, y que por tanto tienen una posición jurídica distinta. Los autores citados anteriormente declaran que “la seguridad ciudadana es un bien constitucionalmente protegido, y como tal ocupa una categoría constitucional distinta a la de un derecho o una libertad reconocidos en la Constitución.” (2015: 143)

Es necesario distinguir la seguridad ciudadana de otros bienes jurídicos que también están recogidos en la Constitución, especialmente diferenciarla del orden público y de la seguridad pública, ya que pueden confundirse. El concepto de orden público aparece en la Constitución en el artículo 16.1<sup>3</sup> y en el artículo 21.2<sup>4</sup>. En el primero, el mantenimiento del orden público, supone una limitación a las manifestaciones de la libertad ideológica, religiosa y de culto, mientras que en el segundo artículo la posible alteración del orden público supone también una limitación para las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones.

El orden público es, por consiguiente, un bien social o interés de la sociedad constitucionalmente reconocido consistente en el ejercicio libre y pacífico de los derechos constitucionales y que bajo ciertas condiciones puede constituir un límite al ejercicio de los derechos de libre manifestación de las ideologías, convicciones religiosas o de culto y de los derechos de reunión en lugares de tránsito público y de manifestación. (Freixes Sanjuan y Remoti Carbonell, 1995: 149)

Por otra parte, el bien jurídico de la seguridad pública aparece recogida en el artículo 149.1.29<sup>5</sup> de la Constitución Española, el cual establece que la protección de este bien jurídico es exclusiva del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas. Se deduce de este artículo que la seguridad

---

3 Artículo 16.1 de la CE. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

4 Artículo 21.2 de la CE: En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

5 Artículo 149.1.29. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

pública es compartida por el Estado y por las Comunidades Autónomas. (Freixes Sanjuan y Remoti Carbonell, 1995: 145-150) Por tanto, la función que cumplen estos dos artículos es distinta, el orden público como límite a otros derechos y la seguridad pública competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Tanto el Gobierno como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen que garantizar la seguridad ciudadana, pero hay que distinguir entre sujeto activo primario, que sería el Gobierno Central y el sujeto activo secundario, que son las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad. El Gobierno, gracias a la capacidad que le otorga el artículo 97<sup>6</sup> de la Constitución, tiene potestad y poder sobre la seguridad ciudadana, las cuales ha de desempeñar siempre de acuerdo con las leyes y la Constitución. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado son sujetos activos secundarios ya que su actuación está restringida por el cumplimiento de las normas y por las decisiones que tome el Gobierno, siempre conforme al derecho. Asimismo la dependencia estatal de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad provoca que su actuación esté sometida a la Constitución, al control judicial y a la ley, concretamente a los artículos 9.1<sup>7</sup>, 103.1<sup>8</sup> y 106.1<sup>9</sup> de la CE. (Freixes Sanjuan y Remoti Carbonell, 1995: 154)

El sujeto pasivo de la seguridad ciudadana sería el ciudadano, entendiendo como ciudadano a las personas que participan en los asuntos públicos, en la vida en sociedad. Se hace necesario por tanto definir el concepto de seguridad ciudadana para así entender la ley que la protege. El significado jurídico de seguridad hace referencia a la inexistencia de peligro y al ofrecimiento de defensa y protección.

La seguridad ciudadana aparece en la Constitución al regular las actividades de protección o garantía que han de efectuar las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. Esta protección o garantía se instrumenta a fin de evitar peligros o perturbaciones a partir de las que los ciudadanos, se vean afectados negativamente o limitados en su calidad de participantes en la vida de la

---

6 Artículo 97 de la CE. El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

7 Artículo 9. 1 de la CE. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

8 Artículo 103.1 de la CE. La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

9 Artículo 106.1 de la CE. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

respuesta efectiva con el fin de volver a la situación en la que los ciudadanos puedan desarrollarse como tales. En este contexto, la seguridad ciudadana adopta el carácter de condición necesaria para el libre ejercicio de los derechos y libertades. (Freixes Sanjuan y Remoti Carbonell, 1995: 158-159)

No obstante hay otros autores que no distinguen entre seguridad ciudadana y seguridad pública, como es Izu Belloso en su obra *Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978* (1988: 20), donde define la seguridad ciudadana o pública como la actividad de los poderes públicos y los ciudadanos, en cuanto que colaboran con tales poderes, orientada a la protección tanto de personas como bienes frente a agresiones provocadas ya sea por actos humanos, por accidentes o por fuerzas naturales, además de la reparación, prevención o disminución de los daños producidos. Asimismo, sostiene que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son las encargadas de garantizar la seguridad ciudadana, aunque no es recae de manera exclusiva en este órgano.

Es necesario señalar que el artículo 104 de la CE obliga a que se compatibilice la garantía tanto de la seguridad ciudadana como la protección de los derechos y las libertades de los ciudadanos. Por tanto, tanto el Gobierno como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, deben llevar a cabo sus actividades ponderando siempre las instituciones jurídicas que estén en conflicto, si se trata de derechos, cualquier conflicto que surja entre ambos debe ser solucionado por mecanismos de ponderación que consigan un equilibrio en el ejercicio de los derechos por el enfrentamiento entre ambos.

Se convierte así la seguridad ciudadana en un carácter prestacional que tiene que ser cumplido por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los cuales se convierten en garantía institucional, tanto de la seguridad ciudadana como del libre ejercicio de los derechos y las libertades públicas, de tal manera que ningún puede ser desnaturalizado. (Freixes Sanjuan y Remoti Carbonell, 1995: 160)

Por tanto, la pregunta ahora es: ¿está haciendo el Gobierno una interpretación restrictiva de la seguridad ciudadana en pos del orden público y en detrimento de los derechos y libertades de los ciudadanos?

El Anteproyecto de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana de ahora en adelante LOPSC, fue aprobado en noviembre de 2013. Concretamente el día 29 de ese mismo mes, el Consejo de Ministros recibió el

informe del Ministro del Interior Jorge Fernández Díaz, sobre el Anteproyecto de esta ley. Este primer documento recibió todo un aluvión de críticas.

Uno de los primeros en realizar un análisis jurídico del primer texto del Anteproyecto ha sido el Catedrático de Derecho Constitucional Miguel Ángel Presno Linera. En su artículo titulado “*El primer Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de seguridad ciudadana*”, este autor concluye que este texto “reúne las características del Derecho Administrativo sancionador del enemigo: anticipa la punibilidad administrativa, aumenta las sanciones de manera desproporcionada y disminuye las garantías procesales de los ciudadanos.” (2014: 292) El Consejo General del Poder Judicial también emitió un Informe el 27 de febrero de 2014 en el que afirma:

El Anteproyecto sigue la línea marcada por el Proyecto de reforma del Código Penal, situándose en lo que se ha venido a llamar Derecho Penal de la Peligrosidad<sup>10</sup>. Desde los axiomas de este derecho, la seguridad se convierte en una categoría prioritaria en la política criminal, como un bien que el Estado y los Poderes Públicos han de defender con todos los medios e instrumentos a su alcance. Como consecuencia de ello, la Ley proyectada, por un lado, intensifica la acción preventiva, no solo del delito, sino también de las infracciones administrativas, y por otro incrementa notablemente las infracciones contra la seguridad ciudadana. (Consejo General del Poder Judicial, 2013: 5)

También mostraron su rechazo el Comité Permanente de Jueces para la Democracia, Amnistía Internacional y Greenpeace. El Comité Permanente de Jueces para la Democracia afirma que el Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana limitará derechos fundamentales como el derecho de manifestación, el derecho a la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de huelga. Además sostiene que el texto incluye un gran número de infracciones nuevas, que llevan aparejadas sanciones económicas desmesuradas sin tener en cuenta la capacidad económica del ciudadano. Asimismo critica que las conductas a sancionar se describen con muy poca exactitud lo que supone conceder a los poderes estatales un amplio margen de potestad para actuar. De tal manera que la

---

10 El artículo 6 del Código Penal recoge el principio de peligrosidad. El principio de peligrosidad tal y como está recogido, fundamenta las medidas de seguridad en la peligrosidad social del sujeto exteriorizada en la concreción de hechos punitivos como el delito. Es decir, para que se pueda imponer a algún sujeto una medida de seguridad es necesario que se den dos circunstancias, las cuales están relacionadas con la peligrosidad criminal: primero, el sujeto debe haber cometido un hecho previsto en la ley como delito y segundo, que del hecho y de las circunstancias personales del sujeto pueda deducirse un pronóstico de comportamiento futuro que revele la probabilidad de comisión de nuevos delitos (Peligrosidad criminal).

actuación de la autoridad administrativa provocará un amedrentamiento en el ejercicio de las libertades. (Comité Permanente de Jueces para la Democracia, 2014: 20-21)<sup>11</sup>

En relación al derecho a la libertad de expresión y de información, el Comité de Jueces Para la Democracia asegura que el artículo 36-4 del Anteproyecto que sanciona como falta leve el “uso de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que atente contra su derecho al honor, a la intimidad o a la propia imagen” supone una contradicción a este derecho fundamental en los supuestos en los que la difusión de las imágenes estuviera vinculada con las fuerzas de seguridad. Igualmente, los agentes podrían en los términos del artículo 19-3 la captura preventiva de los instrumentos empleados para tomar las imágenes con lo que se imposibilitaría la grabación de posibles excesos y extralimitaciones policiales. De esta manera lo que se protege por medio del derecho fundamental a la información es captar imágenes sobre los agentes en su actividad que permitan proteger los derechos de la población frente a las conductas excesivas llevadas a cabo por los poderes. (Comité Permanente de Jueces Para la Democracia, 2014: 19)

Por su parte, Amnistía Internacional declara que el Anteproyecto limita incluso más el derecho a la libertad de reunión pacífica y de expresión. Asimismo, la redacción del texto tal como se presenta, aumentaría el número de infracciones de 30 a 57, e introduciría algunas nuevas. (Amnistía Internacional, 2014: 61)<sup>12</sup> Igualmente el informe de Amnistía Internacional “*España: El derecho a protestar, amenazado*”: entiende que el Anteproyecto podría imponer multas a conductas que incluyen maneras de protesta que algunos tribunales han considerado como una forma de libertad de expresión, como puede ser la crítica a la Administración.

Además, la organización destaca que el Anteproyecto incorpora una infracción que sanciona “el uso de imágenes de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que atente contra su derecho al honor” con hasta 1.000 euros, entendiendo que el capturar imágenes de los agentes, ya sean tomadas por profesionales de la comunicación

---

11 Se puede consultar el documento en la página web de la plataforma No Somos Delito (<http://nosomosdelito.net/documentos/2014/11/24/analisis-de-la-reforma-penal-y-administrativa-desde-la-perspectiva-de-la>)

12 Se puede consultar el documento en la página web de Amnistía Internacional. (<https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI?CMD=VERLST&BASE=SI&DOCS=1-10&SORT=-FPUB&separador=&&INAI=EUR4100114>)

o por ciudadanos mediante cualquier dispositivo, ha contribuido en algunas ocasiones a publicar información sobre los abusos y excesos de fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, por lo que puede suponer una ayuda importante para que la policía responda ante sus actos. (Amnistía Internacional, 2014: 62) De esta manera entiende que algunas propuestas que se han incorporado en la modificación de la vigente ley puedan coartar el derecho a la reunión pacífica y a libertad de expresión. Las autoridades tienen el deber de mantener el orden público pero también la obligación de proteger estos derechos. El documento publicado por Amnistía Internacional sobre el Anteproyecto concluye:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben respetar el derecho a la libertad de expresión de todos los manifestantes y el derecho de la población a la información, y en particular deben garantizar que los periodistas pueden realizar su trabajo sin interferencias injustificadas, incluido su trabajo de grabar y difundir información sobre los sucesos ocurridos en las manifestaciones, lo cual incluye las acciones de la policía. (Amnistía Internacional, 2014: 65)

Por último, la organización ecologista y pacifista internacional Greenpeace, también se opuso al Anteproyecto del Gobierno. Greenpeace afirma que la Ley de Seguridad Ciudadana es “una pieza más de un entramado de reformas que castiga la disensión, la crítica y la protesta social”. (Greenpeace, 2014: 3)<sup>13</sup> De igual modo, el organismo sostiene que el artículo 36.4 (uso de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que atente contra su derecho al honor, a la intimidad o a la propia imagen [...]) provoca una desprotección de la persona a nivel jurisdiccional pues es arbitrario y desproporcional, ya que las declaraciones del agente tienen carga suficiente para justificar la imposición de la multa. (Greenpeace, 2014: 9) El citado informe concluye que el Anteproyecto contraviene el derecho recogido en el artículo 20 de la CE:

Se incrementa la impunidad de las actuaciones policiales en las que el uso de la fuerza es desproporcionado al sancionar el uso de imágenes de los agentes, que ha demostrado ser una contribución importante a la rendición de cuentas ante abusos policiales, vulnerando el derecho a la información. (Greenpeace, 2014: 18)

Unos meses más tarde, el Gobierno envió a las Cortes el Proyecto de LOPSC, este texto corrige algunos defectos del Anteproyecto, de tal manera que el escrito

---

13 Se puede consultar el documento en la página web de Greenpeace (<http://www.greenpeace.org/espana/es/Informes-2014/Febrero/No-a-la-Ley-Antiprotesta/>)

original fue rectificado, incluso algunas partes suprimidas. Las modificaciones del Anteproyecto se observan con mayor claridad en las infracciones relacionadas con la libertad de expresión e información. En primer lugar, se elimina la infracción grave recogida en el artículo 35.12, que castigaba “las ofensas o ultrajes a España, a las comunidades autónomas y entidades locales o a sus instituciones, símbolos, himnos o emblemas, efectuadas por cualquier medio, cuando no sean constitutivos de delito”, ya que se encuentra sancionado como delito en el artículo 543 del Código Penal. (Bilbao Ubillos, 2015: 219 – 221) Igualmente, la infracción recogida en el artículo 35.16 coincide con algunas conductas castigadas en el artículo 10 del CP, así como los artículos 557.2 y 559 del Proyecto de reforma del mismo Código Penal.

Una vez modificado el Anteproyecto, el Proyecto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 25 de julio de 2014, y se presentaron 270 enmiendas, de las cuales 9 fueron a la totalidad. El ministro Fernández Díaz defiende que la ley trata de “dotar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de un marco jurídico adecuado para que puedan cumplir con la mayor eficacia el mandato que les confiere la Constitución en su artículo 104”. Sin embargo, estos argumentos fueron refutados por el resto de grupos parlamentarios de la oposición, tanto en el Congreso como en el Senado.

Para los grupos contrarios a este Proyecto, el objetivo de esta ley es “censurar, criminalizar y reprimir cualquier crítica o expresión de protesta e instaurar un Estado policial.” (Bilbao Ubillos, 2015: 223) Esta expresión de “Estado policial” fue utilizada por el diputado de Esquerra Republicana de Catalunya Joan Tardá en la sesión de las Cortes Generales del 16 de octubre de 2014, “usted nos viene con un proyecto de ley que no solamente es un proyecto de ley mordaza sino que, además, es la ley de acompañamiento a los recortes sociales; y quieren convertir a la policía, la policía ideológica, en una policía juez que juzgue y castigue a la ciudadanía. De hecho, ya lo están haciendo, patada en la puerta al Estado de derecho para instaurar un Estado policial”. (Diario de Sesiones de Pleno de Diputación Permanente, 2014: 30)<sup>14</sup>

---

14 El documento se puede consultar en la página web del Congreso de los Diputados, en la sesión celebrada el 16 de octubre de 2014 ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF))

De las 270 enmiendas presentadas, la Ponencia encargada de examinar el Proyecto, decidió incorporar un total de 80 enmiendas, todas las presentadas por el Partido Popular y algunas del Partido Nacionalista Vasco. El Dictamen en el que se han incorporados las enmiendas aprobadas, y propuesto por la Ponencia fue aprobado por el Pleno en la sesión del 11 de noviembre de 2014 y siguió su trámite en el Senado. En esta cámara se presentaron 8 propuestas nuevas de veto y 225 enmiendas al articulado. Las enmiendas que fueron aprobadas en la Cámara Alta fueron debatidas en la sesión celebrada el 26 de marzo de 2015 en el Congreso, siendo aprobadas únicamente por los votos del PP.

La ley fue sancionada por el rey de España el 30 de marzo y publicada en el Boletín Oficial del Estado al día siguiente, entrando en vigor el 1 de julio de 2015. Una vez publicada la ley se presentaron dos recursos de inconstitucionalidad, el primero impulsada por diputados de los grupos socialistas y el segundo por el Parlamento de Cataluña, ambos admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional. La denominada Ley mordaza también desencadenó el rechazo de la opinión pública, tal como muestra una encuesta de Metroscopia publicada en el diario *El País*, varios días después de su entrada en vigor, el 5 de julio de 2015, en la que se muestra que el 75% de los encuestados se opone a dicha ley.

La LOPSC, más conocida como Ley mordaza, está dividida en cinco capítulos con un total de cincuenta y cuatro artículos, siete disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y cinco finales. En la exposición de motivos el Gobierno describe las razones que justifican esta nueva legislación. Entre sus argumentos se encuentran:

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

Se hace referencia a la demanda de seguridad por parte de la sociedad, una cuestión que no se demuestra en las encuestas. Los sondeos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de los últimos tres años demuestran todo lo contrario: el porcentaje de personas que señalan la inseguridad como principal

problema, no llega al 0.5%. Asimismo, España es uno de los países de Europa con los índices más bajos en cuanto a la delincuencia. (Greenpeace, 2014: 7)

El primer capítulo, de disposiciones generales, se inicia especificando el objeto de la ley para ello define a la seguridad ciudadana como un “requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas”. La seguridad ciudadana es percibida como una acción destinada a proteger a los ciudadanos y los bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de las personas. (Bilbao Ubillos, 2015: 227) El artículo 3 recoge los fines que se buscan y que se deben cumplir en el ámbito de la seguridad ciudadana, los cuales son: en primer lugar, la protección de poder ejercer libremente los derechos fundamentales y las libertades, así como todos los derechos reconocidos en la Constitución, “la garantía del normal funcionamiento de las instituciones”, la conservación de la seguridad y la convivencia de la población, “la protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección”, del mismo modo la utilización de un manera pacífica de los espacios de ocio público, además de garantizar los servicios básicos, y finalmente evitar la posible comisión de delitos e infracciones administrativas relacionadas con estos fines.

El artículo cuatro anuncia “los principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana”, el ejercicio de las capacidades reconocidas en esta ley “se regirá por los principios de legalidad, igualdad de trato y no discriminación, oportunidad, proporcionalidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, y se someterá al control administrativo y jurisdiccional”. El último artículo del capítulo, el séptimo, recoge el deber de colaboración de todas las autoridades, así como la cooperación de los ciudadanos, los cuerpos de policía y las empresas de seguridad privada, con el fin de garantizar la seguridad pública.

El capítulo dos se encarga de regularizar “la acreditación de la identidad de los ciudadanos españoles”, el valor demostrativo del Documento Nacional de Identidad (DNI) y del pasaporte. Con respecto al DNI, los ciudadanos están obligados a mostrarlo y permitir a los agentes de examinarlo para confirmar que es original. Este último deber supone una innovación con respecto a la anterior ley, que se incorpora para evitar que una persona pueda negarse a entregar el DNI a un agente exponiendo que el “documento es personal e intransferible”. Otra novedad es la obligación de comunicar la

pérdida del mismo, tal como lo impone el artículo nueve. Ambas incorporaciones son de obligado cumplimiento para los titulares del pasaporte español (artículo once). (Bilbao Ubillos, 2015: 228-229)

Con respecto al capítulo tres, se divide en dos secciones: la primera corresponde a las potestades generales de policía de seguridad, en la que se detalla la capacidad de intervención policial. Se habilita a las autoridades competentes para mandar diferentes actuaciones con el fin de mantener y restablecer la tranquilidad ciudadana. Estas actuaciones de los agentes acordadas previamente por dichas autoridades han de ser “estrictamente necesarias para asegurar la consecución de los fines previstos en esta Ley, mediante resolución debidamente motivada” (artículo catorce). Es decir, respetando los principios de proporcionalidad e injerencia mínima.

Sin embargo, para la oposición, la ley no responde a estos principios, ya que se autoriza ante la mera sospecha o peligro, la actuación policial. El diputado del Partido Nacionalista Vasco en la sesión de las Cortes Generales del 16 de octubre de 2014 afirmó que se amplían los “apoderamientos especiales y genéricos” a las fuerzas y cuerpos de seguridad otorgándoles la facultad de actuar discrecionalmente cuando lo consideren necesario. Esto conlleva al apoderamiento del espacio público por parte del Gobierno, de tal manera que los ciudadanos más que interactuar en este espacio, solo pueden actuar conforme a lo que permita la ley, exclusivamente a lo que autorice la ley. (Diario de Sesiones de Pleno de Diputación Permanente, 2014: 33 - 35)<sup>15</sup>

El artículo quince regula la entrada y registro en domicilio y edificios de organismos oficiales, y no presenta ninguna novedad con respecto a la anterior ley, la denominada “Ley de la patada en la puerta” (artículo veintiuno). Este artículo recoge que “será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad”.

---

15 El documento se puede consultar en la página web del Congreso de los Diputados, en la sesión celebrada el 16 de octubre de 2014 ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF))

El artículo dieciséis recoge la diligencia de identificación de personas, regulando de manera más garantista que el artículo veinte de la ley de seguridad ciudadana de 1992. Una novedad considerada positiva es la recogida en el artículo 16.1:

En la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. (Bilbao Ubillos, 2015: 231)

Destaca porque se prohíbe las identificaciones que hacen referencia a la nacionalidad y al origen racial o étnico y que puedan conllevar la discriminación, aunque para algunos partidos de la oposición (UPyD y PSOE) no es suficiente, pues alegan que se debe concretar aún más esa orden de no discriminación y además prohibir el uso de perfiles étnicos. Cabe señalar dentro de este artículo la denominada retención, que no conlleva a la detención, pero sí limita la libertad personal. Lo recoge así:

Cuando no fuera posible la identificación por cualquier medio, incluida la vía telemática o telefónica, o si la persona se negase a identificarse, los agentes, para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a las dependencias policiales más próximas en las que se disponga de los medios adecuados para la práctica de esta diligencia, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario, que en ningún caso podrá superar las seis horas.

De esta manera se fija un tiempo en el cual la persona debe ser identificada en las dependencias policiales, y no puede superar las seis horas. Asimismo, a la persona retenida para su identificación se le debe proporcionar un volante en el que se especifique la hora inicial y final de la retención, la identificación de los agentes y la justificación de por qué se ha llevado a cabo esa medida, así como la obligación de los agentes de informar al ciudadano de manera inmediata y comprensible, de tal requerimiento de identificación.

En cuanto a la restricción del tránsito y controles en la vía pública, recogido en el artículo diecisiete, hacer hincapié en que es una reproducción del artículo diecinueve de la Ley Corcuera. Sin embargo, con esta nueva ley se habilita a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a adoptar las medidas cuando haya indicios racionales de que se pueda alterar la seguridad ciudadana ampliándose así su ámbito de aplicación dejando un amplio margen de actuación a los agentes.

Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento.

Estas medidas afectan al derecho fundamental a la libre circulación recogida en el artículo 19.1 de la Constitución Española<sup>16</sup>, ya que limita la libertad para deambular por la vía pública. (Bilbao Ubillos, 2015: 233)

Las comprobaciones y registros en lugares públicos, aparece recogido en el artículo dieciocho, y a pesar de que estas medidas, es decir los registros de vehículos y efectos personales, suponen una intromisión en el espacio protegido por el derecho a la intimidad, esta limitación está justificada. Las comprobaciones llevadas a cabo por los agentes pretenden la protección de la seguridad de las personas así como evitar la comisión de un delito por lo que tiene garantía constitucional, además define con exactitud los supuestos en los que la policía puede llevar a cabo esas comprobaciones.

El artículo diecinueve recoge las disposiciones comunes a las diligencias de identificación, registro y comprobación. En el apartado uno se especifica que estas diligencias “no estarán sujetas a las mismas formalidades que la detención”. Esto supone que las garantías características de la detención recogidas en el artículo 17.3<sup>17</sup> de la Constitución (el derecho a no declarar y a la asistencia de un abogado) no se pueden aplicar a estos casos recogidos en la ley. El senador de Izquierda Unida, Jesús Iglesias, presentó una enmienda para que estos supuestos estuviesen sujetos a las mismas formalidades que las detenciones. (Bilbao Ubillos, 2015: 234)

En el artículo veinte se regulan por primera vez los registros corporales externos, los habitualmente conocidos como *cacheos*. Estos registros solo se pueden llevar a cabo “cuando existan indicios racionales para suponer que puede conducir el 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

---

16 Artículo 19.1 de la CE. Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

17 Artículo 17.3 de la CE. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca.

Seguridad”. Los registros tienen la obligación de respetar los principios de proporcionalidad, así como igualdad de trato y no discriminación, además deben causar el menor daño a la intimidad y dignidad de la persona.

