

LA NUEVA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: UNA VISIÓN PRACTICA



FERMÍN OTAMENDI ZOZAYA

MAGISTRADO

A.M.A.L.

FERMÍN OTAMENDI ZOZAYA
-MAGISTRADO-

**LA NUEVA LEY ORGÁNICA 4/2015
DE PROTECCIÓN DE LA
SEGURIDAD CIUDADANA**

- UNA VISIÓN PRÁCTICA -

INDICE

INTRODUCCIÓN	8
ESTRUCTURA	14
CAPÍTULO I	23
Disposiciones generales	23
Artículo 1. Objeto.	23
Artículo 2. Ámbito de aplicación.	26
Artículo 3. Fines.	27
Artículo 4. Principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana.	28
Artículo 5. Autoridades y órganos competentes.	30
Artículo 6. Cooperación interadministrativa.	31
Artículo 7.1 Deber de colaboración.	32
Artículo 7.2 Deber de colaboración	34
Artículo 7.3 Deber de colaboración.	35
Artículo 7.4 Deber de colaboración.	36
CAPÍTULO II	36
Documentación e identificación personal	36
Artículo 8. Acreditación de la identidad de los ciudadanos españoles.	37
Artículo 9. Obligaciones y derechos del titular del Documento Nacional de Identidad.	38
Artículo 10. Competencias sobre el Documento Nacional de Identidad.	40
Artículo 11. Pasaporte de ciudadanos españoles.	40
Artículo 12. Competencias sobre el pasaporte.	42
Artículo 13. Acreditación de la identidad de ciudadanos extranjeros.	43
CAPÍTULO III	45
Actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana	45
Sección 1.ª Potestades generales de policía de seguridad	45
Artículo 14. Órdenes y prohibiciones.	46
Artículo 15. Entrada y registro en domicilio y edificios de organismos oficiales.	46
Artículo 16 Identificación de personas.	56
Artículo 17. Restricción del tránsito y controles en las vías públicas.	64
Artículo 18. Comprobaciones y registros en lugares públicos.	73

Artículo 19. Disposiciones comunes a las diligencias de identificación, registro y comprobación.	74
Artículo 20. Registros corporales externos.	75
Artículo 21. Medidas de seguridad extraordinarias.	79
Artículo 22. Uso de videocámaras.	80
<i>Sección 2.ª Mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones</i>	81
Artículo 23. Reuniones y manifestaciones.	82
Artículo 24. Colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.	84
CAPÍTULO IV	84
Potestades especiales de policía administrativa de seguridad	84
Artículo 25. Obligaciones de registro documental.	85
Artículo 26. Establecimientos e instalaciones obligados a adoptar medidas de seguridad. ...	86
Artículo 27. Espectáculos y actividades recreativas.	87
Artículo 28. Control administrativo sobre armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos.	87
Artículo 29. Medidas de control.	88
CAPÍTULO V	89
Régimen sancionador.	89
Sección 1.ª	90
Sujetos responsables, órganos competentes y reglas generales sobre las infracciones y la aplicación de las sanciones	90
Artículo 30. Sujetos responsables.	90
Artículo 31. Normas concursales.	93
Artículo 32. Órganos competentes.	94
Artículo 33. Graduación de las sanciones.	95
Sección 2.ª Infracciones y sanciones	98
Artículo 34. Clasificación de las infracciones.	98
INFRACCIONES MUY GRAVES	99
Artículo 35.1 Infracciones muy graves.	99
Artículo 35.2 Infracciones muy graves.	101
Artículo 35.3 Infracciones muy graves.	102
Artículo 35.4 Infracciones muy graves.	103
INFRACCIONES GRAVES	103

Artículo 36. Infracciones graves.	104
Artículo 36.2 Infracciones graves.	105
Artículo 36.3 Infracciones graves.	106
Artículo 36.4 Infracciones graves.	107
Artículo 36.5 Infracciones graves.	108
Artículo 36.6 Infracciones graves.	109
Artículo 36.7 Infracciones graves.	110
Artículo 36.8 Infracciones graves.	110
Artículo 36.9 Infracciones graves.	111
Artículo 36.10 Infracciones graves.	111
Artículo 36.11 Infracciones graves.	112
Artículo 36.12 Infracciones graves.	113
Artículo 36.13 Infracciones graves.	114
Artículo 36.14 Infracciones graves.	114
Artículo 36.15 Infracciones graves.	115
Artículo 36.16 Infracciones graves.	116
Artículo 36.17 Infracciones graves.	117
Artículo 36.18 Infracciones graves.	118
Artículo 36.19 Infracciones graves.	118
Artículo 36.20 Infracciones graves.	119
Artículo 36.21 Infracciones graves.	119
Artículo 36.22 Infracciones graves.	120
Artículo 36.23 Infracciones graves.	120
INFRACCIONES LEVES.	122
Artículo 37.1 Infracciones leves.	122
Artículo 37.2 Infracciones leves.	127
Artículo 37.3 Infracciones leves.	128
Artículo 37.4 Infracciones leves.	128
Artículo 37.5 Infracciones leves.	129
Artículo 37.6 Infracciones leves.	130
Artículo 37.7 Infracciones leves.	130
Artículo 37.8 Infracciones leves.	132
Artículo 37.9 Infracciones leves.	132

Artículo 37.10 Infracciones leves.	133
Artículo 37.11 Infracciones leves.	134
Artículo 37.12 Infracciones leves.	134
Artículo 37.13 Infracciones leves.	135
Artículo 37.14 Infracciones leves.	135
Artículo 37.15 Infracciones leves.	136
Artículo 37.16 Infracciones leves.	136
Artículo 37.17 Infracciones leves.	137
Artículo 38. Prescripción de las infracciones.....	138
Artículo 39. Sanciones.....	139
Artículo 40. Prescripción de las sanciones.	141
Artículo 41. Habilitación reglamentaria.	141
Artículo 42. Reparación del daño e indemnización.....	142
Artículo 43. Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana.	143
Sección 3.ª Procedimiento sancionador	144
Artículo 44. Régimen jurídico.....	144
Artículo 45. Carácter subsidiario del procedimiento administrativo sancionador respecto del penal.....	144
Artículo 46. Acceso a los datos de otras administraciones públicas.....	146
Artículo 47. Medidas provisionales anteriores al procedimiento.....	146
Artículo 48. Actuaciones previas.	148
Artículo 49. Medidas de carácter provisional.	149
Artículo 50. Caducidad del procedimiento.....	151
Artículo 51. Efectos de la resolución.....	152
Artículo 52. Valor probatorio de las declaraciones de los agentes de la autoridad.	152
Artículo 53. Ejecución de la sanción.....	153
Artículo 54. Procedimiento abreviado.	154
DISPOSICIONES ADICIONALES	155
DISPOSICIÓN TRANSITORIA.....	156
DISPOSICIÓN DEROGATORIA.....	156
DISPOSICIONES FINALES.....	157
ABREVIATURAS.....	158

LA NUEVA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: UNA VISIÓN PRÁCTICA

INTRODUCCIÓN

La seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho.

Libertad y seguridad constituyen un binomio clave para el buen funcionamiento de una sociedad democrática avanzada, siendo la seguridad un instrumento al servicio de la garantía de derechos y libertades y no un fin en sí mismo. El artículo 17 de la Constitución dispone que *“Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad”* y la mención de ambos derechos en el mismo precepto constitucional pone de manifiesto la íntima conexión que ambos bienes jurídicos tienen en un estado moderno, pues sin seguridad no pueden ejercerse con plenitud los derechos fundamentales y libertades públicas y estos, a su vez, son el marco en el que ha de desarrollarse la vida de los ciudadanos, para lo cual es necesaria la seguridad.

No obstante, es claro que la libertad no puede situarse en una posición idéntica, en la escala de valores que instauró nuestra Constitución, a la de la seguridad. La libertad, junto con la Justicia, la Igualdad y el Pluralismo Político constituyen los “valores superiores del ordenamiento jurídico”, tal como predica el artículo 1 de nuestra norma fundamental, y ello se evidencia en la gran atención que la Constitución dedica a la libertad, como presupuesto del ejercicio de los restantes derechos y como fundamento del estado social y democrático de derecho en que se convirtió España tras la promulgación de la Constitución, frente al concepto de seguridad, que en el sentido que aquí interesa únicamente se menciona en tres preceptos constitucionales (en el Preámbulo, artículos 17, 104 y 149.1.29º).

La Constitución Española de 1978 utiliza tanto el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1) y como el de seguridad pública (artículo 149.1.29.ª). La doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, mayoritariamente, que estos dos conceptos son sinónimos, entendiendo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana.

Para garantizar la seguridad ciudadana, que es una de las prioridades de la acción de los poderes públicos, el modelo de Estado de Derecho instaurado por la Constitución dispone de tres mecanismos: un ordenamiento jurídico adecuado para dar respuesta a los diversos fenómenos ilícitos, un Poder Judicial que asegure su aplicación, y unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad eficaces en la prevención y persecución de las infracciones.

Ha sido la necesidad de modernizar y hacer más eficaz la tercera de dichas herramientas de las que dispone el Estado de Derecho para garantizar la seguridad ciudadana la que ha provocado la redacción de una nueva Ley de Seguridad Ciudadana que sustituya a la anterior, la LO 1/92. Según se indica en la Exposición de Motivos de la nueva ley, la opción por hacer un nuevo texto legal y no limitarse a reformar el anterior deriva del hecho de que el transcurso del tiempo ha permitido constatar las virtudes y carencias de la ley derogada, lo que, unido a los cambios sociales operados en nuestro país, las nuevas formas de poner en riesgo la seguridad y la tranquilidad ciudadanas, los nuevos contenidos que las demandas sociales incluyen en este concepto, la imperiosa necesidad de actualización del régimen sancionador o la conveniencia de incorporar la jurisprudencia constitucional en esta materia han provocado este cambio legislativo.

No obstante ello, no puede dejar de mencionarse que una de las razones principales que movió la iniciativa del Gobierno fue la despenalización de las faltas mediante la LO 1/2015, de 30 de marzo, que suprime el Libro III del Código Penal, donde se recogían las infracciones penales de carácter leve, de forma que una pequeña parte de dichos comportamientos anteriormente sancionados por la vía penal han quedado despenalizados, otra parte se han convertido en una nueva categoría delictiva, la de los delitos leves, y una tercera, muy importante, se ha tipificado como infracción administrativa en la nueva LOPSC. De hecho, el trámite parlamentario de ambas normas ha discurrido en paralelo, y ambas entran en vigor el mismo día: 1 de julio de 2015, lo que se hace necesario para evitar espacios de impunidad. No obstante ello, dicha impunidad va, en cualquier caso, a producirse respecto de aquellos comportamientos que, habiendo dejado de ser constitutivos de infracción penal, se hayan convertido en infracciones administrativas y ello porque, en virtud del principio de retroactividad de las disposiciones penales más favorables que se contienen en todas las leyes de reforma del Código Penal, las faltas no enjuiciadas o, incluso, las ya sentenciadas, pero cuya pena no haya sido ejecutada a 1 de julio de 2015 habrá de ser archivadas sin castigo, mientras que, en virtud del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos que consagra el artículo 9.3 de la Constitución, las nuevas infracciones administrativas que recoge la nueva LOPSC no podrá ser aplicadas a aquellos hechos porque, cuando fueron cometidos, no eran aun constitutivos de infracción administrativa.

La tipificación de las faltas como infracciones administrativas conlleva importantes consecuencias, sobre todo en materia de garantías del justiciable: a) La sanción no se impone por un órgano judicial, sino por la Administración, a

quien corresponderá la valoración del comportamiento, sin perjuicio de la posibilidad de revisión ante órganos jurisdiccionales. b) Para la revisión judicial de la sanción administrativa será necesario el pago de tasas judiciales, que no existen en el procedimiento penal. c) En el procedimiento sancionatorio administrativo las declaraciones de los agentes que formulen denuncia gozan de valor probatorio de los hechos denunciados (artículo 52) mientras que en el procedimiento penal tienen el valor de simples declaraciones testificales (artículo 717 LECrim). Cuando tratemos del artículo 52 se hablará con más detalle de esta cuestión.

ooo000ooo

La ley parte de un concepto material de seguridad ciudadana entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos, que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad protectora del bien jurídico así definido.

El texto legal es fruto de la reflexión de la Secretaría de Estado de Seguridad, las Direcciones Generales de la Policía y la Guardia Civil y la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, organismos que han participado en la redacción del articulado original, no obstante lo cual ha de indicarse que dicho articulado sufrió importantes reformas como consecuencia de los informes emitidos por el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado y la Fiscalía General del Estado, así como consecuencia del trámite parlamentario.

Se ha tenido, igualmente, en cuenta el derecho comparado, singularmente el Código de la Seguridad Interior francés, las leyes sobre la Policía Federal y sobre Infracciones Administrativas alemanas y la Ley del Delito y la Seguridad del Reino Unido.

Evidentemente, en el texto definitivo de la norma ha tenido una especial relevancia la jurisprudencia constitucional sobre las materias que se tratan en la ley, singularmente aquellas que tienen especial incidencia en los derechos fundamentales de reunión, a la integridad física y moral y a la libertad.

ooo000ooo

Tal y como se indica en la exposición de motivos, la norma encuentra su fundamento en la competencia exclusiva del Estado en materia de: "Seguridad pública, 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" que atribuye al Estado

el artículo 149.1.29ª de la Constitución. Los artículos 28 y 29 lo hacen en la competencia atribuida en el artículo 149.1.26ª de la Constitución que se refieren al "Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos." Se ha tenido en cuenta, por otra parte, que varias de las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de protección de personas y bienes y mantenimiento de la seguridad ciudadana y que las Entidades Locales ejercen competencias en materia de espectáculos públicos.

En el marco de dicho artículo 149.1.29.ª de la Constitución, la Ley tiene por objeto la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana, e incluye un conjunto plural y diversificado de actuaciones, de distinta naturaleza y contenido. No obstante, lo más llamativo de la nueva ley es, por un lado, que intensifica la acción preventiva, no solo del delito, sino también de las infracciones administrativas, y por otro, que incrementa notablemente las infracciones contra la seguridad ciudadana.

Según se resalta en la exposición de motivos, el objeto de la nueva LOPSC es la regulación de las actuaciones que, en materia de seguridad ciudadana, corresponden a las organizaciones instrumentales destinadas a este fin, en especial, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a las que el artículo 104 de la Constitución encomienda proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Junto a esas actividades policiales en sentido estricto, la Ley regula aspectos y funciones atribuidos a otros órganos y autoridades administrativas, como la documentación e identificación de las personas, el control administrativo de armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos o la previsión de la necesidad de adoptar medidas de seguridad en determinados establecimientos, con el correlato de un extenso régimen sancionador, que se dice es imprescindible para garantizar el cumplimiento de los fines de la Ley.

ooo000ooo

Todas las previsiones legales de la nueva norma parten de la base de que cualquier incidencia o limitación en el ejercicio de las libertades ciudadanas por razones de seguridad deben ampararse en dos principios esenciales:

- El **principio de legalidad**, pues tiene dicho reiteradamente el Tribunal Constitucional que no es posible afectar ese y los demás derechos fundamentales mediante normas reglamentarias. En este sentido se pronuncia la STC Sala 2a, S 26-2-2004, nº 25/2004, BOE 74/2004, de 26 de marzo de 2004, rec. 5743/2001, que indica: "De acuerdo con la consolidada doctrina de este Tribunal, recogida en las recientes SSTC 50/2003, de 17 de marzo (FJ 4), 52/2003, de 17 de marzo (FJ 7), y 161/2003, de 15 de septiembre (FJ 2), el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE incorpora la regla "nullum crimen nulla poena sine lege", extendiéndola incluso al Ordenamiento sancionador administrativo, que comprende una doble garantía. La primera, de orden material y de alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito

estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda es de carácter formal, y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término "legislación vigente" contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4; y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3).

A este respecto es preciso reiterar que en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en determinadas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2) En todo caso, el art. 25.1 CE exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9, y 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3). De ahí que la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (STC 177/1992, de 2 de noviembre, FJ 2), lo que significa que la reserva de Ley no excluye en este ámbito la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, de forma que, a partir de la Constitución, no es posible tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley (por todas, STC 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3).

En este punto, al tratarse de la imposición de una sanción en virtud de una ordenanza municipal, es necesario traer a colación la doctrina sentada en la STC 132/2001, de 8 de junio. En el fundamento jurídico 6 de dicha Sentencia reconocimos una cierta flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de ley del art. 25.1 CE en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo, señalando que la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Sin embargo, también se dijo que tal flexibilidad no sirve para excluir de forma tajante la exigencia de ley, "porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios -conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL - no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de

interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador".

En relación con el art. 25.1 CE se extrajeron en la citada Sentencia y fundamento jurídico dos exigencias: por un lado, y en cuanto a la tipificación de infracciones, afirmamos que corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones, sin que ello implique la definición de tipos, ni siquiera genéricos, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. Por otro, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.

- el **principio de proporcionalidad**, que tiene una triple dimensión: un juicio de idoneidad de la limitación (para la consecución del objetivo propuesto), un juicio de necesidad de la misma (entendido como inexistencia de otra medida menos intensa para la consecución del mismo fin) y un juicio de proporcionalidad en sentido estricto de dicha limitación (por derivarse de ella un beneficio para el interés público que justifica un cierto sacrificio del ejercicio del derecho).

Así como el primer principio, el de legalidad, está más dirigido hacia los legisladores, el de proporcionalidad deberá ser valorado y respetado por los aplicadores de la norma, lo cual alcanza no solo a los órganos encargados de la tramitación de los expedientes sancionadores sino también a las autoridades y agentes de la autoridad que deban, en aplicación de la ley, adoptar medidas restrictivas de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Ello se explicita en la propia ley, cuyo artículo 4 dispone que *"el ejercicio de las potestades y facultades reconocidas por esta Ley a las administraciones públicas y, específicamente, a las autoridades y demás órganos competentes en materia de seguridad ciudadana y a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 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"*.

ooo000ooo

Sigue diciendo el legislador en la Exposición de Motivos que el objetivo de la ley es intentar hacer compatibles los derechos y libertades de los ciudadanos con la injerencia estrictamente indispensable en los mismos para garantizar su seguridad, sin la cual su disfrute no sería ni real ni efectivo. Como veremos conforme se vayan estudiando las diferentes disposiciones, la compatibilización

de estos objetivos hará, en la práctica, que resulten sumamente difícil determinar si un comportamiento está sancionado por la norma y, en consecuencia, prohibido, o, por el contrario, dicha actuación, en cuanto realizada conforme a un ejercicio legítimo de un derecho fundamental, singularmente los derechos de reunión y las libertades de expresión e información, está permitida y, por lo tanto, no puede ser sancionada ni impedida por los poderes públicos. Será caso por caso cuando, por la vía de los correspondientes recursos, los órganos jurisdiccionales y, en última instancia, el máximo intérprete de la Constitución y último garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el Tribunal Constitucional, determinen qué comportamientos son lícitos y cuáles no, lo que, por otro lado, no es la situación deseable, pues las normas, sobre todo las sancionadoras, deben ser claras y de aplicación sencilla y no generar inseguridad jurídica, proscrita por el artículo 9 de la Constitución.

ooo000ooo

ESTRUCTURA

La ley está compuesta de un preámbulo; cinco capítulos divididos en secciones, con un total de cincuenta y cuatro artículos; siete disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y cinco finales.

PREÁMBULO

CAPÍTULO I. Disposiciones generales

- Artículo 1. Objeto.
- Artículo 2. Ámbito de aplicación.
- Artículo 3. Fines.
- Artículo 4. Principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana.
- Artículo 5. Autoridades y órganos competentes.
- Artículo 6. Cooperación interadministrativa.
- Artículo 7. Deber de colaboración.

CAPÍTULO II. Documentación e identificación personal

- Artículo 8. Acreditación de la identidad de los ciudadanos españoles.
- Artículo 9. Obligaciones y derechos del titular del Documento Nacional de Identidad.
- Artículo 10. Competencias sobre el Documento Nacional de Identidad.
- Artículo 11. Pasaporte de ciudadanos españoles.
- Artículo 12. Competencias sobre el pasaporte.
- Artículo 13. Acreditación de la identidad de ciudadanos extranjeros.

CAPÍTULO III. Actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana

Sección 1.ª Potestades generales de policía de seguridad

- Artículo 14. Órdenes y prohibiciones.
- Artículo 15. Entrada y registro en domicilio y edificios de organismos oficiales.
- Artículo 16. Identificación de personas.
- Artículo 17. Restricción del tránsito y controles en las vías públicas.
- Artículo 18. Comprobaciones y registros en lugares públicos.
- Artículo 19. Disposiciones comunes a las diligencias de identificación, registro y comprobación.
- Artículo 20. Registros corporales externos.
- Artículo 21. Medidas de seguridad extraordinarias.
- Artículo 22. Uso de videocámaras.

Sección 2.ª Mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones

- Artículo 23. Reuniones y manifestaciones.
- Artículo 24. Colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

CAPÍTULO IV. Potestades especiales de policía administrativa de seguridad

- Artículo 25. Obligaciones de registro documental.

- Artículo 26. Establecimientos e instalaciones obligados a adoptar medidas de seguridad.
- Artículo 27. Espectáculos y actividades recreativas.
- Artículo 28. Control administrativo sobre armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos.
- Artículo 29. Medidas de control.

CAPÍTULO V. Régimen sancionador

Sección 1.^a Sujetos responsables, órganos competentes y reglas generales sobre las infracciones y la aplicación de las sanciones

- Artículo 30. Sujetos responsables.
- Artículo 31. Normas concursales.
- Artículo 32. Órganos competentes.
- Artículo 33. Graduación de las sanciones.

Sección 2.^a Infracciones y sanciones

- Artículo 34. Clasificación de las infracciones.
- Artículo 35. Infracciones muy graves.
- Artículo 36. Infracciones graves.
- Artículo 37. Infracciones leves.
- Artículo 38. Prescripción de las infracciones.
- Artículo 39. Sanciones.
- Artículo 40. Prescripción de las sanciones.
- Artículo 41. Habilitación reglamentaria.
- Artículo 42. Reparación del daño e indemnización.
- Artículo 43. Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana.

Sección 3.^a Procedimiento sancionador

- Artículo 44. Régimen jurídico.

- Artículo 45. Carácter subsidiario del procedimiento administrativo sancionador respecto del penal.
- Artículo 46. Acceso a los datos de otras administraciones públicas.
- Artículo 47. Medidas provisionales anteriores al procedimiento.
- Artículo 48. Actuaciones previas.
- Artículo 49. Medidas de carácter provisional.
- Artículo 50. Caducidad del procedimiento.
- Artículo 51. Efectos de la resolución.
- Artículo 52. Valor probatorio de las declaraciones de los agentes de la autoridad.
- Artículo 53. Ejecución de la sanción.
- Artículo 54. Procedimiento abreviado.

Disposiciones adicionales

- Disposición adicional primera. Régimen de control de precursores de drogas y explosivos.
- Disposición adicional segunda. Régimen de protección de las infraestructuras críticas.
- Disposición adicional tercera. Comparecencia obligatoria en los procedimientos para la obtención del Documento Nacional de Identidad y el pasaporte.
- Disposición adicional cuarta. Comunicaciones del Registro Civil.
- Disposición adicional quinta. Suspensión de sanciones pecuniarias impuestas por infracciones en materia de consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas cometidas por menores de edad.
- Disposición adicional sexta. Infraestructuras e instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad.
- Disposición adicional séptima. No incremento de gasto público.

Disposiciones transitorias

- Disposición transitoria única. Procedimientos sancionadores iniciados a la entrada en vigor de esta Ley.

Disposiciones derogatorias

- Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Disposiciones finales

- Disposición final primera. Régimen especial de Ceuta y Melilla.
- Disposición final segunda. Títulos competenciales.
- Disposición final tercera. Preceptos que tienen carácter de Ley orgánica.
- Disposición final cuarta. Habilitación para el desarrollo reglamentario.
- Disposición final quinta. Entrada en vigor.
-

ooo000ooo

El **capítulo I** (artículos 1 a 7), tras definir el objeto de la Ley, recoge como novedades más relevantes sus fines y los principios rectores de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la seguridad ciudadana, la cooperación interadministrativa y el deber de colaboración de las autoridades y los empleados públicos, los distintos cuerpos policiales, los ciudadanos y las empresas y el personal de seguridad privada, de acuerdo con una perspectiva integral de la seguridad pública.

Entre los fines de la Ley destacan la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico; la garantía del normal funcionamiento de las instituciones; la preservación no sólo de la seguridad, sino también de la tranquilidad y la pacífica convivencia ciudadanas; el respeto a las Leyes en el ejercicio de los derechos y libertades; la protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección; la pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales destinados al uso y disfrute público; la garantía de la normal prestación de los servicios básicos para la comunidad; y la transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana.

