

COMENTARIOS A LA LEY ORGANICA 1/1992, DE 21 DE FEBRERO, SOBRE PROTECCION DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

FRANCISCO ALONSO PEREZ

Comisario de Policía
Profesor de la Escuela de Policía

INTRODUCCION

El 22 de febrero del presente año fue publicada en el Boletín Oficial del Estado la llamada "Ley de Seguridad Ciudadana", norma que ha sido criticada durante el período de su elaboración legislativa por diversos sectores de la sociedad española a través de diferentes medios de comunicación, sobre todo por la redacción de los artículos 20 y 21, especialmente en lo relativo a la posibilidad de que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puedan requerir a los ciudadanos para que les acompañen a dependencias policiales para ser identificados y a las facultades que se conceden a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la entrada y registro en domicilios, sin necesidad de mandamiento judicial, en aquellos casos que se tenga un conocimiento fundado de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que en materia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas sanciona el Código Penal.

Las razones que se han alegado en contra de los referidos artículos 20 y 21 se fundamentan principalmente en que tales preceptos suponen un ataque a algunos de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, especialmente el derecho a la libertad y el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

Pero la finalidad del presente trabajo no es comentar si la aplicación de esta Ley Orgánica puede representar una violación de los derechos

fundamentales y de las libertades públicas que consagra la Constitución española, sino analizar aquellas cuestiones que pudieran suscitar dificultades de interpretación y contribuir de alguna forma a una aplicación correcta de las disposiciones que contiene.

No obstante, considero conveniente resaltar el ejemplar comportamiento que han observado los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad durante la tramitación de la norma, adoptando de forma general una conducta serena, sin hacer comentarios al respecto para no interferir en la labor del poder legislativo, no obstante resultar especialmente afectados por la referida Ley, pues en definitiva, corresponderá a los funcionarios policiales la aplicación de las disposiciones que se recogen a lo largo de su articulado.

La sociedad española espera que la Policía no se extralimite en el ejercicio de las facultades que le confiere la Ley y, en consecuencia, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben responder a esta confianza de los ciudadanos, ponderando las circunstancias que concurran en cada caso concreto para dar cumplimiento de forma eficaz a la misión que les encomienda el artículo 104 de la Constitución: proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

No debemos olvidar que la Ley lleva la rúbrica "Protección de la Seguridad Ciudadana" y que en el Preámbulo II de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se destaca la consideración de la Policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático.

En la Exposición de Motivos, tras recordar el artículo 104 de la Constitución, se hace referencia a que las Cortes Generales han tratado de mantener un equilibrio positivo entre libertad y seguridad, habilitando a las autoridades correspondientes para el cumplimiento de sus deberes constitucionales, mediante la aprobación de las Leyes Orgánicas de los estados de alarma, excepción y sitio; sobre derechos y libertades de los extranjeros en España; de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; así como otras leyes especiales como la reguladora del derecho de reunión; sobre Protección Civil, y de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, incluyéndose medidas de prevención en espectáculos deportivos en la Ley del Deporte.

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 para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En definitiva, salvo las cuestiones de carácter novedoso que examinaremos detenidamente a lo largo de su articulado, se pretende regular por Ley determinadas actividades de policía que ya venía realizando la Administración, contenidas en disposiciones de rango inferior.

En el Capítulo II se regulan las actividades relacionadas con armas y explosivos, así como la prohibición de ciertas armas, municiones y explosivos especialmente peligrosos.

Se señalan también las finalidades que deberán tener las medidas de policía que se dicten en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como el derecho y el deber de obtener el Documento Nacional de Identidad a partir de los catorce años, regulándose asimismo la expedición del pasaporte y estableciéndose el deber de identificación de los extranjeros que se encuentren en España.

Se faculta al Gobierno para llevar a cabo la regulación de registro documental de las actividades de hospedaje, comercio o reparación de vehículos de motor y compraventa de joyas y metales preciosos, así como someter a restricciones la navegación de embarcaciones de alta velocidad y acordar la necesidad de registro para la fabricación, almacenamiento y comercio de productos que puedan ser utilizados en la elaboración de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras gravemente nocivas para la salud.

En el Capítulo III se regulan determinadas actuaciones encaminadas al mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana, facultándose a las autoridades para el cierre de establecimientos y evacuación de inmuebles en situaciones de emergencia, así como para limitar la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y para el establecimiento de controles para descubrir y detener a los autores de hechos delictivos.

Se regulan las condiciones en que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán solicitar la identificación de los ciudadanos, así como requerir a quienes no puedan ser identificados a acudir a una dependencia policial para realizar las diligencias de identificación, medida que, como señala la exposición de motivos, no altera el régimen de la figura de

la detención, que sólo podrá realizarse cuando se trate de un sospechoso de haber cometido un delito, y que se contempla en otros ordenamientos de nuestro entorno, como la "Ley de Verificación y Control" de la legislación francesa, que permite la privación de libertad para verificar controles de identidad por un tiempo máximo de cuatro horas.

También se regulan las condiciones en que podrá prescindirse de mandamiento judicial para la entrada y registro en domicilios cuando se trate de delitos relacionados con el narcotráfico.

El Capítulo IV se refiere al régimen sancionador, clasificando las infracciones en muy graves, graves y leves, destacando entre las graves, por su novedad, el consumo en lugares públicos y la tenencia ilícita de drogas tóxicas o estupefacientes. Asimismo, se determinan las sanciones que cabe imponer y las autoridades competentes para ello.

Finalmente, se establece la obligación del Ministerio Fiscal de remitir testimonio de las sentencias absolutorias o autos de sobreseimiento y archivo, cuando los hechos no sean constitutivos de infracción penal, pero sí pudieran constituir infracciones administrativas previstas en esta Ley.

Como veremos a lo largo del articulado, la Ley hace una referencia constante a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, conforme al artículo 2.º de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, tienen tal consideración:

a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dependientes del Gobierno de la Nación, esto es, la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.

c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

Quiere ello decir que las facultades y obligaciones de los agentes a que hace referencia la Ley no sólo corresponden a los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sino también a los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, dentro de los límites de las competencias atribuidas a cada uno de ellos.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO

La Ley consta de 39 artículos, distribuidos en cuatro capítulos y algunos de éstos en

secciones, una disposición adicional, una derogatoria y cinco finales.

CAPITULO I:

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

Tras hacer una referencia a los artículos 149.1.29 y 104 de la Constitución sobre la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, señala que la finalidad de la Ley es, ante todo, asegurar la convivencia ciudadana, erradicar la violencia, utilizar de forma pacífica las vías y lugares públicos y prevenir la comisión de infracciones penales.

Artículo 2

Enumera las autoridades competentes en materia de seguridad:

a) El Ministro del Interior.

b) Los titulares de los órganos superiores y órganos directivos del Ministerio del Interior a los que se atribuya tal carácter, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias.

c) Los gobernadores Civiles y los Delegados del Gobierno en Ceuta y en Melilla.

d) Los Delegados del Gobierno en ámbitos territoriales menores de la provincia.