La sección segunda de este capítulo está formada por el artículo veintitrés y veinticuatro y regula el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones. El primero de ellos obliga a los agentes a llevar a cabo las medidas oportunas para que las reuniones o manifestaciones no perturben la seguridad ciudadana. Esta nueva ley incluye como novedad que las actuaciones policiales sean “graduales y proporcionadas a las circunstancias” de tal forma que la disolución de reuniones y manifestaciones solo puede efectuarse como último recurso. El diputado de La Izquierda Plural, Ricardo Sixto Iglesias en la sesión de las Cortes Generales celebradas el 16 de octubre de 2014 reclama al Ministro del Interior que la ley no obligue a los agentes a llevar su placa de identificación, “para nada contempla usted una obligatoriedad —que está en otros textos legales— como la identificación de la policía”. (Diario de Sesiones de Pleno de Diputación Permanente, 2014: 39)<sup>18</sup>. Incluso el Defensor del Pueblo en un informe de 2012 aconseja aumentar el tamaño de la placa y colocarlo en diferentes lugares del uniforme. (Bilbao Ubillos, 2015: 237).

El segundo determina la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, según los términos previstos en su Ley Orgánica que lo regule.

El capítulo cuatro establece las potestades especiales de policía administrativa de seguridad. A grandes rasgos, regula las medidas de control que puede llevar a cabo el Estado con respecto a ciertas actividades notables para la seguridad ciudadana. Según lo descrito en el artículo veinticinco que ejerzan actividades como las de hospedaje, transporte de personas, acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante establecimientos abiertos al público, comercio o reparación de objetos usados, alquiler o desguace de vehículos de motor, compraventa de joyas y metales, objetos u obras de arte, la cerrajería de seguridad o el comercio de chatarra o productos de desecho, así como la venta de productos químicos peligrosos a particulares, están sujetos a la obligación de registro documental según establezcan las disposiciones

---

18 El documento se puede consultar en la página web del Congreso de los Diputados, en la sesión celebrada el 16 de octubre de 2014 ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF))

aplicables. El artículo veintisiete determina la intervención de los agentes, desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, en lo referente a los espectáculos que sean públicos y las actividades recreativas sin menoscabo de las competencias de las Comunidades Autónomas.

El capítulo quinto es el más amplio de la ley y recoge el régimen sancionador. Ha sido actualizado con respecto al capítulo cuarto de la LOPSC de 1992, cuya justificación es que es necesario normalizar con la exactitud que exige el principio de legalidad aquellas conductas que pueden ser sancionadas. Además, según se explica en el preámbulo de la ley, el transcurso del tiempo ha conllevado a la aparición de nuevas conductas que la Ley anterior no recogía, así como la eliminación del Código Penal de las faltas, debido a la reforma que se está llevando a cabo, por lo que las faltas contra el orden público se sancionan administrativamente. Entre las novedades que presenta este capítulo cabe destacar la clasificación de infracciones muy graves, las normas para la jerarquía de las sanciones o la creación de un Registro Central de Infracciones. (Bilbao Ubillos, 2015: 238)

El artículo treinta recoge que la “responsabilidad por las infracciones cometidas recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción”. Asimismo, se los menores de catorce años que cometan alguna infracción estarán exentos de responsabilidad. El apartado tercero de este capítulo origina controversia:

A los efectos de esta Ley se considerarán organizadores o promotores de las reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones las personas físicas o jurídicas que hayan suscrito la preceptiva comunicación. Asimismo, aun no habiendo suscrito o presentado la comunicación, también se considerarán organizadores o promotores quienes de hecho las presidan, dirijan o ejerzan actos semejantes, o quienes por publicaciones o declaraciones de convocatoria de las mismas, por las manifestaciones orales o escritas que en ellas se difundan, por los lemas, banderas u otros signos que ostenten o por cualesquiera otros hechos pueda determinarse razonablemente que son directores de aquellas

Se equipara a las personas que suscriben una manifestación y a aquellas que pueden ser protagonistas o liderar la organización de la misma.

El artículo treinta y tres determina la graduación de las sanciones. Se especifican las circunstancias a considerar para impedir que las multas que imponga la Administración sean excesivas, que la multa sea proporcional con respecto a la infracción cometida. “Dentro de los límites previstos para las infracciones muy graves y

graves, las multas se dividirán en tres tramos de igual extensión, correspondientes a los grados mínimo, medio y máximo”. Se delimita que el cometer una infracción supondrá una multa correspondiente al grado mínimo. Para poder imponer una multa en grado medio es necesario concurrir en las siguientes circunstancias: reincidencia (cometer dos infracciones de la misma naturaleza en el tiempo de dos años), hechos en los que intervenga violencia, amenaza o intimidación, uso de cualquier tipo de prendas u objetos que impidan o dificulten la identificación de la persona porque cubre su rostro y la utilización para cometer la infracción de personas con discapacidad necesitadas de especial protección o en situación de vulnerabilidad. No obstante, en los tres grados para individualización de la multa y de esta manera limitar la discrecionalidad a la hora de medir el alcance de la sanción se tienen en cuenta una serie de criterios:

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

La segunda sección de este capítulo se corresponde con las infracciones y las sanciones. El artículo treinta y cuatro clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves. La clasificación en infracciones muy graves es una novedad con respecto a la anterior ley (1992) en la que se especificaba como infracción muy grave según las circunstancias que se concurrían, una decisión con un amplio margen de discrecionalidad. El número de infracciones aumenta, pasan de ser veintiseis con la “Ley Corcuera” a cuarenta y cuatro con la actual (cuatro muy graves, veintitrés graves y diecisiete leves). Algunas de estas infracciones sancionan conductas que anteriormente suponían una falta contra el orden público, hasta que el Código Penal eliminó las faltas al aprobarse su reforma. El Consejo General del Poder Judicial explica en un informe que la “tipificación de las faltas como infracciones administrativas conlleva importantes consecuencias”:

- La sanción la impone la Administración, mientras que antes lo hacía un órgano judicial. La Administración evalúa el comportamiento aunque puede ser revisado ante órganos jurisdiccionales.

- A diferencia del procedimiento penal la persona debe hacer frente al pago de tasas judiciales si quiere que la sanción administrativa impuesta sea revisada judicialmente.
- Las declaraciones de los agentes que lleven a cabo la denuncia tienen suficiente valor probatorio de los hechos que han sido denunciados, mientras que antes solo suponían simples declaraciones testificales en el procedimiento penal.
- La condena penal por falta no se inscribe en un Registro Central de Infracciones, sin embargo la sanción administrativa sí.

Los grupos parlamentarios de la oposición durante la tramitación de la ley expusieron que esta ley se traduciría en una reducción de las garantías para los ciudadanos, y que había sido elaborado para escapar del control judicial, ya que al Gobierno le parece que los jueces penales son muy “blandos”. Esto se puede observar en que los casos en los que se han llevado a manifestantes ante los juzgados acusados por ejemplo de desobediencia o de desacato, los jueces los han exculpado. La Administración pasa a ser juez y parte, asimismo en el procedimiento contencioso la Administración y los ciudadanos no están en el mismo plano, mientras que en el penal sí. También recibió críticas la descripción de determinadas infracciones debido a los límites imprecisos, descritas en términos excesivamente amplios, otras críticas se centraron en el peligro de que una conducta tenga doble tipificación, en el Código Penal y en la LOPSC. (Bilbao Ubillos, 2015: 242-243).

El artículo treinta y cinco describe aquellas infracciones clasificadas como muy graves, de las cuatro cabe señalar dos de ellas. Se considera infracción grave:

Las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de estas, incluido su sobrevuelo, cuando, en cualquiera de estos supuestos, se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas.

Las infraestructuras e instalaciones en las que se prestan servicios básicos se especifican en la disposición adicional sexta: centrales nucleares, petroquímicas, refinerías y depósitos de combustible; puertos, aeropuertos y demás infraestructuras de transporte; servicios de suministro y distribución de agua, gas y electricidad e

infraestructuras de telecomunicaciones. El Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 7/2015, de 4 de junio, sobre la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana<sup>19</sup> determinó que la incorporación de la expresión “o en sus mediaciones” no es clara ni concisa una cuestión que exige este tipo de infracción, es decir, no permite identificar el área de influencia que está afectada por lo tipificado en la infracción.

“La proyección de haces de luz, mediante cualquier tipo de dispositivo, sobre los pilotos o conductores de medios de transporte que puedan deslumbrarles o distraer su atención y provocar accidentes”, se considera infracción muy grave y es incluida en la ley para hacer frente a una nueva forma de vandalismo (aeronáutico), que no existía en 1992, y que ha ido creciendo en los últimos años, provocando un riesgo para la vida de muchas personas. (Bilbao Ubillos, 2015: 244)

El artículo treinta y seis reúne las infracciones graves, un total de veintitrés conductas sancionables, de las cuales cabe señalar cinco por considerarse las más controvertidas. El apartado uno sanciona “la perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas, cuando no sean constitutivas de infracción penal”.

Esta infracción origina algunas dudas: por un lado, por la posible coincidencia con el artículo 557 del Código Penal que recoge una conducta tipificada como delito de desorden público, y por otro el Consell de Garanties Estatutàries considera que esta infracción incumple la obligación que exige la jurisprudencia constitucional de certeza y claridad debido a que la conducta tiene una descripción amplia y no se concreta “cuál debe ser el nivel de perturbación que debe tener la actuación infractora y sobre qué resultado debe producir”. De la misma manera “actúa como una cláusula abierta” por lo que se puede sancionar cualquier tipo de perturbación como una infracción grave aunque sea leve, por tanto vulnera el principio de proporcionalidad ya que la sanción mínima que es de 600 euros puede ser elevada. Por tanto quebranta el principio de tipicidad por su imprecisión y el principio de proporcionalidad. (Dictamen 7/2015, de 4

---

19 El documento se puede consultar en la página web del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, el Dictamen 7/2015, de 4 de junio. Seguridad Ciudadana (<https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20160606140045-2.pdf>)

de junio, sobre la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, 2015: 81)<sup>20</sup>

El apartado dos considera infracción grave:

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

El Consell de Garanties Estatutàries<sup>21</sup> expone que este apartado no define el bien jurídico que se pretende proteger. El hecho de que se especifique e identifique un lugar tan importante como son las inmediaciones de los parlamentos “sugiere que el bien jurídico protegido debería ser el normal funcionamiento de estas y la inviolabilidad de sus miembros” pero solo se refiere de manera general a la seguridad ciudadana. Asimismo la expresión “frente a las sedes” no identifica con exactitud el perímetro al que se refiere la sanción por lo que conlleva a la ambigüedad. Por tanto, se vulnera el principio de seguridad jurídica por lo que “puede desincentivar indebidamente el ejercicio del derecho fundamental del artículo 21 CE” (derecho de reunión). (Dictamen 7/2015, de 4 de junio, sobre la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, 2015: 82-86)<sup>22</sup>

El apartado cuatro también cabe mencionarlo, sanciona:

Los actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales, siempre que se produzcan al margen de los procedimientos legalmente establecidos y no sean constitutivos de delito.

Según Bilbao Ubillos (2015: 246) esta es la disposición PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca) o “antidesahucios”, “que tiene en su punto de mira las

---

20 El documento se puede consultar en la página web del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, el Dictamen 7/2015, de 4 de junio. Seguridad Ciudadana (<https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20160606140045-2.pdf>)

21 El documento se puede consultar en la página web del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, el Dictamen 7/2015, de 4 de junio. Seguridad Ciudadana (<https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20160606140045-2.pdf>)

22 El documento se puede consultar en la página web del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, el Dictamen 7/2015, de 4 de junio. Seguridad Ciudadana (<https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20160819140755-2.pdf>)

concentraciones convocadas por organizaciones que tratan de impedir o dificultar la ejecución de las órdenes judiciales de desahucio”. De esta manera se sanciona esta conducta que supone un obstáculo para el ejercicio de las autoridades y que no constituye delito.

El apartado once recoge:

La solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial.

Cabe dudar que esta conducta incurra en la seguridad ciudadana, pero en la presentación del Proyecto de la ley el ministro Jorge Fernández Díaz explicó que la finalidad de este apartado es proteger unos bienes jurídicos esenciales como es la protección de la infancia o la seguridad vial, no perseguir a quienes ejercen la prostitución. Por lo tanto, se sanciona el incumplimiento de la orden de los agentes no la oferta o aceptación de estos servicios sexuales remunerados. (Bilbao Ubillós, 2015: 246)

Sin embargo, la infracción calificada como grave que afecta directamente al ejercicio de los periodistas es el último apartado, el veintitrés.

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

En palabras de Bilbao Ubillós este es “un precepto claramente inconstitucional, que, deliberadamente o no, impide de hecho que puedan documentarse los posibles abusos o excesos policiales”. Además afirma que si a eso se agrega la posibilidad de que las autoridades requieran las grabaciones, se puede asegurar sin modo alguno de exageración que este apartado favorece la impunidad de las actuaciones de los agentes. El ministro del Interior, Fernández Díaz, en la sesión de Pleno del Congreso de los Diputados celebrada el 16 de octubre de 2014, en la que presentaba el Proyecto de ley a la Cámara, expone que los sindicatos policiales reclaman continuamente que “no queden sin protección ante una situación de esas características que vulnera el derecho a la intimidad, vulnera el derecho a la integridad de ellos y de sus familias”. Sin embargo,

esto supone una sobreprotección falto de argumento. (Diario de Sesiones de Pleno de Diputación Permanente, 2014: 50)<sup>23</sup>

El Anteproyecto era más restrictivo pues según descrito supondría la prohibición de la difusión de imágenes de los agentes en cualquier actuación, ya que incluía las imágenes o datos que atestiguaran contra su derecho al honor, a la intimidad o a la propia imagen. A pesar de que esta referencia se eliminó en el proyecto, las expresiones ambiguas de “poner en peligro su seguridad personal” o “el éxito de una operación” suponen libertad de interpretación principalmente para la Administración, que podría confiscar los aparatos con los que han sido grabadas las imágenes, impidiendo que se pruebe los posibles excesos de las autoridades en sus funciones. (Bilbao Ubillos, 2015: 247)

No obstante, el diputado de La Izquierda Plural, Ricardo Sixto Iglesias, respondió al ministro del Interior: “¿Usted cree que es necesario que un texto legal, al margen del Código Penal, sobreproteja la intimidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de la policía, por encima de la de cualquier ciudadano?” El diputado argumentó que no podía ser así, que el Código Penal debía ser igual para todos por lo que ninguna ley podía otorgar una situación de superioridad por encima del resto de los ciudadanos. (Diario de Sesiones de Pleno de Diputación Permanente, 2014: 52-53)<sup>24</sup>

Los medios de comunicación cumplen un papel fundamental en una democracia, actúan como “perros guardianes” de la soberanía nacional, que recae en los ciudadanos, para informar sobre los posibles abusos que pueden cometer los que se encuentran en el poder, además de sacar luz a aquellos temas que el poder quiere que permanezcan ocultos. Pero sobre todo, los medios de comunicación informan de aquellos temas que son de interés general y por supuesto que la opinión pública tiene que conocer. De esta manera, los periodistas tienen la obligación de informar de las manifestaciones, pues se trata de hechos de interés público que tienen lugar en un espacio público. Esta cobertura es esencial para aquellas personas que se manifiestan, porque a menudo es la única

---

23 El documento se puede consultar en la página web del Congreso de los Diputados, en la sesión celebrada el 16 de octubre de 2014 ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF))

24 El documento se puede consultar en la página web del Congreso de los Diputados, en la sesión celebrada el 16 de octubre de 2014 ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF))

forma de que sus propuestas y planteamientos sean escuchados y conocidos tanto por la población como por el poder público, ya que normalmente no tienen acceso a los medios.

No obstante, esta no es la única función de los medios, pues las imágenes que graban y los reportajes gráficos que llevan a cabo son a menudo la única prueba que pueden aportarse en un proceso judicial para reclamar las posibles responsabilidades tanto de los organizadores como de los agentes de la policía. Por ello, los profesionales de la comunicación no pueden ver restringido su acceso a las manifestaciones o reuniones públicas, como tampoco se les puede imposibilitar para grabar o fotografiar lo que suceda, así como las actuaciones de las autoridades policiales, que también pueden grabar el desarrollo de las reuniones. A pesar de la importancia que tienen los medios para construir la realidad e informar a la población, en numerosas ocasiones los periodistas no pueden dar cuenta de lo que pasa en estas manifestaciones si se exponen a ser detenidos o se les decomisa su material gráfico.

Los diputados de la oposición promovieron un recurso de inconstitucionalidad contra algunos artículos de esta ley, y concretamente de este apartado, expusieron que “vulnera la libertad activa y pasiva de información consagrada en el artículo veinte de la Constitución Española, por cuatro motivos al menos”. (Bilbao Ubillos, 2015: 248)

1º. En primer lugar porque establece una limitación previa administrativa (desproporcionada), al ejercicio de la libertad de información, pues está sometido a una previa autorización. Esta conducta sanciona la obtención de imágenes o datos de los agentes, a menos que esté autorizado. En el caso de fijar unos límites previos a esta libertad, el legislador tiene que cumplir los principios de proporcionalidad y ponderación, y en este caso no ha sido respetado porque los bienes que se pretenden proteger y que por tanto sirven para limitar de manera preventiva este derecho no tienen la misma categoría constitucional. Asimismo, las palabras empleadas para determinar los hechos que supondrían una autorización son genéricas e imprecisas por lo que obligaría a los periodistas a pedir siempre la autorización previa para cubrir cualquier hecho en el que actúen las autoridades.

2º. Se establece una censura administrativa previa que está prohibida en el artículo 20.2<sup>25</sup> de la Constitución. La ley no puede establecer esta censura ni siquiera justificando que se protegen otros derechos fundamentales, los informadores si quieren divulgar la información que contenga imágenes o datos de los agentes actuando deben pedir la previa autorización a la Administración.

3º. Esta infracción en relación con el artículo 19.2<sup>26</sup>, permite el secuestro no judicial del material recopilado, vulnerando así el apartado cinco del artículo veinte<sup>27</sup> de la Carta Magna, que prohíbe el secuestro administrativo de publicaciones. De este modo, la Administración tiene la posibilidad de requisar el material informativo que haya sido recopilado por cualquier ciudadano o profesional si entienden que no cumplen con la prohibición. En el caso de que se restrinja este derecho fundamental, la constitución solo permite que sea un sistema “represivo” pero no preventivo. De este modo, la ley siempre que se pruebe que se ha producido un daño real en el derecho de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se podrá sancionar a quien tome imágenes o datos de las autoridades, pero la Constitución no permite una prohibición previa con reserva de autorización administrativa, que además posibilite confiscar el material.

4º. El tipo de infracción se describe de manera indeterminada, lo que aumenta el margen de actuación de la Administración pública, impidiendo al periodista o al ciudadano conocer de manera certera en qué casos incumple el precepto y se le puede decomisar el material recopilado.

El Consell de Garanties Estatutàries expone:

El ordenamiento constitucional no admite los controles sobre el ejercicio del derecho a la información con una finalidad meramente preventiva o de aseguramiento y protege la difusión y la comunicación de toda información que cumpla con los requisitos de veracidad e interés o relevancia pública. (Dictamen

---

25 Artículo 20.2 de la CE. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

26 El artículo 19.2 de la LOPSC permite la aprehensión durante las diligencias de identificación, registro y comprobación de armas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otros efectos procedentes de un delito o infracción administrativa.

27 Artículo 20.5 de la CE. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

7/2015, de 4 de junio, sobre la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, 2015: 119)<sup>28</sup>

Asimismo plantea que si la conducta que se prohíbe en esta infracción es la no obtención de la autorización, se trata una medida preventiva que puede afectar al derecho a la información. Además “el precepto ni siquiera explicita a quién corresponde otorgar la mencionada autorización ni en qué circunstancias procede”.

El artículo treinta y siete reúne las infracciones leves, un total de diecisiete conductas, de las cuales cinco son de gran interés. El apartado uno considera infracción leve:

La celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10, y 11 de la LO 9/1983, de 15 de julio<sup>29</sup>, cuya responsabilidad corresponderá a los organizadores o promotores.

Esta conducta ya está tipificada en la anterior ley como infracción grave, concretamente en el artículo 23.c), ahora se califica como leve por lo que supone una disminución de la cuantía de la multa. Cuando hace mención a los requisitos dispuestos por la LODR se refiere a la obligación que tienen los organizadores o promotores de las manifestaciones de comunicar de manera anticipada la convocatoria cuando tenga lugar en un sitio tránsito público, en consonancia con lo que establece el artículo 21 de la Constitución, que recoge el derecho de reunión.<sup>30</sup>

Esta petición debe hacerse según lo establecido en el artículo 8 de la LODR<sup>31</sup>. A pesar de la LODR presenta unos plazos razonables, surgen dos problemas que no se

---

28 El documento se puede consultar en la página web del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, el Dictamen 7/2015, de 4 de junio. Seguridad Ciudadana (<https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20160606140045-2.pdf>)

29 Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Vigente desde el 7 de agosto de 1983.

30 Artículo 21.2 de la CE. En los casos de reuniones de tránsito público y manifestaciones de dar comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

31 Artículo 8 de la LODR. La celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo. Si se tratare de personas jurídicas la comunicación deberá hacerse por su representante.

Cuando existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, la comunicación, a que hace referencia el párrafo anterior, podrá hacerse con una antelación mínima de veinticuatro horas.

contemplan en esta legislación. El primero son las reuniones espontáneas, es decir, aquellas que se convocan de manera inmediata como reacción a un acontecimiento que no está previsto. Estas manifestaciones no se pueden anunciar previamente ya que han surgido como respuesta a hecho imprevisible. Si se puede identificar el organizador de la manifestación, este no puede cumplir con los plazos que determina la ley pues de esta manera la reunión no tendría los efectos deseados, atenuaría el mensaje que se pretende expresar, incluso reprimiría el objetivo que persigue. No obstante, los agentes deben proteger y permitir las reuniones espontáneas, siempre y cuando no tengan un carácter violento.

El grupo parlamentario La Izquierda Plural y el diputado de Esquerra Republicana de Catalunya Joan Tardá formularon dos enmiendas con respecto a este apartado, la número 129 y 148 respectivamente, en la que proponían la anexión a este artículo, del siguiente texto: “Se exceptuarán de esta infracción las manifestaciones espontáneas que vengan desencadenadas por acontecimientos imprevistos y que constituyen respuestas inmediatas a éstos, en los que no ha sido posible cumplir con las formalidades de la notificación previa.” (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2014: 82, 165)<sup>32</sup> Otra enmienda firmada por el Grupo Socialista la número 160, propone modificar la redacción del artículo planteando que solo se considere infracción si se producen actos violentos.

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, si se han producido actos de violencia, cuya responsabilidad corresponderá a los organizadores o promotores. (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2014: 99)

El segundo problema es la práctica generalizada por parte de los agentes que obliga de manera indiscriminada a los participantes de las manifestaciones que no han sido comunicadas a identificarse. En palabras de Bilbao Ubillos (2015: 252), las denuncias sobre aquellos ciudadanos que asisten a una manifestación no comunicada no tienen cobertura legal, ya que el artículo 37.1 determina que la responsabilidad solamente es de los promotores.

---

32 El documento se puede consultar en la página web del Congreso de los Diputados ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF))

El apartado cuatro reconoce como sanción “las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal”. Este apartado viene a sustituir al artículo 634 del Código Penal que castigaba estas faltas de respeto. Los agentes se pueden respaldar en esta infracción para denunciar por la vía administrativa si consideran que la persona les ha faltado el respeto. El Consell Garanties Estatutàries expone que es impreciso, por lo tanto es necesaria una valoración justa y no arbitraria, que tenga en cuenta “el contenido de las expresiones, las circunstancias de las personas, de tiempo y de lugar, así como la ocasión en la que han sido proferidas”. (Dictamen 7/2015, de 4 de junio, sobre la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, 2015: 119)<sup>33</sup>

El apartado once sanciona “la negligencia en la custodia y conservación de la documentación personal legalmente exigida, considerándose como tal la tercera y posteriores pérdidas o extravíos en el plazo de un año”. Esta conducta suscita debate pues no se comprende el motivo de incluirla en la ley, pues castiga una conducta que según el Consejo General del Poder Judicial es “insignificante”, en la anterior legislación sobre la seguridad ciudadana, solo se sancionaba que la persona no cumpliera con tener la documentación personal.