El **capítulo II** (artículos 8 a 13) regula la documentación e identificación de los ciudadanos españoles, el valor probatorio del Documento Nacional de Identidad y del pasaporte y los deberes de los titulares de estos documentos, incorporando las posibilidades de identificación y de firma electrónica de los mismos, y manteniendo la exigencia de exhibirlos a requerimiento de los agentes de la autoridad de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

El **capítulo III** (artículos 14 a 24) habilita a las autoridades competentes para acordar distintas actuaciones dirigidas al mantenimiento y, en su caso, al restablecimiento de la tranquilidad ciudadana en supuestos de inseguridad pública, regulando los presupuestos, los fines y los requisitos para realizar estas diligencias, de acuerdo con los principios, entre otros, de proporcionalidad, injerencia mínima y no discriminación.

Se regulan con detalle las facultades de las autoridades y de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para dictar órdenes e instrucciones, para la entrada y registro en domicilios, requerir la identificación de personas, efectuar comprobaciones y registros en lugares públicos, establecer restricciones del tránsito y controles en la vía pública, así como otras medidas extraordinarias en situaciones de emergencia imprescindible para garantizar la seguridad ciudadana (desalojo de locales o establecimientos, prohibición de paso, evacuación de inmuebles, etc.). Igualmente se regulan las medidas que deberán adoptar las autoridades para proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, así como para restablecer la normalidad de su desarrollo en casos de alteración de la seguridad ciudadana.

La relación de estas potestades de policía de seguridad es análoga a la contenida en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, si bien, en garantía de los derechos de los ciudadanos que puedan verse afectados por su legítimo ejercicio por parte de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se perfilan con mayor precisión los presupuestos habilitantes y las condiciones y requisitos de su ejercicio, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Así, la habilitación a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la práctica de identificaciones en la vía pública no se justifica genéricamente –como sucedía en la Ley de 1992– en el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad ciudadana, sino que es precisa la existencia de indicios de participación en la comisión de una infracción, o que razonablemente se considere necesario realizar la identificación para prevenir la comisión de un delito; por otra parte, en la práctica de esta diligencia, los agentes deberán respetar escrupulosamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación, y sólo en caso de negativa a la identificación, o si ésta no pudiera realizarse in situ, podrá requerirse a la persona para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales más próximas en las que pueda efectuarse dicha identificación, informándola de modo inmediato y comprensible de los fines de la solicitud de identificación y, en su caso, de las razones del requerimiento.

Por primera vez se regulan los registros corporales externos, que sólo podrán realizarse 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 las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Estos registros, de carácter superficial, deberán ocasionar el menor perjuicio a la dignidad de la persona, efectuarse por un agente del mismo sexo que la persona sobre la que se practique y, cuando lo exija el respeto a la intimidad, en un lugar reservado y fuera de la vista de terceros.

El **capítulo IV** (artículos 25 a 29), referente a las potestades especiales de la policía administrativa de seguridad, regula las medidas de control administrativo que el Estado puede ejercer sobre las actividades relacionadas con armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos. Asimismo, se establecen obligaciones de registro documental para actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como el hospedaje, el acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante establecimientos abiertos al público, la compraventa de joyas y metales, objetos u obras de arte, la cerrajería de seguridad o el comercio al por mayor de chatarra o productos de desecho. Por otro lado, desde la estricta perspectiva de la seguridad ciudadana, se contempla el régimen de intervención de las autoridades competentes en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas y de las entidades locales en lo que se refiere a su normal desarrollo.

El **capítulo V** (artículos 30 a 54), que regula el régimen sancionador, supone una notable incremento de las infracciones respecto de la anterior ley, que contenía 10 infracciones muy graves, frente a las 4 de la nueva ley (aunque las acciones típicas son realmente 6); 17 infracciones graves, frente a las 23 de la nueva norma y, finalmente, 10 infracciones leves frente a las 17 de la ley nueva.

El capítulo introduce novedades relevantes:

Con carácter general:

- La redacción del capítulo en su conjunto tiene en cuenta, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional, que el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal son, con matices, manifestaciones de un único ius puniendi del Estado. Por tanto, la Ley está orientada a dar cumplimiento a los principios que rigen la potestad sancionadora administrativa, singularmente los de responsabilidad, proporcionalidad y legalidad, en sus dos vertientes, de legalidad formal o reserva de Ley y legalidad material o tipicidad.

- En cuanto a los autores de las conductas tipificadas como infracciones, se exime de responsabilidad a los menores de catorce años, en consonancia con la legislación sobre responsabilidad penal del menor.

- Se prevé que cuando sea declarado autor de los hechos cometidos un menor de dieciocho años no emancipado o una persona con la capacidad modificada judicialmente responderán solidariamente con él de los daños y perjuicios ocasionados sus padres, tutores, curadores, acogedores o guardadores legales o de hecho.

- A fin de garantizar la proporcionalidad en la imposición de las sanciones graves y muy graves previstas en la Ley, se dividen las sanciones pecuniarias en tres tramos de igual extensión, que dan lugar a los grados mínimo, medio y máximo de las mismas.

- Se recogen las circunstancias agravantes y los criterios de graduación que deberán tenerse en cuenta para la individualización de las sanciones pecuniarias (acogiendo así una exigencia del principio de proporcionalidad presente en la jurisprudencia contencioso-administrativa)

- Con respecto al cuadro de infracciones, en aras de un mejor ajuste al principio de tipicidad, se introduce un elenco de conductas que se califican como leves, graves y muy graves, estas últimas ausentes de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero.

En materia de infracciones:

Junto a las infracciones tipificadas en la LO 1/92, la nueva Ley sanciona conductas que, sin ser constitutivas de delito, atentan gravemente contra la seguridad ciudadana. Así:

- las reuniones o manifestaciones prohibidas en lugares que tengan la condición de infraestructuras e instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad.

- Los actos de intrusión en lugares que tengan la condición de infraestructuras e instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, cuando se ocasione un riesgo para las personas.

- La proyección de haces de luz sobre los conductores o pilotos de medios de transporte con riesgo de provocar un accidente.

- La celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas a pesar de la prohibición o suspensión acordada por la autoridad por razones de seguridad.

- Se sancionan conductas que representan un ejercicio extralimitado del derecho de reunión y manifestación, así como la perturbación del ejercicio de este derecho fundamental cuando no constituyan delito.

- Como consecuencia de la desaparición de las faltas (Libro III del CP) se recogen como infracciones administrativas ciertas alteraciones del orden público, las faltas de respeto a los agentes de la autoridad, el deslucimiento de determinados bienes en la vía pública o dejar sueltos animales peligrosos.

- Junto con las infracciones relativas a drogas que ya preveía la LO 1/92, se recogen otras dirigidas a impedir su consumo ilegal.

- Se sancionan comportamientos atentatorios a la libertad sexual de las personas, especialmente de los menores, o que perturban la convivencia ciudadana o el pacífico disfrute de las vías y espacios públicos.

- Se sanciona el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en determinados supuestos.

En materia de sanciones:

- Se reordenan las pecuniarias y se establecen tres tramos de igual extensión, que dan lugar a los grados mínimo, medio y máximo de las mismas.

- Cabrá exigir al infractor, en su caso, la reposición de los bienes dañados a su situación originaria o, cuando ello no fuera posible, la indemnización por los daños y perjuicios causados

- En las infracciones de los menores de dieciocho años en materia de consumo o tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas se prevé la suspensión de la sanción si los autores acceden a someterse a tratamiento o rehabilitación, si lo precisan, o a actividades reeducativas.

En relación al procedimiento:

- El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de protección de la seguridad ciudadana se regirá por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y su normativa de desarrollo

- No obstante, se regula un procedimiento abreviado, que permite satisfacer el pago voluntario de las sanciones pecuniarias por la comisión de

infracciones graves o leves en un breve plazo desde su notificación, con el efecto de la reducción del 50 por 100 de su importe

- Se crea un Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana, indispensable para poder apreciar la reincidencia de los infractores y permitir, de este modo, sancionar adecuadamente a quienes de modo voluntario y reiterado incurrir en conductas merecedoras de reproche jurídico.

ooo000ooo

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

El Capítulo I de la ley contiene las “Disposiciones Generales” en las que se delimita el objeto, ámbito de aplicación y los fines de la ley, así como los principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana y las autoridades y órganos competentes en esta materia. Se cierra con la proclamación de los deberes de cooperación interadministrativa y el deber de colaboración de todas las autoridades y empleados públicos, cuerpos policiales, ciudadanos y empresas y personal de seguridad privada.

ooo000ooo

Artículo 1. Objeto.

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

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

COMENTARIO

La seguridad ciudadana es un concepto controvertido que no define la Constitución Española (CE), ni la actual LOPSC, ni la Ley Orgánica 2/1986, de 13

de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS). La CE menciona la seguridad ciudadana en el artículo 104.1, proclamando que “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”. Junto a ella, como señala la STC 325/1994, de 12 de diciembre, se pueden encontrar en la Constitución cuatro acepciones distintas de “seguridad” según el adjetivo que le sirva de pareja: “seguridad jurídica” (artículo. 9.3), uno de los principios cardinales del Derecho a la par del valor justicia; “seguridad personal” que es soporte y compañera de la libertad personal (artículo 17), cuya esencia se pone desde antiguo en la tranquilidad de espíritu producida por la eliminación del miedo; seguridad social (artículo 41) y seguridad pública (artículo 149.1.29^a, para establecer que su competencia es exclusiva del Estado).

Si bien los dos primeros conceptos presentan un contenido claro y bien definido por la doctrina del TC desde su sentencia 2/1981 hasta la STC 126/1987, no sucede lo mismo en relación a la distinción entre seguridad ciudadana y seguridad pública.

La seguridad ciudadana es considerada como un componente de la seguridad pública- concepto material delimitador de competencias- aunque no puede ser identificada exactamente con ésta. En un primer momento, el Tribunal Constitucional, en la STC 325/1994, equiparó ambas, entendiéndolas además que, a su vez, vienen a coincidir con el concepto tradicional de orden público: *“...la seguridad pública (art. 149,1.29 C.E.) también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle. En definitiva, tal seguridad se bautizó ya en el pasado siglo con la rúbrica del «orden público», que era concebido como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones conflicto. En definitiva, el normal funcionamiento de las instituciones y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales según lo definía la Ley homónima de 28 de julio de 1933, durante la Segunda República...En la nuestra de 1978 se encuentran otras alusiones a la seguridad ciudadana desde la perspectiva de quienes han de garantizarla, así como de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, misión privativa de las Fuerzas y Cuerpos correspondientes (art. 104 C.E.)... Tampoco puede olvidarse a la policía judicial para la averiguación del delito y el descubrimiento del delincuente (art. 126 CE), normas constitucionales que desarrolla la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, reguladora de los servidores de esa función.*

Sin embargo, posteriormente, el Tribunal Constitucional mantuvo una postura contraria, precisando que seguridad pública no es identificable con seguridad ciudadana ni con orden público. Así, en la STC 33/1982, tras indicar que *“la seguridad pública debe ser entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano”,* señala más adelante que la seguridad pública incluye *“un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y*

Fuerzas de Seguridad, a que se refiere el art. 104 CE. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva, de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen, sin duda, aquel ámbito material" (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3). Lo que, en sentido positivo, significa, que "la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública" (STC 175/1999, FJ 7). Y en sentido negativo, que "no puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los cuerpos de policía o asimiladas, pues es obvio que pueden regularse al respecto actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la materia seguridad pública, no se incardinan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos" (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 8). Dicho en otros términos, no es posible realizar "una identificación absoluta entre la materia seguridad pública y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la seguridad pública a regular las actuaciones específicas de la llamada Policía de seguridad" (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6).

Por su parte, la STC 59/1985, de 6 de mayo, precisa que *"no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de "seguridad pública", pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución"*

En definitiva, la **seguridad pública** puede definirse como aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la seguridad ciudadana (artículo 104.1 CE), además de comprender otras funciones como las de protección civil (STC 148/2000); mientras que la **seguridad ciudadana** - constitucionalizada en el artículo 104 CE como misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado- es el estado en el cual los ciudadanos gozan de una situación de tranquilidad y estabilidad que les permite ejercer de forma libre y responsable los derechos y las libertades reconocidos constitucionalmente.

En este sentido, se puede afirmar que el artículo 1 de la Ley se adecua a esta doctrina constitucional, al definir la seguridad ciudadana como condición esencial para el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales; así como un bien jurídico de ámbito colectivo, no individual, función del Estado (STC 126/1987 y 325/94).

Su objeto consistirá en las **medidas de prevención, protección, garantía y reparación** que se tengan que adoptar para la protección de personas y bienes

(seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano (SSTC 33/1982, 117/1984, 123/1984 y 104/1989).

ooo000ooo

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Las disposiciones de esta Ley son aplicables en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias que, en su caso, hayan asumido las comunidades autónomas en el marco de la Constitución, de los estatutos de autonomía y de la legislación del Estado en materia de seguridad pública.

2. En particular, quedan fuera del ámbito de aplicación de esta Ley las prescripciones que tienen por objeto velar por el buen orden de los espectáculos y la protección de las personas y bienes a través de una acción administrativa ordinaria, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que ésta se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo.

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

COMENTARIO

Como es natural, la ley establece la aplicabilidad de las normas que en ella se recogen en todo el territorio nacional, al haberse dictado en virtud de una competencia estatal. En consecuencia, también las autoridades y las policías de las comunidades autónomas y los ayuntamientos habrán de aplicar dicha norma, sin perjuicio, evidentemente, de que también hayan de aplicar las disposiciones autonómicas y locales que sean de aplicación en sus respectivos territorios.

Por lo que a los espectáculos se refiere, se ha tenido en cuenta que todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos la competencia exclusiva en dicha materia, por lo que carecía de sentido mantener buena parte de las referencias que sobre la regulación de los mismos se contenían en la derogada LO 1/92. En consecuencia, la ley se adapta al actual marco competencial, que limita las facultades normativas del Estado en la materia, única y exclusivamente, a lo relativo al mantenimiento de la seguridad ciudadana, quedando la regulación y ejecución de las restantes facultades en la materia (autorización, inspección, sanción, etc.) reservadas a las Comunidades

Autónomas, o en su caso, a las entidades locales, y sólo limita la intervención del Estado en materia de espectáculos y actividades recreativas a las actuaciones estrictamente necesarias para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana.

Por otro lado, la ley no deroga otras disposiciones que regulan sectores determinados que pueden tener relevancia para la seguridad pública, singularmente los referentes a los diversos medios de transporte de personas y mercancías, así como la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

ooo000ooo

Artículo 3. Fines.

Constituyen los fines de esta Ley y de la acción de los poderes públicos en su ámbito de aplicación:

a) La protección del **libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas** y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico.

b) La garantía del **normal funcionamiento de las instituciones**.

c) La **preservación de la seguridad y la convivencia** ciudadanas.

d) El **respeto a las Leyes, a la paz y a la seguridad ciudadana** en el ejercicio de los derechos y libertades.

e) La **protección de las personas y bienes**, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección.

f) La **pacífica utilización de vías** y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público.

g) La garantía de las condiciones de **normalidad en la prestación de los servicios básicos** para la comunidad.

h) La **prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas** directamente relacionadas con los fines indicados en los párrafos anteriores y la **sanción** de las de esta naturaleza tipificadas en esta Ley.

i) La **transparencia en la actuación de los poderes públicos** en materia de seguridad ciudadana.

COMENTARIO

Se trata de una novedad de la ley, constituyendo la filosofía que subyace a cada uno de los preceptos de la norma. En consecuencia, estos fines deberán ser usados como criterio interpretativo de la totalidad de la regulación legal, lo que habrá de ser tenido especialmente en cuenta a la hora de interpretar los varios preceptos no excesivamente concretos que la ley contiene, sobre todo en materia sancionadora.

Ciertamente, la relevancia de los bienes jurídicos en juego y el difícil equilibrio entre seguridad y libertad explica que el legislador haya considerado necesario introducir este precepto, que es una novedad, puesto que en la LO 1/92 no existía un artículo similar. Otro precepto que, igualmente, contiene una norma interpretativa que habrán de ser tenidas muy en cuenta a la hora de aplicar la Ley es el artículo siguiente, el 4, cuyo apartado 1, párrafo segundo dispone que “*En particular, las disposiciones de los capítulos III y V deberán interpretarse y aplicarse del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales y libertades públicas, singularmente de los derechos de reunión y manifestación, las libertades de expresión e información, la libertad sindical y el derecho de huelga*”, lo que, por otro lado, es coherente, como no puede ser de otra manera, con la jurisprudencia constitucional ya mencionada con anterioridad, pues, en definitiva, la seguridad es un medio para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y no un fin en sí misma.

ooo000ooo

Artículo 4. Principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana.

1. El ejercicio de las potestades y facultades reconocidas por esta Ley a las administraciones públicas y, específicamente, a las autoridades y demás órganos competentes en materia de seguridad ciudadana y a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 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.

En particular, las disposiciones de los capítulos III y V deberán interpretarse y aplicarse del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales y libertades públicas, singularmente de los derechos de reunión y manifestación, las libertades de expresión e información, la libertad sindical y el derecho de huelga.

2. En particular, la actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad está sujeta a los principios básicos de actuación regulados en el

artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

3. La actividad de intervención se justifica por la existencia de una amenaza concreta o de un comportamiento objetivamente peligroso que, razonablemente, sea susceptible de provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana y, en concreto, atentar contra los derechos y libertades individuales y colectivos o alterar el normal funcionamiento de las instituciones públicas. Las concretas intervenciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana se realizarán conforme a lo dispuesto en el capítulo III de esta Ley.

COMENTARIO

Ya se ha dicho con anterioridad que el principio de proporcionalidad, junto con el de legalidad, son elementos fundamentales de la regulación de todo lo que afecta a la seguridad ciudadana. Pero no sólo estos principios son relevantes a estos efectos, pues también los de igualdad de trato y no discriminación, oportunidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad han de tenerse en cuenta. Ello deriva del mismo texto constitucional, cuyo artículo 14 garantiza el derecho a la igualdad al disponer que *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*. Por su parte, el artículo 103 de la Constitución, al referirse a la Administración y su actuación, dispone que *“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”*, lo que explica, por otra parte, la importancia de los Tribunales de Justicia, singularmente a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, pero también de la penal, pues son ambas jurisdicciones, por su objeto, las encargadas de velar por el cumplimiento de dicha exigencia constitucional de sometimiento de la actuación de la administración y sus servidores a la Ley y al Derecho.

En el texto finalmente aprobado se dispone que la actividad de intervención se justifica *“por la existencia de una amenaza concreta o de un comportamiento objetivamente peligroso que, razonablemente, sea susceptible de provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana y, en concreto, atentar contra los derechos y libertades individuales y colectivos o alterar el normal funcionamiento de las instituciones públicas”*. En el proyecto se hablaba de *“vulnerar normas del ordenamiento jurídico”* como supuesto que justificaba la intervención, lo que fue criticado por el informe del CGPJ y ha sido suprimido del texto definitivo. Ello implica que la intervención de las fuerzas de seguridad no estará justificada por cualquier vulneración de las normas del ordenamiento jurídico sino, exclusivamente, cuando la amenaza concreta o comportamiento objetivamente peligroso sea susceptible de provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana y, en concreto, atentar contra los

derechos y libertades individuales y colectivos o alterar el normal funcionamiento de las instituciones públicas. En definitiva, no es suficiente para justificar una intervención policial que se haya producido una vulneración de las normas del ordenamiento jurídico sino que, además, es necesario que exista una situación concreta que implique una amenaza real o un comportamiento objetivamente peligroso que haya provocado o pueda provocar, en atención a las circunstancias y conforme un razonamiento conforme con las reglas de la lógica y de la experiencia, bien un perjuicio real para la seguridad ciudadana y las libertades, individuales o colectivas, bien una alteración del normal funcionamiento de las instituciones públicas.

En efecto, en la tesitura de determinar qué debe primar en el conflicto entre ataque a la libertad y la eficacia policial, tiene dicho el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 341/1993, de 18 de noviembre, que indudablemente ha de consagrarse la primacía de la libertad sobre la eficacia, (FJ 8ª): *“La interpretación y aplicación legislativa de los conceptos constitucionales definidores de ámbitos de libertad o de inmunidad es tarea en extremo delicada, en la que no puede el legislador disminuir o relativizar el rigor de los enunciados constitucionales que establecen garantías de los derechos ni crear márgenes de incertidumbre sobre su modo de afectación. Ello es no sólo inconciliable con la idea misma de garantía constitucional, sino contradictorio, incluso, con la única razón de ser -muy plausible en sí- de estas ordenaciones legales, que no es otra que la de procurar una mayor certeza y precisión en cuanto a los límites que enmarcan la actuación del poder público, también cuando este poder cumple, claro está, el <deber estatal de perseguir eficazmente el delito> (STC 41/1982, fundamento jurídico 2.). La eficacia en la persecución del delito, cuya legitimidad es incuestionable, no puede imponerse, sin embargo, a costa de los derechos y libertades fundamentales”.*

ooo000ooo

Artículo 5. Autoridades y órganos competentes.

1. Corresponde al Gobierno, a través del Ministerio del Interior y de los demás órganos y autoridades competentes y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, la preparación, dirección y ejecución de la política en relación con la administración general de la seguridad ciudadana, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras administraciones públicas en dicha materia.

2. Son autoridades y órganos competentes en materia de seguridad ciudadana, en el ámbito de la Administración General del Estado:

a) El Ministro del Interior.

b) El Secretario de Estado de Seguridad.

c) Los titulares de los órganos directivos del Ministerio del Interior que tengan atribuida tal condición, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias.

d) Los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

e) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y los Directores Insulares.

3. Serán autoridades y órganos competentes, a los efectos de esta Ley, los correspondientes de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y cuenten con un cuerpo de policía propio.

4. Las autoridades de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las autoridades locales ejercerán las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y la legislación de régimen local, espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades clasificadas.

COMENTARIO

En relación a las autoridades y órganos competentes, las novedades más significativas son que la nueva ley añade al Secretario de Estado de Seguridad (Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero), que se sustituye la referencia a los Gobernadores civiles por Delegados de Gobiernos y que se incluyen los Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de conformidad con los artículos 26 y 39 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Asimismo, se añaden como autoridades y órganos competentes, a los efectos de la ley, los correspondientes de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias para la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la seguridad ciudadana y con cuerpos de policía propia, con arreglo a lo dispuesto en los estatutos de autonomía y en la LO 2/1986, de 13 de marzo, pudiendo imponer las sanciones y demás medidas previstas en la ley proyectada en las materias de su competencia.

ooo000ooo

Artículo 6. Cooperación interadministrativa.

La Administración General del Estado y las demás administraciones públicas con competencias en materia de seguridad ciudadana se regirán, en sus relaciones, por los principios de cooperación y lealtad institucional,

facilitándose la información de acuerdo con la legislación vigente y la asistencia técnica necesarias en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, y, cuando fuese preciso, coordinando las acciones destinadas a garantizar el cumplimiento de esta Ley, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

COMENTARIO

El artículo 103 de la Constitución, como se ha indicado, establece que *“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”*. Además de esos principios, que por estar expresados en la Constitución deben ser respetados y aplicados en cualquier caso, la nueva LO 4/2015 indica que también los principios de cooperación y lealtad institucional deberán presidir las relaciones entre las diversas administraciones y, por ende, fuerzas y cuerpos de seguridad, lo que exige que entre todas ellas deben desarrollarse, conforme a las reglas de la buena fe, mecanismos de colaboración, incluso en materia de asistencia técnica para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, lo que implica que, de ser necesario, una administración debería facilitar a otra el uso de los medios técnicos que ésta requiriera y no tuviera a su alcance, lo que es lógico desde el punto de vista de la finalidad última que ha de presidir la actuación de cualquier administración: el servicio al ciudadano haciendo un uso racional de los medios puestos a su disposición para alcanzar aquel fin.

ooo000ooo

Artículo 7.1 Deber de colaboración.

1. Todas las autoridades y funcionarios públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con su normativa específica, deberán colaborar con las autoridades y órganos a que se refiere el artículo 5, y prestarles el auxilio que sea posible y adecuado para la consecución de los fines relacionados en el artículo 3. Cuando, por razón de su cargo, tengan conocimiento de hechos que perturben gravemente la seguridad ciudadana o de los que racionalmente pueda inferirse que pueden producir una perturbación grave, estarán obligados a ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad competente.

COMENTARIO

Se sigue manteniendo el deber de colaboración de las autoridades y empleados públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, proclamado por la derogada LO 1/92, precisándose que lo será de acuerdo con su normativa específica reguladora, precisión que resulta adecuada en cuanto que introduce un principio de coordinación entre aquel deber y la regulación específica de la autoridad o empleado público obligado, que operará como límite del deber.

Se vuelve a recoger el deber de poner en conocimiento de la autoridad judicial o gubernativa competente los hechos que perturben la seguridad ciudadana que ya establecía el artículo 5.3 LO 1/92, si bien se amplía objetiva y subjetivamente. Así:

- En la regulación derogada, los sujetos obligados a esta comunicación eran las autoridades y sus agentes. En la ley nueva, pasan a ser todos los funcionarios públicos.

- En el derogado artículo 5.3 de la LO 1/92 la comunicación se circunscribía a los *“hechos que perturbaren gravemente la seguridad ciudadana y, en consecuencia, el ejercicio de los derechos”*; mientras que en el texto actualmente vigente se amplía a los *“hechos que perturben gravemente la seguridad ciudadana o de los que racionalmente pueda inferirse que pueden producir una perturbación grave”*, sin anudarlo al ejercicio de los derechos.