Se hace la salvedad de que las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades recreativas, así como de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Artículo 3

Señala que corresponden al Ministerio del Interior las competencias en materia de armas y explosivos; espectáculos públicos y actividades recreativas; documentación e identificación personal, y prevención, mantenimiento y establecimiento de la seguridad ciudadana, reguladas en la presente Ley, así como la planificación, coordinación y control de la seguridad de las personas, edificios e instalaciones.

Artículo 4

Establece la obligación de los órganos y agentes del Ministerio del Interior para prestar

el auxilio ejecutivo necesario a cualesquiera otras autoridades públicas que lo requieran para asegurar el cumplimiento de las leyes.

Artículo 5

Dispone que todas las autoridades y funcionarios públicos deberán colaborar con las autoridades mencionadas en el artículo 2 y prestar el auxilio necesario para el cumplimiento de los fines enumerados en el artículo 1.

Se establece igualmente la posibilidad de que las autoridades y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puedan recabar de los particulares su colaboración en caso necesario y siempre que ello no implique riesgo personal para los ciudadanos, así como el derecho de éstos a ser indemnizados por los daños o perjuicios causados.

Finalmente, se hace mención a la obligación específica de las autoridades públicas y sus agentes de poner en conocimiento de la autoridad judicial o gubernativa aquellos hechos de que tuvieren conocimiento que perturben gravemente la seguridad ciudadana.

MEDIDAS DE ACCION PREVENTIVA Y VIGILANCIA

Sección primera: Armas y Explosivos

Artículo 6

Hace referencia a las competencias exclusivas que la Constitución reconoce a la Administración del Estado en lo relativo al régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos, facultando a las autoridades y servicios correspondientes para efectuar las inspecciones y comprobaciones necesarias en fábricas, talleres, depósitos, comercios y lugares de utilización de armas y explosivos.

Las competencias derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos corresponden al Cuerpo de la Guardia Civil, conforme se establece en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Artículo 7

Se faculta al Gobierno para reglamentar las materias y actividades relativas a armas y explosivos en lo referente a la apertura y funcionamiento de fábricas, talleres, depósitos, comercio y lugares de utilización, así como para regular la obligatoriedad de licencias o permisos

para la tenencia y uso de armas de fuego y la prohibición de ciertas armas, municiones y explosivos especialmente peligrosos, haciendo una remisión al artículo 20.2 de la Ley de Inversiones Extranjeras en España.

Esta materia viene regulada fundamentalmente en el Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 2179/81, de 24 de julio, modificado y completado por diversas disposiciones posteriores.

Sección segunda: Espectáculos públicos y actividades recreativas

Artículo 8

Establece que todos aquellos de carácter público estarán sometidos a las medidas que dicte el Gobierno al objeto de garantizar la seguridad ciudadana, asegurar la pacífica convivencia durante su desarrollo, impedir las actividades prohibidas y fijar las condiciones sobre la venta de localidades y horario de comienzo y terminación. Respecto a los espectáculos deportivos, hace una remisión a las medidas de prevención de la violencia recogidas en el Título IX de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

La normativa sobre el desarrollo de estas actividades se contiene fundamentalmente en el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto y normas complementarias.

El artículo 78 del mencionado Reglamento dispone que, de acuerdo con las órdenes y directrices de la Dirección de la Seguridad del Estado, las Jefaturas Superiores de Policía y las Comisarias Provinciales y Locales de Policía, así como las Comandancias de la Guardia Civil en los ámbitos territoriales a que, respectivamente, se extiende el ejercicio de sus atribuciones, considerarán los espectáculos y recreos públicos en general como actividades de especial interés policial y harán objeto a los mismos y a los locales en que se celebren los servicios ordinarios de vigilancia, designando al efecto los funcionarios que en cada momento y lugar hayan de encargarse de los mismos. También corresponde la función de vigilancia a las Policías Municipales, bajo las órdenes de las respectivas Autoridades, especialmente en los municipios en que no tengan su sede Fuerzas o Unidades de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

Por lo que se refiere más concretamente a los espectáculos deportivos, entre las medidas de prevención de la violencia que se recogen en el Título IX de la Ley del Deporte, podemos señalar, entre otras, las siguientes:

a) Se prohíbe la introducción y exhibición en espectáculos deportivos de pancartas, símbolos, emblemas o leyendas que impliquen una incitación a la violencia.

b) Se prohíbe la introducción en las instalaciones en que se celebren espectáculos deportivos de toda clase de armas e instrumentos arrojadizos utilizables como armas.

c) Está prohibido igualmente la introducción y venta de toda clase de bebidas alcohólicas en las instalaciones en que se celebren competiciones deportivas.

d) Queda prohibido asimismo la introducción de bengalas o fuegos de artificio en las instalaciones mencionadas, impidiéndose la entrada a todas aquellas personas que intenten introducir tales objetos.

Se señala también que las Federaciones deportivas españolas y las Ligas Profesionales deberán instar a los Clubes para el reforzamiento de las medidas de seguridad en los encuentros considerados de alto riesgo, especialmente las relativas a la venta de entradas, la separación de las aficiones rivales en zonas distintas del recinto y el control de acceso para el estricto cumplimiento de las prohibiciones existentes.

Establece la figura del Coordinador de Seguridad en acontecimientos deportivos, enmarcada en la organización policial, que asumirá tareas de dirección, coordinación y organización de los servicios de seguridad con ocasión de espectáculos deportivos.

Sección tercera: Documentación e identificación personal

Artículo 9

Se señala el derecho y el deber de los españoles de obtener el Documento Nacional de Identidad a partir de los catorce años, documento que tendrá suficiente valor para acreditar la identidad de las personas, sin que nadie pueda ser privado del mismo ni siquiera temporalmente, salvo los supuestos establecidos en la ley. En este sentido, el artículo 7 del Decreto 3129/1977 establece que el Ministerio del Interior podrá mediante resolución motivada disponer la retirada,

retención o supresión temporal del pasaporte o Documento Nacional de Identidad para evitar que el afectado pueda salir al extranjero.

En el Documento Nacional de Identidad figurarán la fotografía y firma del titular, así como los datos personales que se determinen reglamentariamente, que no podrán referirse a raza, religión, opinión, ideología, afiliación política o sindical o creencias.

La normativa sobre esta materia se contiene en el Real Decreto 196/1976, de 6 de febrero, cuya última codificación importante se ha llevado a cabo por Real Decreto 1245/1985, de 17 de julio, y otras disposiciones complementarias.

El artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986 dispone que la expedición del Documento Nacional de Identidad será ejercida por el Cuerpo Nacional de Policía, competencia atribuida específicamente a la Comisaría General de Documentación.

Artículo 10

Regula la expedición de pasaportes españoles, que tendrán la misma consideración que el Documento Nacional de Identidad, así como la entrada y salida del territorio nacional de los ciudadanos españoles.

El pasaporte se expedirá a los súbditos españoles, salvo que el solicitante haya sido condenado a penas o medidas de seguridad que lleven consigo la privación o limitación de su libertad de residencia o de movimiento, o cuando la autoridad judicial haya prohibido su expedición o la salida de España al inculcado en un proceso penal.