Asimismo, el Anteproyecto de ley extendía el plazo a cinco años. El grupo parlamentario La Izquierda Plural pidió la supresión de este apartado al considerar que no se puede sancionar solo la pérdida de la documentación, además entendían “como suficiente el correspondiente pago de la tasa por pérdida o extravío” así como no comprender como esta conducta puede perjudicar a la seguridad ciudadana. (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2014: 83)<sup>34</sup>

El apartado trece castiga “los daños o el deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, así como de bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública, cuando no constituyan infracción penal”. El término “deslucimiento”

---

33 El documento se puede consultar en la página web del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, el Dictamen 7/2015, de 4 de junio. Seguridad Ciudadana (<https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20160606140045-2.pdf>)

34 El documento se puede consultar en la página web del Congreso de los Diputados ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF))

es bastante impreciso, por lo que deja un amplio margen de libertad a las autoridades que lo regulan, además parece excesivo sancionar por ejemplo la colocación de un cartel en una farola si se entiende como “deslucimiento”. (Bilbao Ubillos, 2015: 254)

Por último, el apartado catorce también suscita cierta controversia, se sanciona “el escalamiento de edificios o monumentos sin autorización cuando exista un riesgo cierto de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes”. Esta infracción se incluye para desalentar a la organización de activistas Greenpeace, pues entre sus reivindicaciones se incluyen las prácticas que sanciona este apartado. El Grupo Socialista presentó una enmienda (la número 160) a este apartado, pues el Proyecto de ley (artículo 37.15) solo sancionaba el escalamiento de edificios o monumentos sin autorización, por lo que se aceptó esta enmienda y se añadió la observación final “cuando exista un riesgo cierto de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes”. (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2014: 99)<sup>35</sup>

Una vez descritas las conductas, el artículo treinta y nueve describe la cuantía de las sanciones las cuales no cambian mucho con respecto a la Ley Corcuera. Las infracciones muy graves se sancionan con una multa de 30.001 a 600.000 euros, las graves, con multa de 601 a 30.000 euros y las leves con multa de 100 a 600 euros. Asimismo se determinan los tramos correspondientes a los grados máximo, medio y mínimo de las multas previstas por la comisión de infracciones muy graves o graves. El artículo cuarenta especifica la prescripción de las sanciones, las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves al año, desde al día siguiente en el que la resolución por la que se impone la sanción adquiera firmeza en vía administrativa. El último artículo de esta segunda sección, el artículo cuarenta y tres, determina la creación en el Ministerio del Interior de un Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana para apreciar la reincidencia en la comisión de infracciones.

No obstante, el fragmento de la ley que más críticas ha recibido, ha sido la Disposición final primera: Régimen especial de Ceuta y Melilla. Esta disposición entra en vigor al día siguiente de la publicación en el BOE, a diferencia del resto de la ley que lo hará el 1 de julio de 2015, de acuerdo a lo que especifica la Disposición final quinta.

---

35 El documento se puede consultar en la página web del Congreso de los Diputados ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF))

Esta disposición recoge:

1. Se adiciona una disposición adicional décima a la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con la siguiente redacción:

“Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla”

1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta y Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.
2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.
3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.

La inclusión de esta disposición tiene como objetivo para el Gobierno, el reforzar la protección de las fronteras y aclarar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en este perímetro. No obstante, el Gobierno se va a encontrar con la oposición del resto de grupos políticos que interpretan que lo que se pretende realmente es dar cobertura legal a una práctica considerada ilegal lo que se conoce como “devoluciones en caliente”, que no es otra cosa que las expulsiones masivas en las fronteras de Ceuta y Melilla. Esta forma de devolución es opuesta a la Constitución Española, y contraviene lo dispuesto en la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de extranjeros en España (LOEx), y en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, así como lo expuesto en los tratados internacionales en materia de asilo y refugio.

La legislación obliga a las autoridades a llevar a cabo unos trámites, sin embargo con esta disposición las autoridades competentes pueden expulsar directamente a la persona sin ningún tipo de comprobación, procediéndose a la devolución sin procedimiento previo. (Bilbao Ubillos, 2015: 255-258) Numerosas organizaciones cuya principal ocupación son los derechos humanos, como es Amnistía Internacional, Human

Rights Watch o el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, han solicitado que se retire esta disposición.

## **9. Repercusión social**

### **9.1 Ámbito jurídico**

Han sido muchos colectivos los que se han manifestado en contra de esta ley por entender que restringe el derecho de reunión y el derecho a la información y la libertad de expresión. El segundo Examen Periódico Universal (EPU)<sup>36</sup> a España en 2015 demostró con respecto a los resultados obtenidos en 2010, el retroceso del país en materia de derechos humanos. Este examen es llevado a cabo por el Consejo de Derechos Humanos, un nuevo mecanismo de este órgano que evalúa la situación de los derechos humanos de los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Un día antes de la entrada en vigor de la ley, el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid emitió un comunicado sobre la nueva ley, en el que reflejaron:

Consideramos que estas reformas legales conllevan un recorte en las libertades y derechos fundamentales de la ciudadanía, criminalizando la protesta social en un contexto de grave crisis económica, política e institucional, y que suponen una grave merma en el control jurisdiccional, ante los procesos administrativos que ahora sancionan determinadas conductas con multas de cantidades económicas desproporcionadas.

Este colectivo también expresó su preocupación por las denominadas “devoluciones en caliente”, puesto que entienden que se trasgreden sus derechos al no respetarse los convenios internacionales firmados por España, así como los derechos de libertad de expresión e información que se limitan de manera arbitraria e injustificada, ya que esta reforma de la ley emplea “conceptos jurídicos indeterminados que deja

---

36 Se puede consultar (<http://www.idhc.org/es/incidencia/especiales/examen-periodico-universal-epu/epu-2015.php>)

espacio a la impunidad del uso excesivo e ilegítimo de la fuerza por parte de la policía y cuerpos de seguridad”<sup>37</sup>.

Desde la Confederación Española de Abogados Jóvenes también se realiza un análisis de la ley y determinan que se establece la persecución de formas de protesta ciudadana pacífica, como pueden ser los escraches o las manifestaciones ante sedes parlamentarias sin actividad, y también del ejercicio de derechos fundamentales, como el ejercicio de la libertad de información pues si se denuncia la corrupción de los agentes y son consideradas calumniosas serán objeto de sanción inmediata.

Sin hacer un examen detallado de la ley, el texto concluye afirmando que las infracciones susceptibles de ser sancionadas, son la mayor parte de ellas excesivamente genéricas en su enunciado, y que van orientadas a “buscar que el ciudadano no “dé guerra” a las instituciones públicas, vulnerando los derechos fundamentales más básicos”.<sup>38</sup>

El Consejo General de la Abogacía Española<sup>39</sup>, también se ha sumado a las críticas a la ley y el presidente del consejo, Carlos Carnicer, aseguró en su cuenta de twitter el 30 de junio que a partir del día siguiente íbamos a sufrir un retroceso en DDHH y una clara restricción de derechos civiles, debido al Código Penal y la Ley Mordaza.

La Asociación Libre de Abogados y Abogadas (ALA) igualmente se une al desacuerdo colectivo en lo referente a esta ley. En una entrevista en el programa de radio Infozazpi<sup>40</sup> la presidenta de la ALA, Ana Méndez, afirma que esta ley es un ataque a los derechos fundamentales como son el derecho de reunión, la libertad de expresión y el derecho a la información. Además expone que la posibilidad de requisar el material

---

37 El texto se puede consultar

([http://web.icam.es/actualidad/noticia/2011/Comunicado\\_institucional\\_sobre\\_la\\_nueva\\_Ley\\_de\\_Seguridad\\_Ciudadana\\_la\\_ley\\_mordaza](http://web.icam.es/actualidad/noticia/2011/Comunicado_institucional_sobre_la_nueva_Ley_de_Seguridad_Ciudadana_la_ley_mordaza))

38 El texto se puede consultar en (<http://ceaj.es/reforma-de-la-ley-organica-de-proteccion-de-seguridad-ciudadana/>)

39 El texto se puede consultar (<http://www.abogacia.es/2015/07/01/la-abogacia-contra-la-regresion-y-el-recorte-de-derechos-que-suponen-el-cp-y-la-ley-mordaza/>)

40 Se puede escuchar en este enlace <http://info.info7.eus/2014/12/15/ley-mordaza/>

grabado de las actuaciones de las autoridades abre una puerta más a la impunidad con la que actúan determinadas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La organización Rights Internacional Spain (RIS)<sup>41</sup> emitió una nota de prensa en la que se exponía que la ONU también rechazaba la Ley de Seguridad Ciudadana al entender que la reforma de la ley amenaza con violar derechos y libertades fundamentales de los individuos. Los Relatores Especiales de la ONU expresaron que “los derechos a manifestar pacíficamente y expresar colectivamente una opinión son fundamentales para la existencia de una sociedad libre y democrática” además les preocupaba que la ley pudiera ser una respuesta del Gobierno a las numerosas manifestaciones que se están llevando a cabo en España.

Sin embargo, la organización que más se ha manifestado en contra de las denominadas leyes mordaza es la plataforma No Somos Delito. Esta plataforma fue creada para luchar contra la reforma del Código Penal, la Ley de Seguridad ciudadana y la Ley de seguridad privada y está formada por más de 100 organizaciones de activistas, juristas y ciudadanía. Esta plataforma según expone en su página web<sup>42</sup> considera que:

La Ley Mordaza introduce una serie de conceptos extremadamente vagos e imprecisos cuya interpretación queda en manos del propio Gobierno, ampliando el margen de discrecionalidad y arbitrariedad de los agentes de policía en su actuación. Con la nueva Ley de Seguridad Ciudadana se dará vía libre a las fuerzas de seguridad del estado para realizar redadas preventivas, para disolver manifestaciones basándose en percepciones muy subjetivas sin necesidad de prueba, vulnerando derechos humanos como la libertad de manifestación o expresión.

De igual manera, esta plataforma asegura que esta ley lo que pretende no es garantizar la seguridad ciudadana sino desincentivar los derechos de expresión y manifestación de los ciudadanos, además con esta nueva ley se dará vía libre a las fuerzas de seguridad del estado para llevar a cabo medidas preventivas como redadas para disolver una manifestación sin tener que acreditar dicha orden vulnerando derechos humanos como la libertad de manifestación o expresión.

---

41 Se puede consultar en este enlace:

<http://rightsinternationalspain.org/uploads/prensa/679e44c23174a8d67a65fe40c6324c4745d9eea2.pdf>

42 No somos delito <http://nosomosdelito.net/page/2014/04/15/quienes-somos>

Desde *No somos delito* afirman que van a seguir presionando para conseguir la derogación de esta ley y que los partidos políticos que se posicionen en contra de la misma se comprometan a derogarla en los 100 primeros días de Gobierno. Esta plataforma considera la seguridad ciudadana como la protección de las libertades públicas, no como el recorte de las mismas, entienden que esta ley crea un Estado Policial que controla y limita dichas libertades, cuestión que no se puede admitir en una democracia.

## 9.2 Respuesta del ámbito de la prensa a la nueva ley

Diversas asociaciones y colectivos, además de la opinión pública, se han manifestado en contra de esta ley y se han sumado a esta movilización diversos medios españoles e internacionales. En el ámbito internacional, el diario *The New York Times*<sup>43</sup> publicó un editorial en el que asegura que la ley de seguridad ciudadana retrocede a España al régimen franquista, y que no tiene cabida en un país democrático. Este periódico afirma que el objetivo de la ley es “ayudar al partido gobernante a mantener su poder desalentando las protestas antiausteridad que han ido creciendo hasta desembocar en un apoyo masivo al partido populista Podemos”. Asimismo señala que la sanción dirigida al uso no autorizado de imágenes de las autoridades policiales está pensada para que los periodistas o los ciudadanos no puedan documentar los abusos por parte de la policía. Por último, el diario pide a la Comisión Europea que actúe rápidamente para condenar la nueva ley.

El periódico británico *The Guardian*<sup>44</sup> asegura que “la reforma de la Ley que promueve el Gobierno de Rajoy recorta derechos y su único objetivo es impedir las protestas callejeras contra las medidas impopulares que adopta el PP”. El rotativo inglés asegura que es todos aquellos países en los que los Gobiernos han llevado a cabo recortes y medidas de austeridad, se ha producido un endurecimiento en las leyes para evitar que los ciudadanos protesten en las calles.

---

43 Este artículo se puede consultar en [http://www.nytimes.com/2015/04/23/opinion/spains-ominous-gag-law.html?\\_r=2](http://www.nytimes.com/2015/04/23/opinion/spains-ominous-gag-law.html?_r=2)

44 Este artículo se puede consultar aquí <http://www.elplural.com/2013/11/27/the-guardian-afirma-que-la-ley-de-seguridad-ciudadana-limitara-la-democracia-en-espana>

El diario alemán *Die Tageszeitung*<sup>45</sup> (TAZ) publicó un artículo bajo un rotundo titular “En el camino a la dictadura”. En esta columna, Reiner Wandler, el corresponsal del TAZ en España, criticaba esta ley afirmando que “deja sin palabras” el hecho de que a las “víctimas de la política de estabilidad europea y los que protestan” se les amenace con multarles si cumplen alguna infracción. El artículo concluía asegurando que en España el Parlamento ya no defiende más los derechos civiles. De igual modo, el semanario también alemán *Der Spiegel*<sup>46</sup> recogía las palabras de Ada Colau, la portavoz de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, quien se mostraba muy crítica con la ley denunciando el “autoritarismo máximo” que supone la norma y las declaraciones del director de Greenpeace en España, Mario Rodríguez, quien consideró a la ley “la nueva arma del Gobierno para intimidar a los desobedientes”. El artículo destacaba que la norma se dirige contra el movimiento de los indignados y que “sólo las dictaduras negarían a sus ciudadanos el derecho a manifestarse”. También se ha hecho eco la prensa italiana, el diario *Il Giornale*<sup>47</sup> en una noticia firmada por Giuliana De Vivo, informaba que “indignarse en España sale caro” y hacía hincapié en que resulta muy discutible la creación de un “registro de infractores” de aquellas personas que cometan actos contra la seguridad ciudadana con “nombres y apellidos de los autores y la fecha y el lugar del evento”.

La llamada Ley mordaza ha sido noticia en medios internacionales y la polémica que ha generado su aprobación con las consecuentes medidas restrictivas en el ámbito de la libertad de información, ha provocado que España se sitúe en el puesto 33 en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa, según un informe elaborado por Reporteros Sin Fronteras<sup>48</sup> (RSF).

En marzo de 2015 el Instituto Internacional de la Prensa (IPI) publicó un informe titulado *El estado de la libertad de prensa en España: 2015* con la

---

45 Este artículo se puede consultar en <http://www.lamarea.com/2013/12/04/ley-seguridad-ciudadana-2/>

46 Este artículo se puede consultar aquí <http://www.lamarea.com/2013/12/04/ley-seguridad-ciudadana-2/>

47 Este artículo se puede consultar aquí <http://www.ilgiornale.it/news/esteri/indignarsi-spagna-coster-caro-972417.html>

48 Este informe se puede consultar en la página web de RSF (<http://www.informeanualrsf.es/news/espana/>)

participación de representantes de varias organizaciones internacionales como son Acces Info Europe (AIE), el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ, por sus siglas en inglés), la Federación Europea de Periodistas, Reporteros sin Fronteras (RSF) y la fundación Open Society (OSF, por sus siglas en inglés). La misión tiene como objetivo conocer el estado de la libertad de prensa en España.

En el informe el IPI señala los desafíos a los que se debe enfrentar España en cuanto a la libertad de prensa, y estos son: falta de mecanismos para salvaguardar la independencia de Radio y Televisión Española (RTVE), escasez de independencia para otorgar licencias para la radiodifusión, falta de transparencia en la asignación de publicidad institucional, leyes más restrictivas en concreto la Ley de Seguridad Ciudadana, tendencia de los representantes del Gobierno de convocar “ruedas de prensa sin preguntas” y finalmente las leyes de difamación y su posterior aplicación.

En el citado informe RSF muestra su contundente rechazo a la ley alegando que “no sólo atenta gravemente contra la libertad de información sino que puede conducir a la censura”. La organización instó al Ministerio del Interior a abandonar todo intento que suponga menoscabar el derecho que tienen los medios de comunicación de cubrir aquellos acontecimientos de interés público, además de reivindicar que los periodistas pudieran fotografiar a los agentes en su puesto de trabajo sin que entrara en discusión con el derecho a la intimidad o a la imagen de los mismos. El resto de organizaciones también muestra su preocupación por esta ley, concretamente el artículo 36.23, ya que puede suponer una total libertad a las fuerzas de seguridad para impedir a los profesionales de la información el libre ejercicio de su trabajo. (Instituto Internacional de la Prensa, 2015: 28-29)

En noviembre de 2015, el IPI publica un segundo informe que lleva como título *España, la libertad de prensa en un momento de cambio* cuyo objetivo es exponer las respuestas del Gobierno con respecto a las deficiencias de la libertad de prensa en España. Durante la misión, los representantes de los partidos de la oposición que fueron consultados expresaron que su intención de derogar la ley, mientras que el Gobierno siguió defendiendo la ley alegando que las sanciones incluidas en la ley se sancionan administrativamente y no de manera penal. El IPI considera “que las provisiones vagas y desproporcionadas de la Ley de Seguridad Ciudadana pueden tener un efecto

disuasorio en los medios de comunicación y pueden afectar al derecho a la información sobre temas de interés público en España”, de este modo evalúa el compromiso de los partidos de derogarla. (Instituto Internacional de la Prensa, 2015: 14-15)

La Ley de Seguridad Ciudadana también ha sido duramente criticada a nivel nacional, diversas organizaciones y colectivos del ámbito de la comunicación han mostrado su rechazo. La Asociación de la Prensa de Madrid (APM)<sup>49</sup> el mismo día de la aprobación de la ley, mostraba en un comunicado su rechazo hacia la misma, concretamente al artículo 26.23. La APM considera que esta ley “atenta contra los derechos constitucionales a la libertad de expresión y a la información, pilares fundamentales de todo sistema democrático”. Asimismo critica al Gobierno pues entiende que en lugar de amenazar los derechos constitucionales, su deber es protegerlos para garantizar el ejercicio de los mismos que ampara tanto a los periodistas como a los ciudadanos que deben conocer los hechos que suceden a su alrededor. La APM propuso a la Asamblea de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE)<sup>50</sup> la adopción de una resolución en la que se rehusaba esta ley. La FAPE aprobó por unanimidad esta resolución en la que se instaba al Gobierno a modificar la ley.

De igual manera la Federación de Sindicatos de Periodistas (FeSP)<sup>51</sup> emitió un comunicado al día siguiente de la aprobación en el que considera que esta ley “es un grave atentado contra el conjunto de libertades civiles que definen y caracterizan una sociedad democrática”. Esta federación ya pidió la dimisión de ministro del Interior en diciembre de 2014 por insistir en aprobar una ley pese a la oposición generalizada. Además concluye que el Gobierno lo que persigue con esta norma “es limitar y reprimir tanto el derecho de la ciudadanía a protestar en las calles como el de los periodistas y fotógrafos a difundir esas protestas, en cumplimiento de su obligación profesional”. Estas organizaciones han recibido el apoyo de La Federación Internacional de

---

49 APM (<http://www.apmadrid.es/comunicado/la-asociacion-de-la-prensa-de-madrid-rechaza-la-ley-de-seguridad-ciudadana/>)

50 FAPE (<http://fape.es/la-fape-reitera-su-posicionamiento-en-contra-de-la-ley-de-seguridad-ciudadana/>)

51 FeSP (<http://www.fesp.org/index.php/comunicados/item/6108-grave-ataque-del-gobierno-a-los-derechos-y-libertades-ciudadanas>)

Periodistas (FIP) y la Federación Europea de Periodistas (FEP)<sup>52</sup>, ambas federaciones aseguran que dicha ley “incluye cláusulas que permiten amordazar a los medios de comunicación”. Según Mogens Blicher Bjerregård, presidente de la FEP:

La Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana viola claramente los derechos fundamentales tanto de los periodistas como de los ciudadanos para expresarse y acceder libremente a la información, tal y como garantiza la Convención de Derechos Humanos de la Unión Europea. Nos preocupa que cada vez más y más periodistas y fotógrafos, especialmente los freelance, enfrenten restricciones o arrestos debido a la nueva ley.

El presidente de la FIP, Jim Boumelha declaró que la nueva norma “supone una burla a la democracia en España ya que limita de manera arbitraria el derecho de los ciudadanos de reunirse y expone a los fotoperiodistas a ser perseguidos por tomar fotografías que incluyan agentes en los eventos públicos”.

La Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (PDLI)<sup>53</sup> envió el 4 de marzo de 2016 una carta a los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados para que llevaran a cabo un balance de los seis primeros meses de aplicación de la ley. Desde julio de 2015 hasta enero de 2016 se han impuesto 40.000 sanciones. Asimismo la PDLI muestra su preocupación ante la ausencia de una figura jurídica que sopesa la posibilidad de que dos derechos entren en conflicto. Virginia Pérez Alonso como presidenta de esta plataforma insta al Gobierno a que derogue la ley con la mayor brevedad posible.

## **10. Casos de periodistas sancionados por la ley**

En este apartado se llevará a cabo un análisis sobre los cuatro casos encontrados en los que la ley limita la labor de los periodistas. En este punto es necesario recordar la hipótesis que ha guiado todo el trabajo y que parte del supuesto de que la ley otorga más facultades a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pudiendo estas actuar

---

52 FIP y FEP (<http://www.ifj.org/nc/es/news-single-view/backpid/1/article/ifj-and-efj-oppose-media-restrictions-in-the-newly-enacted-spanish-public-security-law/>)

53 PDLI (<https://assets.documentcloud.org/documents/2747406/CartaBalanceLeyMordaza.pdf>)

como jueces y parte, imponer sanciones administrativas y restringir la recogida de información, por lo que el trabajo del informador se ve determinado por la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Con el análisis de las noticias que han contado las sanciones impuestas a los periodistas se pretende comprobar si se cumple esta hipótesis.

Con respecto a los periódicos escogidos para analizar cómo han sido contados los hechos, cabe decir que el caso uno solo ha sido publicado en el *Diario de Burgos*, por eso no he tenido opción de escoger. En el caso dos me he decantado por el periódico *Diagonal* porque es un medio independiente y crítico que se sustenta con las suscripciones de sus lectores. Por tanto el enfoque de las noticias será diferente con respecto a los que pertenecen a grandes conglomerados cuya libertad de acción se ve restringida por otros intereses, el caso tres y el caso cuatro son noticias que proceden también de medios digitales alternativos como son *Infolibre* y *eldiario.es*, cuyos modelos de negocio son muy parecidos (suscripciones) al igual que el compromiso por conseguir un periodismo libre e independiente, y cuyo principal objetivo es informar a los lectores para formar una opinión pública crítica, su pacto es con los lectores. Luego, estos periódicos pueden ofrecer una visión de los hechos distinta, pueden ir más allá y no quedarse en lo superficial. Cabe destacar que la noticia que cuenta el caso número cuatro solo ha sido encontrada en *eldiario.es*.

#### Caso 1 (Noticia del periódico *Diario de Burgos*)

Titular: La Guardia Civil denuncia a un fotógrafo por no borrar las imágenes de un siniestro

Subtítulo: Los agentes sostienen que entró en una zona privada de la fábrica de Skretting (Cojóbar), aunque reconocen que no había vallado

La noticia narra como la Guardia Civil ha multado con 601 euros al fotógrafo Miguel Ángel Valdivielso por negarse a borrar unas fotografías. Estas fueron tomadas en la escena de un accidente laboral en la fábrica de Skretting que provocó la muerte de un joven trabajador de 24 años. Valdivieso había acudido al lugar de los hechos a cubrir el siniestro para el *Diario de Burgos*.

La multa impuesta (601 euros) se aplica en virtud del artículo 36.6 de la ley que sanciona “la desobediencia o la resistencia a la autoridad, así como la negativa a identificarse en requerimiento de la autoridad”. En primer lugar, los agentes que intervinieron en el suceso según cuenta la noticia aseguran que el fotógrafo entorpeció la labor policial y judicial de la investigación. Sin embargo, el cadáver del trabajador ya no estaba allí (cuando llegó el reportero) y el personal de la Inspección de Trabajo tampoco fue molestado por el fotógrafo, en segundo lugar los guardia civiles afirman que el fotógrafo estaba en una zona privada pero Valdivielso no accedió a las instalaciones de la fábrica sino que caminó hasta un alto donde se veía la zona trasera, en las fotografías solo se ve el lugar del accidente, ni los trabajadores ni el cadáver aparecen, y en tercer y último lugar las autoridades declaran que se negó a identificarse con el DNI, sin embargo el fotógrafo expone que le pidieron el documento profesional y no el de identidad.

Por tanto la sanción a tal conducta corresponde más bien a la discrecionalidad de los agentes, pues el profesional no desobedece por no borrar las fotos ya que no estaba dentro de la fábrica, ni se negó a identificarse, sino que lo hizo mediante el carné de prensa, que fue lo que le pidieron. Las fuentes empleadas en la noticia son el fotógrafo, los agentes de la Guardia Civil y las fuentes sindicales que no se especifican.