Parecería, en principio, que el conocimiento de los hechos habría de venir por el ejercicio del cargo o función, lo que excluiría el deber de poner en conocimiento de las autoridades competentes cuando dicho conocimiento fuera privado, y ello salvo, lógicamente, que los hechos que afectaran o pudieran razonablemente afectar a la seguridad pública fueran constitutivos de delito, en cuyo caso operaría la obligación general de denuncia que impone el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. No obstante, esta interpretación choca con el tenor literal del artículo 5.4 de la LO 2/1983, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (*“Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana.”*), pudiéndose plantear la duda de si este artículo 7 de la LO 4/2015 ha derogado tácitamente, conforme a la Disposición Derogatoria Única, apartado 2 (*“Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones, de igual o inferior rango, se opongan a lo dispuesto en esta Ley”*) aquel precepto legal.

En mi opinión, ambos preceptos son compatibles, pues afectan a sujetos distintos: el artículo 7 de la LO 4/2015 es una ley general que hace referencia al deber de comunicar hechos que afecten o puedan poner en peligro la seguridad ciudadana por parte de los funcionarios públicos, en general, obligación que únicamente existirá cuando el conocimiento se tenga por razón del cargo. Por el contrario, el artículo 5.4 de la LO 2/1983 es una ley especial, dirigida singularmente, no a todos los funcionarios públicos sino a los funcionarios policiales, y como ley especial no queda derogada por la ley general posterior, de forma que el funcionario policial sí tendrá el deber, no sólo de actuar e intervenir inmediatamente, esté o no de servicio, ante la comisión de un hecho delictivo sino

también el de comunicar (que es la actuación que exige la LO 4/2015) cualquier hecho que perturbe gravemente la seguridad ciudadana o del que racionalmente pueda inferirse que puede producir una perturbación grave de aquella, y ello, por exigencias de la ley especial (artículo 5.4 LO 2/1983), incluso cuando se encuentre fuera de servicio. Nótese, en apoyo de esta interpretación, que la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad impone ese deber de intervención no sólo en defensa de la Ley sino también de la seguridad ciudadana, lo que apoya la interpretación que aquí se sostiene.

No obstante, el texto definitivo de la LO 4/2015 no prevé que el incumplimiento de esta obligación por parte de los funcionarios públicos lleve aparejada una sanción, a diferencia de lo que se disponía en el proyecto de la ley, que calificada dicho incumplimiento como infracción grave, por lo que habrá de estarse a cada uno de los regímenes disciplinarios de los funcionarios públicos para determinar qué consecuencias pueda tener el incumplimiento del referido deber de comunicación.

ooo000ooo

Artículo 7.2 Deber de colaboración

2. Las autoridades y órganos competentes y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán recabar de los particulares su ayuda y colaboración en la medida necesaria para el cumplimiento de los fines previstos en esta Ley, especialmente en los casos de grave calamidad pública o catástrofe extraordinaria, siempre que ello no implique riesgo personal para los mismos. Quienes sufran daños y perjuicios por estas causas serán indemnizados de acuerdo con las leyes.

COMENTARIO

El número 2 del artículo 7 de la ley, que proclama el deber de colaboración y ayuda de los ciudadanos, se corresponde con el derogado 5.2 LO 1/92, con dos especificaciones que mejoran la regulación. La primera, la referencia a la grave calamidad pública o catástrofe extraordinaria como uno de los supuestos en los que puede ser solicitada esa colaboración ciudadana. La segunda, la concreción del régimen de reclamación de los daños y perjuicios sufridos por esa colaboración, disponiéndose que será de conformidad con las leyes. El Proyecto hablaba de que la indemnización sería "en los términos de la legislación sobre responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas", expresión que ahora se sustituye por la más genérica que consta en el texto legal.

Respecto de la primera novedad, ha de resaltarse que la posibilidad que otorga este precepto a las autoridades, órganos competentes y miembros de las

fuerzas y cuerpos de seguridad de recabar de los particulares la ayuda y colaboración en la medida necesaria para el cumplimiento de los fines previstos en la ley (los señalados en el artículo 3) no sólo se prevé en los casos de grave calamidad pública o catástrofe extraordinaria, pues la norma utiliza en adverbio "*especialmente*", sino en otros en los que se haga necesaria esa ayuda, pero lo cierto es que, con carácter general, será en aquellos casos cuando haya de requerirse esa especial colaboración ciudadana.

No indica la ley qué tipo de colaboración podrá exigirse de los particulares, pero de la referencia que se hace, por un lado, a que no será posible exigir dicha colaboración cuando implique riesgo personal y, por otro, a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios que sufran los particulares como consecuencia de la ayuda que presten, se deduce que la colaboración podrá ser tanto de carácter personal como real, mediante la puesta a disposición de las autoridades de cosas (vehículos, maquinaria, inmuebles...) que estas necesiten para cumplir los fines de la ley.

ooo000ooo

Artículo 7.3 Deber de colaboración.

7.3. Las empresas de seguridad privada, los despachos de detectives privados y el personal de seguridad privada tienen un especial deber de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, prestarles la colaboración que precisen y seguir sus instrucciones, en los términos previstos en la normativa de seguridad privada.

COMENTARIO

El número 3 de este artículo 7 establece el deber especial de auxilio a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado –a quienes el artículo 104.1 CE atribuye la defensa del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana- de las empresas de seguridad privada, los despachos de detectives privados y el personal de seguridad privada.

El deber de colaboración de las empresas de seguridad privada ya se recogía en el artículo 17.3 LO 1/92, y se sigue recogiendo en los artículos 4.2 de la LOPFCS y en el 14 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, como lógica consecuencia de la consideración de la prestación de los servicios de seguridad privada como actividades complementarias y subordinadas respecto de la seguridad pública. En el nuevo artículo 7.3 de la ley, junto a este deber de colaboración, se proclama el deber de auxilio y el deber de seguir las instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que no se mencionaban en la derogada LO 1/92. Los términos en los que la nueva ley declara el deber de auxilio y colaboración de las empresas que ejercen funciones

de actividad privada con las FCSE resultan más adecuados que en la regulación derogada, que limitaba ese deber de colaboración a los supuestos de los artículos 15 y 16 LO 1/92 (es decir, cierre o desalojo de locales o establecimientos, evacuación, evacuación de inmueble o depósitos de explosivos, celebración de reuniones o manifestaciones y de espectáculos públicos). En la nueva ley este deber se extiende a todos los servicios que presten cuando afecten a la seguridad pública o al ámbito de las competencias de las FCSE, que deberá hacerse siguiendo sus instrucciones cuando presten un servicio que afecte a la seguridad pública o a sus competencias, tal y como proclama actualmente en el artículo 30.H) de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, siendo dicha colaboración, auxilio y obediencia corolario de la consideración de la seguridad privada como actividad complementaria y subordinada respecto de la seguridad pública.

Como contrapartida, el artículo 31 de la Ley 5/2014, de Seguridad Privada otorga la protección propia de los agentes de la autoridad en materia de delitos de atentado, resistencia y desobediencia al personal de seguridad privada, debidamente identificado, cuando desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

ooo000ooo

Artículo 7.4 Deber de colaboración.

7.4. El personal que realice funciones de policía administrativa tendrá el especial deber de colaborar en la consecución de los fines previstos en el artículo 3 de esta Ley.

COMENTARIO

Este precepto se refiere, fundamentalmente, a los funcionarios de los servicios de inspección de trabajo, de la inspección médico, de la inspección fiscal, cuya colaboración tendrá, lógicamente, como marco sus disposiciones legales específicas.

ooo000ooo

CAPÍTULO II

Documentación e identificación personal

COMENTARIO

El Capítulo II se ocupa de las normas sobre la documentación personal que permite acreditar la identidad de los ciudadanos españoles y extranjeros, en términos similares a los artículos 9 a 11 de la LO 1/92, con las siguientes novedades:

- a) Se incorpora la posibilidades de identificación y de firma electrónica.
- b) Junto a la obligación de obtener el Documento Nacional de Identidad (DNI) a partir de los 14 años de edad, se añade la obligación de su titular de mantenerlo en vigor (artículo 9.1) así como de portarlo, aunque no se establece ninguna consecuencia al incumplimiento de estas obligaciones.
- c) Se proclama, asimismo, la obligación de denunciar ante la Policía o la Guardia Civil tan pronto como sea posible la sustracción o extravío del DNI.
- d) Conforme a la D.A. Tercera, en los procedimientos administrativos de obtención del Documento Nacional de Identidad y el pasaporte será obligatoria la comparecencia del interesado ante los órganos o unidades administrativas competentes para su tramitación. Excepcionalmente podrá eximirse de la comparecencia personal al solicitante de un pasaporte provisional en una Misión diplomática u Oficina consular española por razones justificadas de enfermedad, riesgo, lejanía u otras análogas y debidamente acreditadas que impidan o dificulten gravemente la comparecencia.

ooo000ooo

Artículo 8. Acreditación de la identidad de los ciudadanos españoles.

1. Los españoles tienen derecho a que se les expida el Documento Nacional de Identidad.

El Documento Nacional de Identidad es un documento público y oficial y tendrá la protección que a éstos otorgan las leyes, así como suficiente valor por sí solo para la acreditación de la identidad y los datos personales de su titular.

2. En el Documento Nacional de Identidad figurarán la fotografía y la firma de su titular, así como los datos personales que se determinen reglamentariamente, que respetarán el derecho a la intimidad de la persona, sin que en ningún caso, puedan ser relativos a la raza, etnia, religión, creencias, opinión, ideología, discapacidad, orientación o identidad sexual, o afiliación política o sindical. La tarjeta soporte del Documento Nacional de Identidad incorporará las medidas de seguridad necesarias para la consecución de condiciones de calidad e inalterabilidad y máximas garantías para impedir su falsificación.

3. El Documento Nacional de Identidad permite a los españoles mayores de edad que gocen de plena capacidad de obrar y a los menores emancipados la identificación electrónica de su titular, así como la firma electrónica de documentos, en los términos previstos en la legislación específica. Las personas con capacidad modificada judicialmente podrán ejercer esas facultades cuando expresamente lo solicite el interesado y no precise, atendiendo a la resolución judicial que complemente su capacidad, de la representación o asistencia de una institución de protección y apoyo para obligarse o contratar.

El prestador de servicios de certificación procederá a revocar el certificado de firma electrónica a instancia del Ministerio del Interior, tras recibir éste la comunicación del Encargado del Registro Civil de la inscripción de la resolución judicial que determine la necesidad del complemento de la capacidad para obligarse o contratar, del fallecimiento o de la declaración de ausencia o fallecimiento de una persona.

COMENTARIO

El precepto recoge, básicamente, el contenido del artículo 9 de la LO 1/92, si bien añade otros elementos no recogidos expresamente en aquel al indicar que no podrá contener el DNI ningún dato que se refiera a la discapacidad u orientación sexual del titular.

Por otro lado, incluye una referencia a la necesaria incorporación de las medidas de seguridad necesarias para evitar su falsificación y al DNI electrónico, nacido con posterioridad a la LO 1/92 y cuyo marco legal viene constituido por la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica; la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica; la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de los Datos; el Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica y el Real Decreto 1586/2009, de 16 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1553/2005.

ooo000ooo

Artículo 9. Obligaciones y derechos del titular del Documento Nacional de Identidad.

1. El Documento Nacional de Identidad es obligatorio a partir de los catorce años. Dicho documento es personal e intransferible, debiendo su titular mantenerlo en vigor y conservarlo y custodiarlo con la debida diligencia. No podrá ser privado del mismo, ni siquiera temporalmente, sino en

los supuestos en que, conforme a lo previsto por la ley, haya de ser sustituido por otro documento.

2. Todas las personas obligadas a obtener el Documento Nacional de Identidad lo están también a exhibirlo y permitir la comprobación de las medidas de seguridad a las que se refiere el apartado 2 del artículo 8 cuando fueren requeridas para ello por la autoridad o sus agentes, para el cumplimiento de los fines previstos en el apartado 1 del artículo 16. De su sustracción o extravío deberá darse cuenta tan pronto como sea posible a la comisaría de Policía o puesto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad más próximo.

COMENTARIO

Este precepto contiene, igualmente, algunas de las previsiones recogidas en el artículo 9 de la ley derogada, ampliando aquellas al establecer el carácter personal e intransferible del documento y la obligación de conservarlo con diligencia; obligaciones reforzadas mediante dos infracciones de carácter leve, sancionadas con multa de 100 a 600 euros: la prevista en el artículo 37.10, que castiga el incumplimiento de la obligación de obtener la documentación personal legalmente exigida, supuesto ya previsto en la LO 1/92, así como la omisión negligente de la denuncia de su sustracción o extravío, que es novedad de la LO 4/2015; y la prevista en el artículo 37.11, que 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, infracción que tampoco recogía la LO 1/92.

Además, dispone la obligación de todos los ciudadanos de exhibir el DNI a la autoridad o sus agentes para efectuar las labores de identificación que dispone el artículo 16 de la ley y para realizar las actuaciones necesarias para comprobar la autenticidad del documento, en cualquier caso cuando concurren los presupuestos del artículo 16, es decir, cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción o cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito. Sobre la cuestión se tratará más extensamente al estudiar el contenido del dicho artículo 16.

La prevención legal (ya recogida en la derogada LO 1/92) de que su titular no podrá ser privado del mismo, ni siquiera temporalmente, sino en los supuestos en que, conforme a lo previsto por la ley, haya de ser sustituido por otro documento no ampara que el ciudadano pueda negarse a entregar su DNI a una agente de la autoridad, limitándose a mostrarlo a éste. Esa interpretación ya era, evidentemente, errónea, pues dicha prevención legal no se refiere a la entrega momentánea del documento para cumplir las labores identificativas y preventivas que tienen las fuerzas y cuerpos de seguridad, sino a una privación completa y por tiempo indefinido del DNI. Con la actual redacción del artículo 9 queda más

claro que esto es así pues inmediatamente después de disponer aquella prohibición de privación del DNI se añade la obligación de todos los ciudadanos de permitir la comprobación de las medidas de seguridad, lo que evidentemente exige la entrega material del documento al agente de la autoridad requirente.

Tampoco ahora hay obstáculo, como no lo había antes, para retirar el DNI a una persona detenida y mientras dura la detención por razones de seguridad del propio detenido.

ooo000ooo

Artículo 10. Competencias sobre el Documento Nacional de Identidad.

1. Corresponde al Ministerio del Interior la competencia exclusiva para la dirección, organización y gestión de todos los aspectos referentes a la confección y expedición del Documento Nacional de Identidad, conforme a lo dispuesto en esta Ley y en la legislación sobre firma electrónica.

2. La competencia a que se refiere el apartado anterior será ejercida por la Dirección General de la Policía, a la que corresponderá también la custodia y responsabilidad de los archivos y ficheros relacionados con el Documento Nacional de Identidad.

3. Su expedición está sujeta al pago de una tasa.

COMENTARIO

Se trata de una novedad de la ley que parece haberse introducido para reforzar, mediante esta previsión legal, las funciones de documentación de la Dirección General de la Policía, lo que impedirá modificar esta competencia mediante una norma de rango reglamentario y, obviamente, también que las Comunidades Autónomas pueda realizar funciones de documentación de los ciudadanos que en ellas residan.

ooo000ooo

Artículo 11. Pasaporte de ciudadanos españoles.

1. El pasaporte español es un documento público, personal, individual e intransferible que, salvo prueba en contrario, acredita la identidad y nacionalidad de los ciudadanos españoles fuera de España, y dentro del territorio nacional, las mismas circunstancias de los españoles no residentes.

2. Los ciudadanos españoles tienen derecho a que les sea expedido el pasaporte, que sólo podrá ser exceptuado en las siguientes circunstancias:

a) Haber sido condenado a penas o medidas de seguridad privativas de libertad, mientras no se hayan extinguido, salvo que obtenga autorización del órgano judicial competente.

b) Haber sido acordada por el órgano judicial competente la retirada de su pasaporte de acuerdo con lo previsto por la ley.

c) Haberle sido impuesta una medida de libertad vigilada con prohibición de abandonar el territorio nacional, salvo que obtenga autorización del órgano judicial competente.

d) Cuando el órgano judicial competente haya prohibido la salida de España o la expedición de pasaporte al menor de edad o a la persona con la capacidad modificada judicialmente, de acuerdo con lo dispuesto por la ley.

3. La obtención del pasaporte por los ciudadanos sujetos a patria potestad o a tutela estará condicionada al consentimiento expreso de las personas u órgano que tenga encomendado su ejercicio o, en su defecto, del órgano judicial competente.

4. Los titulares del pasaporte tienen la obligación de exhibirlo y facilitarlo cuando fuesen requeridos para ello por la autoridad o sus agentes. También estarán obligados a su custodia y conservación con la debida diligencia. De su sustracción o extravío deberá darse cuenta de manera inmediata a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o, en su caso, a la Representación Diplomática o Consular de España en el extranjero.

COMENTARIO

Este precepto recoge algunas de las previsiones ya contenidas en el artículo 10 de la LO 1/92, si bien desarrolla más extensamente el régimen jurídico de ese documento público.

El pasaporte acredita fuera de España no sólo la identidad sino la nacionalidad de los ciudadanos españoles, añadiendo la ley que dicha acreditación de la nacionalidad lo es "*salvo prueba en contrario*", lo que tiene sentido, pues dados los plazos de validez de dicho documento es perfectamente posible que el titular del pasaporte haya podido perder la nacionalidad y, no obstante ello, conservar su pasaporte. En cualquier caso, la identidad y nacionalidad española de una persona dentro de España se acredita con el DNI, por lo que la obligación de exhibir el DNI no puede sustituirse mediante la exhibición del pasaporte. No obstante, desde el momento en que el pasaporte es un documento público que sirve para acreditar la identidad ningún obstáculo legal existe para que dicha identificación pueda realizarse mediante el pasaporte, aún cuando se trate de un

ciudadanos español que se encuentre en España. Es estos casos, no sería lícito hacer uso de la facultad de trasladar a la persona a dependencias policiales para identificarla pues ya se encuentra suficientemente identificada mediante el pasaporte.

La nueva redacción aclara una previsión un tanto confusa de la LO 1/92, que disponía como causa de denegación del pasaporte el haber sido condenado a penas o medidas de seguridad que conllevaran la privación o limitación de la libertad de residencia o de movimiento, mientras no se hubieran extinguido, lo que parecía apuntar, no a las penas privativas de libertad, sino a las penas de prohibición de residir o acudir a determinados lugares previstas en el artículo 48 CP, lo cual no tenía demasiado sentido. La nueva redacción dispone ya con claridad que no se expedirá el pasaporte (salvo autorización judicial) cuando se haya sido condenado a penas o medidas de seguridad privativas de libertad (es decir, prisión o internamiento en algún establecimiento cerrado -hospitales psiquiátricos penitenciarios, centro de deshabitación a drogas, etc-).

ooo000ooo

Artículo 12. Competencias sobre el pasaporte.

1. La competencia para su expedición corresponde:

a) En el territorio nacional, a la Dirección General de la Policía.

b) En el extranjero, a las Representaciones Diplomáticas y Consulares de España.

2. Su expedición está sujeta al pago de una tasa.

3. Corresponde al Gobierno, a propuesta de los Ministros del Interior y de Asuntos Exteriores y de Cooperación, desarrollar esta Ley en lo referente al régimen jurídico del pasaporte.

COMENTARIO

Es otra novedad de la ley, pues la anterior no hacía referencia alguna al tema que aquí se trata. Véase comentario a artículo 10.

ooo000ooo

Artículo 13. Acreditación de la identidad de ciudadanos extranjeros.

1. Los extranjeros que se encuentren en territorio español tienen el derecho y la obligación de conservar y portar consigo la documentación que acredite su identidad expedida por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación regular en España.

2. Los extranjeros no podrán ser privados de su documentación de origen, salvo en el curso de investigaciones judiciales de carácter penal.

3. Los extranjeros estarán obligados a exhibir la documentación mencionada en el apartado 1 de este artículo y permitir la comprobación de las medidas de seguridad de la misma, cuando fueran requeridos por las autoridades o sus agentes de conformidad con lo dispuesto en la ley, y por el tiempo imprescindible para dicha comprobación, sin perjuicio de poder demostrar su identidad por cualquier otro medio si no la llevaran consigo.

COMENTARIO

Supone una regulación mucho más extensa que la contenida en la derogada LO 1/92. La novedad más importante es que la tenencia del pasaporte no sólo es una obligación sino un derecho de los extranjeros del que los ciudadanos extranjeros no podrán ser privado más que por la autoridad judicial, como consecuencia de una investigación penal, lo que excluye la posibilidad de que la autoridad administrativa les incaute dicho documento.

Por otro lado, siendo el pasaporte el documento que acredita la identidad y nacionalidad de los ciudadanos extranjeros, la ley impone la misma obligación de entrega, y a los mismos fines, que el DNI, si bien recoge un matiz importante: que el ciudadano extranjero podrá acreditar su identidad por otro medio si no llevara consigo el pasaporte. Esto tiene especial relevancia en relación a las diligencias de identificación recogidas en el artículo 16 y en la facultad de traslado de la persona a dependencias policiales a efectos de identificación. Será el funcionario policial quien deba valorar si la acreditación que ofrece el ciudadano extranjero, distinta de su pasaporte, para acreditar su identidad es suficiente, recordando siempre que las actuaciones policiales derivadas del ejercicio de las facultades previstas en esta ley habrán de llevarse a cabo sin olvidar los principios rectores previstos en el artículo 4 de la ley.

En relación a este precepto, resulta de interés la STC Sala 1ª, S 21-5-1996, nº 86/1996, BOE 150/1996, de 21 de junio de 1996, rec. 1764/1994, que trató de un supuesto en que un ciudadano extranjero fue identificado en la vía pública y posteriormente trasladado a dependencias policiales para incoarle un expediente de expulsión por estancia irregular. La sentencia se refiere a la derogada LO 1/92 pero es perfectamente aplicable a la nueva LO 4/2015.

Lo primero que indica el TC es que "*las personas que no poseen la nacionalidad*

española sólo tienen derecho a residir en España, y a circular dentro del territorio nacional, cuando se lo otorga la disposición de una ley o de un tratado, o la autorización concedida por una autoridad competente (arts. 19 y 13,1 CE, STC 94/93, f. j. 3º). La Ley de Extranjería (en aquel momento, la LO 7/85 de 1 julio) requiere la posesión de dos tipos de documentos: el pasaporte u otro documento equivalente, que permita acreditar la identidad y la nacionalidad del particular; y el visado, permiso de residencia, u otro documento similar, que permita acreditar el derecho a transitar y permanecer en territorio español. Igualmente exige, entre otros requisitos, que los extranjeros se encuentren provistos de medios económicos suficientes".

Ante la denuncia del recurrente de que su identificación se produjo en un lugar muy alejado del puesto fronterizo, señaló el TC que *"es cierto que la Ley de Extranjería sólo establece el control policial del cumplimiento de los requisitos legales para circular y residir en España con ocasión de entrar a través de los puestos fronterizos o, de manera más laxa, en el momento de abandonar el país (arts. 11,3 y 21,1 LEx.). Sin embargo, la Ley de protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/92 de 21 febrero) sí permite a los agentes de policía identificar a las personas en la vía pública, cuando resulta necesario para ejercer sus funciones de indagación o prevención dirigidas a proteger la seguridad ciudadana de acuerdo con las leyes (art. 21,1 LSC). Entre esas funciones se incluye la de comprobar que los extranjeros que se encuentran en territorio español disponen de la documentación obligatoria: la que acredita su identidad, y la que acredita el hecho de encontrarse legalmente en España (art. 11 LSC). Por consiguiente, la inicial parada y requerimiento de identificación al actor, cuando circulaba por las Ramblas, por parte de los policías de la Brigada de seguridad ciudadana, contaba con cobertura legal".* En consecuencia, termina concluyendo el TC que la primera restricción a la libertad personal del recurrente no supuso una vulneración del art. 17,1 CE pues la actuación policial fue correcta.