Podrá ser retirado como consecuencia de las resoluciones judiciales expresadas, en cuyo caso, y en la medida en que el Documento Nacional de Identidad sea documento supletorio del pasaporte, se proveerá a su titular de otro documento, a los solos efectos de identificación.

La expedición de pasaportes, así como el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros es competencia del Cuerpo Nacional de Policía, a tenor de lo expresado en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986.

Esta materia viene regulada en el Real Decreto 3129/1977, de 22 de diciembre, modificado por el Real Decreto 1064/1988, que establece un modelo uniforme de pasaporte para los ciudadanos comunitarios, de acuerdo con las Resoluciones de las Comunidades Europeas.

Artículo 11

Establece la obligación de los extranjeros que se encuentren en territorio nacional de disponer de la documentación que acredite su identidad y el hecho de hallarse legalmente en España, sin que puedan ser privados de esta documentación, salvo en los mismos casos previstos para el Documento Nacional de Identidad.

El régimen del extranjero en España se regula en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y normativa complementaria.

El artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986 establece que serán ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía las competencias sobre el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, así como las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.

Sección cuarta: Actividades relevantes para la seguridad ciudadana

Artículo 12

Menciona como actividades de tal naturaleza las de hospedaje, comercio o reparación de objetos usados, alquiler o desguace de vehículos de motor y compraventa de joyas y metales preciosos, que quedan sometidas a actuaciones de registro documental previstas en la normativa vigente.

La Orden del Ministerio del Interior de 2 de noviembre de 1989 regula las modalidades de elaboración de los libros registro y otros documentos de control obligatorios para determinados establecimientos: casas de empeño o préstamo; compraventa de muebles, ropas y objetos usados; comercio de metales preciosos; alquiler de automóviles de turismo sin conductor, y establecimientos dedicados al desguace de vehículos.

Por otra parte, la Orden de 14 de febrero de 1992 contiene diversas normas sobre los libros-registro y parte de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos, como campings, apartamentos, "bungalows" y otros alojamientos similares de carácter turístico.

En las disposiciones expresadas se establece la obligatoriedad de llevar un libro-registro en los establecimientos mencionados y cumplimentar una serie de documentos que deben

presentar en las Comisarias de Policía o Puestos de la Guardia Civil, admitiéndose la posibilidad en el caso de establecimientos de hostelería que los datos contenidos en las hojas-registro sean comunicados a las dependencias policiales mediante FAX, telefónicamente o entregando los soportes magnéticos que contengan la información requerida.

Se establece también la posibilidad de someter a restricciones la navegación de embarcaciones de alta velocidad y la obligación de sus titulares de realizar las actuaciones de registro documental previstas en la normativa vigente.

Finalmente, dispone que el Gobierno podrá acordar la necesidad de registro para la fabricación, almacenamiento y comercio de productos químicos susceptibles de ser utilizados en la elaboración o transformación de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras gravemente nocivas para la salud.

Por lo que se refiere a los estupefacientes, la Ley 17/1967, de 8 de abril, contiene normas reguladoras sobre el cultivo, fabricación, almacenamiento, transporte, importación, exportación y tránsito de estas sustancias, así como sobre su prescripción, posesión, uso y consumo.

En cuanto a las sustancias y preparados medicinales de carácter psicotrópico, el Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre, regula la fiscalización e inspección de la fabricación de estos productos, así como su distribución, prescripción y dispensación.

Sección quinta: Medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones

Artículo 13

Faculta al Ministerio del Interior para ordenar la adopción de medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, al objeto de prevenir la comisión de hechos delictivos, así como condicionar la apertura de los mismos a la comprobación de la idoneidad y suficiencia de tales medidas.

El Real Decreto 1338/1984, sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados, establece la obligatoriedad de diversas medidas de esta naturaleza en Bancos, Cajas de Ahorro y demás entidades de crédito; en joyerías y platerías; gasolineras; oficinas de farmacia; Administraciones de Lotería y Apuestas Mutuas, y transporte de fondos y valores.

El control de las entidades y servicios privados de seguridad es competencia específica del Cuerpo Nacional de Policía, a tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986.

ACTUACIONES PARA EL MANTENIMIENTO Y RESTABLECIMIENTO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 14

Dispone que las autoridades competentes podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias para la consecución de las finalidades previstas en el artículo 1 de la Ley.

Artículo 15

Se faculta a la autoridad competente para acordar el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la evacuación de inmuebles o el depósito de explosivos en situaciones de emergencia.

Las situaciones más frecuentes hoy día para ordenar la evacuación de un edificio son las amenazas de bomba. Sobre esta cuestión, el Informe del Letrado del Estado, Jefe del Servicio Jurídico del Ministerio del Interior, sobre orden de desalojo de instalaciones o edificios sobre los que pesa amenaza de bomba, de 28 de enero de 1987, entiende que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad tienen facultades para adoptar por sí la resolución de proceder al desalojo y subsiguiente registro al producirse una situación de peligro para las personas y bienes, cualquiera que sea el carácter público o privado del local o establecimiento afectado.

La adopción de tal decisión se legitima al amparo del estado de necesidad y en el ejercicio de las facultades que se establecen en el artículo 1.1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde se declara que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, y en artículo 11.1 de la misma Ley, que señala, entre otras, como funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.

Añade el informe que el desalojo y registro son técnicamente órdenes administrativas, que como tales son coactivas y ante las que ceden poderes y cualesquiera otros derechos que

podieran ostentar otras personas, incluso autoridades, que quedan obligados a acatarlas, sin que pueda suscitarse conflicto o cuestión de competencias, pues ésta queda atribuida en estas situaciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Artículo 16

Señala que por las autoridades a que se refiere la Ley se adoptarán las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones o manifestaciones y espectáculos públicos, facultándolas para suspender los espectáculos y disponer el desalojo de los locales y el cierre provisional de los establecimientos cuando se produzcan graves alteraciones de la seguridad.

Dichas autoridades, por medio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán disolver las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones, en los casos previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión.

El precepto mencionado establece que la autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones:

a) Cuando se consideren ilícitas conforme a las leyes penales (las que se celebren con el fin de cometer algún delito y aquellas a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos).

b) Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para las personas y bienes.

c) Cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares.

El artículo 169 del Código Penal castiga a los promotores o directores de cualquier reunión o manifestación que no la disolvieren en el acto a requerimiento de la autoridad o sus agentes y a los que celebraren o intentaren celebrar una reunión o manifestación que hubiese sido expresamente prohibida o disuelta, así como a los meros asistentes a una reunión o manifestación que no se retiraren de ella a requerimiento de la autoridad o sus agentes.

Por último, el artículo que comentamos faculta a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo las órdenes de la autoridad competente, para disolver las concentraciones de vehículos en las vías públicas y retirar aquellos que dificultaran la circulación.

Artículo 17

Dispone que antes de llevar a efecto las medidas expresadas en los artículos precedentes las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán avisar a las personas afectadas.

No obstante, en el caso de que se produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana con armas u otros medios violentos, se establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán disolver la reunión o manifestación o retirar los vehículos u obstáculos sin previo aviso.