Se criminaliza al fotógrafo, pues se le etiqueta como un delincuente que desobedece a la autoridad por el simple hecho de no querer borrar unas fotografías que fueron conseguidas de manera lícita y con la imposición de la multa se pretende amedrentar a los periodistas y fotógrafos para que no cubran sucesos de este tipo. En la noticia se especifica que tanto el director de la planta como la responsable de recursos humanos trataron de evitar que el periódico informase de lo que había sucedido, que además según sostienen fuentes sindicales las medidas de seguridad eran insuficientes.

De este modo, lo que se pretende con esta sanción es evitar informar de las circunstancias en las que tuvo lugar el accidente pues podría haber sido culpa de la fábrica que no facilitó la seguridad que requería la obra. De este modo, afecta de manera grave al derecho de información, primero por impedir al fotógrafo recabar la información suficiente para comunicar a los ciudadanos lo que había sucedido y de denunciar a los propietarios de la fábrica en el caso de que lo que apuntan los sindicatos

fuera cierto, y segundo impide a la opinión pública estar informada, afectando al derecho a recibir información.

## Caso 2 (Noticia del medio *Diagonal*)

Titular: Multan por primera vez a un periodista por la Ley Mordaza

Subtítulo: La denuncia afirma que el periodista de 'Argia' Axier Lopez publicó “sin permiso” imágenes de una operación policial

La noticia relata la denuncia que ha sido impuesta al fotógrafo y reportero de la revista *Argia*, Axier López. El periodista compartió en su cuenta personal de twitter unas fotografías de la detención en Eibar de Naroa Ariznabarreta, que se había negado a presentarse a la vista oral en la que se le juzgaba por un corte en la Autopista A8 en protesta por la ilegalización de la organización juvenil Segi en 2007. El informador ha sido sancionado con una multa de 601 euros por subir las fotografías a una red social “sin autorización”.

El periodista ha sido multado en virtud del artículo 36.23 de la LOPSC que sanciona “el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación”. La denuncia especifica que la aplicación de la sanción se produjo por la posibilidad de identificación de los agentes actuantes, con el riesgo que para los funcionarios puede derivar su identificación personal. Como fuentes la noticia emplea las propias imágenes que Axier López publicó en su cuenta y un fragmento de la denuncia que recibió el periodista. En este punto cabe cuestionar si el número de fuentes utilizadas por la revista es suficiente, pues no se investiga en profundidad ni se pone de manifiesto la parte denunciante.

Axier López tal como se indica en la noticia estaba llevando a cabo un seguimiento de los hechos protagonizados por los jóvenes que protestaron en la carretera, por tanto en el momento en el que subió las imágenes a su cuenta personal estaba cubriendo un acontecimiento más del caso que estaba investigando. El hecho de no tener autorización no es suficiente para imponer una multa pues los agentes estaban en un espacio público ejerciendo su profesión.

De nuevo se limita el derecho a comunicar y recibir libremente información, el periodista no puede documentar gráficamente lo que está presenciando por lo que se recorta la posibilidad de usar los medios que tiene a su alcance para comunicar. En estos supuestos siempre se tendría que pedir autorización para publicar una imagen de los agentes y eso entorpecería mucho la labor de los profesionales. Además hay que añadir que en las fotografías no representan expresamente a los agentes de seguridad sino que es un momento de la detención de Naroa Ariznabarreta, siendo casi imposible la identificación de la policía.

### Caso 3 (Noticia del periódico *Infolibre*)

Titular: Multan con 601 euros a una periodista en aplicación de la 'ley mordaza' por hacer su trabajo en la Audiencia Nacional

Subtítulo:

- La periodista de Catalunya Ràdio Mercè Alcocer abordó al matrimonio Pujol a la salida de la Audiencia Nacional para preguntarle por su interrogatorio ante el juez
- La Delegación del Gobierno en Madrid multa a la informadora por desobedecer a la Policía, que instó a los periodistas a permanecer en una zona habilitada para los medios de comunicación

La información ofrecida por *Infolibre* describe una la sanción impuesta a la periodista de *Catalunya Ràdio Mercè Alcocer* especializada en información judicial. La reportera estaba cubriendo las declaraciones en la Audiencia Nacional del expresidente de la Generalitat, Jordi Pujol y su mujer, Marta Ferrusola el 10 de febrero de 2016. Unos meses más tarde la periodista recibía una notificación de la Delegación de Madrid en la que se le comunicaba que había sido multada con 601 euros en aplicación de la LOPSC por desobedecer a la autoridad.

Según se detalla en la noticia los hechos tuvieron lugar al terminar el interrogatorio del juez al matrimonio cuando ambos se dirigían a un vehículo para abandonar el lugar, la periodista se acercó para preguntarles por las declaraciones y fue cuando la policía impidió a Mercè Alcocer aproximarse a ellos.

Según se explica en el atestado presentado por la comisaría de la Audiencia Nacional la profesional de la información fue multada por hacer caso omiso a los agentes en reiteradas ocasiones que le advirtieron que permaneciera en la zona habilitada para los medios de comunicación. De esta manera se aplica el artículo 36.6 de la ley de seguridad ciudadana que castiga “la desobediencia o la resistencia a la autoridad”.

Asimismo, la noticia añade que la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA) emitió un comunicado en el que señala que la periodista no hizo más que cumplir con su labor informativa y que es una sanción impuesta durante el ejercicio de su profesión en el espacio público. Las fuentes usadas en la noticia son el atestado en el que se describen los hechos al que ha tenido acceso el medio de comunicación el *Norte de Castilla* y el comunicado emitido por la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales incluyendo el enlace a través de la cuenta personal de twitter de la CCMA. Para obtener una visión completa de los hechos, las fuentes empleadas no son suficientes, el periódico debería incluir las declaraciones de la periodista con respecto a lo sucedido.

No obstante, esto no es lo único que ocurrió, pues en una conversación telefónica entre Mercè Alcocer y el medio *Infolibre*<sup>54</sup> la periodista cuenta que cuando intentó incorporarse a la zona en la que estaba dando declaraciones Cristóbal Martell, el abogado de la familia un policía le prohibió el paso, y la acabó fichando pidiéndole el DNI. También aseguró que su empresa no va a pagar la sanción y que van a recurrirla pues la consideran “una vulneración del derecho a la libertad de información”. La periodista se mostró muy crítica con la ley afirmando que impide a los periodistas tener libertad de movimiento para poder conseguir declaraciones y contrastar la información.

Una vez más el derecho a la información es restringido, la periodista no puede preguntarle al matrimonio Pujol por las declaraciones que acaban de hacer ante el juez y que sería necesario para verificar la versión de los jueces y así poder informar de forma adecuada a la población. Se trata de una clara limitación al trabajo de la periodista, se le

---

54 La noticia se puede consultar en este enlace:

[http://www.infolibre.es/noticias/medios/2016/05/21/la\\_periodista\\_multada\\_por\\_hacer\\_trabajo\\_quot\\_ley\\_mordaza\\_una\\_ley\\_arbitraria\\_donde\\_sientes\\_absolutamente\\_desvalido\\_quot\\_50082\\_1027.html](http://www.infolibre.es/noticias/medios/2016/05/21/la_periodista_multada_por_hacer_trabajo_quot_ley_mordaza_una_ley_arbitraria_donde_sientes_absolutamente_desvalido_quot_50082_1027.html)

impide desarrollar su profesión de forma libre y diligente al prohibirle el paso para llegar a expresidente y su mujer. Por otro lado, la opinión pública también sufre estas limitaciones pues afecta a su derecho a recibir información. Si la periodista no puede llevar a cabo su trabajo no puede comunicar aquello que ha investigado.

#### Caso 4 (Noticia del medio *eldiario.es*)

Titular: Multada una periodista que cubría una concentración de la PAH frente a la sede del PP

Subtítulo: Esther Yáñez, de Diario VICE, recibe una multa de 601 euros en aplicación de la Ley de Seguridad Ciudadana porque se negó en "reiteradas ocasiones a abandonar el perímetro de seguridad", según la notificación

El último caso y el más reciente es el de la periodista Esther Yáñez. Según cuenta *eldiario.es* la reportera del Diario VICE de #0 se encontraba el 27 de abril de 2016 cubriendo una cacerolada promovida por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) en la calle Génova de Madrid frente a la sede del PP por la oposición del partido a la ley catalana antidesahucios.

La propia periodista ha compartido en su cuenta de twitter la noticia sobre la sanción de 601 euros, el motivo de la multa según expone el escrito se debe a que la comunicadora se negó en "reiteradas ocasiones a abandonar el perímetro de seguridad" que habían establecido los agentes de la Policía Nacional. Por tanto la periodista ha sido castigada por una infracción grave, concretamente se aplica el artículo 36.6 de la LOPSC que sanciona la "desobediencia o resistencia a la autoridad y la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad". La fuente de información es la cuenta personal de twitter de Yáñez en la que muestra el atestado.

La profesional de la información en una entrevista para Reporteros Sin Fronteras (RSF)<sup>55</sup> contó el altercado con los agentes: mientras ella hacía fotografías llegó un policía y le pidió el teléfono para ver las fotos. Ella le contestó que no estaba fotografiando a los policías y que en la vía pública podía tomar las fotos que quisiera.

---

55 La entrevista se puede leer aquí <http://madrid15m.org/un-ano-de-la-ley-mordaza-los-periodistas-afectados-hacen-balance/>

Le pidieron la documentación inmediatamente y al preguntarle al agente por qué debía identificarse, él no le respondió volviéndole a pedir el DNI. La periodista le replicó que era injusto que se tuviera que identificar sin saber por qué cuando ni siquiera ella podía ver el número de placa del agente, que no lo llevaba.

Por tanto ha sido multada por desobediencia y por negarse a identificarse. Sin embargo, ni sobrepasó el límite de seguridad impuesto por la policía ni se negó a identificarse pues lo hizo, simplemente preguntó el motivo por el que le solicitaban el DNI.

Una vez más el derecho de los periodistas a informar se ve coartado, la comunicadora estaba documentando la manifestación para el reportaje que estaba preparando y sin motivo alguno la policía le ha pedido que se identificase cuando no estaba incurriendo ningún delito, como tampoco había traspasado el perímetro de seguridad, simplemente estaba cubriendo la manifestación para informar a la opinión pública. Al tratarse de una protesta en contra del Gobierno, cabe pensar que el objetivo de las sanciones es acallar a la población e intimidar a los ciudadanos para que no se manifiesten ante la posibilidad de tener que pagar una sanción económica que en muchos casos es imposible de afrontar dada la situación por la que atraviesan muchas personas.

Sin embargo, el derecho a estar informado ya había sido amenazado con anterioridad. Es el caso del medio digital *Ahotsa*<sup>56</sup>, que en noviembre de 2015 fue advertido por el gobierno español por infringir la Ley Mordaza. En un escrito dirigido a dicho medio, la Policía Nacional subrayaba que en una noticia publicada en las fiestas de San Fermín, aparecían imágenes de varios policías, los cuales denunciaron a la revista ante la Delegación del Gobierno. La Policía Nacional denunció por utilizar imágenes tomadas sin consentimiento y de las cuales se podría llegar a reconocer los agentes que en ellas figuran.

---

56 El artículo publicado por la revista se puede consultar en este enlace: <http://ahotsa.info/edukia/la-delegacion-del-gobierno-advierte-a-ahotsa-con-la-ley-mordaza-tras-una-denuncia-de-la-policia>

No obstante, ya se ha producido el primer acto formal de desobediencia a la ley. El 22 de junio de 2016 el Parlamento Vasco con los votos a favor de PNV, EH Bildu, PSE-EE y Podemos, se comprometió a no aplicar la normativa en la provincia, al entender que es una norma que vulnera derechos fundamentales y convierte en delito el trabajo periodístico y la libertad de expresión. Por su parte, la asociación de periodistas AVP-EKE y el colegio vasco de periodistas CVP – KEE<sup>57</sup> han mostrado su satisfacción ante el compromiso del Parlamento de no aplicar más la denominada Ley Mordaza.

Estas noticias han sido recogidas por varios medios de comunicación y por asociaciones profesionales de periodistas. Estas sanciones sirven para confirmar que una ley dedicada a la seguridad de la ciudadanía, restringe un derecho fundamental recogido en el artículo 20 de la CE, imponiendo el temor entre los profesionales de la información lo que conlleva la autocensura, pues existe la posibilidad de enfrentarse a una sanción desorbitada que en muchos casos no podrán hacer frente, pues hay que recordar las condiciones laborales tan precarias que tienen los periodistas con sueldos muy bajos. No obstante, los que se encuentran en peor situación son los freelance pues no cuentan con una estructura mediática que puede hacer frente a los costes económicos por lo que se encuentran aún más desprotegidos ¿cómo va a llevar a cabo su trabajo un periodista freelance si se expone a ser multado? Acabará optando por no ejercer su profesión.

De los cuatro casos expuestos, tres de ellos han sido sancionados por desobediencia a la autoridad y uno por publicar imágenes de los agentes sin autorización. En las cuatro situaciones los periodistas estaban desempeñando su labor informativa cubriendo temas de interés y relevancia para la opinión pública. En todas las situaciones se produce una situación similar, y es que es la palabra de los periodistas contra la de la policía. Y dado el valor probatorio que concede la ley a los agentes de las fuerzas de seguridad, siendo la policía garantía suficiente para imponer la denuncia, los periodistas se encuentran en una posición inferior, sus declaraciones no valen lo mismo que la de los agentes. Además cabe destacar que la descripción de los hechos por los

---

57 La nota de prensa se puede consultar aquí: <http://www.periodistasvascos.com/la-avp-eke-y-el-cvp-kee-muestran-su-satisfaccion-ante-la-decision-del-parlamento-vasco-de-no-aplicar-la-ley-mordaza/>

que han sido multados es bastante imprecisa, aunque esto no importa mucho pues el testimonio de las fuerzas de seguridad es bastante para poder penalizar una conducta.

## **11. Análisis del tratamiento informativo en los medios de comunicación**

Este apartado del trabajo corresponde a la parte práctica, donde se lleva a cabo una investigación para saber que percepción tiene la sociedad sobre la ley de seguridad ciudadana según ha sido contada por los medios. Para ello fijaremos la atención en aquellos aspectos que han narrado y cuáles no, así como la manera en que lo han hecho. He escogido cuatro medios de comunicación, tres de ellos son prensa escrita (*El País*, *ABC* y *La Razón*) y uno es un medio digital (*eldiario.es*).

La selección de los medios está determinada por la ideología que defiende cada uno, es decir, la línea editorial contrapuesta que existe entre los medios. Mientras *El País* se caracteriza por ser un medio más democrático y más afín a los principios liberales, *ABC* y *La Razón*, son periódicos más conservadores, y que están en consonancia con el Gobierno que ha aprobado esta ley con la oposición total del resto de partidos. Por otro lado, *eldiario.es* es un medio alternativo, independiente que lucha por un periodismo libre basado en la transparencia pública cuya principal preocupación es informar a los lectores. Por tanto es crítico con el poder político en general.

Para realizar el análisis voy a centrarme en varias cuestiones:

- Medio
- Titular
- Contenido
- Aspectos tratados de la ley
- Fuentes
- Posicionamiento

El período de análisis escogido es del 1 de diciembre de 2013, dos días después de que el Ministerio del Interior presentara al Consejo de Ministros el Anteproyecto de la ley, hasta el 26 de marzo de 2016, cuando se cumple un año de su aprobación. He escogido un total de 12 noticias, 6 de ellas corresponden al período en el que la ley se estaba tramitando y las otras 6 noticias elegidas pertenecen al período de tiempo desde que se aprobó la ley.

El primer texto analizado es de *ABC*. De las tres noticias escogidas de este medio, dos corresponden al período de trámite (11 de diciembre de 2014 y 12 de diciembre de 2014) y una al momento en que la ley fue aprobada (17 de noviembre de 2015). Las dos noticias correspondientes a los meses en los que la ley estaba en trámite, son textos informativos que pretenden informar sobre la nueva ley.

#### Noticia 1

Titular: El PP aprueba en solitario la Ley de Seguridad Ciudadana

La primera de ellas explica que la ley ha sido aprobada únicamente con los votos del PP, aunque tiene que pasar por el Senado. A continuación el periódico denomina como “incidentes” la oposición del resto de partidos y expone las declaraciones de los portavoces de la oposición. No obstante, concluye el texto con las declaraciones del diputado del PP Conrado Escobar en las que hace hincapié en que todos están contra el PP, pero que se trata de una ley “vanguardista” con la protección de derechos. Todas las fuentes utilizadas son oficiales pues se tratan de diputados de partidos políticos. La noticia no es firmada por ningún periodista en concreto, sino que la información procede de la agencia EFE. De esta manera podría justificarse que la noticia sea una sucesión de declaraciones de los diputados de los distintos partidos (periodismo de declaraciones.)

#### Noticia 2

Titular: Seguridad Ciudadana: una Ley garantista

La segunda explica las claves de la ley de seguridad ciudadana. Ya en el titular se afirma de que se trata de una norma garantista. Los aspectos que trata de la ley son los siguientes:

- Da respuesta a los incidentes violentos: se asegura que no se limita ningún derecho como es el derecho a manifestarse, sino que se sancionan las acciones violentas que se producen con excusa de una manifestación. Además ofrece una cifra sobre el número de disturbios violentos que ha habido en España.

- Se puede manifestar ante el Congreso: expresa que esto se podrá hacer siempre y cuando se comunique, destacando que no está permitido en otros países europeos. Asimismo, añade que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad adoptaran medidas necesarias para proteger el libre ejercicio de los derechos fundamentales.
- No se discrimina en las identificaciones: describe los supuestos en los que los agentes pueden pedir la identificación a un ciudadano (prevenir la comisión de un delito o sancionar una infracción administrativa). Señala que es la primera vez que una norma respeta los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por cualquier razón.
- Se regulan los cacheos: destaca que por primera vez una ley regula los cacheos y especifica los casos en los que se pueden llevar a cabo.
- Contra los punteros laser: expresa la necesidad de regular esta conducta al tratarse de una “amenaza potencial de carácter muy grave para la seguridad de las aeronaves y por tanto de los ciudadanos”. Señala que las denuncias por este hecho han crecido de manera preocupante.
- Protección de menores: se especifica la protección de los menores en lugares como centros educativos o parques infantiles prohibiendo la solicitud o aceptación de servicios sexuales.
- No se incrementan las multas: asegura que la cuantía de las multas es igual a las establecidas en la ley de seguridad ciudadana de 1992, además destaca que disminuye el margen de discrecionalidad al dividirse en tres tramos y que el número de infracciones disminuye (de 58 a 45).

El periódico destaca los principios de la ley que han sido más criticados por la oposición. Por lo que podría decirse que la elección de tales puntos corresponde a una actitud defensiva por parte del Partido Popular, justificando todas las reformas

realizadas en la ley. *ABC* respalda esta posición pues con esta noticia apoya la postura del PP.

### Noticia 3

Titular: La oposición insiste en sus críticas a la Ley de Seguridad Ciudadana pese a la estadística

La tercera noticia es publicada una vez que la ley ha sido aprobada. En el titular se observa que el periódico presupone que la oposición está equivocada pues las estadísticas demuestran que no es una ley restrictiva. En la primera parte de la noticia se explica que la ley de seguridad ciudadana no restringe el derecho a manifestarse, aporta datos para ponerlo de manifiesto (de las 118.186 denuncias presentadas al amparo de la LOPSC, solo 25 lo fueron por perturbar una manifestación lícita, y tan solo 4 por manifestación no comunicada a las autoridades). La segunda parte de la noticia expone las declaraciones de los cuatro partidos políticos dominantes en España (PSOE, PP, Ciudadanos y Podemos) manteniendo su oposición a la ley. Las fuentes utilizadas vuelven a ser oficiales pues son políticos, así como los datos aportados que pertenecen a las estadísticas llevadas a cabo por el Ministerio del Interior.

Se aprecia claramente que este periódico se muestra más a favor que en contra de la ley. Abusa de las fuentes oficiales y emplea aquellos datos que ofrece el Gobierno y que por tanto van dirigidos a defender y legitimar la ley. Define como “incidentes” la oposición del resto de partidos y reitera la posición del PP que defiende que no es una ley restrictiva, sino todo lo contrario, es una ley garantista.

Asimismo, en la noticia que define las claves de la ley, solo escoge aquellos artículos que pueden justificar que es una ley que protege los derechos de los ciudadanos. Aporta cifras sobre las manifestaciones en las que se han producido disturbios violentos, un número infinitamente menor que en las que no se han producido ningún tipo de altercado, en cuanto a las manifestaciones frente al Congreso también destaca que en otros países europeos está prohibido, evidenciando que en España no.

De igual modo, subraya que no se discrimina por ninguna razón a los ciudadanos en las identificaciones, sin embargo no aborda la disposición final primera de la ley en

la que se defina el régimen especial de Ceuta y Melilla en la que se legalizan las llamadas “devoluciones en caliente”. El último aspecto que plantea es el incremento de las multas, el periódico asegura que no aumenta la cuantía de las multas con respecto a la ley de 1992, aspecto que no es cierto; además se dividen en tramos (mínimo, medio y máximo) disminuyendo el margen de discrecionalidad, y destaca que el número de infracciones disminuye de 58 a 45. La noticia tampoco explica otros aspectos controvertidos de la ley como es el uso no autorizado de imágenes y datos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tanto afecta a la libertad de información. Se puede interpretar de estas tres noticias, que la intención de *ABC* es justificar la ley y defender la legitimidad del Partido Popular, pues destaca como un hecho claro y evidente que los argumentos que utiliza la oposición carecen de fundamento.

El segundo periódico analizado es *El País*. De las tres noticias seleccionadas, dos de ellas fueron publicadas antes de la aprobación de la norma y la tercera al día siguiente de su aprobación.

#### Noticia 4

Titular: Los expertos coinciden en que la ‘ley Fernández recorta garantías y derechos’

Subtítulo: Apuntan a que el Gobierno busca su protección con una norma innecesaria

La primera está fechada el 1 de diciembre de 2013, dos días después de la presentación del Anteproyecto. Esta noticia se cataloga a la ley de seguridad ciudadana de innecesaria, según afirman asociaciones de jueces, fiscales y policías. En el titular se observa que la ley recorta garantías y derechos en palabras de expertos en la materia. La noticia aporta cifras: asegura que España es uno de los países con las tasas más bajas de delincuencia en toda Europa y de las 4.000 mil manifestaciones que se produjeron en Madrid el año pasado, apenas 10 tuvieron altercados, según fuentes policiales.

Asimismo según los datos del CIS, la inseguridad ciudadana se encuentra en el décimo tercer puesto entre los problemas destacados por los ciudadanos. Se explican los cambios que supone la entrada en vigor de la ley (se sancionan administrativamente

conductas que se recogían en el Código Penal como faltas) y las consecuencias para el sancionado. Además señala cuatro aspectos que se recogen en el anteproyecto como son:

- Desobediencia leve ( de falta en el Código Penal a 3.000 euros de multa en la LOPSC)
- Capuchas (sanción por ocultar identidad)
- Perros sueltos (hasta 3.000 euros de multa)
- Drogas (multa por plantación)

En los cuatro casos, la noticia compara como eran castigadas las faltas en el Código Penal con la sanción que impone ahora la LOPSC; incluso en el apartado de las drogas se compara con la sanción de la ley de seguridad ciudadana de 1992. En cuanto a las fuentes que utiliza la noticia son de distinto ámbito:

- Fuentes policiales
- Sondeo del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
- Joaquim Bosch, portavoz de Jueces para la Democracia
- Álvaro García, presidente de la Unión Progresista de Fiscales
- José María Benito, portavoz del Sindicato Unificado de Policía
- José Luis Díez Ripollés, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Málaga
- Joan Queralt, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Barcelona
- Roberto Blanco Valdés, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Santiago de Compostela
- Víctor Sampedro, Catedrático de Comunicación de la Universidad Rey Juan Carlos

Todas las fuentes empleadas ponen de manifiesto lo restrictiva que es la ley, que amplía el conjunto del derecho sancionador y que criminaliza la protesta y la crítica en la calle.

#### Noticia 5

Titular: El PP aprueba en solitario y entre protestas la ‘ley mordaza’

Subtítulo: Todos los demás grupos denuncian la vulneración de derechos

La segunda noticia fue publicada el 12 de diciembre de 2014, cuando la ley aún seguía en trámite, pero es el día en el que se aprueba en el Congreso de los Diputados. El titular subraya que la ley ha sido aprobada solo con los votos del PP y entre protestas, además de referirse a la norma en los términos en que lo hace la oposición, “Ley mordaza”. Explica en qué consiste la ley de manera breve y concisa, y se centra en la polémica suscitada en el Congreso durante la votación.