Resulta de interés algo que también indica el TC en la sentencia que comentamos. Dice el Alto Tribunal: *"Como indicamos en sentencia de Pleno 115/87, al perfilar la interpretación constitucionalmente correcta del art. 26,2 Ley de Extranjería, no es la mera carencia de documentación lo que permite la detención policial, sino la creencia razonable de que el afectado se encuentra ilegalmente en territorio español (en los términos que precisa el art. 26,1 a, Ley Extranjería) y, simultáneamente, la necesidad de asegurar la ejecución de una eventual medida de expulsión si existe un riesgo de huida. La detención está justificada, por tanto, cuando es indispensable por razones de cautela o de prevención: para asegurar la correcta identificación del extranjero que aparentemente se encuentra en situación ilegal, y en su caso para conjurar el riesgo de fuga que pueda existir mientras se tramita el procedimiento de expulsión, atendiendo a las circunstancias individuales, y especialmente a la situación legal y personal del interesado, que ha de contrapesarse con la causa de expulsión invocada (en este mismo sentido, SSTC 144/90, f. j. 4º, y 12/94, ff. jj. 5º y 6º)."*

A pesar de haber sido ajustada a derecho la detención inicial del recurrente en amparo, el TC censuró la actuación policial y terminó por dar la razón al recurrente porque la duración de dicha detención fue excesiva. Dice el TC: *"el*

criterio de que la detención no puede durar más allá del plazo estrictamente necesario es aplicable a las detenciones realizadas en aplicación del art. 26,2 Ley Extranjería (SSTC 115/87, f. j. 1º, y 331/93, f. j. 6º A). Y el plazo de 72 horas que establece la Constitución es un límite máximo de carácter absoluto, para la detención policial, cuyo cómputo resulta inequívoco y simple. Pero ese plazo es un límite del límite temporal prescrito con carácter general por el mismo precepto, sobre el cual se superpone, sin reemplazarlo: el tiempo estrictamente indispensable para realizar el fin al que sirve la privación cautelar de libertad (SSTC 341/93, f. j. 6º A, y 206/91, f. j. 4º). Por ende, el límite máximo de privación provisional de libertad que permite el art. 17 CE puede ser sensiblemente inferior a las 72 horas, atendidas las circunstancias del caso, y en especial el fin perseguido por la medida de privación de libertad, la actividad de las autoridades implicadas, y el comportamiento del afectado por la medida (SSTC 41/82, f. j. 5º, 127/84, f. j. 3º, 8/90 f. j. 2º, y 128/95, f. j. 3º)" (STC 31/96, f. j. 8º). Desde el mismo momento en que las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos fueron finalizadas, y no contando la existencia de otras circunstancias, la detención policial del actor quedó privada de fundamento constitucional. En ese instante, que nunca puede producirse después del transcurso de 72 horas, pero sí antes, la policía tenía que haberlo puesto en libertad, o bien haberse dirigido al Juez competente, para demandar o solicitar que autorizase el internamiento del extranjero pendiente del trámite de expulsión (SSTC 115/87, f. j. 1º, y 144/90, f. j. 4º). Al no actuar así, poniéndolo inmediatamente en libertad o a disposición judicial, y mantener su situación de detención más allá del tiempo estrictamente necesario, el derecho fundamental a la libertad personal del actor fue vulnerado".

Por cierto que en dicha sentencia el TC no sólo censuró la actuación policial sino que también otorgó el amparo al recurrente al considerar que la actuación del Juez de Guardia de Barcelona que inadmitió el "habeas corpus" que interpuso el detenido fue contraria a derecho y contraria a los deberes judiciales de protección y tutela del derecho fundamental a la libertad, considerando el TC que el Juez debía haber admitido a trámite el "habeas corpus" y declarar ilegal la detención, acordando la inmediata puesta en libertad del recurrente en amparo.

ooo000ooo

CAPÍTULO III

Actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana

Sección 1.ª Potestades generales de policía de seguridad

COMENTARIO

En el capítulo III se regulan diversas actuaciones dirigidas al mantenimiento, y en su caso, restablecimiento de la seguridad ciudadana, destinando su sección 1ª a regular las potestades generales en materia de policía

de seguridad, muchas de las cuales ya se recogían en el Capítulo III de la derogada LO 1/92. La nueva LO 4/2015 modifica parte de la regulación anterior y disciplina ex novo otras cuestiones, como la diligencia de cacheo, la retención de quien se negare o no pudiere ser identificado o el uso de videocámaras.

ooo000ooo

Artículo 14. Órdenes y prohibiciones.

Las autoridades competentes, de conformidad con las Leyes y reglamentos, podrán dictar las órdenes y prohibiciones y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la consecución de los fines previstos en esta Ley, mediante resolución debidamente motivada.

COMENTARIO

La novedad respecto del texto de la ley derogada radica en la necesidad de que las órdenes, prohibiciones o actuaciones policiales se adopten en resolución debidamente motivada, que de ordinario será en forma escrita. Esta prevención tiene por finalidad garantizar el ejercicio de los recursos correspondientes por los afectados por las medida.

Los destinatarios principales de esta disposición son las autoridades a las que la ley, en su artículo 5, otorga competencias en materia de seguridad ciudadana, pero también sirve para reforzar la obligación prevista en el artículo 5.2.b) de la LO 2/1983 de que los agentes de la autoridad de proporcionar información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de sus actuaciones.

ooo000ooo

Artículo 15. Entrada y registro en domicilio y edificios de organismos oficiales.

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

2. Será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad.

3. *Para la entrada en edificios ocupados por organismos oficiales o entidades públicas, no será preciso el consentimiento de la autoridad o funcionario que los tuviere a su cargo.*

4. *Cuando por las causas previstas en este artículo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad entren en un domicilio particular, remitirán sin dilación el acta o atestado que instruyan a la autoridad judicial competente.*

COMENTARIO

Este precepto es igual al artículo 21 LO 1/92, en su redacción tras la STC 341/1993, de 18 de noviembre, del Pleno del Tribunal Constitucional, que declaró la inconstitucionalidad del número 2 de ese artículo 21, si bien modifica mínimamente la redacción del punto 3, aunque el sentido del precepto es el mismo.

El artículo 18.2 de la Constitución dispone: *"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."* Como consecuencia de dicha disposición, la entrada en un domicilio fuera de los casos constitucionalmente previstos puede acarrear consecuencia penales para el funcionario policial que la materialice (artículo 534 CP). Precisamente por ello se reveló necesario una norma legal que, con pleno respeto a ese derecho fundamental, permitiera a los funcionarios policiales acceder al domicilio de una persona en casos de urgente y extrema necesidad, lo que fue el origen del antiguo artículo 21 de la LO 1/92, cuya constitucionalidad nunca se puso en duda.

El precepto permite a los funcionarios policiales acceder a un domicilio para evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas en supuestos de catástrofes, calamidad, ruina inminente y otros semejantes de extrema y urgente necesidad, y ello sin necesidad de autorización judicial. Recoge, en definitiva, casos que pueden perfectamente incardinarse en la causa de exención de responsabilidad penal prevista en el artículo 20.5 CP: el estado de necesidad y al amparo de esta norma podrán los funcionarios policiales acceder al interior de un domicilio cuando haya indicios claros de que en su interior pudiera encontrarse una persona en peligro. Naturalmente, el acceso en esas condiciones no autoriza, de ninguna manera, a realizar un registro del domicilio, debiéndose limitar la intervención policial a desarrollar las tareas que han justificado el acceso domiciliario.

El precepto habla de "domicilio" y por ello y por las confusiones y dudas que dicho concepto suele generar en los funcionarios policiales, sobre todo en relación a ciertos lugares cerrados donde se realizan actividades lúdicas o de ocio (bajeras, chabisques o similares, siempre que no estén conectados directamente con una vivienda), es conveniente decir lo siguiente:

Como se indica, entre otras muchas, en STC de 2 noviembre 2004, “el derecho proclamado en el art. 18.1 CE tiene por objeto la protección de un ámbito reservado de la vida de las personas excluido del conocimiento de terceros, sean éstos poderes públicos o particulares, en contra de su voluntad, el derecho a la inviolabilidad domiciliaria protege “un ámbito espacial determinado” dado que en él ejercen las personas **su libertad más íntima, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales**, siendo objeto de protección de este derecho tanto el espacio físico en sí mismo considerado, como lo que en él hay de emanación de la persona y de su esfera privada. Por ello, hemos afirmado que la protección constitucional del domicilio es una protección de carácter instrumental, que defiende los ámbitos en que **se desarrolla la vida privada de la persona**”. Y en la STC 10/2002 se indicaba que “el rasgo esencial que define el domicilio a los efectos de la protección dispensada por el art. 18.2 CE reside en la aptitud para desarrollar en él **vida privada** y en su destino específico a tal desarrollo aunque sea eventual. Ello significa, en primer término, que **su destino o uso constituye el elemento esencial para la delimitación de los espacios constitucionalmente protegidos**, de modo que, en principio, son irrelevantes su ubicación, su configuración física, su carácter mueble o inmueble, la existencia o tipo de título jurídico que habilite su uso, o, finalmente, la intensidad y periodicidad con la que se desarrolle la vida privada en el mismo. En segundo lugar, si bien el efectivo desarrollo de vida privada es el factor determinante de la aptitud concreta para que el espacio en el que se desarrolla se considere domicilio, de aquí no se deriva necesariamente que dicha aptitud no pueda inferirse de algunas de estas notas, o de otras, en la medida en que representen características objetivas conforme a las cuales sea posible delimitar los espacios que, en general, pueden y suelen ser utilizados para desarrollar vida privada”. Así como que “el propio carácter instrumental de la protección constitucional del domicilio respecto de la protección de la **intimidad personal y familiar** exige que, con independencia de la configuración física del espacio, **sus signos externos revelen la clara voluntad de su titular de excluir dicho espacio y la actividad en él desarrollada del conocimiento e intromisiones de terceros**”.

Igualmente, el propio Tribunal Constitucional, en auto de 19 julio 2004, abunda en la idea anterior al definir el domicilio como “espacio en el cual el individuo vive **sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima**. Por ello, a través de este derecho no sólo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella”, argumentando que no se ha considerado como tal, en principio, “los locales destinados a almacén de mercancías (STC 228/1997, de 16 de diciembre, FJ 7), los que estaban destinados a bar y un almacén (STC 283/2000, de 27 de noviembre, FJ 2), las oficinas de una empresa de la que el recurrente era representante legal (ATC 171/1989, de 3 de abril), la cochera destinada a almacén (ATC 171/1989, de 3 de abril y ATC 223/1993, de 9 de julio), ni, en general, los locales abiertos al público **pues no se puede confundir el domicilio “derecho público fundamental de personas físicas y jurídicas (SSTC 22/1984, 137/1985), y cualquier local cerrado (art. 87.2 LOPJ)**, (..pues..) el régimen aplicable al primero no es -ni tiene por qué serlo- extensible en su totalidad al segundo” (ATC 58/1992, de 2 de marzo)”.

De igual manera, el Tribunal Supremo, por ejemplo en sentencia de 10 abril 2002, ha resaltado el carácter de base material de la privacidad, indicando que el domicilio es un "espacio apto para desarrollar vida privada" (STC 94/1999, de 31 de mayo, F. 4), un espacio que "entraña una estrecha vinculación con su ámbito de intimidad", "el reducto último de su intimidad personal y familiar" (STC 22/1984, STC 60/1991 y 50/1995, STC 69/1999, de 26 de abril STC núm. 283/2000, de 27 de noviembre). Esta Sala, entre otras en la STS núm. 1108/1999, de 6 de septiembre, ha afirmado que "el domicilio es el lugar cerrado, legítimamente ocupado, en el que transcurre la **vida privada, individual o familiar**, aunque la ocupación sea temporal o accidental" (STS 24-10-1992, 19-7-1993 y 11-7-1996). Se resalta de esta forma la vinculación del concepto de domicilio con la protección de esferas de privacidad del individuo, lo que conduce a ampliar el concepto jurídico civil o administrativo de la morada para construir el de domicilio desde la óptica constitucional, como instrumento de protección de la privacidad. Encontrarán la protección dispensada al domicilio aquellos lugares en los que, permanente o transitoriamente, desarrolle el individuo esferas de su privacidad alejadas de la intromisión de terceros no autorizados. En la STS núm. 436/2001, de 19 de marzo, hemos afirmado que "el concepto subyacente en el artículo 18.2 de la CE ha de entenderse de modo amplio y flexible ya que trata de defender los ámbitos en los que se desarrolla la vida privada de las personas, debiendo interpretarse a la luz de los principios que tienden a extender al máximo la protección a la dignidad y a la intimidad de la persona, al desarrollo de su privacidad a través de la cual proyecta su "yo anímico" en múltiples direcciones (cfr. Sentencias del TS de 19 enero, 4 de abril 1995 y 30 abril 1996). Como también se ha dicho en la Sentencia de esta Sala, de 7 de noviembre de 1997, el derecho fundamental a la intimidad personal (art. 18.1 CE) se concreta en la posibilidad de cada ciudadano de erigir ámbitos privados, es decir, que excluyen la observación de los demás y de las autoridades del Estado. Tal derecho se deriva directamente del derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Consecuentemente, la protección del domicilio no es sino un aspecto de la protección de la intimidad que sirve al libre desarrollo de la personalidad. También, en este sentido, el Tribunal Constitucional afirma en la STC 22/1984, que el derecho a la inviolabilidad del domicilio constituye un auténtico derecho fundamental de la persona, establecido, según hemos dicho, para garantizar el ámbito de privacidad de ésta dentro del espacio que la propia persona elige y que tiene que caracterizarse precisamente por quedar exento o inmune a las invasiones o agresiones exteriores, de otras personas o de la autoridad pública. Como se ha dicho acertadamente -continúa la sentencia del Tribunal Constitucional -, el domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce **su libertad más íntima**. Por ello -concluye-, a través de este derecho no sólo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella. Este concepto amplio de domicilio permite superar el concepto civil o administrativo, **pero no autoriza, sin embargo, a incluir en él otros lugares, cuyo acceso depende también de la autorización del titular, en cuanto puede excluir la presencia de terceros en ellos, pero que por sus propias características no permiten afirmar que sean adecuados para que sus titulares desarrollen en ellos áreas o esferas de privacidad (STC núm. 228/1997, de 16 de diciembre)**. Incluso los lugares que constituyen auténticos domicilios a estos efectos,

pueden tener zonas que, por sus características, no excluyen la presencia de terceros ajenos al ámbito de privacidad protegido."

La sentencia del Tribunal Supremo 10/2002, de 17 de enero, aunque no contiene mayores novedades, sí realiza un resumen -muy práctico- de la doctrina constitucional consolidada. Dice así:

«... La Constitución no ofrece una definición expresa del domicilio como objeto de protección del art. 18.2 CE . Sin embargo, este Tribunal ha ido perfilando una noción de domicilio de la persona física cuyo rasgo esencial reside en constituir un ámbito espacial apto para un destino específico, el desarrollo de la vida privada. Este rasgo, que ha sido señalado de forma expresa en Sentencias recientes (SSTC 94/1999, de 31 de mayo , FJ 4 ; 283/2000, de 27 de noviembre , FJ 2), se encuentra asimismo comprendido en las declaraciones generales efectuadas por este Tribunal sobre la conexión entre el derecho a la inviolabilidad domiciliaria y el derecho a la intimidad personal y familiar, así como en la delimitación negativa que hemos realizado de las características del espacio que ha de considerarse domicilio y de la individualización de espacios que no pueden calificarse de tal a efectos constitucionales.

*Con carácter general, como acabamos de recordar, hemos declarado que "el domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive **sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima**. Por ello, a través de este derecho no sólo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella" (SSTC 22/1984, de 17 de febrero , FJ 5 ; 137/1985, de 17 de octubre , FJ 2 ; 69/1999, de 26 de abril , FJ 2 ; 94/1999, de 31 de mayo , FJ 5 ; 119/2001, de 24 de mayo , FFJJ 5 y 6).*

A esta genérica definición hemos añadido una doble consecuencia para el concepto constitucional de domicilio, extraída del carácter instrumental que la protección de la inviolabilidad domiciliaria presenta en la Constitución respecto del derecho a la intimidad personal y familiar, y deducida también del nexo indisoluble que une ambos derechos: en primer término, que "la idea de domicilio que utiliza el art. 18 de la Constitución no coincide plenamente con la que se utiliza en materia de Derecho privado y en especial en el art. 40 del Código Civil como punto de localización de la persona o lugar de ejercicio por ésta de sus derechos y obligaciones"; en segundo lugar, que el concepto constitucional de domicilio tiene "mayor amplitud que el concepto jurídico privado o jurídico-administrativo" (SSTC 22/1984, de 17 de febrero , FJ 2 ; 94/1999, de 31 de mayo , FJ 5), y no "admite concepciones reduccionistas -... como las- que lo equiparan al concepto jurídico-penal de morada habitual o habitación" (STC 94/1999, de 31 de mayo , FJ 5).

*En una **delimitación negativa** de las características que ha de tener cualquier espacio para ser considerado domicilio hemos afirmado que **ni el carácter cerrado del espacio ni el poder de disposición que sobre el mismo tenga su titular determinan que estemos ante el domicilio constitucionalmente protegido**. Y, en sentido inverso, que tampoco la falta de habitualidad en el uso o disfrute impide en todo caso la calificación*

del espacio como domicilio. Así, hemos declarado que **no todo "recinto cerrado merece la consideración de domicilio a efectos constitucionales"**, y que, en particular, la garantía constitucional de su inviolabilidad no es extensible a "aquellos lugares cerrados que, por su afectación -como ocurre con los almacenes, las fábricas, las oficinas y los locales comerciales (ATC 171/1989 , FJ 2)-, **tengan un destino o sirvan a cometidos incompatibles con la idea de privacidad**" (STC 228/1997, de 16 de diciembre , FJ 7). Igualmente, hemos señalado, que **"no todo local sobre cuyo acceso posee poder de disposición su titular debe ser considerado como domicilio a los fines de la protección que el art. 18.2 garantiza"**, pues "la razón que impide esta extensión es que el derecho fundamental aquí considerado no puede confundirse con la protección de la propiedad de los inmuebles ni de otras titularidades reales u obligacionales relativas a dichos bienes que puedan otorgar una facultad de exclusión de los terceros" (STC 69/1999, de 26 de abril , FJ 2). Y, finalmente, hemos advertido sobre la irrelevancia a efectos constitucionales de la intensidad, periodicidad o habitualidad del uso privado del espacio si, a partir de otros datos como su situación, destino natural, configuración física, u objetos en él hallados, puede inferirse el efectivo desarrollo de vida privada en el mismo (STC 94/1999, de 31 de mayo , FJ 5 ; en sentido similar sobre la irrelevancia de la falta de periodicidad, STEDH 24 de noviembre de 1986, caso Guillow c. Reino Unido).

En aplicación de esta genérica doctrina, hemos entendido en concreto que una vivienda es domicilio aun cuando en el momento del registro no esté habitada (STC 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5), y, sin embargo, no hemos considerado domicilio los locales destinados a almacén de mercancías (STC 228/1997, de 16 de diciembre , FJ 7), un bar y un almacén (STC 283/2000, de 27 de noviembre , FJ 2), unas oficinas de una empresa (ATC 171/1989, de 3 de abril), los locales abiertos al público o de negocios (ATC 58/1992, de 2 de marzo), o los restantes edificios o lugares de acceso dependiente del consentimiento de sus titulares a los que el art. 87.2 LOPJ extiende la necesidad de autorización judicial para su entrada y registro -STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 3 .b)-

El rasgo esencial que define el domicilio delimita negativamente **los espacios que no pueden ser considerados domicilio**: de un lado, aquéllos en los que se demuestre de forma efectiva que se han destinado a cualquier actividad distinta a la vida privada, sea dicha actividad comercial, **cultural**, política, **o de cualquier otra índole**; de otro, aquéllos que, por sus propias características, nunca podrían ser considerados aptos para desarrollar en ellos vida privada, esto es, los espacios abiertos".

Resoluciones del Tribunal Supremo más recientes continúan en esta línea. Así, la sentencia 924/2009, de 7/10/2009, resulta interesante por cuanto trata del registro de unos lugares que guardan mucha semejanza con las bajas (garajes y trasteros). Y guardan semejanza, a estos efectos, en el sentido de que son lugares que no están inicial y principalmente destinados a desarrollar actividades de la esfera privada, personal o familiar, más íntima, aunque en ocasiones puedan ser usados como lugar de ocio, recreo o reunión por cuadrillas de amigos o conocidos, lo que no les confiere la especial protección constitucional que el domicilio tiene. En esta sentencia se indica que "una plaza de garaje en un edificio en el que ni siquiera está ubicado el domicilio del recurrente, y en la que se encontraba

*abierta la puerta de dicha plaza o lugar de aparcamiento, afirmación que se complementa en el Fundamento Jurídico cuarto con el relevante dato de tratarse de un garaje alquilado por el procesado, destinado a almacén de utensilio de trabajo, sin conexión alguna, directa o indirecta, con dependencias domiciliarias del mismo. En el garaje, las dependencias propias del mismo se destinan a su uso característico y propio y no presentan comunicación directa con los domicilios de cada propietario o titular, por lo que no reúnen las condiciones precisas para que el local sea considerado ámbito de privacidad. Se trata de un lugar cuyo uso se comparte con numerosas personas, todos los titulares de otras plazas y en el que solamente se dispone de un espacio para el aparcamiento de un vehículo, y aun en el caso de que se dispusiera de trastero, esta Sala tiene declarado (SSTS. 616/2005 de 12.5, 282/2004 de 1.3) que un trastero o almacén destinado a guardar objetos, sin comunicación directa con la vivienda, no puede considerarse domicilio **al no tener relación con el ámbito de privacidad constitucionalmente protegido**, y por lo tanto no son aplicables a la entrada y registro en el mismo las reglas derivadas de la protección constitucional del derecho a la inviolabilidad del domicilio. Consecuentemente si no consta que el recinto de la plaza de garaje se desarrollara atisbo alguno de vida privada, no puede considerarse como un domicilio ni por lo tanto se le puede atribuir la protección que a éste dispensa la Constitución en el art. 18.2. Así lo ha entendido, la jurisprudencia de esta Sala, como se refleja en la STS. 282/2004 de 1.3, que recuerda que “abundantísima doctrina, siempre coincidente (DDTS. 143/99 de 13.10, 1234/97 de 10.10, 686/96 de 10.10, 824/95 de 30.6), define el concepto de domicilio a estos efectos y expresamente rechaza lo sean los trasteros y garajes por no albergar ámbitos en los que se desarrolle la vida privada de las personas”.*

Siguiendo este consolidado criterio jurisprudencial, la Audiencia Provincial de Navarra, Sección Primera, en sentencia de 26 de junio de 2009, al resolver una petición de nulidad del registro de una bajera similar a la que nos ocupa, practicada por un cuerpo policial sin autorización judicial, indica rotundamente que no procede dicha nulidad, razonándolo de la siguiente manera:

“La solicitud de nulidad interesada no puede ser acogida en este caso, ya que si bien es cierto que se admite como domicilio cualquier espacio cerrado en el que pueda transcurrir la vida privada individual o familiar, aunque su ocupación sea temporal, también lo es que el local o bajera no estaba destinado al desarrollo de vida privada en el mismo, ya que se manifestó que eran treinta las personas que como socias disponían de llave del local y lo ocupaban habitualmente, llevando a cabo actos de reunión y de ocio; estas características exigen que se acredite por parte de quien solicita la nulidad el efectivo desarrollo de vida privada en su interior, prueba que no se ha llevado a cabo, sin que el hecho de que ocasionalmente alguno de los socios se quede dormido en la bajera, o acuda a dormir en ella, le otorgue la consideración de domicilio a los fines de la protección que el artículo 18.2 de la Constitución garantiza, teniendo en cuenta el mobiliario de la bajera, la utilización que de la misma se hace y el número de personas que por ella transitan, que lleva a concluir su uso como lugar de esparcimiento en el tiempo libre pero que en modo alguno acredita su condición de domicilio, motivo por el cual la solicitud de nulidad debe ser desestimada”.

A la vista de todo lo anterior, es evidente que unas bajas de ocio, no conectadas de ninguna manera con una vivienda, no pueden ser consideradas como domicilio, desde el momento en que en ellas no concurren los precisos límites que la jurisprudencia constitucional ha otorgado a dicho concepto, pues ya se ha indicado que el hecho de que estemos en presencia de un recinto cerrado cuyo acceso dependa del consentimiento de su titular en el cual se realizan actividades distintas a las propias y características de la vida privada o íntima personal o familiar, (comerciales, culturales, lúdicas, de ocio, políticas, etc) no constituye el domicilio constitucionalmente protegido.

Ciertamente, la Constitución también reconoce como derecho fundamental el derecho a la intimidad, personal y familiar, pero ello no implica que, en el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, la policía, actuando como policía judicial y sobre la base de la existencia de indicios racionales de criminalidad, no pueda acceder al interior de unas bajas como la que nos ocupa sin perjuicio, naturalmente, de que se paralice dicho registro para pedir la correspondiente autorización judicial si, iniciado el mismo, se aprecian claros indicios de que el local es usado como domicilio (en el sentido constitucional del término) de alguna persona.

En efecto, es evidente y así lo ha reconocido el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en numerosas resoluciones, que la policía, en el cumplimiento de las funciones de prevención, investigación y represión del delito y puesta a disposición judicial de los delincuentes, puede realizar actos que supongan ciertas injerencias en derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, singularmente los derechos a la libertad personal y a la intimidad. Así, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han declarado ajustados a derecho los cacheos superficiales, la identificación de una persona en la vía pública y los registros de otros lugares donde también pueden realizarse actividades que afectan a la intimidad en mayor o menor medida, tal y como extensamente se ha razonado con anterioridad.