Finalmente, se señala la obligación de los empleados de empresas privadas de vigilancia y seguridad de colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando las acciones se desarrollen en los locales o establecimientos donde presten servicio.

La derogada Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 contemplaba una regulación distinta para la disolución de las reuniones ilegales o manifestaciones no autorizadas, al exigir que se intimara por tres veces consecutivas a los reunidos o manifestantes, con intervalos de tiempo suficiente, salvo cuando la manifestación revistiera carácter tumultuario, en que bastaba un solo toque de atención, pero no se requería intimidación cuando la fuerza hubiere sido atacada por los manifestantes.

Resulta significativo señalar que a lo largo del articulado de la Ley de Orden Público se contemplan expresiones como "actos contrarios al orden público", "alteraciones y perturbaciones del orden público", "fuerzas encargadas del mantenimiento del orden público", que también se recogen en el Código Penal vigente cuando regula los delitos de desórdenes públicos, pero que no menciona la vigente Ley Orgánica 1/1992 y que sustituye por "alteraciones de la seguridad ciudadana" y otras similares.

La Constitución española no menciona tampoco el concepto de orden público, sino que se refiere a la seguridad ciudadana, y ello es así porque el concepto de orden público en España llevaba aparejada en épocas anteriores la idea de mantenimiento del orden autoritario, razón por la que se prefirió utilizar el término "seguridad ciudadana".

El concepto de seguridad ciudadana en sentido amplio puede definirse como una situación social en la que no existen riesgos o peligros para los ciudadanos, es decir, que éstos pueden ejercitar libremente todos y cada uno de los derechos y libertades que reconoce la Constitución.

Artículo 18

Faculta a los agentes de la autoridad para realizar las comprobaciones necesarias para impedir que en las vías, lugares y establecimientos públicos se porten o utilicen ilegalmente armas, procediendo a su ocupación, incluso de las que se lleven con licencia o permiso, cuando fuera necesario para prevenir la comisión de cualquier delito o exista peligro para la seguridad de las personas o de las cosas.

La Ley de Orden Público también facultaba a las autoridades gubernativas o a sus agentes para realizar las comprobaciones personales necesarias a fin de que no se tuvieran armas para cuyo uso se careciera de licencia, así como para ocupar temporalmente las que llevaran con licencia, con fines preventivos.

Artículo 19

Por el especial interés que tiene para los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se transcribe literalmente su contenido.

1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir, por el tiempo imprescindible, la circulación o permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de alteración del orden, la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia, cuando fuere necesario para su restablecimiento. Asimismo podrán ocupar preventivamente los efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales, dándoles el destino que legalmente proceda.

Se faculta a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos cuando fuere necesario para el restablecimiento de la seguridad ciudadana, así como para ocupar preventivamente los efectos o instrumentos que puedan ser utilizados para acciones ilegales.

Es de destacar que el precepto se refiere a los "agentes", sin que se precise, en consecuencia, la autorización expresa de las autoridades competentes. La razón de ello es que se trata de actuaciones urgentes, pues el propio precepto menciona "cuando fuere necesario" para el restablecimiento del orden o la seguridad ciudadana. De todas formas, habrá que estar a lo que ordene al respecto el Jefe de la Unidad que intervenga en cada caso, quien por supuesto estará en contacto con la autoridad gubernativa.

2. Para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo causante de grave alarma social y para la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas del mismo, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos, en la medida indispensable a los fines de este apartado, al objeto de proceder a la identificación de las personas que transiten o se encuentren en ellos, al registro de los vehículos y al control superficial de los efectos personales con el fin de comprobar que no se portan sustancias o instrumentos prohibidos o peligrosos. El resultado de la diligencia se pondrá de inmediato en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Se regula por ley el establecimiento de controles en vías, lugares y establecimientos públicos para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo que cause grave alarma social, mediante la identificación de las personas, el registro de vehículos y el control superficial de efectos personales, estableciéndose la obligación de dar cuenta del resultado al Ministerio Fiscal.

Se legaliza definitivamente el establecimiento de controles, si bien una interpretación literal del mismo nos lleva a la conclusión de que únicamente podrán realizarse ante la comisión de hechos delictivos que causen grave alarma social.

El Tribunal Constitucional ya se había pronunciado sobre la legitimación de estas actuaciones policiales. Así, mediante auto de 28 de enero de 1991, reconoce el derecho de la Policía a cachear a las personas, aun cuando no existan previos indicios de infracción, enmarcando dicha acción policial en el curso de la actividad preventiva e indagatoria de hechos delictivos. El auto contiene los siguientes razonamientos:

"El derecho a la libertad y como contrapartida a no ser privado de ella sino en los casos y en la forma establecida por la ley, no puede entenderse afectado por las diligencias policiales de cacheo e identificación, pues aun cuando estas diligencias inevitablemente comportan molestias, su realización y consiguiente inmovilización del ciudadano durante el tiempo imprescindible para su práctica, supone para el afectado un sometimiento no ilegítimo desde la perspectiva constitucional a las normas

de policía, sometimiento al que incluso puede verse obligado, sin la previa existencia de indicios de infracción contra su persona, en el curso de la actividad preventiva e indagatoria de hechos delictivos que a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado incumbe, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11 y 12 de la Ley 2/1986, de 13 de marzo.

Esta momentánea paralización de la actividad cotidiana del ciudadano no entraña una privación de la libertad ni atenta contra su derecho de libre circulación, que quedan intactos, tras la práctica de dichas medidas policiales, siempre que éstas se realicen por los funcionarios legalmente autorizados y durante el tiempo mínimo imprescindible para cumplir el fin que persiguen."

Artículo 20

Analizaremos también detenidamente cada uno de los apartados de este polémico artículo, dada la importancia que tiene desde el punto de vista policial.

"1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomienda la presente Ley y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad."

Se faculta a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para requerir la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes cuando fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que les encomienda esta Ley y la Ley Orgánica 2/1986.

Al igual que en el artículo anterior están facultados directamente los agentes para realizar estas diligencias de identificación y comprobación, pero no debemos olvidar que el precepto habla de aquellos casos necesarios en relación con las funciones que en materia de seguridad tienen atribuidas en las normas legales men-

cionadas. Quiere ello decir que no sería legítimo requerir indiscriminadamente la documentación a los ciudadanos, sin motivo alguno que lo justifique.

"2. De no lograrse la identificación por cualquier medio, y cuando resulte necesario a los mismos fines del apartado anterior, los agentes, para impedir la comisión de un delito o falta, o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a dependencias próximas y que cuenten con medios adecuados para realizar las diligencias de identificación, a estos solos efectos y por el tiempo imprescindible."

Se contempla la posibilidad de requerir a quienes no pudieran ser identificados a que acompañen a los agentes a dependencias policiales para verificar las diligencias de identificación, pero por el tiempo imprescindible y sólo para impedir la comisión de una infracción penal o al objeto de sancionar una infracción.

La primera cuestión que se plantea es la siguiente: ¿Qué tipo de documentación será válida para verificar la identidad de las personas?