Destaca dos conductas sancionables: las manifestaciones ante el Congreso o las protestas con escaladas en edificios públicos, y hace hincapié en la polémica legalización de las llamadas “devoluciones en caliente” (capacidad de las fuerzas de seguridad para rechazar a los inmigrantes que salten las vallas de Ceuta y Melilla). En cuanto a las fuentes, son fuentes oficiales:

- Antonio Trevín, político socialista, actualmente es cabeza de lista del PSOE en las generales por Asturias
- Emilio Olabarría, diputado del Partido Nacionalista Vasco
- Jorge Fernández Díaz, ministro del Interior
- Conrado Escobar, portavoz del PP en la Comisión del Interior

#### Noticia 6

Titular: La oposición acusa al PP de imponer un Estado policial

Subtítulo: Primera reforma del Código Penal con el apoyo de un único grupo

La tercera noticia corresponde al 27 de marzo de 2015, solo un día después de la que la ley fuera aprobada en la Cámara Alta. El titular incluye un nuevo elemento: el “Estado policial”, haciendo referencia al rechazo unánime de la oposición a esta ley. La noticia expone lo sucedido durante el pleno, subrayando que ha sido aprobada solamente con los votos del PP. Hace referencia a varias expresiones utilizadas por los grupos parlamentarios que rechazan tanto el CP como la LOPSC como son “Populismo punitivo”, “ley represora”, “Estado policial y penal”, “retroceso sin precedentes en libertades”, “sistema autoritario”, “escalada de penas desproporcionada”, “ejercicio despótico” y “oligarquía que da miedo”.

Vuelve a recordar que la ley de seguridad ciudadana castiga conductas antes calificadas de faltas en el Código Penal y menciona algunas conductas como son “las manifestaciones junto al Congreso, impedir un desahucio o grabar a los policías en una protesta”. También vuelve a hacer alusión a la entrega en caliente de inmigrantes que crucen la valla de Ceuta y Melilla (“devoluciones en caliente”) para señalar que entrará en vigor al día siguiente de la aprobación de la ley, a diferencia del resto de la ley y del Código Penal que lo hará el 1 de julio. La última parte de la ley señala el pacto antiterrorista entre PP y PSOE, criticado por el resto de partidos porque respalda la cadena perpetua para autores de delitos terroristas con resultado de muerte. Las fuentes utilizadas son los testimonios de los grupos parlamentarios:

- Conrado Escobar, portavoz de Interior del PP
- Rafael Catalá, ministro de Justicia
- Jorge Fernández Díaz, ministro del Interior
- Gaspar Llamazares, portavoz de Izquierda Unida

Haciendo una valoración conjunta de las tres noticias analizadas se puede apreciar que *El País* es mucho más crítico con esta ley. En las tres noticias hace hincapié en la que la ley ha sido aprobada pese al rechazo del resto de grupos parlamentarios. Asimismo, muestra su preocupación por las “devoluciones en caliente” que vulnera los derechos de los extranjeros. A pesar de que se sirve de las declaraciones de los portavoces de los partidos políticos, utiliza otras fuentes más críticas con la ley como son los jueces y los fiscales, así como Catedráticos de Derecho Penal y sindicatos

de policías siendo los principales sujetos de la ley. Asimismo usa cifras y datos que no proceden del propio gobierno para poner de manifiesto que es una ley innecesaria. Además, el periódico hace un esfuerzo por explicar en qué consiste la ley, cual es su principal cambio (se convierten en sanciones administrativas las faltas del CP).

El tercer periódico que se analizará es el medio digital de reciente creación *eldiario.es*. Las tres noticias seleccionadas fueron publicadas después de la aprobación de la ley.

#### Noticia 7

Titular: Guía definitiva para manifestantes bajo la Ley de Seguridad Ciudadana

Subtítulo: - El anteproyecto aprobado hace más de un año ha sido suavizado, pero no lo suficiente para que la oposición deje de calificar el texto de `ley mordaza`  
- El PSOE es uno de los partidos que promete retirar una ley que estará muy presente en las protestas que se celebren en el año electoral

La primera corresponde al día de la aprobación de la ley. En el titular ya se adelanta el contenido de la noticia, *eldiario.es* ha establecido una guía para los ciudadanos explicando las conductas que pueden ser sancionadas mientras ejercen el derecho a manifestarse. La primera parte hace referencia al Anteproyecto exponiendo que las críticas recibidas han servido para suavizar las sanciones, los castigos por manifestarse ante el Congreso se han reducido drásticamente, y se han eliminado las sanciones que suponían interrumpir un mitin político y los confusos “ultrajes” a la bandera y a España. Señala que la ley ha sido aprobada por los votos del PP y la promesa de la oposición de derogar la ley si ganan las elecciones. A continuación establece una guía para protestar bajo la LOPSC en la que destacan:

- La sanción a los organizadores o promotores de manifestaciones no comunicadas previamente o, habiéndolo hecho, si ha sido denegado el permiso por la Delegación del Gobierno (falta leve castigada con hasta 600 euros de multa). Así como la falta grave que se puede imponer si el

ciudadano se niega a disolver la reunión cuyo grado dependerá de los criterios de los agentes.

- La participación en altercados siempre que no cumple un delito tipificado en el CP, se sancionará como falta grave con multa de 601 a 30.000 dependiendo del criterio de las autoridades. Un caso que eleva la sanción es ir embozado o encapuchado.
- Incumplir el recorrido de una manifestación autorizada conlleva una sanción de 100 a 600 euros de multa catalogada como falta leve.
- La negativa a identificarse y no obedecer a los antidisturbios sería una falta grave (601-30.000 euros).
- Falta leve de 100 a 600 euros de multa faltarle el respeto a la policía, cuyo criterio vuelve a quedar en sus manos.
- Fumar marihuana en un lugar público supondría una falta grave.
- La difusión de imágenes de los agentes que pongan en peligro la operación, al policía o a las instalaciones protegidas sería falta grave.
- Impedir un desahucio sería una falta grave e incluso el policía puede indicar que se ha incurrido en otra falta que es la desobediencia a la autoridad, una falta de la misma categoría.
- La protesta ecologista en la que se interfiera en instalaciones que presten servicios básicos serán castigadas con un multa de hasta 600.000 euros (falta muy grave).

Noticia 8

Titular: Los siete derechos fundamentales que limita la 'ley mordaza'

Subtítulo: - Más allá de las multas, la Ley de Seguridad Ciudadana que ha entrado en vigor este miércoles choca con derechos básicos como el de intimidad y libertad personal

- Se establece un registro de “infractores”, algo que hasta ahora solo se hacía con los antecedentes penales y después de una sentencia judicial
- Permite los cacheos preventivos y también que pases hasta seis horas en comisaría por no identificarse ante la Policía

La segunda noticia escogida se publicó el 30 de junio de 2015, un día antes de su entrada en vigor. En el titular se refiere a la LOPSC como la Ley mordaza. Esta noticia pretende describir los siete derechos fundamentales que se ven restringidos por la ley. Para ello emplea como fuente a Isabel Elbal, abogada especializada en Derecho Penal. Estos son:

1º. El artículo 43.1 de la ley prevé la creación de un Registro Central de Infracciones, es decir una lista con los datos personales del infractor por lo que puede vulnerar el derecho fundamental a la no discriminación por ideología política.

2º. El artículo 52 establece que el valor probatorio de las declaraciones de los agentes supone base suficiente para imponer la multa afectando al derecho de defensa y la presunción de inocencia.

3º. Las ambigüedades y los conceptos jurídicos indeterminados como puede ser el concepto de “perturbación de la seguridad ciudadana” afecta al principio de seguridad jurídica pues el ciudadano desconoce que puede ser sancionable y que no.

4º. El derecho fundamental a la intimidad y a la libertad personal se ve afectada por la posibilidad de los cacheos preventivos.

5º. El derecho a la información será perjudicado por la imposibilidad de grabar a los agentes y difundir las imágenes que pueden poner en peligro la seguridad personal o familiar del agente, sin embargo ellos si pueden grabar a los ciudadanos.

## Noticia 9

Titular: La Policía multa a 30 personas al día por “faltas de respeto” a los agentes desde que entró en vigor la Ley Mordaza

Subtítulo: - Una petición de información de eldirario.es permite conocer los detalles de las 40.000 sanciones impuestas con la Ley Mordaza desde julio de 2015 hasta enero de 2016

- El Gobierno ha tramitado en ese periodo 6.217 sanciones por faltar el respeto a las fuerzas de seguridad, el segundo motivo de sanción tras el consumo de drogas
- La pena económica asociada a insultar o hablar mal de un agente de Policía ha sido de 145 euros de media

La tercera noticia se publicó el 3 de marzo de 2016 casi un año después de su aprobación. Esta noticia pone de manifiesto que faltar el respeto a las fuerzas de seguridad es el segundo motivo de sanción después del consumo de drogas. Analiza las 40.000 sanciones que se han impuesto desde el 1 de julio de 2015 al 28 de enero de 2016. Los datos han sido proporcionados por el Ministerio del Interior y organizados por *eldiario.es* en cinco gráficos que miden el número de sanciones, la cuantía, la distribución de las sanciones según el tipo de infracción, las sanciones impuestas por comunidad autónoma y las sanciones por provincia. Además del Ministerio del Interior se usa como fuente a Joaquín Bosch, portavoz de Jueces para la Democracia y Alba Villanueva, portavoz de la plataforma No Somos Delito.

*Eldiario.es* al tratarse de un medio cuya propiedad es de los periodistas que trabajan diariamente en la redacción, va más allá de lo puramente periodístico: se permite llevar a cabo una crítica hacia la ley. Se lleva a cabo un tratamiento diferente de la normativa, pues se centra en los derechos básicos que son limitados y afectados por la misma, además destaca un aspecto que no ha sido mencionado antes como es la lista de infractores, criticando que eso antes solo se hacía con los antecedentes penales. En las tres noticias se percibe que la principal preocupación del medio es informar a la población, explicarles de qué manera va a afectar la ley a sus derechos y cómo puede

perjudicarles en su vida diaria. Establece una guía en la que se explica qué consecuencias puede tener el manifestarse, interpreta la ley empleando un vocabulario claro y sencillo, porque su principal objetivo es que los ciudadanos tengan conocimiento de esta nueva norma, a la vez que critica con preguntas retóricas la ambigüedad y la indeterminación de algunos conceptos, impidiendo que el ciudadano sepa por qué puede ser sancionado.

Del mismo modo, en otra noticia especifica los derechos que se ven afectados con esta nueva ley describiendo el porqué, refiriéndose directamente a la ley y abordando el derecho que limitaría. Igualmente se aprecia el compromiso del medio con el periodismo, pues hace alusión al menoscabo que se produce del derecho a recibir y comunicar información y que afecta tanto a los periodistas como a los ciudadanos. Las noticias analizadas evidencian el rechazo de este medio hacia la nueva norma.

El cuarto y último periódico examinado es *La Razón*. De las tres noticias escogidas, dos fueron publicadas durante el largo trámite de la ley y la tercera una vez que fue aprobada.

#### Noticia 10

Titular: El Gobierno aprueba el proyecto de ley de Seguridad Ciudadana

La primera fue publicada el 11 de julio de 2014, día en el que el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de la ley. El titular hace referencia a la ley nombrándola como ley de seguridad ciudadana. Desde el primer párrafo se hace hincapié en que la ley es “profundamente garantista”. Se especifica en dos ocasiones que el nuevo texto incluye las recomendaciones del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Consejo de Estado, el Consejo Fiscal y la Agencia de Protección de Datos. Presenta las novedades y aportaciones de la norma como es la regulación de los cacheos, la prohibición de redadas por razones étnicas y la fijación del tiempo que una persona puede permanecer en comisaría para identificarse.

Con respecto a las manifestaciones se recogen las declaraciones del ministro del Interior en las que afirma que la ley no modifica la regulación del derecho a reunión, haciendo hincapié en que se rebaja la infracción que puede suponer manifestarse sin

previa comunicación al Gobierno de grave a leve. Se establece una comparación entre en Anteproyecto y el Proyecto en cuanto a las sanciones y las infracciones, volviendo a hacer hincapié en los cacheos y las identificaciones. Por último se detallan el régimen de multas, señalando que las cantidades a pagar son las mismas que las de la ley Corcuera precisando que se dividen en tres tramos y que siempre se aplicará el grado mínimo además teniendo en cuenta la capacidad económica del infractor. En cuanto a las fuentes utilizadas, se abusa de las fuentes oficiales pues la noticia se basa en las declaraciones del ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz y la vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría en la rueda de prensa realizada tras el Consejo de Ministros.

#### Noticia 11

Titular: Los diputados de la Izquierda Plural se amordazan por la ley de Seguridad Ciudadana

La segunda noticia es del 11 de diciembre de 2014 (trámite). Se publica el día en el que se aprueba la ley en el Congreso de los Diputados. La noticia cuenta lo más relevante de la sesión parlamentaria en la que el PP vuelve a ser el único que defiende la nueva ley. La noticia cataloga de “incidentes” la demostración del rechazo de siete diputados de La Izquierda Plural que se han amordazado para protestar contra la misma.

Asimismo se detalla que durante la intervención del portavoz del PP Conrado Escobar miembros del grupo de la “Solfónica” han cantado “La canción del pueblo” de la obra de “Los Miserables” y posteriormente han sido expulsadas. No se explica ningún aspecto de la ley, ni tampoco los argumentos de los grupos parlamentarios que están en contra de la norma, en su lugar se señalan los “incidentes” que han protagonizado algunos diputados y que han supuesto un momento de desorden en el hemiciclo.

#### Noticia 12

Titular: Los sindicatos de Policía apoyan la Ley de Seguridad Ciudadana

Subtítulo: Dicen que no es más restrictiva y que protege mejor a los agentes

La última noticia tiene como fecha el 4 de julio de 2015, tres días después de la entrada en vigor. La noticia narra la aceptación de la ley por los cuatro principales sindicatos de la policía (Sindicato Unificado de Policía (SUP) Confederación Española de Policía (CEP), Unión Federal de Policía (UFP) y Sindicato Profesional de Policía (SPP)). Las cuatro organizaciones sindicales aseguran que la ley ofrece más protección y garantías a los agentes y aclara su actuación en determinadas circunstancias, ejemplificando un caso como es el “uso no autorizado de imágenes o datos personales de los policías”.

Según señala la noticia este punto es uno de los más controvertidos de la ley y los sindicatos apuntan que se podrá seguir grabando a las autoridades pero no cuando suponga un peligro para el agente, su familia o su labor profesional. También alaban la fijación en seis horas la estancia en comisaría para identificar a una persona en supuestos excepcionales, pues otorga mayor garantía jurídica a los agentes. En definitiva, la noticia expone la satisfacción de la policía con respecto a esta ley, concluyendo que la ley no es restrictiva y que convertir las faltas del CP en sanciones administrativas no supone ninguna pérdida de garantía legal.

Tras el análisis de las noticias, cabe señalar que el periódico se muestra a favor de la ley. En primer lugar destacar que en ninguna de las tres noticias se refiere a la ley como “ley mordaza”, una expresión peyorativa acuñada por los partidos que se oponen a la misma expresando que lo que pretende la ley es “amordazar” a la población para acallar las críticas hacia el gobierno.

En segundo lugar se refiere a la protesta de La Izquierda Plural como “incidentes” al igual que lo hace el periódico *ABC*, y en tercer lugar da voz a los sindicatos de policías que se encuentran a favor de la ley para poner de manifiesto que la ley tiene como objetivo especificar las actuaciones de los agentes y dotarlos de mayor garantía, en lugar de destacar que es una ley muy arbitraria en la que las fuerzas de seguridad se convierten en juez y parte pues sus declaraciones constituyen base suficiente para llevar a cabo la denuncia. Asimismo, no se analiza la ley desde el punto de vista de los derechos que se limitan, sino que reproduce las declaraciones del Gobierno en las que se defiende la ley.

## 12. Conclusiones

Una vez llevado a cabo el análisis de la ley, puedo afirmar que la hipótesis que ha guiado la investigación se ha cumplido. Es decir, la promulgación de la nueva LOPSC restringe algunos derechos fundamentales de los ciudadanos españoles, en este caso el derecho a comunicar y recibir información veraz libremente tal y como lo recoge el artículo 20 de la Constitución Española. La ley otorga a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la capacidad de intervenir de manera preventiva antes de que se incumpla cualquier falta restringiendo la recogida de información a los periodistas.

La ambigüedad de la normativa origina controversia, pues las autoridades se convierten en juez y parte pudiendo sancionar a los ciudadanos bajo unos criterios que no están definidos. La ley pretende acallar la protesta de los movimientos sociales impidiendo ejercer el derecho a la libertad de expresión y de manifestación. Cabe afirmar que la ley tiene un efecto disuasorio, es decir, ante la posibilidad de recibir una sanción económica, los ciudadanos pueden rehuir de ejercer su derecho a la libertad de manifestación o de expresión.

La ley impide el uso no autorizado de imágenes de los agentes en el ejercicio de sus funciones, dificultando la recogida de información por parte de los periodistas. De este modo, se restringe el derecho fundamental a la información, ya que los profesionales no pueden acompañar la noticia con imágenes, siendo esta un elemento más de información (en muchas ocasiones informa más que el propio texto).

En cuanto a los casos analizados de periodistas que han sido coartados por la ley, dificultando su labor periodística, podemos concluir:

En tres de los cuatro casos estudiados, los periodistas han sido sancionados en virtud del artículo 36.6 de la LOPSC, que castiga la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, así como la negativa a identificarse hecho el requerimiento por parte de la autoridad. En los tres casos se producen situaciones similares: los profesionales están llevando a cabo su trabajo en el espacio público y no desobedecen a los agentes, así como tampoco se niegan a mostrar el DNI. En el último caso el informador es sancionado en virtud del artículo 36.23, que

es el que más afecta directamente al derecho a la información. Este artículo castiga el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de las autoridades que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes. El artículo incluye la coletilla de “con respeto al derecho fundamental a la información”.

No obstante, no existe tal respeto pues si no se permite usar fotografías de los agentes sin autorización los periodistas no pueden informar de manera adecuada, no pueden documentar lo que está sucediendo por ejemplo en una manifestación, y mucho menos denunciar si los agentes abusan de su poder. La necesidad de obtener permiso para publicar las fotografías entorpece la labor de los informadores y limita su trabajo.

El objetivo de las sanciones económicas es amedrentar a los periodistas para que no cubran ciertos temas, y así poder acallarlos; ya que en la mayoría de las ocasiones no podrían hacer frente a las multas. Esto conlleva a la autocensura: el periodista ante el temor de ser multado decide no investigar un tema que puede ser de relevancia pública y de interés para la sociedad. De esta manera, se convierte en delito el trabajo periodístico, impidiendo llevar a cabo la labor de los profesionales de la información sin ningún tipo de traba. Además, los periodistas se encuentran en una situación de desigualdad con respecto a los agentes de seguridad, pues su testimonio tiene el suficiente valor probatorio para imponer la sanción, a pesar de que la descripción de los hechos en los cuatro sucesos analizados es bastante imprecisa.

Con respecto a las noticias analizadas de los diferentes medios de comunicación podemos determinar:

El periódico *ABC* se muestra a favor de la ley. En las noticias trata aquellos aspectos que pueden justificar que la ley protege los derechos de los ciudadanos, y ha sido elaborada para salvaguardar su seguridad. Resalta los aspectos positivos según la perspectiva del periódico, como son las manifestaciones frente al Congreso de los Diputados, prohibidas en otros países. Una cuestión que ha originado tanta polémica como son las llamadas “devoluciones en caliente” no son mencionadas por el periódico. Tampoco trata el artículo referente a las imágenes no autorizadas de los agentes de seguridad, una clara evidencia de la falta de preocupación del diario por el derecho a la información. Asimismo, pone de manifiesto que los argumentos que aportan el resto de partidos que están en contra de la ley carecen de justificación y fundamento, asegurando

que es una ley garantista. De este modo, el ciudadano no es consciente del modo en que afecta la ley a sus derechos políticos, no tiene un conocimiento total del contenido de la ley.

Por el contrario, el diario *El País* se muestra en contra de la ley. Califica a la ley como lo ha denominado la oposición, “ley mordaza” y además recalca que ha sido aprobada únicamente con los votos del Partido Popular. Además de emplear fuentes oficiales como son los portavoces de los partidos políticos, se sirve de fuentes más críticas con la ley como son los jueces y los fiscales. De esta manera la percepción que tiene el ciudadano sobre la normativa se amplía, al igual que el conocimiento de la misma. Se aprecia un esfuerzo mayor por explicar en qué consiste la ley, es decir, por informar a la población.

El medio digital *eldiario.es* adopta una postura totalmente contraria a la ley, es decir, asume el compromiso de contar e informar a la ciudadanía de lo que conlleva la nueva ley de seguridad ciudadana. El medio defiende su derecho a informar libremente, criticando el artículo que afecta al derecho a la información. El principal compromiso es el de informar a la población, establece una guía sobre cómo pueden comportarse los ciudadanos para no ser sancionados. Además describe los derechos que son afectados, de manera que el ciudadano tiene un conocimiento más amplio de lo que supone la norma. Resume de manera clara las consecuencias de la nueva ley.

A diferencia del resto de periódicos, *eldiario.es* elabora las noticias centrándose en la ley y en que el ciudadano reciba el mayor conocimiento posible, por ello usa fuentes oficiales, ni declaraciones de los diferentes grupos parlamentarios. Su compromiso es con los lectores no con ninguna ideología.

En último lugar, el periódico *La Razón* se muestra a favor de la ley. En las noticias analizadas denomina a la norma como ley de seguridad ciudadana en lugar de “ley mordaza” para evitar que los ciudadanos la consideren como tal, es decir como una mordaza que pretende acallar las críticas. El diario no describe el contenido de la ley ni las consecuencias para la población, por tanto no pone de manifiesto que la normativa restringe algunos derechos básicos de los ciudadanos. Muy al contrario, emplea fuentes que defienden la necesidad de redactar una nueva ley de seguridad ciudadana, como es el propio Gobierno y los sindicatos de policía, que son los mayores beneficiados.

Una cuestión que debe destacarse es que la ley se compara con el borrador, para resaltar que lo han mejorado teniendo en cuenta las observaciones de varias asociaciones de juristas, y para poner de manifiesto que la normativa no es tan dura como podría haber sido.

Expresado todo lo anterior, afirmamos que se han cumplido los objetivos marcados en este trabajo y que la ley de protección de seguridad ciudadana limita el libre ejercicio de los profesionales de la comunicación a comunicar información veraz así como al derecho de los ciudadanos de recibir información trabajada con diligencia.

### 13. Referencias bibliográficas

Amnistía Internacional. (2014). *España: el derecho a protestar, amenazado*. Disponible en: [https://doc.es.amnesty.org/cgibin/ai/BRSCGI.exe/44100114.spa%20\(policing%20spain\\_FINAL\\_alta\)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32904042626](https://doc.es.amnesty.org/cgibin/ai/BRSCGI.exe/44100114.spa%20(policing%20spain_FINAL_alta)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32904042626) [consultado: 1 de julio de 2016]

Asociación de la Prensa de Madrid. (2015). *La Asociación de la Prensa de Madrid rechaza la Ley de Seguridad Ciudadana*. Disponible en: <http://www.apmadrid.es/comunicado/la-asociacion-de-la-prensa-de-madrid-rechaza-la-ley-de-seguridad-ciudadana/> [consultado: 26 de abril de 2016].

Asociación Libre de Abogadas y Abogados. (2015). *No hay democracia con leyes mordaza*. Disponible en: <http://ala.org.es/no-hay-democracia-con-leyes-mordaza/> [consultado: 20 de julio de 2016].

Benítez, B. (2013), La prensa europea se hace eco del “autoritarismo” de la ley de Seguridad Ciudadana. *Lamarea.com*. Disponible en: <http://www.lamarea.com/2013/12/04/ley-seguridad-ciudadana-2/>

Bilbao Ubillos, J.M. (2015). La llamada Ley Mordaza: la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 217-260.

Confederación Española de Abogados Jóvenes. (2015). *Análisis de la reforma de la Ley Orgánica de Protección de Seguridad Ciudadana*. Disponible en: <http://ceaj.es/reforma-de-la-ley-organica-de-proteccion-de-seguridad-ciudadana/> [consultado el 25 de junio de 2016]

Consejo General de la Abogacía Española. (2015). *La Abogacía, contra la regresión y el recorte de derechos que supone el CP y la "Ley Mordaza"*. Disponible en: <http://www.abogacia.es/2015/07/01/la-abogacia-contra-la-regresion-y-el-recorte-de-derechos-que-suponen-el-cp-y-la-ley-mordaza/> [consultado: 19 de junio de 2016].

Consejo General del Poder Judicial. (2014). Informe al Anteproyecto de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Disponible en: [http://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](http://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) [consultado: 26 de junio de 2016].