Así, la sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 115/2013 de 9 Mayo 2013, rec. 1246/2011 indica que *“constituye doctrina reiterada de este Tribunal que el derecho a la intimidad no es absoluto —como no lo es ningún derecho fundamental—, pudiendo ceder ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el límite que aquél haya de experimentar se revele como necesario para lograr un fin constitucionalmente legítimo y sea proporcionado (SSTC 57/1994, de 28 de febrero FJ 6; 143/1994, de 9 de mayo, FJ 6; 98/2000, de 10 de abril, FJ 5, 186/2000, de 10 de julio, FJ 5; y 156/2001, de 2 de julio, FJ 4). Asimismo hemos señalado, como antes se dijo, que a diferencia de lo que sucede en el caso del derecho garantizado por el art. 18.3 CE, el art. 18.1 CE no prevé la misma garantía de autorización judicial respecto de las intervenciones que afectan al derecho a la intimidad, de modo que excepcionalmente se ha admitido la legitimidad constitucional de que en algunos casos y con la suficiente y precisa habilitación legal, los agentes policiales pueda realizar en el ejercicio de sus funciones de investigación determinadas actuaciones que constituyan una injerencia leve en la intimidad de las personas sin previa autorización judicial (y sin consentimiento del afectado), siempre que se hayan respetado las exigencias dimanantes del principio de*

proporcionalidad (por todas, SSTC 123/2002, FJ 4; 281/2006, FJ 4;173/2011, FJ 2 y 142/2012, FJ 2). Precisando la anterior doctrina, hemos venido estableciendo como requisitos que proporcionan una justificación constitucional objetiva y razonable a la injerencia policial en el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), los siguientes: a) la existencia de un fin constitucionalmente legítimo, considerando como tal el interés público propio de la prevención e investigación del delito, y, más en concreto, la determinación de hechos relevantes para el proceso penal; b) que la medida limitativa del derecho a la intimidad esté prevista en la ley (principio de legalidad); c) que, en caso de no contar con autorización judicial (o consentimiento del afectado), la actuación policial se atenga a la habilitación legal, teniendo en cuenta que la ley puede autorizar a la policía la práctica de inspecciones, reconocimientos e incluso intervenciones corporales leves, siempre y cuando se respete el principio de proporcionalidad, concretado en tres exigencias o condiciones: idoneidad de la medida, necesidad de la misma y juicio de proporcionalidad en sentido estricto (por todas, STC 173/2011, FJ 2, y la jurisprudencia allí citada)”.

Es decir, el mero hecho de que en una bajera puedan realizarse actos que afectan a la intimidad no es suficiente para concluir que sea necesaria autorización judicial para su registro por la policía cuando ésta tenga indicios de que en su interior se están cometiendo delitos o existan pruebas, efectos o instrumentos de estos. La protección constitucional del derecho fundamental a la intimidad no es la misma que la que se otorga al derecho a la inviolabilidad del domicilio o al secreto de las comunicaciones, pues para aquel derecho la Constitución no exige autorización judicial para su afectación. Exigir autorización judicial para que la policía practique gestiones o actuaciones para las que legalmente está habilitada e, incluso, obligada a realizar supone, por un lado, minimizar la relevancia constitucional de la inviolabilidad del domicilio y del secreto de las comunicaciones, al equiparar su tutela y protección con otros derechos fundamentales con menor nivel de protección; y, por otro, limitar la eficacia de la actuación policial en la lucha contra el delito, poniendo trabas a dicha actuación mediante la exigencia de autorizaciones judiciales que ninguna norma, ni constitucional ni legal, prevé, siendo suficiente habilitación para que la policía actúe directamente, en casos como el presente, el apoyo legal que les ofrecen los artículos 282 LECRIM y 11.1 de la LO 2/1983, de fuerzas y cuerpos de seguridad.

De hecho, la propia Ley de Enjuiciamiento Criminal vigente, al regular la diligencia de entrada y registro, no exige auto motivado para hacerlo en un lugar público que no sea domicilio (ver artículo 547.3º), bastando que haya indicios de “encontrarse allí el procesado o efectos o instrumentos del delito, o libros, papeles u otros objetos que puedan servir para su descubrimiento y comprobación” (artículo 546). Y esta idea se mantiene también en el Anteproyecto de Código Procesal Penal de 2014, último de los muchos que han habido, cuyo artículo 335, bajo el título “concepto de domicilio”, determina que “A los efectos de este Capítulo se entenderá como domicilio el lugar cerrado que sirva como morada a una persona física, aunque sea ocasionalmente”, extendiendo su artículo 345 la necesidad de autorización judicial a otros lugares que no son domicilio (sedes de partidos políticos, sindicatos, despachos de abogados, etc) entre los que no se encuentran, lógicamente, las bajeras.

A esta conclusión no empece el hecho de que el vigente artículo 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (actual número del original artículo 87.2) determine que la Administración, para la ejecución forzosa de sus actos, necesite autorización judicial para el acceso a lugares cerrados dependientes del consentimiento de su titular, pues dicho precepto, al referirse a la Administración, no comprende a la Policía Judicial, que tiene una regulación legal completamente diferenciada de la Administración y, por si ello fuera poco, viene además mencionada en precepto distinto de la propia constitución –el 126, referido a la Policía Judicial, dentro del Título VI dedicado al Poder Judicial, frente al 103, referido a la Administración, dentro del Título IV dedicado al Gobierno y la Administración). Por cierto que la mención constitucional de la Policía Judicial pone manifiesto la importancia de la misma, lo que también nos da una idea de que la policía judicial, en el ejercicio de sus funciones, puede y debe realizar actuaciones que afectan a derechos fundamentales sin que ello implique infracción legal alguna, siempre, naturalmente, que existan indicios racionales de criminalidad y no exista una norma que obligue a obtener dicha autorización (como ocurre en otros supuestos, v. gr, LO 15/1999, de protección de datos de carácter personal; o Ley 25/2007, de 18 de octubre, de de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones). Como es de ver, cuando el legislador ha considerado que el derecho fundamental a la intimidad ha de ser protegido especialmente, exigiéndose autorización judicial para realizar actuaciones que afecten a dicho derecho, lo ha dicho expresamente, de lo que debe colegirse que cuando no exista ninguna norma que obligue a obtener dicha autorización judicial la policía judicial puede y debe cumplir con su función constitucional directamente.

Como conclusión de todo lo anterior, ha de afirmarse que una bajera donde diversos jóvenes se juntan para pasar sus ratos de reunión y de ocio y en donde ninguno de ellos vive o reside, incluso sin perjuicio de que en alguna ocasión alguno de ellos se haya podido quedar a pasar la noche no constituye un domicilio a los efectos del art. 18.2 de la Constitución y ninguna norma jurídica exige autorización judicial para su registro por la policía judicial en el ejercicio de sus funciones de averiguación y represión del delito, por lo que no es precisa dicha autorización judicial para que la policía acceda a él y lo registre en busca de pruebas materiales de la comisión de un delito contra la salud pública siempre que existan indicios racionales de que en ella puedan encontrarse los autores de dicho delito o efectos o instrumentos del mismo, o libros, papeles u otros objetos que puedan servir para su descubrimiento y comprobación.

ooo000ooo

Artículo 16 Identificación de personas

El nuevo artículo 16 de la LO 4/2015 viene a sustituir al famoso artículo 20 de la LO 1/92, que permitía el traslado a comisaría de una persona no identificada, siendo dicho artículo uno de los que fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad cuando se promulgó la LO 1/92, recurso resuelto en la famosa sentencia 341/1993, de 18 de noviembre, del Pleno del Tribunal Constitucional.

Dicha sentencia, en lo referente a esta figura, vino a establecer, resumidamente, lo siguiente:

1º.- La medida solo podía afectar a personas no identificadas de las que razonable y fundadamente pudiera presumirse que se hallaran en disposición actual de cometer un ilícito penal o a aquellas, igualmente no identificables, que hubieran incurrido ya en una infracción administrativa.

2º.- Debía realizarse en dependencias próximas y que contaran con medidas adecuadas para realizar las diligencias de identificación y las diligencias, en todo caso, no podían prolongarse más allá del tiempo imprescindible para la identificación de la persona, expresión que constituía un concepto jurídico indeterminado y que equivalía a que la diligencia había de realizarse de manera inmediata y sin dilación alguna. En caso contrario, sería admisible un “habeas corpus”.

3º.- El requerido debía ser informado, de modo inmediato y comprensible, de las razones de tal requerimiento.

4º La norma no permitía interrogar o investigar a la persona sobre más extremos que los relativos, exclusivamente, a su identificación.

5º.- Al no ser una detención, para su práctica no era necesaria la asistencia letrada y tampoco le eran aplicables los demás derechos reconocidos en el art. 17 CE ni en el 520 LECRIM.

Para una mayor claridad, se transcriben a continuación los dos preceptos, el derogado artículo 20 LO 1/92 y el nuevo artículo 16 LO 4/2015.

Artículo 20 L.O. 1/92

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 encomiendan la presente Ley y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

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.

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.

4. En los casos de resistencia o 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.

Artículo 16 L.O. 4/2015

1. En el cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, **así como para la sanción de infracciones penales y administrativas**, los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir la identificación de las personas en los siguientes supuestos:

a) Cuando existan **indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción**.

b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere **razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito**.

En estos supuestos, los agentes podrán realizar las comprobaciones necesarias en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, **incluida la identificación de las personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra**, impidiendo o dificultando la identificación, cuando fuere preciso a los efectos indicados.

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

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

La persona a la que se solicite que se identifique será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de dicha solicitud, así

	<p>como, en su caso, del requerimiento para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales.</p> <p>3. En las dependencias a que se hace referencia en el apartado 2 se llevará un libro-registro en el que sólo se practicarán asientos relacionados con la seguridad ciudadana. Constarán en él las diligencias de identificación practicadas, así como los motivos, circunstancias y duración de las mismas, y sólo podrán ser comunicados sus datos a la autoridad judicial competente y al Ministerio Fiscal. El órgano competente de la Administración remitirá mensualmente al Ministerio Fiscal extracto de las diligencias de identificación con expresión del tiempo utilizado en cada una. Los asientos de este libro-registro se cancelarán de oficio a los tres años.</p> <p>4. A las personas desplazadas a dependencias policiales a efectos de identificación, se les deberá expedir a su salida un volante acreditativo del tiempo de permanencia en ellas, la causa y la identidad de los agentes actuantes.</p> <p>5. En los casos de resistencia o negativa a identificarse o a colaborar en las comprobaciones o prácticas de identificación, se estará a lo dispuesto en el Código Penal, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y, en su caso, en esta Ley.</p>
--	--

COMENTARIO

La retención como figura intermedia entre el estado general de libertad del ciudadano y la detención -sujeta a estrictas condiciones conforme a la legislación aplicable y, especialmente, a la Ley de Enjuiciamiento Criminal- está admitida -tras rechazarse inicialmente de plano por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional- por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde la Sentencia 341/1993, de 18 de noviembre.

La retención consiste en una inmovilización provisionalísima que sólo puede mantenerse durante el tiempo imprescindible para realizar una determinada diligencia policial, de ahí que quede excluida del marco jurídico de la detención. Su legitimidad deriva de que exista una cobertura legal expresa.

En la vigente Ley 2/1986, de 13 de mayo, y en la nueva Ley Orgánica 4/2015 la retención se contempla para tres supuestos: el cacheo -esto es el registro

superficial de los efectos personales de un determinado sujeto-, las pruebas de alcoholemia y la identificación policial -actuaciones encaminadas a averiguar el nombre, apellidos y demás datos personales de un individuo cuando los agentes lo consideran necesario en el desempeño de sus tareas de investigación y prevención del crimen o para sancionar infracciones administrativas.

La tercera modalidad, la diligencia de identificación, puede dirigirse a cualquier ciudadano, sin que sea necesario que se trate de una persona sospechosa de haber cometido un delito o infracción administrativa. Lo único que se requiere para que se respeten las exigencias de proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad es que las identificaciones se produzcan en el desempeño de esas funciones de indagación o prevención que corresponden a los agentes. En estos términos, la identificación policial constituye una retención lícita a la que no se aplican las garantías características de la detención, con excepción del deber de informar al retenido de los motivos de su retención.

Todas las modalidades de retención deben limitarse a la realización, en brevísimo tiempo, de las diligencias policiales.

La dificultad, sin embargo, se plantea respecto de la diligencia de identificación cuando requiere el traslado del interesado a las dependencias policiales. El tiempo de privación de la libertad ambulatoria se ve prolongada entonces, sin ir acompañada de las garantías propias de la detención. En estos casos en los que la medida excepcional de restricción de la libertad individual se prolonga más allá de unos brevísimos momentos y aun cuando la retención no quede sujeta a las garantías propias de la detención, el ordenamiento debe articular medidas formales que la disciplinen para evitar aplicaciones arbitrarias o que menoscaben el derecho consagrado en el artículo 17 de la Constitución.

Precisamente por ello, el texto finalmente aprobado modifica sensiblemente la redacción inicial del anteproyecto de ley, que se limitaba a establecer que, en el caso de retención con desplazamiento, se informaría al retenido de las razones que la justifican, que dicha retención se limitaría al tiempo estrictamente necesario y que se llevaría un libro registro de dichas diligencias.

Como se ha dicho, el artículo 16 viene a sustituir al artículo 20 LO 1/92. La regulación del régimen jurídico constitucional de la identificación y retención de las personas debe partir de la doctrina del TC en esta materia y en particular de la Sentencia del Pleno 341/1993, de 18 de noviembre de 1993, que resolvió los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad promovidas frente a determinados preceptos de la LOPSC. Esta sentencia entendió que las diligencias de identificación del artículo 20.2 LOPSC no son contrarias a la Constitución, señalando al respecto:

1º) “La medida de identificación en dependencias policiales supone por las circunstancias de lugar y tiempo (desplazamiento del requerido hasta dependencias policiales próximas en las que habrá de permanecer por el tiempo imprescindible) una situación que va más allá de una mera inmovilización de la persona, instrumental de prevención o de indagación, y por ello ha de ser

considerada como una modalidad de privación de libertad. Añadiendo que se está, pues, ante uno de los casos a que se refiere el artículo 17.1 CE (FJ 4).

2º) El artículo 17.1 CE remite a la Ley la determinación de los casos en los que se podrá disponer una privación de libertad. Pero ello en modo alguno supone que quede el legislador apoderado para establecer, libre de todo vínculo, cualesquiera supuestos de detención, arresto o medidas análogas (FJ 5). Por lo que la ley no podría configurar supuestos de privación de libertad que no correspondiesen a la finalidad de protección de derechos, bienes, o valores constitucionalmente reconocidos o que por su grado de indeterminación creasen inseguridad o incertidumbre insuperable sobre su modo de aplicación efectiva y tampoco podría incurrir en falta de proporcionalidad. En este sentido, la STC 178/1985 ya declaró que debe exigirse “una proporcionalidad entre el derecho a la libertad y la restricción de esta libertad, de modo que se excluyan –aun previstas en la Ley- privaciones de libertad que, no siendo razonables, rompan el equilibrio entre el derecho y su limitación” (FJ 3).

3º) La privación de libertad con fines de identificación sólo podrá afectar a personas no identificadas de las que razonable y fundadamente pueda presumirse que se hallan en disposición actual de cometer un delito o a aquéllas que hayan incurrido ya en una infracción administrativa (FJ 5).

4º) La medida prevista en el artículo 20.2 no puede calificarse de indefinida o ilimitada en cuanto a su duración, no pudiendo prolongarse más allá del tiempo imprescindible para la identificación de la persona (FJ 6).

5º) El requerido a acompañar a la fuerza pública debe ser informado de modo inmediato y comprensible, de las razones del requerimiento.

La necesidad de que la regulación legal de las diligencias de identificación respetara esos mínimos constitucionales hizo que el texto original del proyecto fuera objeto de diversas modificaciones derivadas, especialmente, de los informes realizados por el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo de Estado, que partían de la base de que la prevención y protección frente a las posibles amenazas justifica la intervención policial pero sin olvidar que la tensión entre las propias libertades y derechos fundamentales con la seguridad ha de ser resuelto afirmando la primacía de la libertad. Como dice la STC 341/1993 (FJ 8) *“la eficacia en la persecución del delito, cuya legitimidad es incuestionable, no puede imponerse, sin embargo, a costa de los derechos y libertades fundamentales”*.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que el artículo 11 de la LOFCS, al concretar las funciones por las que las FCSE ejercen su misión constitucional de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantía de la seguridad ciudadana, circunscribe la función de prevención a los actos delictivos (letras f y h), pero no a las infracciones administrativas, de lo que deriva que sólo cabe la identificación y, en consecuencia, el traslado a efectos de identificación cuando se trate de prevenir la comisión de un delito (no de cualquier infracción

administrativa) y cuando existan indicios de que el sujeto a identificar ha podido participar en la comisión de una infracción (penal o administrativa).

Por otro lado, la referencia a la nacionalidad entre los parámetros que no permiten una identificación discriminatoria deriva, entre otros motivos, de la comunicación de la Defensora del Pueblo sobre los controles de identificación de 31 de enero de 2012, que ya advertía de lo inaceptable que resultaban dichas identificaciones basadas, exclusivamente, en el criterio de la nacionalidad del sujeto afectado, por ser contrarias al derecho a la igualdad que consagra el artículo 14 de nuestra Constitución.

La necesidad de informar de modo inmediato y comprensible de las razones de la solicitud policial de identificación, así como, en su caso, del requerimiento para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales deriva, por otro lado, de lo dispuesto en el artículo 5.2.b de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, L.O. 2/1986, de 13 marzo, que impone a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, en todas sus intervenciones, la obligación de proporcionar información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas.

Las principales características de la nueva regulación son las siguientes:

- La identificación de una persona en la vía pública puede hacerse, exclusivamente, a) cuando existan indicios de que ha podido participar en la comisión de una infracción y b) cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito. En definitiva, la identificación procede cuando sea necesaria para sancionar una infracción, tanto penal como administrativa, como para prevenir la comisión de un hecho constitutivo de delito (no una mera infracción administrativa).

- Se faculta a los agentes de la autoridad a requerir de las personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra, impidiendo o dificultando la identificación, que se retiren dichas prendas y objetos para comprobar su identidad.

- 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

En relación a la prohibición de trato discriminatorio, es interesante traer a colación la sentencia del Tribunal Constitucional Sala 2ª, S 29-1-2001, nº 13/2001, BOE 52/2001, de 1 de marzo de 2001, rec. 490/1997, que resolvió un recurso de amparo interpuesto por una ciudadana española de raza negra que fue identificada por funcionarios policiales en una estación de tren, impugnando la afectada dicha actuación por considerar que se había vulnerado su derecho a la igualdad y había sido objeto de un trato vejatorio y discriminatorio.

En dicha resolución, el TC comienza indicando que *"este Tribunal se ha manifestado ya, en las ocasiones en que, aun desde otra perspectiva, se le han planteado cuestiones sobre discriminación racial o étnica, afirmando tajantemente el carácter odioso de la aludida forma de discriminación, prohibida en forma expresa tanto por el art. 14 de nuestra Constitución como por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 14). Así, en la STC 126/1986 (FJ 1) calificamos la discriminación racial de perversión jurídica, y en la STC 214/1991 hemos rechazado rotundamente que, bajo el manto protector de la libertad ideológica (art. 16 CE) o de la libertad de expresión (art. 20 CE), puedan cobijarse manifestaciones, expresiones o campañas de carácter racista o xenófobo, "puesto que (...) ello es contrario no sólo al derecho al honor de la persona o personas directamente afectadas, sino a otros bienes constitucionales como el de la dignidad humana (art. 10 CE), que han de respetar tanto los poderes públicos como los propios ciudadanos, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 9 y 10 CE"*.

Continúa el Alto Tribunal afirmando que *"la prohibición de discriminación consagrada en el art. 14 CE comprende no sólo la discriminación patente, es decir, el tratamiento jurídico manifiesta e injustificadamente diferenciado y desfavorable de unas personas respecto a otras, sino también la encubierta, esto es, aquel tratamiento formal o aparentemente neutro o no discriminatorio del que se deriva, por las diversas circunstancias de hecho concurrentes en el caso, un impacto adverso sobre la persona objeto de la práctica o conducta constitucionalmente censurable en cuanto la medida que produce el efecto adverso carece de justificación (no se funda en una exigencia objetiva e indispensable para la consecución de un objetivo legítimo) o no resulta idónea para el logro de tal objetivo"*.

Entrando ya en la materia objeto del recurso de amparo, sigue diciendo el Tribunal Constitucional que *"Los requerimientos policiales de identificación efectuados a fin de controlar el cumplimiento de la legislación de extranjería encuentran cobertura normativa en el art. 72.1 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, que obliga a los extranjeros a llevar consigo el pasaporte o documento con base en el cual hubieran efectuado su entrada en España, y, en su caso, el permiso de residencia, y a exhibirlos, cuando fueran requeridos por las autoridades o sus agentes, sin perjuicio de poder demostrar su identidad por cualquier otro medio si no los llevaran consigo."*

Actualmente, dicha facultad de control está regulada en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, además de en la propia LO 4/2015, de Seguridad Ciudadana, cuyo artículo 13 ya hemos visto que obliga a los ciudadanos extranjeros a portar y exhibir su pasaporte a requerimiento de los agentes de la autoridad.

Pues bien, en relación al hecho denunciado en el recurso de amparo (que los funcionarios policiales requirieran la documentación únicamente a la

ciudadana española de raza negra pero no a su marido, de raza blanca, que la acompañaba) el Tribunal Constitucional afirma: "forzoso es reconocer que, cuando los controles policiales sirven a tal finalidad, determinadas características físicas o étnicas pueden ser tomadas en consideración en ellos como razonablemente indiciarias del origen no nacional de la persona que las reúne. A esto cabe añadir que el lugar y el momento en el que dicha persona se encuentra, en una estación de tren, en los cuales es usual que lleve consigo la documentación acreditativa de su identidad, hace que no resulte ilógico realizar en ellos estos controles, que, por las circunstancias indicadas, resultan menos gravosos para aquel cuya identificación se requiera. La variedad de circunstancias de esta índole (lugares de tránsito de viajeros, de hospedaje, zonas con especial incidencia de la inmigración, etc.) determina que su valoración sea eminentemente casuística. A lo anterior ha de añadirse que, aun contando con cobertura legal y ejercitándose el requerimiento para el cumplimiento del fin previsto normativamente, el ejercicio de las facultades de identificación ha de llevarse a cabo de forma proporcionada, respetuosa, cortés y, en definitiva, del modo que menos incidencia genere en la esfera del individuo".

- La ley prevé que la identificación de la persona se realice incluso por vía telemática o telefónica, de forma que en esos casos no será necesario ni procedente el traslado a dependencias policiales.

- Cuando no sea posible la identificación por esos medios, o si la persona se negase a identificarse, la ley prevé la posibilidad de trasladar a la persona 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. Este límite es una novedad de la LO 4/2015, pues en la anterior regulación no se preveía límite de duración alguno.

En cualquier caso y reiterando lo indicando al inicio del propio artículo, la ley vuelve a repetir que dicho traslado a efectos de identificación sólo procederá cuando dicha identificación sea necesaria para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción.

- La persona a la que se solicite que se identifique será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de dicha solicitud, así como, en su caso, del requerimiento para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales.

- Otra novedad radica en la previsión legal de que a las personas desplazadas a dependencias policiales a efectos de identificación se les deberá expedir a su salida un volante acreditativo del tiempo de permanencia en ellas, la causa y la identidad de los agentes actuantes.

En relación a esta previsión, la identidad de los agentes se facilitará mediante su número profesional, pues así lo dispone la normativa aplicable, sin que pueda exigir el ciudadano el nombre y apellidos del funcionario policial. Y la

indicación de la causa exige que se indique en el volante el motivo del traslado (sospecha de comisión de un delito, sanción de tal infracción administrativa), no siendo suficiente con decir que el motivo es la necesidad de la identificación, pues dicha necesidad es el presupuesto sin el cual el traslado sería contrario a derecho y, en consecuencia, ningún sentido tendría que el legislador exigiera que en el volante se hiciera constar algo que la propia ley exige para la legalidad del traslado.

Dicho volante es un documento oficial y, en consecuencia, la consignación de datos falsos en el mismo, así como en el libro registro que la propia ley prevé, constituiría un delito de falsedad en documento oficial cometida por funcionario público del artículo 390.1.4 CP.

- También en nueva la previsión de que en el libro-registro de trasladados a efectos de identificación sólo se practicarán asientos relacionados con la seguridad ciudadana, lo que excluye realizar otro tipo de anotaciones. Constarán en él las diligencias de identificación practicadas, así como los motivos, circunstancias y duración de las mismas, y sólo podrán ser comunicados sus datos a la autoridad judicial competente y al Ministerio Fiscal. El órgano competente de la Administración remitirá mensualmente al Ministerio Fiscal extracto de las diligencias de identificación con expresión del tiempo utilizado en cada una.

A diferencia de la regulación anterior, que no determinara el plazo de cancelación de dichos asientos, la nueva LO 4/2015 dispone que los asientos de este libro-registro se cancelarán de oficio a los tres años.

- Para finalizar, dispone la nueva ley que en los casos de resistencia o negativa a identificarse o a colaborar en las comprobaciones o prácticas de identificación, se estará a lo dispuesto no sólo en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tal como ya establecía la derogada LO 1/92, sino también en la propia LO 4/2015, en referencia a la infracción grave prevista en el artículo 36.6 que sanciona los casos de negativa a identificarse.

ooo000ooo

Artículo 17. Restricción del tránsito y controles en las vías públicas.

1. 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. Asimismo podrán ocupar preventivamente los efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales, dándoles el destino que legalmente proceda.