Si interpretamos la redacción del precepto en un sentido estricto únicamente serían válidos, respecto a los españoles, el Documento Nacional de Identidad, Pasaporte o documento que reglamentariamente se establezca en los términos de los Acuerdos internacionales suscritos por España, a tenor de lo dispuesto en los artículos 9.1 y 10.1 de la presente Ley, y respecto a los extranjeros, la documentación que acredite su identidad (Pasaporte, Título de viaje, o Documento Nacional de Identidad, cédula de identificación o cualquier otro documento que acredite su identidad y que se considere válido para la entrada en territorio español, en virtud de los Convenios Internacionales en los que España sea parte), conforme se deduce del artículo 11 de esta Ley Orgánica.

Con relación a los extranjeros, entiendo que habría que incluir también aquellos documentos de identidad que expiden las Autoridades del Ministerio del Interior: Tarjetas de Residencia, de estudiante, documentos de viaje o identidad de asilados y refugiados y otros de la misma naturaleza.

Pero, ¿qué ocurre cuando se trate de otro tipo de documentación, como puede ser el Permiso de Conducir o documentos de identidad de Funcionarios, militares u otros similares?

Entiendo que en estos casos la cuestión es delicada y habrá que actuar analizando las circunstancias que concurren en cada caso concreto. De todas formas, la Ley habla "de no lograrse la identidad por cualquier medio", por lo que antes de requerir a un ciudadano para que acompañe a los agentes a una dependencia policial a efectos de verificar su identidad, habrá que agotar todos los medios que puedan servir para identificar a la persona o personas requeridas.

Finalmente, el traslado a las dependencias policiales a efectos de identificación sólo podrá llevarse a cabo para impedir la comisión de un delito o para sancionar una infracción. En este sentido, el artículo 12 del Decreto 196, de 6 de febrero, reformado por el Real Decreto 1245/1985, de 17 de julio, prevee que todas las personas obligadas a obtener el DNI lo están también a exhibirlo cuando fueran debidamente requeridas para ello por la autoridad o sus agentes, sin perjuicio de poder demostrar su identidad por cualquier otro medio si no lo llevaran consigo, y el artículo 17 del referido Decreto, modificado parcialmente por el Decreto 2002 de 20 de julio de 1979, sanciona con multa de 1.000 a 10.000 pesetas a quienes no exhibieran el DNI ante quienes tengan el deber de hacerlo.

En la propia Exposición de Motivos de la Ley se aclara que este requerimiento a los ciudadanos para trasladarse a una dependencia policial no debe ser considerado como detención, que sólo tendrá lugar cuando se trate de un sospechoso de haber cometido un delito y no por imposibilidad de identificación.

"3. En las dependencias a que se hace referencia en el apartado anterior se llevará un Libro-Registro en el que se harán constar las diligencias de identificación realizadas en aquéllas así como los motivos y duración de las mismas, y que estará en todo momento a disposición de la autoridad judicial competente y del Ministerio Fiscal. No obstante lo anterior, el Ministerio del Interior remitirá periódicamente extracto de las diligencias de identificación al Ministerio Fiscal."

Como requisito de carácter formal se exige la obligatoriedad de llevar en las dependencias policiales un Libro-Registro, donde se harán constar las diligencias de identificación realizadas y los motivos y duración de las mismas, el cual estará siempre a disposición de la autoridad judicial y del Ministerio Fiscal.

"4. En los casos de resistencia o de negativa infundada a identificarse o a realizar voluntariamente las comprobaciones o prácticas de identificación, se estará a lo dispuesto en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal."

El precepto hace una remisión a los artículos 231.2.º (atentado), cuando se tratare de resistencia grave, 237 (resistencia y desobediencia), en los supuestos de resistencia no grave o desobediencia grave, y 570.2.º (desobediencia leve), todos ellos del Código Penal, que serían de aplicación en atención a las circunstancias que concurrieran en cada caso concreto, así como a los artículos 492.1.º y 495 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de aplicación en aquellos casos en que proceda la detención. También hay que tener en cuenta la falta prevista en el artículo 571 del Código Penal que sanciona con multa a los que ocultaren su verdadero nombre, vecindad, estado o domicilio a la autoridad o funcionario público que se lo preguntare en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 21

Al igual que los dos artículos precedentes, conviene estudiar separadamente cada uno de los cuatro apartados que contiene este precepto, que también ha sido objeto de duras críticas por algunos sectores de la sociedad.

"1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sólo podrán proceder a la entrada y registro en domicilio en los casos permitidos por la Constitución y en los términos que fijen las leyes."

El artículo 18.2 de la Constitución española consagra el derecho a la inviolabilidad del domicilio, añadiendo a continuación los tres supuestos en que se permite la entrada o registro: consentimiento del titular, flagrante delito y resolución judicial.

"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."

Extiende el concepto de delito flagrante al conocimiento fundado por parte de los agentes policiales de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que en materia de narcotráfico castiga el Código Penal.

El tipo legal del delito de tráfico ilegal de drogas se contiene en el artículo 344 del Código Penal, que sanciona como conductas prohibidas el realizar actos de cultivo, elaboración o tráfico, así como el promover, favorecer o facilitar el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o el poseerlas con los fines expresados, pero deja fuera de sanción penal la tenencia para el consumo.

Pero el precepto que comentamos exige el conocimiento fundado de que se está realizando o se acaba de realizar alguna de las conductas mencionadas en el artículo 344 del Código Penal, por lo que no procedería la entrada y registro por simples sospechas o informaciones que no tengan un fundamento razonable.

Además, existe otro requisito y es que sea necesaria la urgente intervención de los agentes para impedir la consumación del delito, la huida del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito, por lo que si no concurre alguna de estas circunstancias habría que solicitar previamente el correspondiente mandamiento a la autoridad judicial competente.

Con respecto a la consumación, hay que señalar que el Tribunal Supremo considera que el tráfico ilegal de drogas es un delito de consumación anticipada, no siendo posible en principio ni la tentativa ni la frustración, aunque en aisladas sentencias se han aceptado formas imperfectas de ejecución, en el caso del comprador-trafficante que no ha accedido a ninguna forma de disponibilidad de la droga (Sents. de 2-6-87 y 6-4-88).

Cuando concurren los requisitos expresados se entiende legítima no sólo la entrada, sino el subsiguiente registro en el domicilio, registro que, al no exigir mandamiento de la autoridad judicial por entender la Ley que en estos casos se trata de un delito flagrante, sería conveniente que se realizara en presencia de dos testigos para una mayor garantía de los funcionarios actuantes.

"3. 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.

En tales supuestos, y para la entrada en edificios ocupados por organismos oficiales o entidades públicas, no será necesario el consentimiento de la autoridad o funcionario que los tuviere a su cargo."

La entrada en domicilio en casos de urgente y extrema necesidad está amparada por la circunstancia eximente número 7 del Código Penal: "lesionar un bien jurídico de otra persona para evitar un mal propio o ajeno, siempre que el mal causado no sea mayor que el que se trata de evitar", pero para una mayor seguridad jurídica de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se autoriza expresamente por Ley Orgánica.