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya. (2015). *Dictamen 7/2015, de 4 de junio, sobre la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana*. Disponible en: <https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20160819140755-2.pdf> [consultado: 16 de julio de 2016]

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, núm. 311. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229)

De Vivo, G. (2013). "Indignarsi" in Spagna costerà caro. *ilGiornale.it*. Recuperado de: <http://www.ilgiornale.it/news/esteri/indignarsi-spagna-coster-caro-972417.html>

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura. (2014). Núm. 230, 16 de octubre de 2014, pp. 22-57. Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-230.PDF)

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura. (2015). Núm. 269, 26 de marzo de 2015, pp. 53-68. Disponible en:

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-269.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-269.PDF)

Diario de Sesiones del Senado. (2015). X Legislatura. Núm. 147, 12 de marzo de 2015, pp. 14053-14107. Disponible en:

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/DS/PL/DS\\_P\\_10\\_147.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/DS/PL/DS_P_10_147.PDF)

Elplural.com. (2013), 'The Guardian' afirma que la Ley de seguridad ciudadana limitará la democracia en España. *Elplural.com*. Disponible en:

<http://www.elplural.com/2013/11/27/the-guardian-afirma-que-la-ley-de-seguridad-ciudadana-limitara-la-democracia-en-espana>

España Alcoba, F. (2015). *La nueva ley de Seguridad Ciudadana y los derechos y libertades de la ciudadanía española*. Universitat de Barcelona. Máster de Criminología y Sociología Jurídico Penal.

Federación de Asociaciones de España. (2015). *La FAPE reitera su posicionamiento en contra de la Ley de Seguridad Ciudadana*. Disponible en: <http://fape.es/la-fape-reitera-su-posicionamiento-en-contra-de-la-ley-de-seguridad-ciudadana/> [consultado: 8 de junio de 2016].

Federación de Sindicatos de Periodistas. (2015). *Grave ataque del Gobierno a los derechos y libertades ciudadanas*. Disponible en:

<http://www.fesp.org/index.php/comunicados/item/6108-grave-ataque-del-gobierno-a-los-derechos-y-libertades-ciudadanas> [consultado: 26 de abril de 2016].

Federación Internacional de Periodistas. (2015). *La FIP y la FEP se oponen a las restricciones a los medios de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana*.

Disponible en: <http://www.ifj.org/nc/es/news-single-view/backpid/1/article/ifj-and-efj-oppose-media-restrictions-in-the-newly-enacted-spanish-public-security-law/>

[consultado: 27 de abril de 2016].

Freixes Sanjuán, T. y Remotti Carbonell, J.C. (1995). La configuración constitucional de la seguridad ciudadana. *Revista de Estudios Políticos. Nueva Época*, nº 87, 141-162.

Greenpeace. (2014). *No a la Ley Antiprotesta: Análisis de la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana*. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/espana/es/Informes-2014/Febrero/No-a-la-Ley-Antiprotesta/> [consultado: 25 de junio de 2016].

Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. (2016). *Comunicado institucional sobre la nueva Ley de Seguridad Ciudadana, la ley mordaza*. Disponible en: [http://web.icam.es/actualidad/noticia/2011/Comunicado\\_institucional\\_sobre\\_la\\_nueva\\_Ley\\_de\\_Seguridad\\_Ciudadana\\_la\\_ley\\_mordaza](http://web.icam.es/actualidad/noticia/2011/Comunicado_institucional_sobre_la_nueva_Ley_de_Seguridad_Ciudadana_la_ley_mordaza) [consultado: 15 julio de 2016].

Institut de Drets Humans de Catalunya. (2015). *Examen Periódico Universal*. Disponible en: <http://www.idhc.org/es/incidencia/especiales/examen-periodico-universal-epu/epu-2015.php> [consultado: 28 de junio de 2016].

Instituto Internacional de la Prensa. (2015). *El estado de la libertad de prensa en España: 2015*. Disponible en: [http://www.access-info.org/wp-content/uploads/IPISpainReport\\_ESP.pdf](http://www.access-info.org/wp-content/uploads/IPISpainReport_ESP.pdf) [consultado: 10 de abril de 2016].

Instituto Internacional de la Prensa. (2015). *España, la libertad de prensa en un momento de cambio*. Disponible en: <http://libertadinformacion.cc/wp-content/uploads/2016/04/Espana-Libertad-Prensa-Momento-Cambio-ESP.pdf> [consultado: 20 de abril de 2016].

Izu Belloso, M.J. (1988). Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 58, 1-20.

Jueces para la Democracia. (2014). *Orden público y restricción de las libertades*. Disponible en: [https://laicismo.org/data/docs/archivo\\_1365.pdf](https://laicismo.org/data/docs/archivo_1365.pdf) [consultado: 28 de junio de 2016].

Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial del Estado, núm. 46, 22 de febrero de 1992, pp. 6209-6214. <https://boe.es/boe/dias/1992/02/22/pdfs/A06209-06214.pdf>

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Boletín Oficial del Estado, núm. 77, 31 de marzo de 2015, pp. 27216-27243.  
[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3442](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3442)

Maciá Gómez, R. (2015). Apuntes sobre la llamada “Ley Mordaza”. *La Ley*, nº 8649, 1-8.

Madrid 15M. Periódico de asambleas. (2016). *Un año de la ‘Ley Mordaza’: los periodistas afectados hacen balance*. Disponible en: <http://madrid15m.org/un-ano-de-la-ley-mordaza-los-periodistas-afectados-hacen-balance/> [consultado: 2 de julio de 2016].

Méndez, L. (2015). Certezas sobre el estado de la libertad de prensa en España. *Cuadernos de periodistas*, nº 30, 12-20.

No Somos Delito. (2015). *Derogemos las Leyes Mordazas*. Disponible en: <http://nosomosdelito.net/article/2015/09/16/derogemos-las-leyes-mordaza> [consultado: 19 de abril de 2016].

Oliver Olmo, P. Y Urda Lozano, J.C. (2015). *Protesta democrática y democracia antiprotesta. Los movimientos sociales ante la represión policial y las leyes mordaza*. Navarra: Pamíela.

Oliver Olmo, P. y Urda Lozano, J.C. (2015). Una ley antiprotesta. *Libre Pensamiento*, nº 83, 64-69.

Plataforma en Defensa de la Libertad de Información. (2016). Carta enviado a los grupos parlamentarios. Disponible en: <https://assets.documentcloud.org/documents/2747406/CartaBalanceLeyMordaza.pdf> [consultado: 3 de julio de 2016].

Presno Linera, M.A. (2014). El primer Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, nº 34, 269-292.

Reporteros Sin Fronteras. (2015). *Informe Anual: Reporteros Sin Fronteras: por la libertad de información*. Disponible en: <http://www.informeannualrsf.es/news/espana/> [consultado: 25 de marzo de 2016].

Rights International Spain. (2015). *La ONU rechaza la Ley de Seguridad Ciudadana, la reforma del Código Penal y la reforma antiterrorista* Disponible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/prensa/679e44c23174a8d67a65fe40c6324c4745d9eea2.pdf>. [consultado: 8 de mayo de 2016].

The Editorial Board. (2015), Spain's Ominous Gag Law. *The New York Times*. Recuperado de: [http://www.nytimes.com/2015/04/23/opinion/spains-ominous-gag-law.html?\\_r=3](http://www.nytimes.com/2015/04/23/opinion/spains-ominous-gag-law.html?_r=3)

# ANEXOS

## **ANEXO 1: TEXTOS DE ABC**

11/12/2014

El PP aprueba en solitario la Ley de Seguridad Ciudadana

Título: Europa Espanya Espanyol

El único apoyo del PP ha sido más que suficiente para que el proyecto de ley de Seguridad Ciudadana haya pasado su trámite en el Congreso. La iniciativa se ha encontrado con el rechazo en bloque de la oposición, al que se han sumado protestas para escenificar que se trata de una norma «mordaza» que pretende «acallar» la protesta ciudadana.

Ante la presencia del ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, que ha asistido al debate desde el banco azul del hemiciclo, todos los grupos parlamentarios salvo el PP han votado en contra del proyecto, que ahora tendrá que superar el trámite parlamentario del Senado antes de su aprobación definitiva.

No han faltado en el debate los «incidentes». Así, el presidente de la Cámara baja, Jesús Posada, ha tenido que pedir por dos veces a siete diputados de la Izquierda Plural que se despojaran de las mordazas blancas con las que se habían tapado sus bocas para expresar gráficamente su rechazo al texto, aprobado por 181 votos a favor y 141 en contra.

Cuando empezaba la intervención del portavoz del PP, Conrado Escobar, se ha podido escuchar desde la tribuna de invitados «La canción del pueblo», de la obra «Los Miserables», interpretada por mujeres del grupo Solfónica, a las que Posada ha ordenado expulsar del hemiciclo.

Fernández Díaz, que no ha podido quedarse a la votación porque tenía que acompañar a los Reyes a un acto en Barcelona, ha oído por boca de los portavoces de la oposición las razones que les han llevado incluso a anunciar la derogación de la ley si el PP no repite en La Moncloa en la próxima legislatura.

«La calle no es suya. Ya sé que lo aprendió en otra época, pero es una desmesura», le ha dicho al ministro el portavoz del PSOE, Antonio Trevín, para quien la ley es una «vuelta al estado policial» y ha acusado al PP de querer cercenar las libertades políticas y civiles con la «coartada» de la seguridad.

Trevín ha reprochado al PP que pretenda utilizar a los policías y guardias civiles en el control de la población, con «la ingrata obligación de ser la mordaza». «No les devuelvan a un pasado que han superado con brillantez innegable», ha rogado el diputado socialista.

Por CiU, su diputado Feliu-Joan Guillaumes ha expresado su rechazo a lo «más escandaloso» de esta ley: la enmienda introducida por el PP para legalizar las devoluciones en caliente. «Cuando alguien pone un pie en territorio soberano de un país que se proclama democrático, es ya una persona sujeta a derechos».

Ricardo Sixto, de la Izquierda Plural, ha sido tajante al afirmar que el Ejecutivo resucita con esta ley «el viejo tribunal de orden público» e instaura una nueva jurisdicción administrativo-penal con el ministro del Interior de «magistrado».

Ha aprovechado para hacer un llamamiento a los agentes a que «si tienen que desobedecer órdenes» por razones humanitarias en las fronteras de Ceuta y Melilla, lo hagan, y ha insistido en la «barbaridad legal» de lo que hoy el PP ha aprobado.

Igualmente, Toni Cantó, de UPyD, ha censurado al PP por haber «errado una vez más el tiro» y poner «bajo sospecha» a los ciudadanos cuando son los gobernantes los que lo están.

Mientras, Emilio Olabarria, del PNV, ha considerado que el texto es «difícil de defender» y ha acusado al ministro de practicar una «resistencia numantina» con la legalización de las devoluciones en caliente, rechazadas por organismos internacionales y los convenios de derechos humanos, como también ha recordado la diputada de Geroa Bai, Uxue Barkos.

Xabier Mikel Errekondo, de Amaiur, no ha ahorrado críticas al «estado de excepción encubierto» que para él representa esta ley y que da «cobertura a las tropelías» políticas del Gobierno, mientras que Joan Tardà, de ERC, ha calificado el proyecto de una «escapada hacia la locura política y al estado autoritario que no tiene freno» dando «barra libre» a la Policía para que actúe como juez.

Una «auténtica espiral de restricciones de las libertades fundamentales» es para Rosana Pérez, del BNG, el texto, que es «innecesario e inútil» a juicio de Joan Baldoví, de Compromís, y que solo piden los que «añoran el tiempo del silencio de los corderos».

Solo el PP, por boca de Conrado Escobar, ha defendido un texto «vanguardista» en la protección de derechos y libertades en el que se ha antepuesto «la responsabilidad a la comodidad, el interés general al desgaste y la obligación a la pasividad».

«Todos contra el PP. No nos importa, porque nos asiste la razón y hacemos nuestro el compromiso con el más importante de los principios: el de la libertad», ha concluido Escobar.

Fuente: My News

Sección: Nacional

17/11/2015

La oposición insiste en sus críticas a la Ley de Seguridad Ciudadana pese a la estadística

Título: Europa Espanya Espanyol

El balance de los tres primeros meses de aplicación de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC), muy criticada por la oposición durante su tramitación parlamentaria por considerar que recortaría derechos y libertades, parece no avalar tales críticas. Sin embargo, PSOE, Ciudadanos y Podemos no dudan en ratificarse en la idea de que la ley ha deteriorado las libertades y la seguridad jurídica en España y es del todo ineficaz. Todos coinciden en que derogarán al menos parte de la norma.

Según estadísticas suministradas por el Ministerio del Interior y que publicó ayer ABC, el 85% de las denuncias tramitadas hasta septiembre -durante los tres primeros meses de aplicación-, tienen que ver con el tráfico de drogas y el uso de armas prohibidas. De las 118.186 denuncias presentadas al amparo de la LOPSC, solo 25, un 0,02%, lo fueron por perturbar una manifestación lícita, y tan solo 4 por manifestación no comunicada a las autoridades.

PP: «No coarta derechos»

En el Partido Popular, promotor de la nueva ley desde el Gobierno, defendieron su funcionamiento durante estos tres meses. El portavoz adjunto y miembro de la diputación permanente del Congreso, Leopoldo Barreda, argumentó apoyándose en los datos de este primer trimestre de andadura de la norma: «La realidad ha venido a ratificar lo que ya dijimos: que la ley de Seguridad Ciudadana nacía para defender las libertades, garantizar los derechos y no menosabar ni unos ni las otras»

«La realidad ha venido a ratificar lo que ya dijimos»

A juicio de Barreda, «se ha mejorado el funcionamiento legal, se aplica en beneficio de todos, y no se limitan tampoco ni el derecho de reunión ni el de manifestación», como tanto se criticó desde la oposición, que rápidamente acuñaron el término de «Ley Mordaza» contra la norma.

El diputado popular señala que esto «nunca pasó de ser un eslógan político». En su criterio, «los partidos de oposición hicieron una lectura voluntarista y deformada» del espíritu de la norma; «nunca quisieron debatir el contenido de la ley; sólo hacer una caricatura de la misma».

PSOE: «Bajan también las manifestaciones»

El portavoz del Grupo Socialista ante la Comisión de Interior, Antonio Trevín, señaló ayer que pese a esos datos, el PSOE sigue insistiendo en que se trata de una

«Ley mordaza»

porque, primero, ha bajado el número de manifestaciones y «algo tendrá que ver» el endurecimiento de la legislación por parte del PP.

«Hay casos de multas sangrantes y solo pueden ser recurridas una vez pagadas»

Además, Trevín denunció casos sangrantes como la multa de 800 euros a una mujer por sacar una foto a un vehículo policial o los 600 que le cayeron a un joven por portar una camiseta con las siglas ACAB en una protesta local en Alicante.

Esas multas solo pueden ser recurridas judicialmente una vez pagadas, un extremo que para el PSOE provoca «indefensión» a los afectados y coloca a la autoridad gubernativa en una situación «de juez y parte» en el conflicto.

Ciudadanos: «Es un error»

Cuando la norma fue aprobada, el presidente de Ciudadanos, Albert Rivera, se mostró muy crítico con la aplicación de la conocida como «ley mordaza». «Aquí están en juego derechos fundamentales que nos están cortando, que nos están pisoteando. Es un error grave en la política española», aseguró. El líder emergente se mostraba partidario de derogar aquellos artículos que pisoteasen los derechos fundamentales.

«La regulación anterior sobre derecho de manifestación era suficiente»

Rivera fue sumamente contundente al asegurar que era «un paso atrás en la división de poderes» porque fuese el Gobierno y no los jueces los que puedan multar a los manifestantes. «La ley mordaza es el típico calentón político de los que no entienden lo que está pasando, un intento de control de todos. Es un error para nuestra democracia», criticó Rivera.

Ayer, tras los datos expuestos por ABC, el vicesecretario general del partido, José Manuel Villegas, aseguraba que su postura no ha cambiado a este respecto. «Consideramos que la regulación anterior para todo aquello referente al derecho de manifestación era suficiente».

Villegas plantea que, estos datos demuestran que no está habiendo un gran cambio en ese aspecto, y que precisamente por eso quizás no era necesaria. «Si no hay un número elevado de denuncias es porque hay que ver de qué manera se está aplicando».

Podemos: «Una prueba más de la torpeza del Gobierno»

Desde la formación morada plantearon ayer que, si la nueva norma sólo sanciona conductas ya contempladas en la anterior, cuál es la utilidad de su promulgación que, a juicio del partido de Pablo Iglesias, es «una prueba más de la torpeza del actual Gobierno».

«No podemos dejar que las estadísticas difuminen la realidad»

«No podemos dejar que las estadísticas difuminen la realidad: un 0.02% de sanciones derivadas del libre ejercicio del derecho a la manifestación ya es un 0.02% más de lo que un estado democrático que se digne de serlo merece», sostienen fuentes del partido. Podemos mantiene su compromiso de derogar la Ley Mordaza «en cuanto llegue al poder».

La formación morada recuerda que su oposición a la ley de Seguridad Ciudadana no se debe sólo a «las vulneraciones del derecho a la libertad de expresión o al derecho de los ciudadanos a manifestarse o parar desahucios, por poner tres ejemplos». Fuentes de Podemos recuerdan que el partido se opone a otras medidas contempladas en la ley como «el incremento absurdo de las sanciones respecto de conductas ya contempladas en la legislación anterior» o, por poner otro ejemplo, «la legalización 'ad hoc' de las llamadas devoluciones en caliente, que la normativa y jurisprudencia europea e internacional han establecido en repetidas ocasiones que son ilegales».

Fuente: My News

Sección: Nacional

12/12/2014

Seguridad Ciudadana: una Ley garantista

Título: Europa Espanya Espanyol

Estas son algunas de las claves que encierra la nueva Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC):

Da respuesta a los incidentes violentos

Es una norma para dar respuesta a los incidentes violentos. El régimen jurídico del derecho de manifestación no se modifica. No se limita ningún derecho, pero sí se sancionan las acciones violentas, coactivas o agresivas realizadas con excusa de una manifestación. Desde el 1 de enero de 2012 hasta el 30 de septiembre de 2014 ha habido en España 1.000 disturbios violentos

Se puede manifestar ante el Congreso

Se podrá, siempre que, tal como es preceptivo para cualquier convocatoria, sea debidamente comunicada. Otros países europeos ni siquiera permiten esta posibilidad. Se recoge expresamente el deber de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la adopción de medidas para proteger el libre ejercicio de los derechos fundamentales y la celebración de reuniones y manifestaciones.

No se discrimina en las identificaciones

Los agentes solo podrán practicar identificaciones preventivas a las personas en dos supuestos: cuando se considera razonablemente necesario para prevenir la comisión de un delito o para sancionar una infracción administrativa. Por primera vez en una norma, se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen étnico, sexo, religión o creencias, edad, orientación sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Se regulan los cacheos

Y por primera vez en una ley. Sólo estarán justificados cuando existan motivos para suponer que pueden 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 los agentes.

### Contra los punteros laser

La utilización de este método para deslumbrar a pilotos y controladores aéreos durante las maniobras de aterizaje y despegue constituye una amenaza potencial de carácter muy grave para la seguridad de las aeronaves y por tanto de los ciudadanos. Las denuncias por estos hechos han crecido de forma alarmante: Un 428% en tres años.

### Protección de menores

Se castiga como infracción grave la solicitud o aceptación de servicios sexuales en las proximidades de lugares destinados a menores, como centros educativos, parques infantiles...

### No se incrementan las multas

Su cuantía es igual o menor que las establecidas en la ley de 1992. Se ha reducido el margen de discrecionalidad al dividirse las multas en tres tramos. Se ha reducido el número de infracciones de 58 a 45.

Fuente: My News

## **ANEXO 2: TEXTOS DE *EL PAÍS***



El ministro del Interior, Jorge Fernández, apura los minutos del Congreso...

# El PP aprueba en solitario y entre protestas la 'ley mordaza'

Todos los demás grupos denuncian la vulneración de derechos

EL PASADO CUERPO  
MADRID

El PP aprobó el día de hoy el Congreso la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, con 154 votos a favor y 133 abstenciones, tras haber sido rechazada por los demás grupos parlamentarios. El texto, conocido como 'ley mordaza', es el más restrictivo de la historia reciente en materia de derechos civiles y políticos. El texto, que entrará en vigor el 1 de enero de 2015, incluye entre otras cosas la obligación de declarar a los extranjeros que se despidan de España, la prohibición de manifestarse en las inmediaciones de los edificios de la Administración y la obligación de declarar a los extranjeros que se despidan de España.

El proyecto sustituye a la ley de la 'pasada en la puercia del socialista Corcuera

Fernández: "Digan cuántos inmigrantes quieren acoger y si no, cállense"

Según el artículo 1 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, "esta norma tiene el carácter de ley orgánica, en virtud de la cual se crea, modifica o deroga una ley orgánica". El texto, que entrará en vigor el 1 de enero de 2015, incluye entre otras cosas la obligación de declarar a los extranjeros que se despidan de España, la prohibición de manifestarse en las inmediaciones de los edificios de la Administración y la obligación de declarar a los extranjeros que se despidan de España.

El texto, que entrará en vigor el 1 de enero de 2015, incluye entre otras cosas la obligación de declarar a los extranjeros que se despidan de España, la prohibición de manifestarse en las inmediaciones de los edificios de la Administración y la obligación de declarar a los extranjeros que se despidan de España.

El texto, que entrará en vigor el 1 de enero de 2015, incluye entre otras cosas la obligación de declarar a los extranjeros que se despidan de España, la prohibición de manifestarse en las inmediaciones de los edificios de la Administración y la obligación de declarar a los extranjeros que se despidan de España.

**Dona Kilovatios de Vida**

EN ANESVAD LLEVAMOS ELECTRICIDAD A USUARIOS COMO COSTA DE MARRÍ, DONDE EL ACCESO A LA LUZ ES SALUD, ES VIDA.

AYÚDANOS A LLEVAR LUZ, MOVÉMONOS A APORTAR VIDA.

**Envía ANESVAD LUZ al 28014**

WWW.ANESVAD.ORG

Fuente: Kiosko y más



ESPAÑA

# Los expertos coinciden en que la 'ley Fernández' recorta garantías y derechos

Apuntan a que el Gobierno busca blindarse con una norma innecesaria

Antonio Fariñas / El Financiero / EFE

En esta ley, dice en la introducción, se trata de que se revise la Ley de Seguridad Ciudadana, concebida a comienzos de los años 80, y se adapte a los cambios de la sociedad y de la tecnología. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción.



El ministro de Justicia, Fernando Llorca, acompañado de su familia, en un momento de su visita a la prisión de San Juan de los Ríos.

## El ministro rectifica

El ministro de Justicia, Fernando Llorca, ha rectificado en su discurso sobre la Ley de Seguridad Ciudadana. En un momento de su visita a la prisión de San Juan de los Ríos, Llorca ha afirmado que la ley no pretende ser una "ley de castigo", sino una "ley de prevención". "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción.

Según los expertos, la ley recorta garantías y derechos. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción.

Los expertos coinciden en que la 'ley Fernández' recorta garantías y derechos. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción.

"Es una norma brutal y peligrosa de acción innecesaria", según la UFP

La Unión Federal de la Policía (UFP) ha expresado su preocupación por la Ley de Seguridad Ciudadana. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción.

**DESOBEDIENCIA LEVE**  
**De falta a 3.000 euros de multa**

La desobediencia leve a un agente de la policía o a un funcionario público, según el Código Penal, puede ser castigada con una multa de hasta 3.000 euros. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción.

**CAPUCHAS**  
**Sanción por ocultar identidad**

El uso de capuchas para ocultar la identidad de una persona durante una manifestación o acto público, según el Código Penal, puede ser castigado con una multa de hasta 30.000 euros. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción.

**FERRIS SUIBITOS**  
**Hasta 30.000 euros de multa**

El uso de ferris súbitos en zonas de tránsito o áreas de alta concentración de personas, según el Código Penal, puede ser castigado con una multa de hasta 30.000 euros. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción.

**DROGAS**  
**Multa por la plantación**

La plantación de drogas en zonas de tránsito o áreas de alta concentración de personas, según el Código Penal, puede ser castigado con una multa de hasta 30.000 euros. "Se trata de una ley que se adapta a los cambios de la sociedad y de la tecnología", dice en la introducción.

Fuente: Kiosko y más

**ANEXO 3: TEXTOS DE *ELDIARIO.ES***

## Guía definitiva para manifestantes bajo la Ley de Seguridad Ciudadana

- El anteproyecto aprobado hace más de un año ha sido suavizado, pero no lo suficiente para que la oposición deje de calificar el texto de 'ley mordaza'
- El PSOE es uno de los partidos que promete retirar una ley que estará muy presente en las protestas que se celebren en el año electoral

26/03/2015 - 20:56h



Unas 3.500 personas protestan en Barcelona por la Ley de Seguridad Ciudadana.

La indignación de un sector de la sociedad, la oposición de colectivos sociales y partidos políticos, las recomendaciones de los órganos consultivos y el trámite parlamentario han logrado pulir en parte el Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana aprobado por el Gobierno en noviembre de 2013. Los castigos por manifestarse ante el Congreso se han reducido drásticamente, interrumpir un mitin político ya no aparece entre el listado de faltas, así como los confusos “ultrajes” a la bandera y a España.

Sin embargo, han sido cambios insuficientes para que sus detractores dejen de llamar ley mordaza al texto aprobado en el Congreso con solo los votos del Partido Popular. De cumplirse las promesas de la oposición, la ley tendrá de vida lo que dure el actual Gobierno conservador.