2. Para la prevención de delitos de especial gravedad o generadores de alarma social, así como para el descubrimiento y detención de quienes hubieran participado en su comisión y proceder a la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos, siempre que resulte indispensable proceder a la identificación de personas que se encuentren en ellos, al registro de vehículos o al control superficial de efectos personales.

COMENTARIO

Las medidas del 17.1 constituyen una restricción de la libertad deambulatoria de las personas (artículo 19 CE), que, en cuanto limitación de derecho fundamental, requieren una habilitación legal pertinente y la existencia de una verdadera proporcionalidad entre el fin perseguido con la actuación restrictiva del derecho y la finalidad perseguida con la misma en orden a la satisfacción del interés general.

Este artículo se corresponde con el artículo 19.1 LO 1/92, aunque amplía el ámbito de aplicación de esas medidas, que podrán adoptarse no solo en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, sino también **“cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración”, expresión que hace referencia a aquellas circunstancias, apoyadas en datos objetivos y no en meras sospechas subjetivas del funcionario policial, que permiten pensar fundadamente, conforme a las reglas de la experiencia policial, que pueden producirse alteraciones de la seguridad ciudadana.** La duración de estas medidas, que inciden directamente sobre la libertad ambulatoria de los ciudadanos reconocida por el artículo 19 de la Constitución, deberá ser la mínima imprescindible para conseguir el objetivo pretendido, que no es otro que el restablecimiento de la seguridad ciudadana, en el caso de que ya se haya producido una alteración o afectación de la misma, o el mantenimiento de ésta, en los casos de que, aún no habiéndose producido todavía dicha afectación, existan indicios racionales de que pueda producirse.

De igual manera, se modifica la regulación sobre el establecimiento de controles en las vías públicas, lugares y establecimientos públicos (medidas que afectan muy directamente al derecho a la intimidad -art. 18 CE-), pues dichas medidas podrán llevarse a cabo, no sólo para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo de especial gravedad o causante de grave alarma social ya producido sino también para la prevención de esos delitos. No podrán adoptarse, por el contrario, para la prevención de otros delitos de menor gravedad o de meras infracciones administrativas, pues en esos casos la medida no resistiría el canon de proporcionalidad que han de tener todas las medidas o actuaciones restrictivas de un derecho fundamental.

El artículo también permite el registro de vehículos o el control superficial de efectos personales, lo que no puede confundirse con la diligencia de cacheo,

regulada en otro precepto de la ley (el 20) y sujeta a distintos requisitos y presupuestos.

Respecto al registro de vehículos, no es ocioso recordar que, con carácter general, los vehículos no tienen la consideración de domicilio, por lo que la policía, en base a este precepto, puede efectuar registros sin necesidad de autorización judicial, incluso en contra de la voluntad de su poseedor. Por excepción, sí tienen la consideración de domicilios las caravanas y autocaravanas, lo que implica que para su registro será necesario el consentimiento del afectado o autorización judicial, en el bien entendido de que el consentimiento podrá ser tácito, exteriorizado por la facilitación, por parte del afectado, del acceso a la caravana o autocaravana sin oposición a la actuación policial. En el caso de negativa, como se dice, deberá la policía solicitar la correspondiente autorización judicial, siempre, claro está, que concurren los requisitos necesarios para realizar dicha solicitud, fundamentalmente que existan indicios racionales de que se ha cometido un delito y de que en el interior del lugar cuyo registro se pretende pueda encontrarse el autor del mismo o pruebas, efectos o instrumentos procedentes del mismo.

En cuanto al control de los efectos personales, la ley exige que el mismo sea superficial, lo que excluye, por ejemplo, un examen exhaustivo de una libreta o agenda y, mucho menos, de un teléfono móvil, cuyo examen únicamente puede hacerse por la policía ante sospechas fundadas de la comisión de un hecho delictivo (no una mera infracción administrativa) y sólo en los casos de urgente necesidad de su examen, pues en otro caso lo procedente, existiendo indicios de delito, es intervenir el teléfono y ponerlo a disposición judicial para que sea el juez quien determine si procede o no acceder a su contenido y con qué alcance. No obstante, en ningún caso la policía podrá acceder al contenido del listado de llamadas entrantes o salientes de un teléfono por cuanto, conforme la jurisprudencia constitucional y del TS, el derecho al secreto de las comunicaciones alcanza no sólo al proceso de comunicación en el momento de realizarse sino también a los datos relativos a los intervinientes en dicho proceso y el momento y duración del mismo una vez realizados, exigiendo la ley 25/2007 autorización judicial para que la policía acceda a dicha información. Así se indicó con claridad en la STC 115/2013, de 9 de mayo, que por su importancia en la materia y lo sencillo y esclarecedor de su lectura se transcribe, en lo que aquí interesa, en su integridad:

“El objeto del presente recurso de amparo se concreta en determinar si el acceso por parte de los agentes de la Policía Nacional, sin consentimiento del afectado y sin autorización judicial, a la relación de números telefónicos contenidos en la agenda de contactos telefónicos de un teléfono móvil que fue encontrado por dichos agentes en el lugar de comisión de un delito, vulnera los derechos a la intimidad (art. 18.1 CE) y al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) del usuario de dicho aparato de telefonía.

Debemos analizar, por tanto, la eventual vulneración de dos derechos fundamentales autónomos y que cuentan con un diferente régimen constitucional de protección. A esos efectos, cabe recordar que este Tribunal ha señalado que si bien, de conformidad con el

artículo 18.3 CE, la intervención de las comunicaciones (telefónicas, telegráficas, postales o de cualquier otro tipo) requiere siempre de autorización judicial (a menos que medie el consentimiento previo del afectado), el artículo 18.1 CE no prevé esa misma garantía respecto del derecho a la intimidad, de modo que se ha admitido la legitimidad constitucional de que en algunos casos y con la suficiente y precisa habilitación legal, la policía realice determinadas prácticas que constituyan una injerencia leve en la intimidad de las personas sin previa autorización judicial (y sin consentimiento del afectado), siempre que se hayan respetado las exigencias dimanantes del principio de proporcionalidad (por todas, SSTC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10; 123/2002, de 20 de mayo, FJ 4; 56/2003, de 24 de marzo, FJ 2; 281/2006, de 9 de octubre, FJ 4, y 142/2012, de 2 de julio, FJ 2).

Pues bien, y en atención a las alegaciones presentadas, nuestro análisis debe comenzar por la denuncia de la vulneración del derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), toda vez que el recurrente sostiene que el acceso policial a la agenda del teléfono móvil cuyo uso se le atribuye se produjo una vez observadas las llamadas efectuadas y recibidas en el móvil intervenido, es decir, tras el acceso por los agentes de la policía, sin previa autorización judicial, a datos derivados de un proceso de comunicación.

En este sentido, debemos recordar que este Tribunal ha reiterado (entre otras, SSTC 281/2006, de 9 de octubre, FJ 4; 230/2007, de 5 de noviembre, FJ 2; 142/2012, de 2 de julio, FJ 3, y 241/2012, de 17 de diciembre, FJ 4) que el derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) consagra tanto la interdicción de la interceptación como el conocimiento antijurídico de las comunicaciones ajenas, por lo que dicho derecho puede resultar vulnerado no sólo por la interceptación en sentido estricto –aprehensión física del soporte del mensaje, con conocimiento o no del mismo, o captación, de otra forma, del proceso de comunicación– sino también por el conocimiento antijurídico de lo comunicado, como puede suceder, sin ánimo de exhaustividad, en los casos de apertura de la correspondencia ajena guardada por su destinatario o de un mensaje emitido por correo electrónico o a través de telefonía móvil. Igualmente se ha destacado que el derecho al secreto de las comunicaciones protege no sólo el contenido de la comunicación, sino también otros aspectos de la misma, como la identidad subjetiva de los interlocutores, por lo que queda afectado por este derecho tanto la entrega de los listados de llamadas telefónicas por las compañías telefónicas como el acceso al registro de llamadas entrantes y salientes grabadas en un teléfono móvil (por todas, SSTC 123/2002, FJ 6; 56/2003, FJ 3; 230/2007, FJ 2; 142/2012, FJ 3, y 241/2012, FJ 4; así como las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de agosto de 1984, caso Malone c. Reino Unido, § 84, y, de 3 de abril de 2007, caso Copland c. Reino Unido, § 43).

Pues bien, en el caso que nos ocupa, y teniendo en cuenta que en el proceso constitucional de amparo debe partirse de la acotación de hechos llevada a cabo por los órganos judiciales (STC 25/2011, de 14 de marzo, FJ 5), acerca de los que en ningún caso entrará a conocer este Tribunal [art. 44.1 b) LOTC], debe destacarse que, atendiendo estrictamente a los hechos declarados probados en las Sentencias impugnadas, resulta que los agentes de policía accedieron a la agenda de direcciones del teléfono móvil que encontraron encendido en el invernadero del que salieron huyendo varias personas tras ser sorprendidas por la irrupción policial, pudiendo comprobar los agentes que dicha

agenda telefónica contenía un nombre registrado como «mamá», correspondiente a un número de teléfono fijo de Cádiz perteneciente a la madre del recurrente en amparo.

No estamos, por tanto, ante un supuesto de acceso policial a funciones de un teléfono móvil que pudiesen desvelar procesos comunicativos, lo que requeriría, para garantizar el derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), el consentimiento del afectado o la autorización judicial, conforme a la doctrina constitucional antes citada. El acceso policial al teléfono móvil del recurrente se limitó exclusivamente a los datos recogidos en la agenda de contactos telefónicos del terminal –entendiendo por agenda el archivo del teléfono móvil en el que consta un listado de números identificados habitualmente mediante un nombre–, por lo que debe concluirse que dichos datos «no forman parte de una comunicación actual o consumada, ni proporcionan información sobre actos concretos de comunicación pretéritos o futuros» (STC 142/2012, FJ 3), de suerte que no cabe considerar que en el presente caso la actuación de los agentes de la Policía Nacional en el ejercicio de sus funciones de investigación supusiera una injerencia en el ámbito de protección del artículo 18.3 CE.

En efecto, con el acceso a la agenda de contactos del teléfono móvil del recurrente los agentes de policía no obtuvieron dato alguno concerniente a un proceso de comunicación emitida o recibida mediante dicho aparato, sino únicamente a un listado de números de teléfono introducidos voluntariamente por el usuario del terminal, equiparable a los recogidos en una agenda de teléfonos en soporte de papel (STC 70/2002, FJ 9). Por tanto, «siendo lo determinante para la delimitación del contenido de los derechos fundamentales garantizados por los artículos 18.1 y 18.3 CE ... no el tipo de soporte, físico o electrónico, en el que la agenda de contactos esté alojada», ni «el hecho ... de que la agenda sea un aplicación de un terminal telefónico móvil, que es un instrumento de y para la comunicación, sino el carácter de la información a la que se accede» (STC 142/2012, FJ 3), debe descartarse que el derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) se haya visto afectado en el presente caso por la actuación policial descrita.

Así pues, ha de concluirse que el derecho fundamental afectado por el acceso policial a una agenda de contactos de un teléfono móvil, en los términos ya expuestos, es el derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE) y no el derecho al secreto de las comunicaciones ex artículo 18.3 CE (STC 142/2012, FJ 4), por no haberse accedido por los agentes de la Policía Nacional intervinientes a datos de una eventual comunicación telefónica que pudiera haber mediado entre el recurrente y otras personas.

Distinto sería el caso si, como antes hemos señalado, el acceso policial lo hubiera sido a cualquier otra función del teléfono móvil que pudiera desvelar procesos comunicativos, supuesto en el que tal acceso solo resultaría constitucionalmente legítimo si media consentimiento del propio titular del terminal o autorización judicial, dada la circunstancia indubitada de que un teléfono móvil es un instrumento cuyo fin esencial es la participación en un proceso comunicativo protegido por el derecho al secreto de las comunicaciones ex artículo 18.3 CE, como también advertimos en la citada STC 142/2012, FJ 3. Ahora bien, en las concretas circunstancias concurrentes en el presente caso (como resulta del relato de hechos probados que ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución) queda

descartado que los agentes de policía accedieran a ningún proceso de comunicación, lo que excluye la alegada vulneración del derecho garantizado por el artículo 18.3 CE.

Por otra parte conviene también reparar en que la versatilidad tecnológica que han alcanzado los teléfonos móviles convierte a estos terminales en herramientas indispensables en la vida cotidiana con múltiples funciones, tanto de recopilación y almacenamiento de datos como de comunicación con terceros (llamadas de voz, grabación de voz, mensajes de texto, acceso a internet y comunicación con terceros a través de internet, archivos con fotos, videos, etc.), susceptibles, según los diferentes supuestos a considerar en cada caso, de afectar no sólo al derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), sino también a los derechos al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen (art. 18.1 CE), e incluso al derecho a la protección de datos personales (art. 18.4 CE), lo que implica que el parámetro de control a proyectar sobre la conducta de acceso a dicho instrumento deba ser especialmente riguroso, tanto desde la perspectiva de la existencia de norma legal habilitante, incluyendo la necesaria calidad de la ley, como desde la perspectiva de si la concreta actuación desarrollada al amparo de la ley se ha ejecutado respetando escrupulosamente el principio de proporcionalidad.

Debemos, por tanto, examinar seguidamente, pues la presente es una Sentencia de caso concreto, si en el supuesto que nos ocupa, como también se alega en la demanda de amparo, el acceso policial a la agenda de contactos del teléfono móvil del recurrente sin su consentimiento y sin previa autorización judicial supone una intromisión ilegítima en su derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), pues sostiene el recurrente que no concurrían en el presente caso las razones de urgencia, necesidad y proporcionalidad que hubieran podido justificar, conforme a la doctrina constitucional, la injerencia en dicho derecho fundamental.

Ciertamente, como ya se dijo, el acceso policial limitado a los datos recogidos en el archivo electrónico o agenda de contactos telefónicos de un terminal móvil –sin afectar al registro de llamadas entrantes y salientes, ni a ningún otro archivo o enlace que pudiera contener el terminal móvil– constituye una injerencia en el derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE), al igual que lo es la apertura de una agenda en soporte de papel y la lectura de los papeles encontrados en ella (STC 70/2002, FJ 9), pues la agenda de contactos telefónicos contenida en un teléfono móvil (entendiendo por tal el archivo elaborado por el titular de dicho teléfono que, como también ya hemos dicho, recoge una relación de números telefónicos identificados habitualmente mediante un nombre) ofrece información que pertenece al ámbito privado de su titular, siendo aplicable nuestra doctrina según la cual el artículo 18.1 CE garantiza al individuo un ámbito reservado de su vida «vedando que terceros, sean particulares o poderes públicos, decidan cuales sean los lindes de nuestra vida privada, pudiendo cada persona reservarse un espacio resguardado de la curiosidad ajena, sea cual sea lo contenido en ese espacio» (SSTC 127/2003, de 30 de junio, FJ 7, y 89/2006, de 27 de marzo, FJ 5, entre otras). La protección de ese ámbito reservado confiere a la persona, así, el poder jurídico de imponer a terceros el deber de abstenerse de toda intromisión en la esfera íntima y la prohibición de hacer uso de lo así conocido (SSTC 196/2004, de 15 de noviembre, FJ 2; 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 5; 70/2009, de 23 de marzo, FJ 2, y 241/2012, FJ 3, entre otras muchas).

No obstante, también constituye doctrina reiterada de este Tribunal que el derecho a la intimidad no es absoluto –como no lo es ningún derecho fundamental–, pudiendo ceder ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el límite que aquél haya de experimentar se revele como necesario para lograr un fin constitucionalmente legítimo y sea proporcionado (SSTC 57/1994, de 28 de febrero, FJ 6; 143/1994, de 9 de mayo, FJ 6; 98/2000, de 10 de abril, FJ 5, 186/2000, de 10 de julio, FJ 5, y 156/2001, de 2 de julio, FJ 4).

Asimismo hemos señalado, como antes se dijo, que a diferencia de lo que sucede en el caso del derecho garantizado por el artículo 18.3 CE, el artículo 18.1 CE no prevé la misma garantía de autorización judicial respecto de las intervenciones que afectan al derecho a la intimidad, de modo que excepcionalmente se ha admitido la legitimidad constitucional de que en algunos casos y con la suficiente y precisa habilitación legal, los agentes policiales pueda realizar en el ejercicio de sus funciones de investigación determinadas actuaciones que constituyan una injerencia leve en la intimidad de las personas sin previa autorización judicial (y sin consentimiento del afectado), siempre que se hayan respetado las exigencias dimanantes del principio de proporcionalidad (por todas, SSTC 123/2002, FJ 4; 281/2006, FJ 4; 173/2011, FJ 2, y 142/2012, FJ 2).

Precisando la anterior doctrina, hemos venido estableciendo como requisitos que proporcionan una justificación constitucional objetiva y razonable a la injerencia policial en el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), los siguientes: a) la existencia de un fin constitucionalmente legítimo, considerando como tal el interés público propio de la prevención e investigación del delito, y, más en concreto, la determinación de hechos relevantes para el proceso penal; b) que la medida limitativa del derecho a la intimidad esté prevista en la ley (principio de legalidad); c) que, en caso de no contar con autorización judicial (o consentimiento del afectado), la actuación policial se atenga a la habilitación legal, teniendo en cuenta que la ley puede autorizar a la policía la práctica de inspecciones, reconocimientos e incluso intervenciones corporales leves, siempre y cuando se respete el principio de proporcionalidad, concretado en tres exigencias o condiciones: idoneidad de la medida, necesidad de la misma y juicio de proporcionalidad en sentido estricto (por todas, STC 173/2011, FJ 2, y la jurisprudencia allí citada).

Aplicando dicha doctrina al caso que nos ocupa, en orden a valorar la existencia de una justificación objetiva y razonable de la injerencia en el derecho a la intimidad del recurrente, debemos afirmar, en primer lugar, que los agentes de policía actuaron atendiendo a un fin constitucionalmente legítimo, como es el interés público propio de la investigación de un delito y el descubrimiento de los delincuentes, lo que «constituye un bien digno de protección constitucional, a través del cual se defienden otros como la paz social y la seguridad ciudadana, bienes igualmente reconocidos en los artículos 10.1 y 104.1 CE» [SSTC 127/2000, de 16 de mayo, FJ 3 a), y 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 9].

Ha de subrayarse, además, que la actuación policial se desarrolló en el marco de la comisión de un delito flagrante, un grave delito de tráfico de drogas cuyos autores emprendieron la huida al ser sorprendidos por los agentes de policía, lo que no impidió a

éstos la aprehensión de un importante alijo de hachís, así como de un arma de fuego y munición, entre otros efectos, conforme ha quedado expuesto. En este contexto, y en unidad de actuación con la finalidad de averiguar la identidad de los autores, la policía accedió, como ya se ha dicho y quedó probado, sólo a la agenda de contactos de los teléfonos abandonados en lo precipitado de la huida (esto es, a la relación o listín telefónico que sólo contiene nombres y sus correspondientes números de teléfono), lo que facilitó la inmediata identificación, localización, posterior detención y puesta a disposición judicial de las cuatro personas que aparecían como presuntamente responsables del delito contra la salud pública perpetrado, por el que finalmente fueron condenados el recurrente y otro acusado.

En segundo término, los agentes policiales actuaron en el presente caso con el apoyo legal que les ofrecen el artículo 282 de la Ley de enjuiciamiento criminal, el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, y el artículo 14 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, que conforman «una habilitación legal específica que faculta a la policía para recoger los efectos, instrumentos y pruebas del delito y ponerlos a disposición judicial y para practicar las diligencias necesarias para la averiguación del delito y el descubrimiento del delincuente» (SSTC 70/2002, FJ 10, y 173/2011, de 7 de noviembre, FJ 2). Entre estas diligencias se encuentra la de examinar o acceder al contenido de esos instrumentos o efectos, así como a los documentos o papeles que se le ocupen al detenido, realizando un primer análisis de los mismos, siempre que ello sea necesario de acuerdo con una estricta observancia de los requisitos dimanantes del principio de proporcionalidad (SSTC 70/2002, FJ 10, y 173/2011, FJ 2), extremo este sobre el que luego volveremos.

En tal sentido, y ateniéndonos de nuevo estrictamente –como es obligado– al relato de hechos probados de las Sentencias impugnadas en amparo, resulta que los agentes de policía intervinientes, tras sorprender a las personas que se hallaban en el invernadero donde fue aprehendido el alijo superior a media tonelada de hachís (a las que no pudieron detener en ese momento porque se dieron rápidamente a la fuga), procedieron a recoger los efectos, instrumentos y pruebas del delito que encontraron en el lugar de los hechos, entre ellos dos teléfonos móviles encendidos, lo que permitió la identificación del recurrente en amparo como usuario de uno de dichos terminales y, en consecuencia, la inmediata detención del mismo en su domicilio, que se produjo dos o tres horas después de la huida en el invernadero, como se señala en la Sentencia condenatoria (Fundamento de Derecho tercero).

En tercer lugar, si bien los agentes de policía accedieron a los datos recogidos en la agenda de contactos telefónicos del terminal móvil del recurrente sin autorización judicial (ni tampoco consentimiento del afectado), ya hemos adelantado que tal exigencia se exceptúa en los supuestos en que existan razones de necesidad de intervención policial inmediata para la averiguación del delito, el descubrimiento de los delincuentes o la obtención de pruebas incriminatorias, siempre que se respete el principio de proporcionalidad (SSTC 70/2010, FJ 10, y 173/2011, FJ 2, entre otras), como acontece en el presente caso, conforme pasamos seguidamente a exponer.

En efecto, coincidimos con el Ministerio Fiscal en constatar que en el presente caso el acceso policial a la agenda de contactos de los teléfonos móviles que encontraron encendidos en el lugar de los hechos constituye una diligencia urgente y necesaria para tratar de averiguar la identidad de alguna de las personas que huyeron cuando fueron sorprendidas, in fraganti, custodiando un importante alijo de droga, evitando así que pudieran sustraerse definitivamente a la acción de la Justicia. Concurrían, pues, ex ante las razones de urgencia y necesidad que legitiman constitucionalmente la intervención policial conforme a nuestra doctrina (STC 70/2002, FJ 10). Razones de urgencia y necesidad que, en este caso, vienen además avaladas por la flagrancia del delito, circunstancia que refuerza la necesidad de intervención inmediata de la Policía Nacional.

Por último, y en atención al cumplimiento del requisito de proporcionalidad, con el acceso policial a las agendas de contactos telefónicos de los terminales móviles incautados en el lugar de los hechos –acceso que se limitó a los datos recogidos en dichas agendas, sin afectar a los registros de llamadas, y que no necesitó de ningún tipo de manipulación extraordinaria por parte de los agentes policiales, toda vez que para acceder a las funciones de los terminales móviles no fue necesario introducir contraseña o clave de identificación personal alguna, al hallarse encendidos los teléfonos móviles– se consiguió identificar como usuario de uno de dichos aparatos, y a la postre detener, al recurrente (juicio de idoneidad), detención que se produjo, como queda dicho, a las dos o tres horas de su huida en el invernadero; además, no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito –la identificación de las personas que huyeron tras ser sorprendidas por la policía en el invernadero donde fue aprehendido el alijo de droga– con igual eficacia, toda vez que gracias a la identificación inmediata del recurrente como usuario de uno de los teléfonos móviles encontrados por los agentes de policía se pudo corroborar su presencia en el lugar de los hechos, así como obtener otras pruebas incriminatorias para fundamentar la convicción judicial sobre su participación en el delito contra la salud pública por el que ha sido condenado (juicio de necesidad); y, finalmente, se trató de una medida ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto, dada la naturaleza y gravedad del delito investigado y la leve injerencia que comporta en el derecho a la intimidad del recurrente el examen de la agenda de contactos de su teléfono móvil (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

En consecuencia, este precepto no ampara ni autoriza, por ejemplo, el examen de las fotografías contenidas en un teléfono móvil o en una cámara por la mera existencia de sospechas o, incluso, aunque se tenga la certeza de que se hayan obtenido imágenes de una actuación policial o de un concreto agente de la autoridad y ello por cuanto la obtención de imágenes de funcionarios policiales no es constitutiva de delito alguno, y ya se ha dicho que el examen policial del contenido de un teléfono móvil (excepto lo que constituya un proceso comunicativo en el sentido indicado en la sentencia transcrita) sólo podría estar justificado, en los casos de urgente necesidad, cuando existan indicios racionales de la comisión de una infracción penal, no una mera infracción administrativa. Sin que, por otro lado, la nueva LO 4/2015 prevea como infracción de esa naturaleza la mera obtención de la imagen de un funcionario policial sino el uso de dicha

imagen en determinadas condiciones, tal como se verá más extensamente al estudiar el artículo 36.23.

Finalmente, otra novedad de este precepto es que se suprime la obligación de poner en inmediato conocimiento del Ministerio Fiscal el resultado de los controles policiales en las vías, lugares o establecimientos públicos que preveía la derogada LO 1/92.

ooo000ooo

Artículo 18. Comprobaciones y registros en lugares públicos.