Hay que aclarar que, a diferencia del número anterior, en este precepto se autoriza la entrada en el domicilio, pero en ningún caso el registro.

La derogada Ley de Orden Público facultaba también a las autoridades gubernativas o a sus agentes para entrar en el domicilio de una persona "cuando fuere necesario hacerlo para auxiliar a las personas o evitar daños inminentes en las cosas"

En el párrafo segundo se añade que cuando fuere necesaria la entrada en edificios públicos por las razones de urgencia expresadas, no se exigirá el consentimiento de la autoridad o funcionario que los tenga a su cargo, por lo que los agentes podrán penetrar en los mismos por propia autoridad.

Dado que no se menciona expresamente a la autoridad o sus agentes, hay que entender que en los supuestos indicados, por tratarse además de un estado de necesidad, se legitima la entrada en el domicilio a cualquier persona.

"4. Cuando por las causas previstas en el presente artículo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad entrasen en un domicilio, remitirán sin dilación el acta o atestado que redactaren a la autoridad judicial competente."

Se establece la obligatoriedad de remitir urgentemente el acta o atestado a la autoridad judicial competente.

Artículo 22

Se faculta a las autoridades competentes para la imposición de multas coercitivas para obtener el cumplimiento de las órdenes dictadas, en los términos del artículo 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo, dando previamente un plazo suficiente para cumplir lo dispuesto, transcurrido el cual, se podrá proceder a la imposición de las multas que, en principio, no excederán de 25.000 pesetas.

El artículo 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece:

"1. Cuando así lo autoricen las leyes, y en la proporción y cuantía que éstas determinen, la Administración podrá, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
- b) Actos en que, precediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.
- c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

2. La multa coercitiva será independiente de las que puedan imponerse en concepto de sanción y compatibles con ella."

REGIMEN SANCIONADOR

Sección primera: Infracciones

Se clasifican las infracciones a la seguridad ciudadana en muy graves, graves y leves.

Artículo 23

Enumera las infracciones graves:

- a) La fabricación, reparación, almacenamiento, comercio, adquisición o enajenación, tenencia o utilización de armas prohibidas o explosivos no catalogados; de armas reglamentarias o explosivos catalogados careciendo de la documentación o autorización requeridos o excediéndose de los límites permitidos, cuando tales conductas no sean constitutivas de infracción penal.
- b) La omisión o insuficiencia en la adopción o eficacia de las medidas o precauciones obli-

en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como la tenencia, aunque no estuviera destinada al tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que no constituya infracción penal, así como el abandono en los sitios mencionados de útiles o instrumentos utilizados para su consumo.

En el párrafo segundo se establece la posibilidad de suspender las sanciones por estas infracciones si el responsable se somete a un tratamiento de deshabitación en un centro acreditado, en la forma y por el tiempo que reglamentariamente se determine.

Algunos países de nuestro entorno incriminan penalmente la mera tenencia de droga, habiendo recomendado el Consejo de Europa que en los casos en que la legislación imponga a los usuarios una sanción penal se suspenda su ejecución, sustituyéndola por un tratamiento terapéutico.

Pero el Código Penal español sanciona sólo la tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas con fines de cultivo, elaboración, tráfico o promoción, dejando fuera de sanción penal la posesión para el consumo.

La sociedad española se encontraba muy sensibilizada por el consumo de drogas en lugares públicos, así como por el abandono en los mismos de jeringuillas y otros utensilios utilizados por los toxicómanos, no sólo por la conducta en sí misma, sino además por el peligro que supone para los niños y ciudadanos en general, sobre todo en orden a la posibilidad de transmisión de enfermedades contagiosas.

Esta situación dio lugar, con anterioridad a la promulgación de esta Ley, a que por parte de algunos Ayuntamientos se dictaran bandos sancionando estas conductas.

Así, el Bando dictado por el Alcalde del Ayuntamiento de Madrid en fecha 4 de octubre de 1991 establecía:

"1.º Como medida de protección a la salud y salvaguarda de la convivencia ciudadana, se prohíbe el consumo de drogas en lugares públicos como calles, jardines, paseos, parques, plazas y cualesquiera otros destinados a la convivencia ciudadana y al esparcimiento público. El incumplimiento de esta medida será sancionado con arreglo a lo establecido en la legislación sanitaria aplicable.

2.º Las personas que arrojen o abandonen en vías y lugares públicos jeringuillas o cualquier otro material

utilizado para el consumo de droga, serán sancionadas con multa, en la cuantía prevista por la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente.

3.º Los miembros de la Policía Municipal velarán por el cumplimiento de este Bando."

Con fecha 12 de marzo de 1992, ante la entrada en vigor de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, el Alcalde del Ayuntamiento de Madrid dictó un Decreto dejando sin efecto el Bando de 4 de octubre de 1991.

Este artículo 25 no sólo sanciona como infracción grave a la seguridad ciudadana el consumo en lugares públicos de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, sino también el abandono en los sitios mencionados de los útiles o instrumentos utilizados por los toxicómanos y, como novedad, la tenencia ilícita de estas sustancias, aunque no esté destinada al tráfico.

Peró, ¿qué debemos entender por tenencia ilícita no destinada al tráfico?

España tiene suscritos tres convenios internacionales relativos a estupefacientes y sustancias psicotrópicas:

a) El Convenio Unico de las Naciones Unidas de 30 de marzo de 1961, sobre estupefacientes, que limita el uso de estas sustancias para fines científicos y médicos.

b) El Convenio de Viena sobre sustancias psicotrópicas de 1971, que exige licencia para fabricar, comerciar o distribuir estos productos.

c) El Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 19 de diciembre de 1988, que complementa las medidas previstas en los convenios anteriores, con el fin de enfrentarse a la magnitud y difusión del tráfico ilícito y sus graves consecuencias.

Aparte de estas normas de carácter internacional, que forman parte del ordenamiento interno al haber sido publicados oficialmente en el Boletín Oficial del Estado, conforme establece el artículo 96 de la Constitución, la posesión, uso y consumo de productos estupefacientes se regula en la Ley 17/1967, de 8 de abril. Con respecto a las sustancias y preparados medicinales psicotrópicos, su distribución, prescripción y dispensación se contiene en el Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre.

En las disposiciones mencionadas se exige autorización del Servicio de Control de Estupefacientes y Psicotrópicos, dependiente de

la Dirección General de Farmacia, para la posesión de estas sustancias, así como su dispensación en las oficinas de farmacia mediante prescripción en receta médica.

En consecuencia, habrá que entender como tenencia ilícita la posesión de estos productos sin la preceptiva autorización administrativa o incumpliendo las formalidades establecidas.