Lo que sigue pretende ser una breve guía para protestar bajo la nueva Ley de Seguridad Ciudadana, que estará muy presente en las manifestaciones de 2015, año de elecciones autonómicas y generales.

### **¿Se podrá gritar ante el Congreso “no nos representan”?**

Con el texto aprobado en la Cámara Baja se podrá multar a los organizadores o promotores de manifestaciones no comunicadas previamente o, habiéndolo hecho, si ha

sido denegado el permiso por la Delegación del Gobierno. Pero dará igual que sea en la Carrera de San Jerónimo, en la calle Génova o en el Parque del Retiro. Se tratará de una falta leve, castigada con hasta 600 euros de multa.

Algo distinto es que quien esté participando se niegue a disolver la reunión, lo que será castigado como falta grave y sancionado con multas de 600 a 10.400 euros, en su grado mínimo. Este puede crecer hasta los 30.000 euros dependiendo del uso de la violencia o intimidación, el perjuicio causado, la reincidencia y así hasta once supuestos que, como en toda la Ley de Seguridad Ciudadana, quedarán al criterio de las Fuerzas de Seguridad.

### **¿Y si participa en altercados?**

El Código Penal ya recoge los delitos de daños y desórdenes públicos, así como el de resistencia o atentado a la autoridad. Pero si su actitud no reviste la gravedad que exige el delito, Interior le puede castigar con una falta grave, esté reunido en sesión plenaria o no. La multa, por tanto, estará entre los 601 y los 30.000 euros. De que se aproxime más a una u otra cantidad dependerá del grado que se aplique con los criterios antes mencionados. Uno de los que eleva la sanción del grado mínimo al medio es el de ir embozado, con una capucha o un pasamontañas. Por tanto, la multa será de 10.401 a 20.200 euros, siempre que no concurren otros agravantes y pueda ascender hasta 30.000 euros.

### **"¡Cortamos la Gran Vía, y todos a Sol!"**

Puede haber participado pacíficamente en una manifestación comunicada a la Delegación del Gobierno pero, si durante ella o a su término se sale del recorrido autorizado, cometerá una infracción leve, castigada con entre 100 y 600 euros de multa.

### **¿Y si no obedezco las órdenes de los antidisturbios?**

Estará cometiendo una infracción grave (601-30.000 euros), siempre que el policía considere que el desacato no tiene la entidad como para denunciarle por un delito de resistencia a la autoridad. Aquí se incluye la negativa a identificarse.

### **¿Puedo gritar “vergüenza me daría ser policía”?**

Está castigado como falta leve “las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal”. ¿Y qué es una falta de respeto o consideración a un antidisturbios? ¿Es necesario escupirle o basta con gritarle “vergüenza me daría ser policía”? Pues fiel al espíritu de la ley, será la propia policía quien lo decida. De 100 a 600 euros de multa.

### **¿Me puedo fumar un porro en la 'mani'?**

Ni en la 'mani', ni en ningún otro sitio público, bajo riesgo de ser multado con entre 600 y 30.000 euros. En este caso, solo aparece aplicable la reincidencia para que la multa supere el grado mínimo, castigado con hasta 10.400 euros.

Pero si la marihuana procede de la planta que tiene en la terraza de su casa, procure que no se vea desde la calle. Hay otra falta grave reservada para “la ejecución de actos de

plantación y cultivo ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares visibles al público, cuando no sean constitutivos de infracción penal”.

### **¿Puedo colgar en internet una carga policial?**

Aquí también se ha producido una ligera variación. En el texto que presentó originalmente el Gobierno se pretendía que, siempre que el policía creyera que se había atentado a su derecho al honor o a la propia imagen, la falta sería grave. Esas dos referencias se han suprimido y la falta grave se comete si la difusión de las imágenes puede poner en peligro una operación, al agente o instalaciones protegidas. Igualmente, se ha introducido la coletilla “con respeto al derecho fundamental a la información”.

### **¿A cuánto sale parar un desahucio?**

El legislador ha sido implacable con los activistas antidesahucios. En sus actuaciones no hay margen para rebajar el castigo. Se considera falta grave “los actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial en el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales, siempre que se produzcan al margen de los procedimientos legalmente establecidos y no sean constitutivos de delito”.

Traducido: la comisión judicial llega al domicilio que se va a desahuciar en compañía de la policía, los activistas se interponen en su camino pacíficamente, resultado: como poco, de 600 a 10.400 euros de multa para cada uno. Si el activista es reincidente o el policía alega que ha utilizado la violencia, la sanción subirá hasta los 20.200 euros, sin descartar que llegue a los 30.000.

Pero atención: la desobediencia a la autoridad es otra falta grave castigada de idéntica forma, con lo que la policía puede considerar que hay una concurrencia de infracciones de este tipo en una misma persona y en un mismo desahucio.

### **¿Puedo protestar ante una central nuclear contra ese tipo de energía?**

La protesta ecologista se lleva la peor parte de esta Ley de Seguridad Ciudadana. Los responsables o convocantes de entrar en una central nuclear, por ejemplo, pueden ser multados con hasta 600.000 euros. Si se considera la infracción de grado mínimo, entre 30.000 y 220.000; de grado medio, entre 220.001 y 410.000; y de grado máximo, con el tope citado.

La ley se refiere a “reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de éstas, incluyendo su sobrevuelo y la interferencia ilícita u obstrucción en su funcionamiento cuando se haya generado un riesgo para las personas o un perjuicio en dicho funcionamiento”.

Fuente: *eldiario.es*

La Policía multa a 30 personas al día por "faltas de respeto" a los agentes desde que entró en vigor la Ley Mordaza

- Una petición de información de eldiario.es permite conocer los detalles de las 40.000 sanciones impuestas con la Ley Mordaza desde julio de 2015 hasta enero de 2016
- El Gobierno ha tramitado en ese periodo 6.217 sanciones por faltar el respeto a las fuerzas de seguridad, el segundo motivo de sanción tras el consumo de drogas
- La pena económica asociada a insultar o hablar mal a un agente de Policía ha sido de 145 euros de media

Raúl Sánchez

03/03/2016 - 20:54h



Manifestantes en la protesta Rodea el Congreso de 2012. EFE

Desde la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Ciudadana, más conocida como Ley Mordaza, se han tramitado 6.217 sanciones por "faltar el respeto a los miembros de las fuerzas de seguridad". Esto supone una media de 29,4 sanciones al día entre el 1 de julio de 2015, cuando entró en vigor la ley, y el 28 de enero de 2016, según datos obtenidos por eldiario.es a través de una petición de información al Ministerio de Interior.

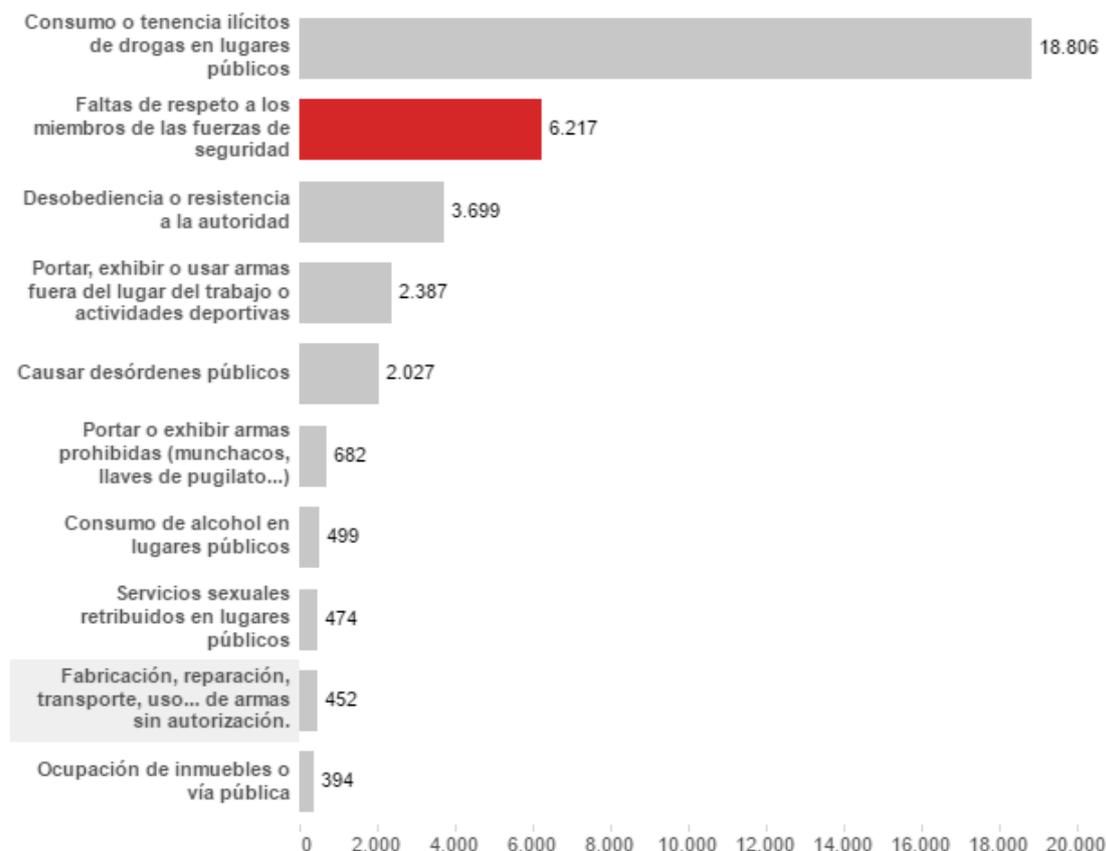
Desde entonces, las faltas de respeto se han convertido en el segundo motivo de sanción impuesta por la aplicación de la Ley Mordaza, solo por debajo del consumo o tenencia de drogas en lugares públicos, que acumula 18.000 sanciones desde julio.

Los datos proporcionados a eldiario.es son los de expedientes sancionadores tramitados por la Administración General del Estado a través del Ministerio de Interior. Estos datos no incluyen las denuncias de las fuerzas de seguridad que todavía no han sido elevadas o fueron desestimadas por el órgano sancionador. Tampoco incluyen las de las policías

autonómicas independientes, como la Ertzaintza y los Mossos d'Esquadra. Por tanto, los datos de Cataluña y País Vasco están infrarrepresentados.

### Sanciones tramitadas en virtud de la Ley de Seguridad Ciudadana

Incluye los datos de sanciones tramitadas por las Delegaciones del Gobierno desde julio de 2015 hasta el 28 de enero de 2016



Fuente: Ministerio de Interior | gráfico: [Raúl Sánchez](#)

El artículo 37.4 de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana establece como infracción leve "las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones", con multas de entre 100 y 600 euros. Las multas impuestas por este motivo desde la llegada de la Ley Mordaza promedian 145 euros por sanción, según los datos analizados por eldiario.es.

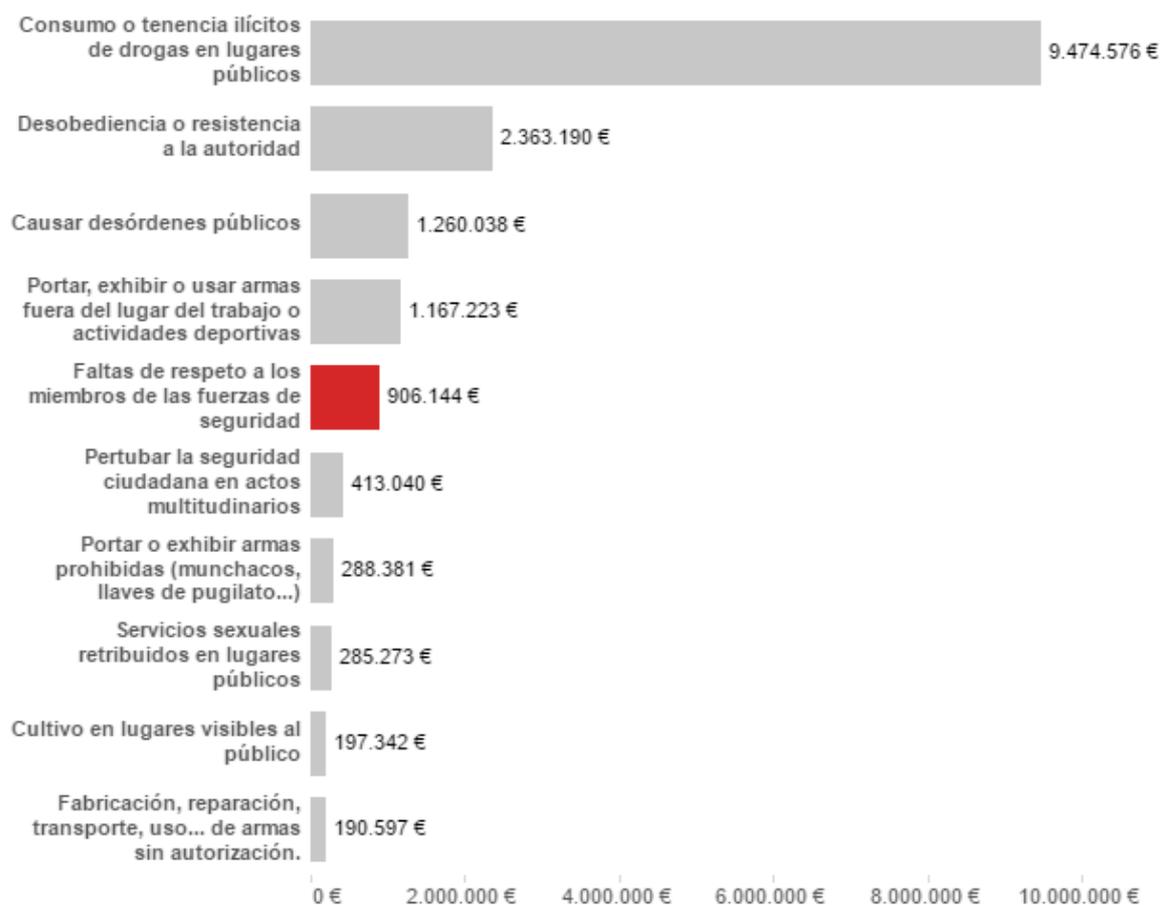
"Ahora el Gobierno es juez y parte sobre una serie de infracciones que antes estaban en manos de jueces independientes", explica Joaquín Bosch, portavoz de Jueces por la Democracia. El artículo 52 de la ley establece que la "denuncia" del agente constituirá "base probatoria suficiente" para adoptar la resolución que proceda. "En el ámbito judicial la palabra del agente no es suficiente, hay que probarlo", critica Bosch.

Gracias a estas sanciones, el Gobierno podría recaudar más de 900.000 euros con las sanciones impuestas por "faltar el respeto" a las fuerzas de seguridad. Un cálculo que no

tiene en cuenta los posibles pagos voluntarios de los ciudadanos, que solo abonarían el 50% si lo hacen antes de los 15 días de conocer la sanción, o las denuncias presentadas que todavía no han sido elevadas.

### Cuánta de las sanciones tramitadas en virtud de la Ley de Seguridad Ciudadana

Incluye los datos de sanciones tramitadas por las Delegaciones del Gobierno desde julio de 2015 hasta el 28 de enero de 2016



Fuente: Ministerio de Interior | gráfico: Raúl Sánchez

### Radiografía de siete meses de Ley Mordaza

Desde la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Ciudadana, casi la mitad (47%) de los expedientes tramitados estuvieron relacionados con drogas. Prácticamente todos esos expedientes estaban motivados, concretamente, por consumo o tenencia de drogas en lugares públicos. Las multas por este motivo suman los 9,5 millones de euros.

Hasta el 28 de enero se han tramitado en España más de 40.000 sanciones en virtud de la nueva normativa. La recaudación por esas sanciones podría alcanzar los 18,3 millones de euros solo en los últimos siete meses.

## Distribución de las sanciones según el tipo de infracción

Incluye los datos de sanciones tramitadas por las Delegaciones del Gobierno desde julio de 2015 hasta el 28 de enero de 2016

## Distribución de las sanciones según el tipo de infracción

Incluye los datos de sanciones tramitadas por las Delegaciones del Gobierno desde julio de 2015 hasta el 28 de enero de 2016

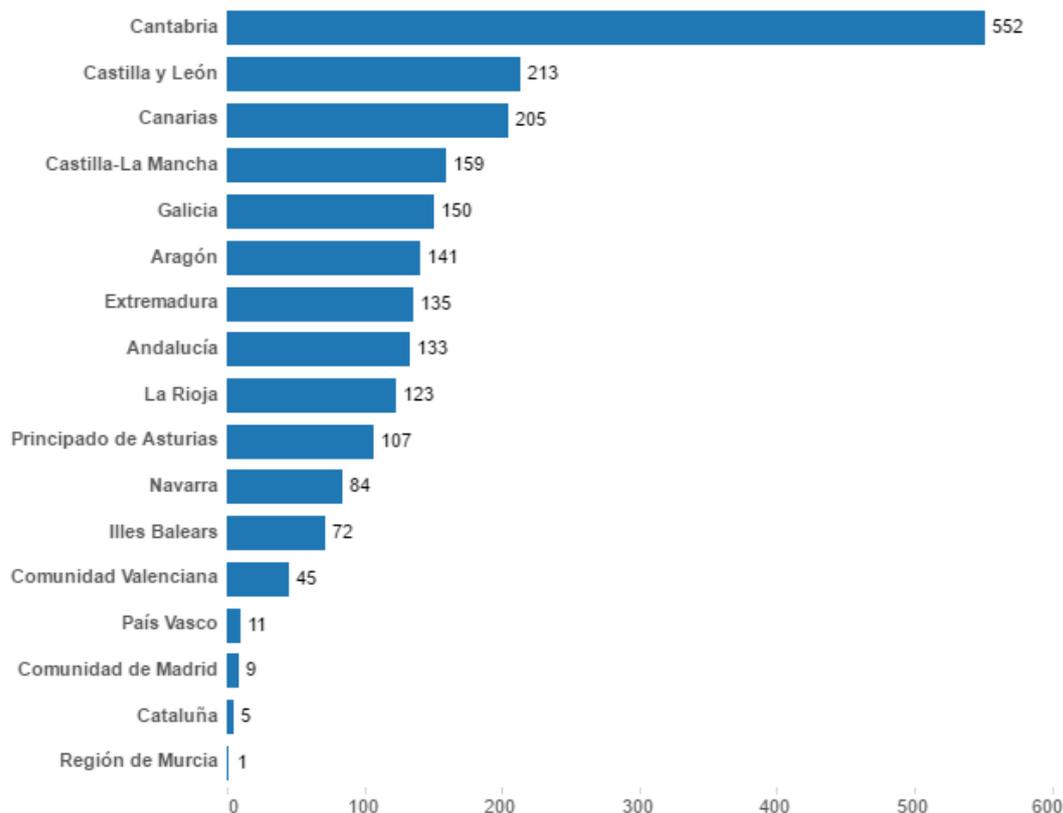


Fuente: Ministerio de Interior | gráfico: Raúl Sánchez

Por comunidades, Cantabria se alza con el mayor número de sanciones por habitante, según los datos suministrados por las delegaciones del Gobierno. Desde julio se tramitaron más de 551 sanciones cada 100.000 habitantes por infringir la Ley de Seguridad Ciudadana. De lejos le siguen Castilla y León y Canarias, con 213 y 205 sanciones por cada 100.000 ciudadanos.

## Sanciones de la Ley de Seguridad Ciudadana, por comunidad autónoma

Los datos se muestran por cada 100.000 habitantes. Incluye los datos de sanciones tramitadas por las Delegaciones del Gobierno desde julio de 2015 hasta el 28 de enero de 2016



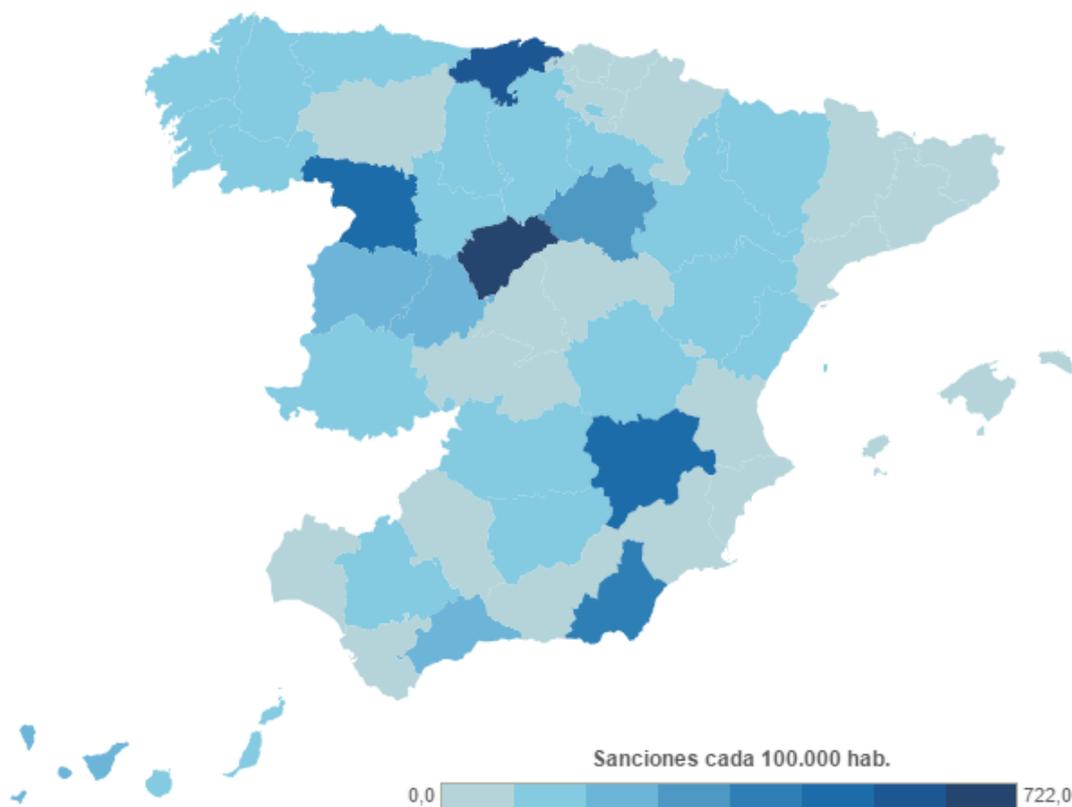
Fuente: Ministerio de Interior | gráfico: [Raúl Sánchez](#)

Respecto a otros artículos polémicos y contestados de la ley, hay 18 sanciones por utilizar fotos de policías o de objetos que puedan identificar a un miembro de las fuerzas de seguridad. Además, se han puesto 71 sanciones por obstruir a la autoridad en el cumplimiento de resoluciones administrativas o judiciales, que incluye, por ejemplo, las personas que traten de impedir un desahucio.

"España es uno de los países menos violentos de la UE", argumenta Alba Villanueva, portavoz de la plataforma No Somos Delito, que agrupa a más de 70 organizaciones de activistas, ciudadanos y juristas. Denuncia que con la nueva ley de seguridad ciudadana muchas conductas que antes iban por la vía penal -donde hay un juez- ahora pasan o se duplican en la vía administrativa -son los funcionarios los que valoran-.

### **Sanciones de la Ley de Seguridad Ciudadana, por provincias**

Los datos se muestran por cada 100.000 habitantes. Incluye los datos de sanciones tramitadas por las Delegaciones del Gobierno desde julio de 2015 hasta el 28 de enero de 2016. Datos de la provincia de Badajoz no disponibles



Fuente: Ministerio de Interior | gráfico: Raúl Sánchez

Desde el 1 de julio de 2015 se han tramitado 3.700 sanciones por desobediencia o resistencia a la autoridad o por negarse a identificarse. Villanueva critica que este artículo, al no especificar, permite sancionar conductas de resistencia pasiva, por ejemplo, en sentadas de protesta. "Ahora las sanciones no son resueltas por un juez imparcial sino por un Gobierno que puede tener intereses políticos ante protestas sobre su gestión", sentencia Joaquim Bosch.

Fuente: *eldiario.es*

## Los siete derechos fundamentales que limita la 'Ley Mordaza'

- Más allá de las multas, la Ley de Seguridad Ciudadana que ha entrado en vigor este miércoles choca con derechos básicos como el de intimidad o libertad personal
- Se establece un registro de "infractores", algo que hasta ahora solo se hacía con los antecedentes penales y después de una sentencia judicial
- Permite los cacheos preventivos y también que pases hasta seis horas en comisaría por no identificarte ante la Policía

30/06/2015 - 21:45h



Imagen de archivo de la protesta del 25S en los alrededores del Congreso de los Diputados

La Ley de Seguridad Ciudadana, conocida como Ley Mordaza, ha entrado en vigor este miércoles. No hay juicio ni jueces. Son infracciones administrativas con multa asociada, pero no son delitos. Más allá de las sanciones estipuladas (puedes consultarlas aquí), la ley "afecta gravemente a derechos fundamentales" y a algunos principios jurídicos, según expertos consultados. Estas son los cinco puntos más peligrosos, que afectan a siete derechos fundamentales.