*1. Los agentes de la autoridad podrán practicar las comprobaciones **en las personas, bienes y vehículos** que sean necesarias para impedir que en las vías, lugares y establecimientos públicos se porten o utilicen ilegalmente armas, explosivos, sustancias peligrosas u otros objetos, instrumentos o medios que generen un riesgo potencialmente grave para las personas, susceptibles de ser utilizados para la comisión de un delito o alterar la seguridad ciudadana, cuando tengan indicios de su eventual presencia en dichos lugares, procediendo, en su caso, a su intervención. A tal fin, los ciudadanos tienen el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones.*

2. Los agentes de la autoridad podrán proceder a la ocupación temporal de cualesquiera objetos, instrumentos o medios de agresión, incluso de las armas que se porten con licencia, permiso o autorización si se estima necesario, con objeto de prevenir la comisión de cualquier delito, o cuando exista peligro para la seguridad de las personas o de los bienes.

COMENTARIO

Este precepto es el equivalente al artículo 18 de la derogada LO 1/92, si bien concreta y explicita las facultades policiales, al permitir expresamente que las comprobaciones se extiendan a las personas, bienes y vehículos y extender el objeto de la búsqueda no sólo a las armas, sino también explosivos, sustancias peligrosas u otros objetos, instrumentos o medios que generen un riesgo potencialmente grave para las personas, susceptibles de ser utilizados para la comisión de un delito o alterar la seguridad ciudadana.

Ahora bien, dichas facultades policiales de comprobación sólo pueden llevarse a cabo cuando existan indicios de la eventual presencia de esos objetos en dichos lugares, lo que debe entenderse en el sentido de que será necesario que exista, no una mera intuición policial subjetiva, sino una fundada sospecha basa en datos objetivos que, conforme a la experiencia policial, hagan presumible

considerar que la persona, el vehículo o el lugar a comprobar tiene en su poder esa clase de efectos.

Tal y como ya disponía la LO 1/92, los objetos o efectos mencionados serán objeto de intervención temporal si se estima necesario, con objeto de prevenir la comisión de cualquier delito, o cuando exista peligro para la seguridad de las personas o de los bienes, pudiendo llegar a intervenir armas aún cuando se posea la correspondiente licencia o autorización si se estima necesario a tales efectos.

Como novedad, la ley dispone expresamente que los ciudadanos tienen el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de estas facultades de comprobación de personas, vehículos o bienes, tipificándose como infracción grave en el artículo 36.6 el incumplimiento de este deber, sin perjuicio de que los hechos puedan ser constitutivos de un delito de desobediencia o resistencia, en función de la gravedad de los hechos.

ooo000ooo

Artículo 19. Disposiciones comunes a las diligencias de identificación, registro y comprobación.

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

2. 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 se hará constar en el acta correspondiente, que habrá de ser firmada por el interesado; si éste se negara a firmarla, se dejará constancia expresa de su negativa. El acta que se extienda gozará de presunción de veracidad de los hechos en ella consignados, salvo prueba en contrario.

COMENTARIO

Este precepto recoge la jurisprudencia existente sobre las diligencias de identificación, que ya desde la STC 341/1993 indicó que no eran aplicables a las retenciones policiales para realizar labores de identificación o comprobación de efectos las normas relativas a la detención que se recogen en la LECRIM.

El párrafo segundo no hace sino reiterar, en relación al valor probatorio de las manifestaciones de los agentes de la autoridad, la presunción de veracidad

que se contiene en el artículo 52. No obstante la redacción de este artículo 19, entiendo que, negados los hechos que se hagan constar en el acta por parte del afectado, será necesaria la ratificación de la misma por el funcionario policial para que surta los efectos probatorios previstos en el mencionado artículo 52.

Naturalmente, esta presunción legal de veracidad sólo despliega sus efectos en el procedimiento administrativo, no en el penal, sujeto a normas de valoración diferentes, tal como se explicará al estudiar el artículo 52 de la nueva ley.

ooo000ooo

Artículo 20. Registros corporales externos.

1. Podrá practicarse el registro corporal externo y superficial de la persona cuando existan indicios racionales para suponer que puede conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención que encomiendan las leyes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2. Salvo que exista una situación de urgencia por riesgo grave e inminente para los agentes:

a) El registro se realizará por un agente del mismo sexo que la persona sobre la que se practique esta diligencia.

b) Y si exigiera dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa, se efectuará en un lugar reservado y fuera de la vista de terceros. Se dejará constancia escrita de esta diligencia, de sus causas y de la identidad del agente que la adoptó.

3. Los registros corporales externos respetarán los principios del apartado 1 del artículo 16, así como el de injerencia mínima, y se realizarán del modo que cause el menor perjuicio a la intimidad y dignidad de la persona afectada, que será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de su realización.

4. Los registros a los que se refiere este artículo podrán llevarse a cabo contra la voluntad del afectado, adoptando las medidas de compulsión indispensables, conforme a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

COMENTARIO

Novedad de la Ley, pues antes no se regulaba, tampoco en la LOFCS.

La previsión de una regulación expresa de la diligencia de cacheo es positiva pues aunque la Sentencia del Tribunal Supremo (STS), Sala 2ª, de 2 de febrero de 1996, número 74/1996, con cita de la STS 23 de febrero de 1994, número 356/1994, estimaba suficiente las previsiones contenidas en el artículo 282 LECRIM y en los artículos 18, 19 y 20 LO 1/92, era innegable que la regulación anterior resultaba insuficiente. Más aún, algunos autores venían denunciando la falta de cobertura legal, pues ninguna de aquellas normas hace referencia a los cacheos, encontrándose las únicas disposiciones concretas sobre los mismos en el ámbito penitenciario y aduanero (artículo 23 Ley Orgánica General Penitenciaria desarrollado por los artículos 18 y 68 del Reglamento Penitenciario; artículos 16 LO 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando y artículo 2 de la Circular del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de 10 de marzo de 1992).

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre ese tipo de diligencias está sintetizada en la Sentencia 171/2013, de 7 de octubre, que aborda la cuestión relativa a los registros corporales con desnudo integral. De dicha doctrina pueden extraerse tres conclusiones, aplicables a todo tipo de registros, a saber: el registro afecta a la intimidad; el registro, incluso con desnudo integral y, a fortiori, el registro corporal externo, puede ser procedente por motivos de seguridad; y, en fin, la medida tiene que ser motivada y proporcional.

Por su parte, el Tribunal Supremo ha abordado esta cuestión en varias resoluciones, siendo de destacar la STS 919/2013, de 7 de marzo, en la que se dice lo siguiente: *"el denominado cacheo consiste en el registro de una persona para saber si oculta elementos, sustancias o efectos que puedan servir para la prueba de un delito y que, acompañado de la identificación, constituye generalmente ...la primera y más frecuente medida de intervención policial que indudablemente implica una medida coactiva que afecta, de alguna forma, tanto a la **libertad** (art. 17 CE) como a la **libre circulación** (art. 19 CE), en tanto que, como la identificación misma, comportan inevitablemente, la inmovilización durante el tiempo imprescindible para su práctica, y además, puede afectar a la **intimidación personal** (art. 18 CE) o incluso en la **integridad corporal** (art. 15 CE), en función de la violencia o vis coactiva aplicado en su práctica"*.

También en la sentencia del Tribunal Supremo 510/2002 de 18-3 se afirmaba que la diligencia de cacheo *"deberá practicarse siempre con el necesario respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad, no es propiamente una detención, sino una restricción de la libertad de mínima entidad, tanto temporalmente como en atención a su intensidad, que constituye un sometimiento legítimo a las normas de policía que ha de entenderse normal en una sociedad democrática moderna sin que afecte al derecho fundamental a la libertad de quien se ve sujeto a ella, por lo que no le son aplicables las exigencias derivadas de las previsiones del art. 17 de la Constitución"*.

En definitiva, la jurisprudencia de la Sala 2ª del Tribunal Supremo en la materia, afirma y declara la legalidad de las comprobaciones de este tipo en supuestos en los que existía una apariencia externa de delito, ya fuera por razón del lugar en que se efectuaba el registro personal (lugar en el que constaba la habitualidad del tráfico de estupefacientes -sentencias de 4 y 23 de febrero de 1994 y de 15 de abril de 1993-), ya por la actitud claramente sospechosa del registrado, unida al lugar en el que ello sucedía (las dos sentencias citadas anteriormente en primer y segundo lugar, o la de 9 de abril de 1999), ya porque se poseyeran datos provenientes de investigaciones o seguimientos anteriores (sentencia de 11 de noviembre de 1997). Pero no es legal realizar un cacheo prospectivo, para ver qué se encuentra.

El cacheo participa, pues, de ciertas restricciones de derechos fundamentales semejantes a la de la detención si bien la jurisprudencia del TC y del propio TS ha venido a distinguir claramente ambas figuras a partir del sistema de garantías aplicables.

En este sentido, la STS 919/2013 ya mencionada nos recuerda que en *"...las meras retenciones o provisionálísimas restricciones de libertad que comportan de modo inevitable determinadas diligencias no dirigidas en principio contra la libertad ambulatoria "strictu sensu", tal y como sucede con las pruebas de alcoholemia, la identificación o los cacheos, los controles preventivos o el desplazamiento a dependencias policiales para ciertas diligencias... la afectación de derechos es cuantitativamente reducida"*, de lo que se concluyen que no son extensibles a la diligencia de cacheo las exigencias previstas en la LECRIM para la detención; particularmente, la necesidad de asistencia letrada, y ello por las siguientes razones:

– Por tener que cumplir siempre, además de una función preventiva o investigadora, una finalidad preventiva de seguridad para los agentes de la autoridad y para el propio detenido, que, por la propia exigencia de inmediatez, hace imposible su vigencia.

– Porque la presencia de Letrado no supone una garantía añadida en la diligencia de cacheo, dado que dicha presencia es una actuación objetiva sólo tendente a asegurar en los interrogatorios de una persona que los derechos constitucionales del detenido sean respetados, no sufra coacción o trato incompatible con la dignidad y libertad de declaración y tenga el debido asesoramiento técnico sobre la conducta a observar durante aquellos; y no cabe entender que el sometimiento al cacheo imponga una forma de autoincriminación, siendo comparable a estos efectos al test de alcoholemia.

La nueva regulación establece que el cacheo corporal podrá practicarse, no en toda actuación policial, sino sólo cuando existan indicios racionales para suponer que el cacheo puede conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y

prevención que encomiendan las leyes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta redacción podría hacer pensar que la ley no autoriza el cacheo de seguridad, es decir, el efectuado a una persona, no con la finalidad de comprobar si lleva instrumentos, efectos u objetos ilícitos, procedentes de la comisión de un delito o susceptible de ser usado para su comisión, sino para garantizar la seguridad del funcionario policial y del propio sujeto afectado por la medida. No obstante, esta conclusión sería errónea, pues el cacheo de seguridad, además de venir impuesto por la lógica y el sentido común, debe considerarse incluido en el artículo 18, que regula las comprobaciones sobre las personas para intervenir armas o instrumentos peligrosos, si bien serán de aplicación a dichas comprobaciones las prevenciones que el artículo 20 contiene en relación a la forma de practicarse los cacheos.

La ley habla de “registro corporal externo y superficial”, lo que excluye los registros profundos del estilo de los que pueden hacerse en el ámbito penitenciario (artículo 68 del Reglamento Penitenciario). Pero la referencia a la necesidad de dejar a la vista partes del cuerpo normalmente ocultas tras la ropa que se contiene en el apartado b) permite afirmar que la ley admite que el cacheo exija que el sujeto sometido a éste se quite determinadas prendas (pantalones, zapatos, camiseta, ropa interior), siempre y cuando existan indicios claros de poder hallar bajo dichas prendas instrumentos, efectos u otros objetos relevantes. Pero incluso en estos casos, el respeto a la dignidad humana exigirá que, además de las prevenciones legales (es decir, que el cacheo se haga en un lugar reservado y fuera de la vista de terceros y, además, se haga constar por escrito el propio hecho del cacheo dejando a la vista partes del cuerpo normalmente ocultas por la ropa, sus causas –es decir, el motivo o motivos que ha tenido el agente para decidir realizar un cacheo de esa naturaleza- y la identidad del agente que la adoptó), el registro no implique un desnudo integral del sujeto sino que deberá hacerse por partes, esto es, quitando sucesivamente prendas de ropa que podrá ponerse de nuevo el sujeto antes de que tenga que quitarse otras, para que en ningún momento se quede completamente desnudo ante los funcionarios policiales. Así se desprende de lo dispuesto en el punto 3 del precepto que ahora se estudia, que determina que el registro se realizará del modo que cause el menor perjuicio a la intimidad y dignidad de la persona afectada.

Los registros o cacheos sólo podrán realizarse cuando existan indicios racionales (no meras sospechas subjetivas del agente) para suponer que puede conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención que encomiendan las leyes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ya se ha dicho con anterioridad qué ha de entenderse, a los efectos de esta ley, por indicios racionales.

Por regla general, el registro será realizado por un funcionario del mismo sexo que la persona cacheada, pero en casos de urgencia por riesgo grave e inminente para los agentes el cacheo podrá ser realizado por un agente de sexo contrario. Aún cuando la ley no lo exige, parece conveniente, sobre todo para seguridad del propio agente, recoger por escrito este hecho y las circunstancias

de riesgo grave e inminente que justificaron un cacheo por agente de distinto sexo al cacheado.

Los cacheos se registrarán por el principio de injerencia mínima y en su práctica se respetarán, en todo caso, los principios a los que se refiere el artículo 16.1 (proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social).

En todo caso, la persona afectada será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de su realización, exigencia que ratifica lo que con carácter general dispone el artículo 5.2.b) de la LO 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad.

Finaliza el precepto estableciendo que los registros y cacheos podrán llevarse a cabo contra la voluntad del afectado, adoptando las medidas de compulsión indispensables, conforme a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. El sometimiento al principio de proporcionalidad y necesidad implica que las medidas de compulsión personal podrán ser más tanto más intensas cuanto más indicios existan de la tenencia de objetos, armas o instrumentos de interés policial por parte del sujeto a registrar y más necesario sea llevar a efecto dicho cacheo para cumplir los fines de indagación y prevención. Y el principio de idoneidad supone que el registro sólo habrá de realizarse cuando dicha medida sea adecuada para conseguir los fines que se pretenden y, además, en atención a las circunstancias concurrentes, no exista otro medio menos invasivo para obtener el mismo resultado.

ooo000ooo

Artículo 21. Medidas de seguridad extraordinarias.

Las autoridades competentes podrán acordar, como medidas de seguridad extraordinarias, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la prohibición del paso, la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados, o el depósito de explosivos u otras sustancias susceptibles de ser empleadas como tales, en situaciones de emergencia que las hagan imprescindibles y durante el tiempo estrictamente necesario para garantizar la seguridad ciudadana. Dichas medidas podrán adoptarse por los agentes de la autoridad si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible, incluso mediante órdenes verbales.

A los efectos de este artículo, se entiende por emergencia aquella situación de riesgo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una actuación rápida por parte de la autoridad o de sus agentes para evitarla o mitigar sus efectos.

COMENTARIO

Este precepto tiene su antecedente en el artículo 15 de la LO 1/92, si bien amplía el catálogo de medidas que pueden adoptarse por la autoridad competente: la prohibición de paso, la evacuación de espacios públicos debidamente acotados y el depósito de otras sustancias susceptibles de ser empleadas como explosivos.

Las medidas que se recogen, en cuanto que son medidas extraordinarias, se adoptarán sólo en situaciones de emergencia y por el tiempo estrictamente necesario para garantizar la seguridad ciudadana y aunque por regla general se adoptarán por la autoridad competente, conforme al artículo 5 de la ley, también podrán adoptarse por los agentes de la autoridad si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible, incluso mediante órdenes verbales, ello en consonancia con lo que disponen el artículo 5.2.c de la LOFCS y el artículo 9 del Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, permiten la intervención inmediata de las FCSE y de las Policías autonómicas y locales en las emergencias imprevistas.

La propia ley determina lo que debe entenderse por la situación de emergencia que justificaría el uso de estas medidas extraordinarias: aquella *“situación de riesgo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una actuación rápida por parte de la autoridad o de sus agentes para evitarla o mitigar sus efectos”*. Es decir, una situación de peligro derivada de un suceso o acaecimiento imprevisto o, aun previsto, que haya generado unas consecuencias no pronosticables que implica un peligro cierto e inmediato para las personas y los bienes y hace necesaria una reacción inmediata por parte de la autoridad o sus agentes para impedir o disminuir sus efectos.

ooo000ooo

Artículo 22. Uso de videocámaras.

La autoridad gubernativa y, en su caso, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán proceder a la grabación de personas, lugares u objetos mediante cámaras de videovigilancia fijas o móviles legalmente autorizadas, de acuerdo con la legislación vigente en la materia.

COMENTARIO

Pese que este precepto pudiera parecer una novedad, la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, estableció el marco jurídico

aplicable a la utilización de los sistemas de grabación de imágenes y sonidos en lugares públicos, como medio del que pueden servirse las FCSE en el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (artículo 1). Este artículo no añade nada nuevo, debiéndose de estar a esta Ley Orgánica y a su Reglamento de desarrollo y ejecución, aprobado por el Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, que regulan los supuestos y requisitos de utilización de videocámaras por las FCSE y que, por exceder del objeto de este temario, no será objeto de estudio.

ooo000ooo

Sección 2.^a Mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones

COMENTARIO

La sección 2º del capítulo III se destina a las potestades y actuaciones en relación a las reuniones y manifestaciones.

El TC, tras destacar el relieve fundamental que el derecho de reunión – cauce del principio democrático participativo- posee, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, en un estado social y democrático de Derecho, declara que *“en lo concerniente a los límites del derecho de reunión hemos de reiterar lo que este Tribunal tiene declarado con carácter general sobre el alcance de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio no sólo puede ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, sino también ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de la misma, al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales (art. 10.1 CE y STC 14/2003, de 28 de enero, FJ 9 y las que allí se citan), aunque al mismo tiempo deba tenerse en cuenta que las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas (STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 5), ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3), pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 254/1988, de 23 de enero, FJ 3; 3/1997, de 13 de enero, FJ 6”). (STC 195/2003, FJ 4)”*.

Esta jurisprudencia subyace en la regulación que ahora vamos a comentar y, además, en el propio artículo 4.1, párrafo segundo, tal y como ya hemos mencionado con anterioridad.

ooo000ooo

Artículo 23. Reuniones y manifestaciones.

1. Las autoridades a las que se refiere esta Ley adoptarán las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, impidiendo que se perturbe la seguridad ciudadana.

Asimismo podrán acordar la disolución de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones en los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

También podrán disolver las concentraciones de vehículos en las vías públicas y retirar aquéllos o cualesquiera otra clase de obstáculos cuando impidieran, pusieran en peligro o dificultaran la circulación por dichas vías.

2. Las medidas de intervención para el mantenimiento o el restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones serán graduales y proporcionadas a las circunstancias. La disolución de reuniones y manifestaciones constituirá el último recurso.

3. Antes de adoptar las medidas a las que se refiere el apartado anterior, las unidades actuantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán avisar de tales medidas a las personas afectadas, pudiendo hacerlo de manera verbal si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible.

En caso de que se produzca una alteración de la seguridad ciudadana con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán disolver la reunión o manifestación o retirar los vehículos y obstáculos sin necesidad de previo aviso.

COMENTARIO

El artículo 23 reproduce los artículos 16.2 y 17.1 y 2 de la LO 1/92, si bien introduce alguna novedad de interés.

La primera es que desaparece la mención a los espectáculos públicos que se contenía en la anterior regulación, lo que debe considerarse positivo, pues no es lógico incluir en un mismo precepto la regulación de lo que es un derecho fundamental (el de reunión y manifestación) con algo que ninguna protección constitucional tiene (los espectáculos públicos). Las facultades administrativas en

relación a los espectáculos públicos ha pasado a regularse en el artículo 28 de la nueva ley.

Aunque el proyecto suprimía la mención relativa a que es obligación de las autoridades no sólo impedir que se perturbe la seguridad ciudadana sino también proteger el ejercicio de los derechos fundamentales, dicha supresión fue muy criticada en el informe del Consejo General del Poder Judicial y el texto definitivamente aprobado la ha mantenido, anudando el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestaciones, que la autoridad debe garantizar, con el respeto a la seguridad ciudadana, que también debe ser protegida por las autoridades. En este sentido, nos remitimos a lo dicho al principio de este trabajo en relación a las tensiones entre el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales y la seguridad ciudadana.

Ante supuestos en los que una reunión o manifestación afecte ilegítimamente a la seguridad ciudadana, el precepto dispone que las autoridades deberán actuar de conformidad con los principios de proporcionalidad y gradualidad, lo que implica que la disolución de la reunión o manifestación será el último recurso, sólo utilizable cuando no existan otros medios igualmente útiles para el mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana pero menos gravosos para el ejercicio del derecho de reunión.

En cualquier caso, la ley dispone que no sólo la disolución de las manifestaciones o reuniones sino otras medidas menos drásticas que puedan adoptarse para el mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana serán previamente comunicadas a los asistentes, permitiendo la norma que el aviso se haga de forma verbal, pero ello sólo si la urgencia del caso lo exigiere. En otro caso, la comunicación deberá ser por escrito.

Tal como ya disponía la LO 1/92, no será necesario el previo aviso para disolver manifestaciones o reuniones en las que se usen armas, añadiendo también la nueva ley el uso de artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos como supuesto en que el podrá producirse la disolución sin previo aviso.

Otra novedad es que la posibilidad de acordar el desalojo de los locales y el cierre provisional de los establecimientos públicos que se contemplaba en el artículo 16 de la LO 1/92 como una de las medidas que podían llevarse a cabo para garantizar la seguridad ciudadana con ocasión del ejercicio del derecho de reunión y manifestación ya no está previsto en el nuevo artículo 23 y sí en el artículo 28.

En relación a las manifestaciones violentas, parece oportuno traer aquí a colación la reforma del artículo 551 del Código Penal introducida por la LO 1/2015 que prevé un tipo agravado del delito de atentado (con pena de tres a cuatro años y medio de prisión) cuando el acto de violencia ejecutado contra un agente de la autoridad resulte potencialmente peligroso para su vida o pueda causar lesiones graves, estando incluidos en esta agravación los supuestos de lanzamiento de

objetos contundentes o líquidos inflamables, el incendio y la utilización de explosivos.

ooo000ooo

Artículo 24. Colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En los casos a que se refiere el artículo anterior, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad colaborarán mutuamente en los términos previstos en su Ley orgánica reguladora.

COMENTARIO

El Consejo General del Poder Judicial, en su informe, hizo constar su firme rechazo a la posibilidad, prevista en el proyecto, de colaboración de las empresas y empleados de seguridad privada con las FCSE en la disolución de reuniones y manifestaciones, porque afecta al ejercicio de un derecho fundamental, cuya defensa se atribuye a las FCSE (artículo 104.1 CE) y a la autoridad gubernativa.

En el texto definitivamente aprobado la posibilidad de que las empresas y empleados de seguridad privada colaboren en estas tareas ha desaparecido, refiriéndose este artículo exclusivamente a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

ooo000ooo

CAPÍTULO IV

Potestades especiales de policía administrativa de seguridad

COMENTARIO

En la sección 1ª del capítulo III se regulan las potestades generales de policía de seguridad. En este capítulo se regulan las potestades generales de policía administrativa.

El capítulo está formado por los artículos 25 a 29, donde se regulan un conjunto de habilitaciones legales específicas en favor de la Administración para intervenir en determinadas actividades de los particulares relacionadas con la seguridad ciudadana. Así, son objeto de regulación específica ciertas actividades consideradas relevantes para la seguridad ciudadana (artículo 24); las medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones para prevenir la comisión de

actos delictivos (artículo 25); espectáculos y actividades recreativas (artículo 26); armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos (artículos 27 y 28).

ooo000ooo

Artículo 25. Obligaciones de registro documental.

1. Las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades relevantes para la seguridad ciudadana, 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, ya sean preciosos o no, objetos u obras de arte, cerrajería de seguridad, centros gestores de residuos metálicos, establecimientos de comercio al por mayor de chatarra o productos de desecho, o de venta de productos químicos peligrosos a particulares, quedarán sujetas a las obligaciones de registro documental e información en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

2. Los titulares de embarcaciones de alta velocidad, así como los de aeronaves ligeras estarán obligados a realizar las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente.

COMENTARIO

El artículo 25 de la ley, que se corresponde con el vigente artículo 12 LOPSC, versa sobre las obligaciones de registro documental, imponiendo a las personas físicas y jurídicas que ejerzan determinadas actividades la obligación de llevar a cabo actuaciones de registro documental y de información. La finalidad es prevenir y, en su caso, investigar la comisión de determinados actos delictivos. El nuevo precepto amplía las actividades sometidas a esta obligación, pues además de las recogidas en el antiguo artículo 12, se incluyen el transporte de personas, el acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante establecimientos abiertos al público, los establecimientos de compraventa de todo tipo de metales, ya sean preciosos o no, objetos u obras de arte, cerrajería de seguridad, centros gestores de residuos metálicos, establecimientos de comercio al por mayor de chatarra o productos de desecho, o de venta de productos químicos peligrosos a particulares. De igual manera, se incluye en la obligación de registro a los titulares de aeronaves ligeras, entre las que deben entenderse incluidos los llamados "drones", cuya regulación actual se contiene en el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en cuya sección 6ª se recoge el régimen temporal para las operaciones con aeronaves pilotadas por control remoto de peso inferior a los 150 kg al despegue, en el que se establecen las

condiciones de explotación de estas aeronaves para la realización de trabajos técnicos y científicos.