Artículo 26

Enumera las infracciones leves:

a) El incumplimiento de la obligación de obtener la documentación personal.

b) La negativa a entregar la documentación personal cuando hubiere sido acordada su retirada o retención.

c) La omisión o la insuficiencia de medidas para garantizar la conservación de las documentaciones de armas o explosivos, así como la falta de denuncia de la pérdida o sustracción de tales documentaciones.

d) La admisión de menores en establecimientos públicos o en locales de espectáculos, cuando esté prohibida, y la venta o servicio de bebidas alcohólicas a los mismos.

e) El exceso en los horarios establecidos para la apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas.

f) Las irregularidades en la cumplimentación de los registros prevenidos en las actividades con trascendencia para la seguridad ciudadana y la omisión de los datos o comunicaciones obligatorios dentro de los plazos establecidos.

g) La exhibición de objetos peligrosos para la integridad física de las personas con la finalidad de causar intimidación.

h) Desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus agentes, dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, cuando ello no constituya infracción penal.

i) Alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos.

j) Todas aquellas que, no estando calificadas como graves o muy graves, constituyan incumplimiento de las obligaciones o vulneración de las prohibiciones establecidas en la presente Ley o en Leyes especiales relativas a la seguridad ciudadana, en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas.

Artículo 27

Establece que las infracciones leves prescriben a los tres meses, las graves al año y las muy graves a los dos años.

Sección segunda: Sanciones

Artículo 28

Enumera las sanciones que pueden imponerse por la comisión de las infracciones previstas en los artículos anteriores:

a) Multa de 5.000.001 pesetas a 100.000.000 de pesetas para infracciones muy graves. De 50.001 pesetas a 5.000.000 de pesetas para infracciones graves. De hasta 50.000 pesetas para infracciones leves.

b) Retirada de las armas y de las licencias o permisos correspondientes.

c) Incautación de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de las infracciones, y, en especial, de las armas, de los explosivos, de las embarcaciones de alta velocidad o de las drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Así pues, las drogas, estupefacientes y psicotrópicos deberán siempre incautarse, aunque se trate de tenencia para el consumo, al amparo de lo establecido en esta Ley.

d) Suspensión temporal de las licencias o autorizaciones o permisos desde seis meses y un día a dos años para infracciones muy graves, y hasta seis meses para las infracciones graves en el ámbito de las materias reguladas en el Capítulo II de esta Ley, es decir en las medidas relativas a acción preventiva y vigilancia.

e) Clausura de las fábricas, locales o establecimientos, desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses por infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el Capítulo II de esta Ley.

Se señala también que en casos graves de reincidencia, la suspensión y clausura a que se refieren los dos apartados anteriores podrán ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.

Con especial referencia a las infracciones previstas en el artículo 25 (consumo de estupefacientes en lugares públicos, tenencia ilícita de estas sustancias y abandono de los útiles o instrumentos utilizados para el consumo), se establece que podrán ser sancionadas además

con la suspensión de conducir vehículos de motor hasta tres meses y con la retirada del permiso o licencia de armas, reiterando nuevamente la obligación de intervenir en todo caso las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Con respecto a los extranjeros, se contempla la posibilidad de sustituir las infracciones graves o muy graves que correspondan por la expulsión del territorio nacional, de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Según el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, los extranjeros podrán ser expulsados de España por resolución del Director de la Seguridad del Estado cuando incurran en alguno de los siguientes supuestos:

a) Encontrarse ilegalmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia o, en su caso, el permiso de residencia, cuando fueran exigibles.

b) No haber obtenido permiso de trabajo y encontrarse trabajando, aunque cuente con permiso de residencia válido.

c) Estar implicados en actividades contrarias al orden público o a la seguridad interior o exterior del Estado o realizar cualquier tipo de actividades contrarias a los intereses españoles o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países.

d) Haber sido condenados, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que sus antecedentes penales hubieran sido cancelados.

e) Incurrir en demora u ocultación dolosa o falsedad grave en la obligación de poner en conocimiento del Ministerio del Interior las circunstancias relativas a su situación, de acuerdo con el artículo 14 (cambios de nacionalidad, de domicilio, de trabajo, etc., de los extranjeros residentes).

f) Carecer de medios lícitos de vida, ejercer la mendicidad o desarrollar actividades ilegales.

En los supuestos de los apartados a), c) y f) podrá procederse a la detención del extranjero e interesando del Juez de Instrucción en el plazo de setenta y dos horas su internamiento en un centro que no tenga carácter penitenciario, mientras se sustancia el expediente de expulsión, sin que el internamiento pueda exceder de cuarenta días.

También podrán adoptarse como medidas cautelares:

a) La de presentación periódica ante las autoridades competentes.

b) De residencia obligatoria en determinado lugar.

Por último, el artículo 25 que comentamos dispone, que las sanciones por infracciones leves prescribirán al año, por infracciones graves a los dos años y por las muy graves a los cuatro años.

Artículo 29

Señala las autoridades competentes para imponer las sanciones enumeradas en el artículo anterior:

a) El consejo de Ministros para imponer cualquiera de las sanciones por infracciones muy graves, graves y leves.

b) El Ministro del Interior para imponer multas de hasta 50.000.000 de pesetas, y cualesquiera de las restantes sanciones por infracciones muy graves, graves o leves.

c) Los titulares de los órganos a que se refiere el artículo 2.b) de esta Ley (órganos superiores y directivos del Ministerio del Interior a los que se les atribuya competencias en materia de seguridad) para imponer multas de hasta 10.000.000 de pesetas y cualquiera de las restantes sanciones previstas, por infracciones muy graves, graves o leves.

d) Los Gobernadores Civiles y los Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla, para imponer multas de hasta 1.000.000 de pesetas, las sanciones previstas en los apartados b) y c) del artículo anterior y la suspensión temporal de las licencias o autorizaciones de hasta seis meses de duración, por infracciones graves o leves.

e) Los Delegados del Gobierno en ámbitos territoriales menores que la provincia, para imponer multas de hasta 100.000 pesetas, y las sanciones previstas en los apartados b) y c) del artículo anterior, por infracciones graves o leves.

Se establece a continuación que por infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y por las infracciones leves tipificadas en los apartados g), h), i) y j) del artículo 26, los Alcaldes serán competentes, previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, para imponer las sanciones de suspensión de las autorizaciones o permisos que hubieran concedido los municipios y de multa en las cuantías máximas siguientes:

- Municipios de más de 500.000 habitantes, de hasta 1.000.000 de pesetas.
- Municipios de 50.000 a 500.000 habitantes, de hasta 100.000 pesetas.
- Municipios de 20.000 a 50.000 habitantes, de hasta 50.000 pesetas.
- Municipios de menos de 20.000 habitantes, de hasta 25.000 pesetas.

Quando no concurran las circunstancias previstas los Alcaldes pondrán los hechos en conocimiento de las autoridades competentes o, previa la sustanciación del oportuno expediente, propondrán la imposición de las sanciones que correspondan.

Artículo 30

Establece que las respectivas normas reglamentarias podrán determinar, dentro de los límites establecidos por la presente Ley, la cuantía de las multas y la duración de las sanciones temporales, teniendo en cuenta la gravedad de las mismas, la cuantía del perjuicio causado y su posible trascendencia para la prevención, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana.

Idénticos criterios tendrán en cuenta las autoridades sancionadoras, atendiendo además al grado de culpabilidad, reincidencia y capacidad económica del infractor, para concretar las sanciones que proceda imponer y, en su caso, para graduar la cuantía de las multas y la duración de las sanciones temporales.