### 1. La lista negra de infractores

En el artículo 43.1, la ley prevé que se cree un Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana "a efectos exclusivamente de apreciar la reincidencia". Así como las personas condenadas por un delito -y condenadas por el juez- tienen antecedentes penales, las que cometan una infracción administrativa -mucho más leve y sancionada por un funcionario, no por la justicia- también quedarán registradas. El peligro reside en que se estigmatice a estas personas "con el objetivo de criminalizarlos o incluso

detenerlos más tarde", explica la abogada Isabel Elbal. Esta lista la tendrá el Ministerio de Interior. Eso sí, tiene caducidad: los datos personales del infractor se cancelarán entre el año y los tres años, dependiendo de la gravedad del acto cometido.

-Puede vulnerar el derecho fundamental a la no discriminación por ideología política, ya que quedan señalados y listados una serie de ciudadanos por su disidencia, en el caso de las manifestaciones.

## 2. Lo que diga el policía va a misa

El artículo 52 regula "el valor probatorio de las declaraciones de los agentes de la autoridad". Y es muy alto. Lo que digan los agentes que hayan presenciado los hechos constituye "base suficiente" para la multa, dice la ley. Es decir, que pesa más la palabra del policía que del afectado, algo que rompe el principio de igualdad procesal. En procesos penales la equidad sí está garantizada porque hay un juez independiente que decide sobre las pruebas.

-Afecta al derecho de defensa y la presunción de inocencia.

## 3. Pero, ¿de qué se me acusa?

La redacción de la ley está llena de "conceptos jurídicos indeterminados", confirma la experta Elbal. La consecuencia es que el ciudadano no tiene la seguridad de qué es punible y qué no. Entonces se abre un amplio margen de maniobra para las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. En esta ley "hay un poder policial desmedido de vigilancia y control", plantea la abogada. Por ejemplo, cuando da margen a la Policía para actuar cuando los actos "no constituyen delito" -si fueran delito se abriría un proceso judicial-. Dice Elbal que eso no tiene sentido: "O algo es delito o no es nada".



Un manifestante retenido entre 11 agentes antidisturbios tras la manifestación del 25 de septiembre de 2012 en Madrid. © REUTERS / Sergio Pérez

Entre las ambigüedades, por ejemplo, el artículo 36.2: será infracción muy grave -hasta 600.000 euros- "la perturbación de la seguridad ciudadana" en el Congreso, el Senado y las cámaras autonómicas aunque los edificios estén vacíos. ¿Qué es perturbar la seguridad ciudadana? ¿Interrumpir un pleno, protestar a la puerta, cortar la calle, gritar? La ley no lo define. Otra actitud punible es la "falta de respeto y consideración" a un policía. ¿Es eso un insulto, un mal gesto, o solo una agresión? No se determina. También prevé multa para organizadores y promotores de manifestaciones no

autorizadas. ¿Incluye ese concepto al que tuitee la convocatoria? ¿Estar en la cabecera de la protesta? Le ley añade de remate que se puede considerar promotor por "cualesquiera otros hechos".

-Afecta al principio de seguridad jurídica

#### 4. Identificación y cacheos 'preventivos'

La Policía podrá pedir la identificación ante "indicios" o para "prevenir la comisión de una infracción", según el artículo 16. Entre las funciones policiales está la de prevención del delito. "La que no está contemplada es la prevención de sanciones administrativas, pues estaríamos entrando directamente en el ámbito del derecho preventivo para vigilar a grupo de personas consideradas peligrosas por su disidencia", interpreta Isabel Elbal.

Los agentes podrán llevar a comisaría por 6 horas al ciudadano en el caso de que se niegue a dar su DNI. El texto justifica que el objetivo es identificar a la persona en la comisaría si no se puede hacer por otros medios. Además, permite realizar cacheos también cuando existan "indicios" de que la persona porte algo peligroso. La propia Defensora del pueblo critica esta parte de la norma y recomienda "para impedir cualquier extralimitación policial y garantizar el derecho fundamental a la intimidad, reforzar el inmediato control judicial y de la fiscalía sobre los registros corporales externos".

-Afecta al derecho fundamental a la intimidad y a la libertad personal

#### 5. Los policías te pueden grabar; tú a ellos no

El artículo 36.23 establece multas por difundir imágenes o datos personales o profesionales de los agentes de Policía si pueden "poner en peligro la seguridad personal o familiar del agente". ¿Quién decide si hay peligro o no? ¿Cómo se combina esto con la grabación si algún policía se extralimitara? Las precauciones con los ciudadanos es menor. Los agentes sí podrán grabar a las personas "de acuerdo con la legislación vigente en la materia". Sin ningún pero ni condicionante ni justificación para hacerlo.

-Afecta al derecho a la información porque el derecho a informar no es matizable en una ley administrativa sino en el Código Penal. También afecta al derecho de defensa y utilizar los medios de prueba pertinentes.

Fuente: *eldiario.es*

## **ANEXO 4: TEXTOS DE *LA RAZÓN***

## El Gobierno aprueba el proyecto de ley de Seguridad Ciudadana

11 de julio de 2014. 16:18h Efe. Madrid.

El Consejo de Ministros ha aprobado hoy el proyecto de ley de Seguridad Ciudadana, que será remitido a las Cortes para su tramitación parlamentaria y que, en palabras del ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, es "profundamente garantista".

Tras las aportaciones de los órganos consultivos y organizaciones no gubernamentales, hoy se ha presentado al Consejo de Ministros un texto "con mayor calidad jurídica, profundamente garantista y con perfecto encaje en nuestro sistema constitucional", ha enfatizado Fernández Díaz.

A su juicio, el proyecto se ha redactado con un "escrupuloso respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas" que la Constitución consagra.

En la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, la vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, ha destacado la incorporación de las sugerencias de los órganos consultados y ha subrayado que el texto está en consonancia con la reforma del Código Penal, de tal manera que algunos delitos y faltas han pasado a tener una sanción menor de naturaleza administrativa.

Un texto que ha pasado el dictamen de los órganos consultivos, como el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Consejo de Estado, el Consejo Fiscal y la Agencia de Protección de Datos, previa consulta también a organizaciones como Amnistía Internacional, Greenpeace e Intermon Oxfam.

Siete meses de consultas, en las que también ha aportado sus sugerencia la Federación Española de Municipios y Provincias. A todos ellos, el ministro del Interior ha querido agradecer sus observaciones a pesar de las discrepancias expresadas por algunos de ellos.

### Novedades y aportaciones

El Gobierno prohíbe por primera vez por ley las redadas policiales indiscriminadas o por razones étnicas, regula los cacheos y fija que el traslado y estancia en comisaría para la identificación de personas no supere el plazo máximo de seis horas. Así lo ha explicado el ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros.

"Por primera vez una norma con rango de ley prohíbe que se hagan identificaciones indiscriminadas o por perfiles étnicos", ha destacado Fernández Díaz, quien ha recordado que circulares policiales ya impedían estas prácticas. El titular de Interior ha defendido que la identificación de las personas por los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado deberá respetar "los principios de no discriminación y proporcionalidad".

Respecto a las manifestaciones, el ministro ha dejado claro que el nuevo texto no modifica "para nada" la legislación actual sobre el derecho de reunión y manifestación y rebaja de grave a leve las que se desarrollen sin haber sido comunicadas ante el Congreso, el Senado o los parlamentos autonómicos. Pero si además de no ser

comunicadas, se perturba gravemente el orden público, se considerará una infracción grave.

Después de siete meses desde que el Consejo de Ministros diera el visto bueno al anteproyecto y tras incluir las aportaciones de órganos consultivos como el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado, el Consejo Fiscal o la Agencia de Protección de Datos, el Gobierno remite para su tramitación parlamentario el nuevo proyecto.

#### Sanciones e infracciones

El proyecto no trata de sancionar más, sino con mayores garantías y menor discrecionalidad, ha destacado Fernández Díaz sobre el proyecto, dividido en cinco capítulos, el último de ellos dedicado al régimen sancionador de infracciones muy graves -se tipifican cuatro respecto a las 21 previstas en el primer borrador de Interior-, graves (26 frente a las 31 iniciales) y leves (7, trece más).

Entre las principales novedades incorporadas respecto al anteproyecto, Fernández Díaz ha subrayado la regulación de los supuestos excepcionales de traslado a dependencias policiales para identificación de personas.

Una diligencia, ha enfatizado, que sólo se practicará cuando no sea posible identificar a alguien por medios físicos o telemáticos y siempre "por el tiempo estrictamente necesario", que no podrá superar las seis horas, tal y como había solicitado el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto.

Además, los miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado deberán expedir un "volante acreditativo" del tiempo de permanencia en dependencias policiales.

Fernández Díaz también ha destacado como novedad el artículo 20, en el que se regula por primera vez la práctica de los registros corporales externos, más conocidos como cacheos, y que estarán sometidos a los principios de "no discriminación e injerencia mínima".

#### Régimen de multas

Respecto al régimen sancionador, las infracciones muy graves estarán multadas con entre 30.000 y 600.000 euros; las graves, con entre 1.000 y 30.000 euros, y las leves, con multas 100 a 1.000 euros, las mismas cantidades hasta ahora vigentes.

Precisamente, otra de las novedades respecto al primer borrador es la división de las sanciones muy graves y graves en grados máximo, medio y mínimo.

Como norma general se impondrá la multa en el grado más leve, en el medio cuando concurra al menos una circunstancia agravante como reincidencia y en grado máximo únicamente cuando los hechos revistan especial gravedad.

Además, dentro de cada grado se individualizará la sanción con criterios recogidos en la ley, entre los cuales figurará la capacidad económica del infractor.

Fuente: *La Razón*

Sección: Nacional

11/12/2014

Los diputados de la Izquierda Plural se amordazan por la ley de Seguridad Ciudadana

Título: Europa Espanya Espanyol

El PP ha vuelto a quedarse solo en su apoyo al proyecto de ley de Seguridad Ciudadana, en un debate en el Pleno del Congreso en el que la oposición ha repetido sus argumentos para rechazar de plano una norma que consideran innecesaria y que califican de "mordaza" porque pretende "acallar" la protesta.

Ante la presencia del ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, que ha asistido al debate desde el banco azul del hemiciclo, todos los grupos parlamentarios salvo el PP han votado en contra del proyecto, que ahora tendrá que superar el trámite parlamentario del Senado antes de su aprobación definitiva.

No han faltado en el debate los "incidentes". Así, el presidente de la Cámara baja, Jesús Posada, ha tenido que pedir por dos veces a siete diputados de la Izquierda Plural que se despojaran de las mordazas blancas con las que se habían tapado sus bocas para expresar gráficamente su rechazo al texto.

Y justo cuando empezaba la intervención del portavoz del PP, Conrado Escobar, se ha podido escuchar desde la tribuna de invitados "La canción del pueblo", de la obra "Los Miserables", interpretada por mujeres del grupo "Solfónica", a las que Posada ha ordenado expulsar del hemiciclo.

Fernández Díaz, que no ha podido quedarse a la votación, que se producirá esta tarde, porque tenía que acompañar a los Reyes a un acto en Barcelona, ha escuchado por boca de los portavoces de la oposición las razones que les han llevado incluso a anunciar la derogación de la ley si el PP no repite en La Moncloa en la próxima legislatura.

Fuente: My News

Los sindicatos de Policía apoyan la Ley de Seguridad Ciudadana

- Dicen que no es más restrictiva y que protege mejor a los agentes

04 de julio de 2015. 00:39h

**R. N..**

Los cuatro principales sindicatos de la Policía –SUP, CEP, UFP y SPP– mostraron ayer su satisfacción porque la nueva Ley de Seguridad Ciudadana, en vigor desde el pasado miércoles, ofrece más protección y garantías a los agentes, al clarificar su actuación en diversas situaciones. A través de un comunicado conjunto, las cuatro organizaciones sindicales reconocen que el texto es «polémico», aunque no dudan en aplaudir el hecho de que aclara su actuación en algunos supuestos como el uso no autorizado de imágenes o datos personales de los policías.

Al respecto de este punto, uno de los más controvertidos de la ley y «que ha sido empleado de forma torticera por quienes se oponen» a la norma, los sindicatos apuntan que se podrá seguir grabando a los agentes, pero no difundir esas imágenes cuando ello suponga poner en peligro al funcionario, a su familia o al desarrollo de su labor policial. Y recuerdan que «ya ha sucedido en el pasado la difusión de imágenes de policías e incluso su dirección postal», lo que provocó que sufrieran el «acoso por parte de algunos ciudadanos», obligándoles a «trasladarse de domicilio».

Junto a esto, también elogian los sindicatos que se fije en seis horas el máximo de estancia en comisaría para ser identificado en supuestos excepcionales, una regulación que concreta la indefinición hasta ahora existente y ofrece más seguridad jurídica a los funcionarios.

Mientras, en lo que se refiere a la transformación de parte de las faltas del Código Penal en infracciones administrativas, consideran que «no supone ningún tipo de pérdida de garantía legal», pues concede «mayor eficacia» a la hora de perseguir determinadas infracciones, como «los insultos a funcionarios públicos».

En definitiva, las cuatro organizaciones defienden que la ley no es más restrictiva que la anterior, sino «al contrario», pues hacen hincapié en que, en muchos casos, proporciona más garantías a los ciudadanos y mayor protección a los policías, pese a que el Ministerio del Interior «no se haya preocupado de formar a quienes tienen que aplicar esa norma».

Fuente: *La Razón*

**ANEXO 5: TEXTOS DE LOS PERIODISTAS**  
**SANCIONADOS**

La Guardia Civil denuncia a un fotógrafo por no borrar las imágenes de un siniestro

P.C.P. / Burgos - sábado, 19 de marzo de 2016

Los agentes sostienen que entró en una zona privada de la fábrica de Skretting (Cojóbar), aunque reconocen que no había vallado

La Guardia Civil ha echado mano de la ‘Ley Mordaza’ para denunciar a un fotógrafo de *Diario de Burgos* por no borrar las fotografías de un accidente laboral ocurrido en la fábrica de Skretting en Cojóbar la tarde del pasado 1 de marzo, donde falleció un obrero burgalés de 24 años, y que fueron publicadas al día siguiente.

Según los agentes, el periodista se encontraba en una zona privada, si bien reconocen en el propio oficio que el terreno no estaba vallado, así como tampoco se delimita de ningún modo ni existe cartel alguno que prohíba el paso.

La Subdelegación del Gobierno en Burgos ha incoado un expediente sancionador al trabajador de este periódico por infracción grave, en el que la instructora propone una sanción de 601 euros, la mitad si se procede al pago voluntario en 15 días. El precepto es el artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, conocida como ‘Ley Mordaza’, por desobediencia o resistencia a la autoridad y negativa a identificarse.

La patrulla del puesto del Alfoz de Burgos que intervino en el suceso asegura en su oficio de denuncia que el fotógrafo entorpeció la labor policial y judicial de investigación, pese a que el cadáver del operario fallecido ya no estaba en el lugar del suceso -al menos no en el exterior- y ni el médico forense ni el personal de la Inspección de Trabajo fueron incomodados en ningún momento.

Los agentes actuaron a requerimiento del director de la planta, Juan Carlos Pérez García, y su responsable de Recursos Humanos, Sonia Fajardo Mínguez, a los que ponen como «testigos directos de la intrusión», y que en todo momento trataron de evitar que este periódico tomase fotografías para informar de las circunstancias de un accidente laboral en el que, según informaron fuentes sindicales, se apreció indiciariamente una «falta evidente de medidas de seguridad» en las obras de ampliación de la planta de piensos.

En la denuncia los agentes añaden que el profesional no quiso identificarse con el DNI sino con el carné de prensa, cuando según la versión de este fue uno de los propios guardias el que le pidió el documento profesional y no el de identidad.

El fotógrafo añade que no accedió al recinto de la fábrica sino que caminó por la vía verde hasta llegar a un alto en el que se veía la zona trasera de la instalación y desde donde tomó las imágenes que después le mostró a otro agente de la Benemérita y que fueron publicadas al día siguiente por este periódico. Se trata de fotografías meramente informativas, en las que no aparece ni el cadáver ni primeros planos de trabajadores, investigadores o familiares.

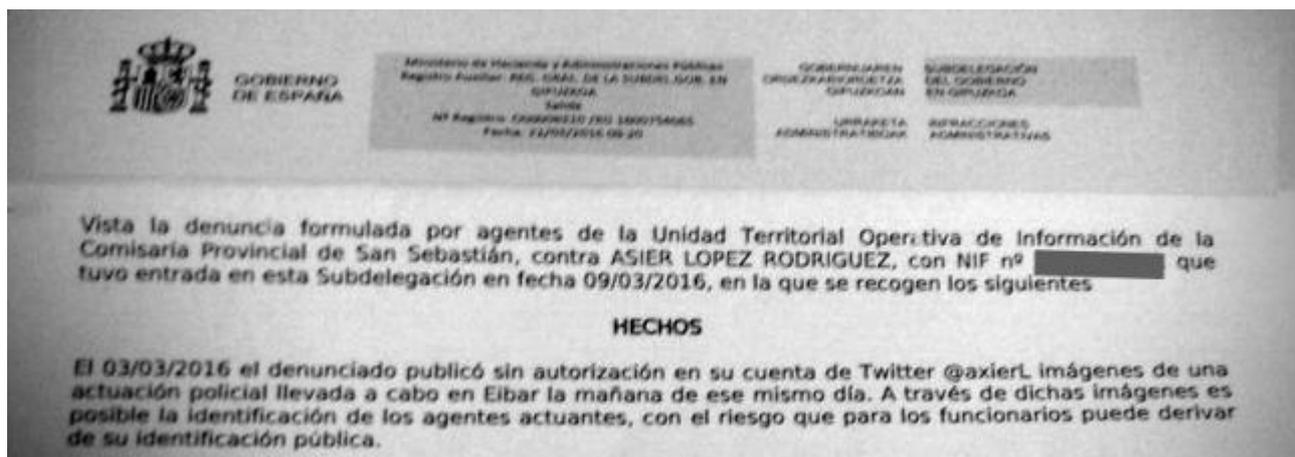
Fuente: *Diario de Burgos*

Multan por primera vez a un periodista por la Ley Mordaza

La denuncia afirma que el periodista de 'Argia' Axier Lopez publicó “sin permiso” imágenes de una operación policial.

ARGIA

06/04/16 · 16:11



Denuncia a Axier López por publicar una foto en twitter. / ARGIA

Un periodista de *Argia* ha sido multado con 601 euros por realizar su trabajo de periodista. La denuncia ha sido cursada por la Subdelegación del Gobierno de España en Gipuzkoa y menciona que el periodista Axier Lopez puso en su cuenta Twitter la foto de una operación policial “sin autorización”. Es la primera vez que un periodista es sancionado en aplicación de la Ley Mordaza.

La foto que ha provocado la sanción fue sacada en el operativo policial que detuvo en Eibar a Naroa Ariznabarreta. Ariznabarreta se negó a presentarse a la vista oral en la que se le juzgaba por un corte en la Autopista A8 en protesta por la ilegalización de la organización juvenil Segi en 2007. Axier Lopez subió las fotos de su detención a las redes sociales el 3 de marzo, en el mismo momento en el que se produjo la detención. *Argia* siguió de cerca la acción desobediente de estos jóvenes y, junto a otros periodistas, López hizo seguimiento directo de lo que acontecía.

La Delegación del Gobierno ha sustentado la sanción en la infracción de La Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana 4/2015, conocida también como Ley Mordaza y rechazada ampliamente por los movimientos sociales y todo el arco político, a excepción del PP.

La denuncia dice así: “El 03/03/2016 el denunciado publicó sin autorización en su cuenta de Twitter @axierL imágenes de una actuación policial llevada a cabo en Eibar la mañana de ese mismo día. A través de dichas imágenes es posible la identificación de los agentes actuantes, con el riesgo que para los funcionarios puede derivar de su identificación pública”.

Por informar de la detención de la manera que se refleja en el siguiente tuit, el periodista ha sido castigado con una multa de 601 euros:

Amenazas anteriores al derecho a informar

El noviembre, el gobierno español ya amenazó al medio navarro *Ahotsa.info* por infringir la Ley Mordaza. En un escrito dirigido a dicho medio, la Policía Nacional subrayaba que en una noticia publicada en las fiestas de San Fermín aparecían imágenes de varios de sus agentes. La delegada del gobierno en Navarra, Carmen Alba, advirtió al medio de la infracción que acarrea publicar datos o fotografías de policías sin la autorización pertinente.

En marzo de 2015, y encuadrada en la iniciativa “El periodismo no es delito”, 400 periodistas del País Vasco hicieron público su rechazo a la Ley Mordaza. Precisamente el periodista Axier Lopez junto con Iraitz Salegi fueron los impulsores de aquella iniciativa.

La Ley Mordaza, más cuestionada que nunca

Esta semana la oposición al completo se ha unido en el Congreso de los Diputados para rechazar tres leyes: la LOMCE en el ámbito educativo, el nuevo Código Penal y la Ley Mordaza.

En febrero de 2014, el Parlamento Vasco aprobó una moción en la que se pedía la derogación de la Ley Mordaza. PNV, EH Bildu, PSE-EE y UPyD apoyaron la moción y solamente el PP votó en contra, con su 12% de representación.

Fuente: Diagonal

Multan con 601 euros a una periodista en aplicación de la 'ley mordaza' por hacer su trabajo en la Audiencia Nacional

20/05/2016

- La periodista de Catalunya Ràdio Mercè Alcocer abordó al matrimonio Pujol a la salida de la Audiencia Nacional para preguntarle por su interrogatorio ante el juez
- La Delegación del Gobierno en Madrid multa a la informadora por desobedecer a la Policía, que instó a los periodistas a permanecer en una zona habilitada para los medios de comunicación

La denuncia fue presentada por la comisaría de la Audiencia Nacional después de que la periodista "hiciera caso omiso en reiteradas ocasiones para que permaneciera en la zona habilitada para los medios de comunicación", según el atestado al que ha tenido acceso *El Norte de Castilla*.

Según informa el diario, los hechos se produjeron tras concluir la declaración del matrimonio, cuando al dirigirse éste a un vehículo próximo para abandonar el lugar fue abordado por la periodista sancionada y otros compañeros para preguntarle por el interrogatorio. Fue entonces cuando intervino la policía y se levantó el correspondiente atestado.

La Delegación de Gobierno de Madrid consideró que la profesional de la información incumplió la Ley de Seguridad Ciudadana, concretamente el artículo 36.06. El escrito advierte de que si paga la multa en 15 días se le aplicará un 50% de descuento, pero cerraría la puerta a recursos.

La Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals mostró este viernes su estupor por la sanción a la periodista, de la que destaca que no hizo más que cumplir con su labor informativa. "Se trata de un caso de sanción administrativa a un periodista en el ejercicio de su profesión en el espacio público", reza un comunicado emitido por la Corporación. Mercè Alcocer está especializada en información judicial en los servicios informativos de Catalunya Ràdio, donde trabaja desde 1987.

Fuente: *Infolibre*

Multada una periodista que cubría una concentración de la PAH frente a la sede del PP

- Esther Yáñez, de Diario VICE, recibe una multa de 601 euros en aplicación de la Ley de Seguridad Ciudadana porque se negó en "reiteradas ocasiones a abandonar el perímetro de seguridad", según la notificación

26/06/2016

Esther Yáñez, periodista de Diario VICE de #0, ha publicado en su cuenta de Twitter la recepción de una multa que asciende a 601€ por cubrir una concentración de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).

El motivo, según indica el escrito, es que la comunicadora se negó en "reiteradas ocasiones a abandonar el perímetro de seguridad" que habían establecido los agentes de la Policía Nacional. La notificación comunica a la periodista que su actuación constituye una "infracción administrativa considerada como grave" de acuerdo con el artículo 36.6 de la Ley de Seguridad Ciudadana.

Yáñez se encontraba el 27 de abril cubriendo una cacerolada promovida por la PAH por la oposición del PP a la ley catalana antidesahucios en la madrileña calle Génova, frente a la sede principal del partido. Dos días después, el Gobierno anunció la suspensión del grueso de las medidas contenidas en la legislación.

La periodista ha publicado hoy en su cuenta de Twitter: "Ayer me llegó una multa de 601€. Dicen que cometí una falta grave: hacer mi trabajo. Hoy cambiamos #LeyMordaza #26J".

No es la primera vez que ocurre un hecho similar con un profesional de la comunicación. En mayo, la periodista de la radio pública Catalunya Ràdio, Mercè Alcocer, fue sancionada con una multa que ascendió a 600 euros por "desobediencia a unos agentes de la autoridad".

La sanción, que se produjo el pasado 20 de febrero ante la Audiencia Nacional en la cobertura del caso Pujol, se produjo en cumplimiento de la Ley de Seguridad Ciudadana, la popularmente conocida como 'Ley Mordaza'.

Fuente: *eldiario.es*