Sección tercera: Procedimiento

Artículo 31

Establece que para la imposición de las sanciones previstas en la Ley es preceptivo incoar el correspondiente procedimiento, que se sustanciará conforme a los principios de audiencia del interesado, economía, celeridad y sumariedad, y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Señala también como autoridades competentes para ordenar la instrucción de los expedientes sancionadores las relacionadas en el artículo 2 de la Ley, dentro de sus respectivos ámbitos territoriales.

Artículo 32

Conforme al principio "nom bis idem", dispone que no podrán imponerse sanciones penales y administrativas por los mismos hechos.

Añade que cuando las conductas a que se refiere la presente Ley pudieran revestir caracteres de infracción penal, se remitirán los antecedentes necesarios al Ministerio Fiscal, lo cual no impedirá la tramitación de expedientes sancionadores por los mismos hechos. No obstante, la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando sea firme la resolución recaída en el ámbito penal, quedando hasta entonces interrumpido el plazo de prescripción.

Finalmente, se establece que las medidas cautelares adoptadas por las autoridades sancionadoras antes de la intervención judicial podrán mantenerse en vigor mientras no se pronuncie al respecto la autoridad judicial.

Artículo 33

Señala la obligación del Ministerio Fiscal, cuando se acordase el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones en el proceso penal, de remitir a la autoridad sancionadora copia de la resolución y de los particulares que estime necesarios en el supuesto de que los hechos pudieran ser objeto de sanción administrativa conforme a lo previsto en esta Ley.

Artículo 34

Establece que en los supuestos a que se refieren los dos artículos anteriores, la autoridad sancionadora quedará vinculada por los hechos declarados probados en la vía judicial.

Artículo 35

Contempla la posibilidad de nombrar instructor y secretario para la instrucción del procedimiento sancionador, conforme a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo, o bien encomendar la incoación del mismo a la unidad administrativa correspondiente.

Artículo 36

Se refiere a la facultad de adoptar medidas cautelares, una vez iniciado el expediente, proporcionadas a la naturaleza y gravedad de la infracción, señalando como tales especialmente:

- a) El depósito en lugar seguro de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de las infracciones y, en particular, de las armas, explosivos, embarcaciones de alta velocidad, o drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.
- b) La adopción de medidas provisionales de seguridad de las personas, los bienes, los

establecimientos o las instalaciones que se encuentren en situación de peligro, a cargo de sus titulares.

c) La suspensión o clausura preventiva de fábricas, locales o establecimientos.

d) La suspensión parcial o total de las actividades de los establecimientos que sean notoriamente vulnerables y no tengan en funcionamiento las medidas de seguridad obligatorias.

e) La retirada preventiva de autorizaciones, permisos, licencias y otros documentos expedidos por las autoridades administrativas, en el marco de lo dispuesto en la presente Ley.

La duración de estas medidas cautelares no podrá exceder de la mitad del plazo previsto en esta Ley para la sanción que pudiera corresponder a la infracción cometida.

Finalmente, se faculta directamente a los agentes de la autoridad para ordenar las medidas previstas en el apartado a), cuando exista riesgo de desaparición de las armas o explosivos o peligro inminente para las personas o bienes, si bien la autoridad competente deberá ratificar o revocar las medidas adoptadas en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas.

Artículo 37

Establece que las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieren presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los inculcados, constituirá base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario.

Esta presunción de veracidad de los agentes de la autoridad, que invierte la carga de la prueba, se contiene también en otras disposiciones.

Así, el artículo 62 del Real Decreto 939/1986, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Inspección de los Tributos, establece que las actas y diligencias formalizadas con arreglo a las leyes hacen prueba, salvo que se acredite lo contrario, de los hechos que motivan su formalización y resulten de su constancia personal para los actuarios.

Por otra parte, el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y seguridad vial, señala que las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquellos

de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado.

En cualquier caso, el ciudadano tiene la posibilidad de interponer el correspondiente recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pues como se establece en el artículo 106 de la Constitución 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.

Artículo 38

Establece que las sanciones impuestas en las materias objeto de esta Ley serán ejecutivas desde que la resolución adquiera firmeza en la vía administrativa, es decir, con independencia de que se interponga recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Señala asimismo que cuando la sanción sea de naturaleza pecuniaria y no se halle legal o reglamentariamente previsto plazo para satisfacerla, la autoridad que la impuso lo señalará, sin que pueda ser inferior a quince ni superior a treinta días hábiles.

Artículo 39

Contempla la posibilidad de que la resolución firme en vía administrativa de los expedientes sancionadores por faltas graves y muy graves pueda ser hecha pública, en virtud de acuerdo de las autoridades competentes.

DISPOSICION ADICIONAL

Considera autoridades a los efectos de esta Ley, las correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las cuales podrán imponer las sanciones y demás medidas determinadas en la presente Ley en las materias sobre las que tengan competencia.

DISPOSICION DEROGATORIA

Deroga la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, y su normativa complementaria, así como el apartado 5 del artículo 7 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, en el que se establecía que la interposición del recurso contencioso-

administrativo suspendía la resolución administrativa cuando se tratara de sanciones pecuniarias reguladas por la Ley de Orden Público, precepto que es precisamente contrario a lo dispuesto en el artículo 38.1 de la presente Ley, al señalar que las sanciones impuestas al amparo de la misma son ejecutivas en cuanto la resolución sea firme en vía administrativa.

Se deroga también el Real Decreto 3/1979, de 26 de enero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y cuantas disposiciones, de igual o inferior rango, se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA

Señala que las disposiciones de esta Ley y las que en ejecución de la misma apruebe el Gobierno, determinadas por razones de seguridad pública, se entenderán dictadas al amparo del artículo 149.1.29 de la Constitución.

Este artículo establece que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica (se refiere a la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

SEGUNDA

Se respetan las competencias que en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas tengan atribuidas las Comunidades Autónomas, señalando que las disposiciones sobre

estas actividades recogidas en la presente Ley serán de aplicación en defecto de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

TERCERA

Establece que la presente Ley tendrá carácter de Ley Orgánica excepto en los artículos 2, 3, 4, 5.1, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 22, 23, en todos los apartados del párrafo 1, excepto el c), 25, 26, 27, 28.1 y 3, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, disposición derogatoria y disposiciones finales primera, segunda, cuarta y quinta, los cuales tendrán carácter ordinario.

En definitiva, al igual que la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se trata de una Ley mixta, que tiene el carácter de Ley Orgánica en algunos preceptos, en tanto que en los restantes tiene la consideración de Ley ordinaria.

CUARTA

Dispone que el Gobierno dictará las normas reglamentarias necesarias para determinar las medidas de seguridad y control que pueden ser impuestas a entidades y establecimientos, medidas que, como se ha dicho, vienen actualmente establecidas en el Real Decreto 1338/1984, sobre medidas de seguridad en establecimientos públicos y privados.

QUINTA

Autoriza al Gobierno para actualizar las cuantías de las sanciones pecuniarias previstas en la Ley, teniendo en cuenta las variaciones del índice de precios al consumo.