La incorporación de estas nuevas actividades se destaca en la memoria de análisis e impacto normativo, indicando en relación con la compraventa de metales que será relevante con independencia del carácter precioso o no de éstos, dada la importancia que ha adquirido en la actualidad el robo de determinados metales, particularmente el cobre.

ooo000ooo

Artículo 26. Establecimientos e instalaciones obligados a adoptar medidas de seguridad.

Reglamentariamente, en desarrollo de lo dispuesto en esta Ley, en la legislación de seguridad privada, en la de infraestructuras críticas o en otra normativa sectorial, podrá establecerse la necesidad de adoptar medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, así como en las infraestructuras críticas, con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas, o cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables.

COMENTARIO

El artículo tiene como referencia el derogado artículo 16 de la LO 1/92, si bien se limita a contener la previsión de que reglamentariamente y en desarrollo de la propia LO 4/2015, la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras crítica y otras normas sectoriales, se podrán establecer las medidas de seguridad en determinados establecimientos con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas o cuando generes riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables, todo ello a fin de incrementar la seguridad ciudadana, pues es evidente que las medidas de seguridad disminuyen la criminalidad y, en consecuencia, incrementan el sentimiento de seguridad de la población, lo que repercute positivamente en el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

ooo000ooo

Artículo 27. Espectáculos y actividades recreativas.

1. El Estado podrá dictar normas de seguridad pública para los edificios e instalaciones en los que se celebren espectáculos y actividades recreativas.

2. Las autoridades a las que se refiere esta Ley adoptarán las medidas necesarias para preservar la pacífica celebración de espectáculos públicos. En particular, podrán prohibir y, en caso de estar celebrándose, suspender los espectáculos y actividades recreativas cuando exista un peligro cierto para personas y bienes, o acaecieran o se previeran graves alteraciones de la seguridad ciudadana.

3. La normativa específica determinará los supuestos en los que los delegados de la autoridad deban estar presentes en la celebración de los espectáculos y actividades recreativas, los cuales podrán proceder, previo aviso a los organizadores, a la suspensión de los mismos por razones de máxima urgencia en los supuestos previstos en el apartado anterior.

4. Los espectáculos deportivos quedarán, en todo caso, sujetos a las medidas de prevención de la violencia dispuestas en la legislación específica contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

COMENTARIO

Este precepto se corresponde con el artículo 8 de la LO 1/92, si bien, como ya se señaló al comentar el artículo 2, la nueva ley, en materia de espectáculos y actividades recreativas ha tenido en cuenta que todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos la competencia exclusiva en dicha materia. Por lo tanto, el artículo 27 se adapta al actual marco competencial, que limita las facultades normativas del Estado en la materia única y exclusivamente a lo relativo al mantenimiento de la seguridad ciudadana, quedando la regulación y ejecución de las restantes facultades (autorización, inspección, sanción, etc.) reservadas a las Comunidades Autónomas, o en su caso, a las Entidades Locales, y sólo limita la intervención del Estado en materia de espectáculos y actividades recreativas a las actuaciones estrictamente necesarias para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana.

ooo000ooo

Artículo 28. Control administrativo sobre armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos.

1. Corresponde al Gobierno:

a) La regulación de los requisitos y condiciones de fabricación, reparación, circulación, almacenamiento, comercio, adquisición, enajenación, tenencia y utilización de armas, sus imitaciones, réplicas y piezas fundamentales.

b) La regulación de los requisitos y condiciones mencionados anteriormente en relación con los explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos.

c) La adopción de las medidas de control necesarias para el cumplimiento de los requisitos y condiciones a que se refieren los párrafos a) y b).

2. La intervención de armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos corresponde al Ministerio del Interior, que la ejerce a través de la Dirección General de la Guardia Civil, cuyos servicios están habilitados para realizar en cualquier momento las inspecciones y comprobaciones que sean necesarias en los espacios que estén destinados a su fabricación, depósito, comercialización o utilización.

COMENTARIO

Se corresponde con el artículo 6 de la ley derogada, si bien añade la norma competencial para atribuir a la Dirección General de la Guardia Civil la intervención de armas y explosivos y la inspección de las instalaciones destinados a su fabricación, depósito, comercialización y utilización.

ooo000ooo

Artículo 29. Medidas de control.

1. El Gobierno regulará las medidas de control necesarias sobre las materias relacionadas en el artículo anterior:

a) Mediante la sujeción de la apertura y funcionamiento de las fábricas, talleres, depósitos, establecimientos de comercialización y lugares de utilización y las actividades relacionadas con ellas a requisitos de catalogación o clasificación, autorización, información, inspección, vigilancia y control, requisitos especiales de habilitación para el personal encargado de su manipulación, así como la determinación del régimen de responsabilidad de quienes tengan el deber de prevenir la comisión de determinadas infracciones.

b) Estableciendo la obligatoria titularidad de licencias, permisos o autorizaciones para la adquisición, tenencia y utilización de armas de fuego, cuya expedición tendrá carácter restrictivo cuando se trate de armas de defensa personal, en relación con las cuales la concesión de las licencias, permisos o autorizaciones se limitará a supuestos de estricta necesidad. Para la concesión de licencias, permisos y autorizaciones se tendrán en cuenta la conducta y antecedentes del interesado. En todo caso, el solicitante prestará

su consentimiento expreso a favor del órgano de la Administración General del Estado que tramita su solicitud para que se recaben sus antecedentes penales.

c) A través de la prohibición de la fabricación, tenencia y comercialización de armas, cartuchería, artículos pirotécnicos y explosivos especialmente peligrosos, así como el depósito de los mismos.

2. La fabricación, comercio y distribución de armas, artículos pirotécnicos, cartuchería y explosivos, constituye un sector con regulación específica en materia de derecho de establecimiento, en los términos previstos por la legislación sobre inversiones extranjeras en España, correspondiendo a los Ministerios de Defensa, del Interior y de Industria, Energía y Turismo el ejercicio de las competencias de supervisión y control.

COMENTARIO

Estos artículos contienen las previsiones de los artículos 6 y 7 de la LO 1/92, si bien se añaden determinadas disposiciones que no hacen sino reiterar lo que ya se dispone en otras normas, singularmente el Reglamento de armas. Lo más importante es que dispone que la expedición de licencias de armas tendrá carácter restrictivo cuando se trate de armas de defensa personal, *en relación con las cuales la concesión de las licencias, permisos o autorizaciones se limitará a supuestos de estricta necesidad y que para la concesión de licencias, permisos y autorizaciones se tendrán en cuenta la conducta y antecedentes del interesado y que éste prestará su consentimiento expreso a favor del órgano de la Administración General del Estado que tramita su solicitud para que se recaben sus antecedentes penales.*

ooo000ooo

CAPÍTULO V

Régimen sancionador

COMENTARIO

El Capítulo V es el más extenso y, como se anuncia en la exposición de motivos, introduce novedades relevantes con respecto a LO 1/92.

Está formado por tres Secciones: Sección 1ª referida a los “*Sujetos responsables, órganos competentes y reglas generales sobre las infracciones y la aplicación de las sanciones*” (artículos 30 a 33); Sección 2ª que trata de la

“Infracciones y sanciones” (artículos 34 a 43); y Sección 3ª, que regula el “Procedimiento sancionador” (artículos 44 a 54).

Ooo000ooo

Sección 1.ª

Sujetos responsables, órganos competentes y reglas generales sobre las infracciones y la aplicación de las sanciones

Artículo 30. Sujetos responsables.

1. La responsabilidad por las infracciones cometidas recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción.

2. Estarán exentos de responsabilidad por las infracciones cometidas los menores de catorce años.

En caso de que la infracción sea cometida por un menor de catorce años, la autoridad competente lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal para que inicie, en su caso, las actuaciones oportunas.

3. 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.

COMENTARIO

Inicialmente, el proyecto legislativo abandonaba el concepto restrictivo de autor y acogía un concepto amplio en los mismos términos que el artículo 28 del CP al indicar en el número 4 de este precepto que: “A los efectos de este artículo, se considerarán autores a quienes realicen los hechos por sí solos o conjuntamente o por medio de otros de quienes se sirva con instrumento, así como los que induzcan directamente a otros a ejecutarlos y los que cooperen a su ejecución con un acto sin el cual no se habría realizado la infracción.” No obstante, ante las críticas realizadas por el CGPJ y el Consejo de Estado, que

advirtieron de las complicaciones que este concepto amplio de autor podían generar, sobre todo en los casos límites que obligaban a distinguir los supuestos de cooperación necesaria (que es una modalidad de autoría sancionable conforme al proyecto inicial) y complicidad (impunes), el texto definitivo de la ley no incorpora esta definición amplia inicialmente prevista, lo que implica que serán autores de las infracciones sólo los autores directos (autor en sentido estricto), resultando impunes la inducción y las acciones de cooperación y de complicidad, a salvo de normas excepcionales sectoriales que dispongan lo contrario.

El apartado 2 del artículo 30 excluye la responsabilidad de los menores de 14 años, en concordancia con Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Ningún sentido tendría que un menor de 14 años no pudiera ser responsable de una infracción penal pero sí de una infracción administrativa.

Los menores entre los 14 y los 18 años responderán conforme a las disposiciones de la ley y quedarán sujetos a las mismas sanciones que los mayores de edad.

En relación a ésta cuestión, ha de indicarse que la ley no sigue las recomendaciones de la Defensora del Pueblo en un informe de 2012 sobre la necesidad de respetar, en el procedimiento administrativo sancionador, la naturaleza educativa del procedimiento existente en el derecho penal de menores. En efecto, dicho informe indicaba que *“La reforma debiera basarse en los principios del derecho penal, con los matices ya establecidos en su momento por el Tribunal Constitucional, y contemplar sanciones adecuadas para los menores, recogiendo el superior interés del menor y la exigencia de responsabilidad de los menores fundamentada en principios orientados hacia su reeducación, teniendo en cuenta un catálogo y tipología de medidas adecuadas desde la perspectiva sancionadora-educativa y no solo desde el punto de vista recaudatorio. Asimismo, debe modificarse el procedimiento en todos sus trámites y fundamentalmente su terminación, en la que debe preverse la terminación convencional como forma prioritaria que recoja el compromiso expreso por el menor del cumplimiento de la sanción para evitar la ineficacia de las sanciones la responsabilidad criminal”*. No obstante y como se dice, la responsabilidad administrativa de los menores mayores de 14 años y las sanciones que pueden imponerse a estos son las mismas que las correspondientes a los mayores de edad.

En cuanto a la reparación de los daños y perjuicios causados por dichos menores, disponen los artículos 1902 y 1903 del Código Civil lo siguiente:

Artículo 1902.

El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

Artículo 1903.

La obligación que impone el artículo anterior es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder.

Los padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda.

Los tutores lo son de los perjuicios causados por los menores o incapacitados que están bajo su autoridad y habitan en su compañía.

.../...

La responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando las personas en él mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño.

En definitiva, de los daños y perjuicios que causen los menores de edad como consecuencia de hechos sancionables conforme a la LO 4/2015 responderán sus padres, tutores o guardadores, salvo que prueben que emplearon todos los medios que la diligencia del hombre medio impone para evitar el comportamiento de su hijo infractor.

En relación a la autoría es conveniente indicar que en el proyecto original de la Ley se preveían tres eximentes recogidas en el Código Penal: la enajenación y el trastorno mental transitorio; las alteraciones en la percepción desde el nacimiento y la intoxicación plena (circunstancias eximentes 1ª, 2ª y 3ª del artículo 20 CP). No recogía, sin embargo, ninguna circunstancia que pudiera atenuar la responsabilidad administrativa e, incluso, omitía el criterio de culpabilidad en los parámetros a tener en cuenta para graduar las sanciones. En el texto definitivamente aprobado, no se hace referencia a causas de exclusión o atenuación de la responsabilidad, pero sí se indica en el artículo 33.2 que el grado de culpabilidad se tendrá en cuenta para determinar la cuantía de la multa a imponer. En cualquier caso, la jurisprudencia administrativa tiene dicho reiteradamente que tanto las circunstancias que excluyen la responsabilidad penal (STS Sala 3ª 12 de enero de 2000 y Sala 5ª 5 de abril de 2001 y 23 de febrero 2005, entre otras) como las que la atenúan o disminuyen (STS Sala 5ª, 26 noviembre 2004, en relación con un supuesto de dependencia parcial del alcohol; Sala 3ª. 17 septiembre 2002 y 29 octubre 2004; 6 octubre 1996 en relación con las atenuantes; y 9 junio 1986 que otorgó efectos atenuantes a la confesión de la infracción a las autoridades) son aplicables igualmente a la responsabilidad por infracciones administrativas, de lo que ha de concluirse que, aunque la nueva LO 4/2015 nada indique expresamente, habrá de valorarse a la hora de sancionar los comportamientos que en ella se recogen esas causas de exclusión o disminución de la responsabilidad.

Finalmente, es conveniente recordar que autor puede serlo tanto una persona física como una persona jurídica e incluso ambas y que el hecho de que esté identificado un autor (por ejemplo, la persona que ha firmado la comunicación) no excluye que pueda haber otros autores que también deban responder.

ooo000ooo

Artículo 31. Normas concursales.

1. Los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos de esta u otra Ley se sancionarán observando las siguientes reglas:

a) El precepto especial se aplicará con preferencia al general.

b) El precepto más amplio o complejo absorberá el que sancione las infracciones consumidas en aquel.

c) En defecto de los criterios anteriores, el precepto más grave excluirá los que sancionen el hecho con una sanción menor.

2. En el caso de que un solo hecho constituya dos o más infracciones, o cuando una de ellas sea medio necesario para cometer la otra, la conducta será sancionada por aquella infracción que aplique una mayor sanción.

3. Cuando una acción u omisión deba tomarse en consideración como criterio de graduación de la sanción o como circunstancia que determine la calificación de la infracción no podrá ser sancionada como infracción independiente.

COMENTARIO

En el apartado 1 se regula el concurso de normas, que se resolverá por los principios de especialidad (la precepto especial se aplica con preferencia al precepto general), de consunción (la infracción más amplia o compleja absorberá las infracciones incluidas en aquella) y en defecto de los anteriores, el de gravedad (el precepto más grave excluye los preceptos que castiguen el hecho con una sanción menor).

En el apartado 2 se aborda el concurso ideal propio (cuando un solo hecho constituya dos o más infracciones) y el concurso medial (cuando una infracción sea medio necesario para cometer otras), que resuelve con la sanción de la infracción que aplique una mayor sanción.

El apartado 3 establece una regla igual a la del artículo 67 CP, declarando que no podrá ser sancionada como infracción independiente la acción u omisión que deba tomarse en consideración para la graduación de la sanción o como circunstancia que determine la calificación de la infracción.

ooo000ooo

Artículo 32. Órganos competentes.

1. Son órganos competentes en el ámbito de la Administración General del Estado:

a) El Ministro del Interior, para la sanción de las infracciones muy graves en grado máximo.

b) El Secretario de Estado de Seguridad, para la sanción de infracciones muy graves en grado medio y en grado mínimo.

c) Los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, para la sanción de las infracciones graves y leves.

2. Serán competentes para imponer las sanciones tipificadas en esta Ley las autoridades correspondientes de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad ciudadana.

3. Los alcaldes podrán imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta Ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica.

En los términos del artículo 41, las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley.

COMENTARIO

La novedad más relevante es la exclusión del Consejo de Ministros como órgano sancionador, instituyendo al Ministro de Interior como el máximo órgano sancionador.

A fin de resolver los problemas que en la práctica se habían planteado sobre la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan introducir nuevas infracciones en materias de su competencia, este precepto dispone que las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones y graduaciones en el cuadro de infracciones y sanciones siempre que, no constituyendo nuevas infracciones o sanciones, ni alterando su naturaleza y límites, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes. Y ello por exigencias del principio de legalidad que impera en esta materia (ver página 11).

Esta exigencia deriva, por otro lado, del artículo 129.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece que "*las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las*

infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes".

Finalmente y aunque no lo diga expresamente la LO 4/2015, no puede olvidarse lo que dispone el artículo 129.4 de la citada Ley 30/1992: *"las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica"*.

ooo000ooo

Artículo 33. Graduación de las sanciones.

1. En la imposición de las sanciones por la comisión de las infracciones tipificadas en esta Ley se observará el principio de proporcionalidad, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados siguientes.

2. 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, en los términos del apartado 1 del artículo 39.

La comisión de una infracción determinará la imposición de la multa correspondiente en grado mínimo.

La infracción se sancionará con multa en grado medio cuando se acredite la concurrencia, al menos, de una de las siguientes circunstancias:

a) La reincidencia, por la comisión en el término de dos años de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

b) La realización de los hechos interviniendo violencia, amenaza o intimidación.

c) La ejecución de los hechos usando cualquier tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando la identificación.

d) Que en la comisión de la infracción se utilice a menores de edad, personas con discapacidad necesitadas de especial protección o en situación de vulnerabilidad.

En cada grado, para la individualización de la multa se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) La entidad del riesgo producido para la seguridad ciudadana o la salud pública.

b) La cuantía del perjuicio causado.

c) La trascendencia del perjuicio para la prevención, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana.

d) La alteración ocasionada en el funcionamiento de los servicios públicos o en el abastecimiento a la población de bienes y servicios.

e) El grado de culpabilidad.

f) El beneficio económico obtenido como consecuencia de la comisión de la infracción.

g) La capacidad económica del infractor.

Las infracciones sólo se sancionarán con multa en grado máximo cuando los hechos revistan especial gravedad y así se justifique teniendo en cuenta el número y la entidad de las circunstancias concurrentes y los criterios previstos en este apartado.

3. La multa por la comisión de infracciones leves se determinará directamente atendiendo a las circunstancias y los criterios del apartado anterior.

COMENTARIO

El artículo 33 establece las circunstancias que han de ser tenidas en cuenta para la graduación de las sanciones. En primer lugar, determina que la sanción de multa prevista para las infracciones graves y muy graves se dividirá en tres tramos (mínimo, medio y máximo), cada uno de idéntica duración. Así, la multa imponible para las sanciones muy graves, que conforme al artículo 39 va desde 30.001 a 600.000 euros, se divide en un tramo mínimo (de 30.001 a 220.000), un tramo medio (de 220.001 a 410.000) y un tramo máximo (de 410.001 a 600.000). De igual manera, la multa imponible para las infracciones graves, que oscila entre 601 a 30.000 euros se divide en un tramo mínimo (de 601 a 10.400), un tramo medio (de 10.401 a 20.200) y un tramo máximo (de 20.201 a 30.000).

Para la determinación del tramo en que han de ser impuestas las sanciones la ley prevé diversas circunstancias:

a) La reincidencia, que es definida como la comisión en el término de dos años de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

b) La realización de los hechos interviniendo violencia, amenaza o intimidación.

c) La ejecución de los hechos usando cualquier tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando la identificación.

d) Que en la comisión de la infracción se utilice a menores de edad, personas con discapacidad necesitadas de especial protección o en situación de vulnerabilidad.

De esta forma, si en la infracción no concurre ninguna de las anteriores circunstancias, se impondrá la multa en el tramo mínimo; si concurre alguna de esas circunstancias, se impondrá en el tramo medio y se impondrá en el grado máximo cuando los hechos revistan especial gravedad teniendo en cuenta que concurren varias de estas circunstancias y venga justificada la imposición de la sanción en grado máximo en atención a la entidad de los mismos en función de los criterios siguientes:

a) La entidad del riesgo producido para la seguridad ciudadana o la salud pública.

b) La cuantía del perjuicio causado.

c) La trascendencia del perjuicio para la prevención, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana.

d) La alteración ocasionada en el funcionamiento de los servicios públicos o en el abastecimiento a la población de bienes y servicios.

e) El grado de culpabilidad.

f) El beneficio económico obtenido como consecuencia de la comisión de la infracción.

g) La capacidad económica del infractor.

Estos criterios son también los que determinarán la concreta cuantía de la multa a imponer una vez fijado, en función de la concurrencia o no de las circunstancias más arriba indicadas, en qué tramo ha de ser impuesta la sanción por infracciones graves o muy graves.

Para la determinación de la multa por infracciones leves (que oscila entre 100 y 600 euros) se tendrán en cuenta las circunstancias y criterios ya mencionados, pero sin que sea de aplicación el sistema de tramos que se prevé para las sanciones graves o muy graves.

Finalmente, ha de indicarse que, con la finalidad de apreciar la reincidencia, el artículo 43 crea en el Ministerio del Interior un Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana.

ooo000ooo

Sección 2.^a Infracciones y sanciones

Artículo 34. Clasificación de las infracciones.

Las infracciones tipificadas en esta Ley se clasifican en muy graves, graves y leves.

COMENTARIO GENERAL

Junto a las infracciones graves (artículo 36) y leves (artículo 37), la ley introduce un elenco de infracciones muy graves (artículo 35) que no existía en la derogada LO 1/92, pues la misma solo contenía un catálogo de infracciones leves y graves y algunas de estas últimas podían ser calificadas de muy graves atendiendo a una serie de criterios agravantes.

La nueva regulación supone un notable incremento de las infracciones respecto de la anterior ley, que contenía 10 infracciones que podían llegar a ser muy graves, frente a las 4 de la nueva ley; 17 infracciones graves, frente a las 23 de la nueva norma y, finalmente, 10 infracciones leves frente a las 17 de la ley nueva. No obstante, como quiera que en muchos de los números en que la Ley recoge las diversas infracciones, las acciones típicas son varias y no sólo una, puede decirse que se ha incrementado notablemente el elenco de comportamientos prohibidos por la nueva ley respecto de los previstos en la normativa derogada.

Por otro lado, muchas de las nuevas infracciones incorporan conductas que hasta la entrada en vigor de la LO 4/2015 y la reforma del CP introducida por la LO 1/2015 constituían faltas penales. En efecto, como se indica en la Exposición de Motivos de la LO 4/2015, *"la reforma del Código Penal exige una revisión de las infracciones penales de esta naturaleza que contenía el libro III del código punitivo para incorporar al ámbito administrativo algunas conductas que, de lo contrario, quedarían impunes, como son ciertas alteraciones del orden público, las faltas de respeto a la autoridad, el deslucimiento de determinados bienes en la vía pública o dejar sueltos animales peligrosos"*.

No obstante lo que se indica en dicha Exposición de Motivos, lo cierto es que, respecto de las faltas de respeto que anteriormente estaban tipificadas en el art. 634 CP, únicamente las que se dirigen frente a los agentes de la autoridad se recogen ahora como infracción administrativa en la LO 4/2015, pues las faltas de respeto a la autoridad se han quedado, finalmente, en el CP, cuyo nuevo art. 556.2 castiga como delito leve a los que faltaren al respeto y consideración debidas a la autoridad.

INFRACCIONES MUY GRAVES

Artículo 35.1 Infracciones muy graves.

Son infracciones muy graves:

1. 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 éstas, incluido su sobrevuelo, cuando, en cualquiera de estos supuestos, se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas.

En el caso de las reuniones y manifestaciones serán responsables los organizadores o promotores.

COMENTARIO

Con carácter general y como se indica en numerosas sentencias del Tribunal Constitucional, entre las que cabe destacar las SSTC 124/2005, de 23 de mayo, 195/2003, de 27 de octubre, 42/2000, de 14 de febrero, 66/1995, de 8 de mayo, y 55/1988, de 28 de abril, el derecho fundamental de reunión reconocido en el art. 21 CE es una manifestación colectiva de la libertad de expresión efectuada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones, y cuyos elementos configuradores son el subjetivo (agrupación de personas), el temporal (duración transitoria), el finalista (licitud de la finalidad) y el real y objetivo (lugar de celebración).

El ejercicio del derecho de reunión del art. 21 CE está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (SSTC 36/1982, de 16 de junio, FJ 6; 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5). Ahora bien, tal deber de comunicación no constituye una solicitud de autorización, ya que el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal (SSTC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5; 66/1995, de 8 de mayo, FJ 2). Se trata tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros.

La nueva LO 4/2015 recoge varias infracciones que hacen referencia a un ejercicio indebido o abusivo del derecho fundamental de reunión. Lógicamente, la interpretación de dichas normas deberá realizarse a la luz de la jurisprudencia del TC (art. 5.1 LOPJ), quien, precisamente por ese carácter de derecho fundamental que tiene el derecho de reunión, ha indicado en numerosas sentencias que los

límites de los derechos fundamentales han de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 254/1988, de 23 de enero, FJ 3; 3/1997, de 13 de enero, FJ 6), de forma que, en caso de duda, habrá de optarse siempre por la interpretación más favorable al ejercicio de dicho derecho fundamental. Esta doctrina es recogida, como hemos visto, por el propio artículo 4.1 de la LO 4/2015, que dispone que "*En particular, las disposiciones de los capítulos III y V deberán interpretarse y aplicarse del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales y libertades públicas, singularmente de los derechos de reunión y manifestación, las libertades de expresión e información, la libertad sindical y el derecho de huelga*".

Dicho ejercicio del derecho de reunión no sólo puede ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga (es decir, la necesidad de comunicación previa) sino también ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de ella como consecuencia de la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales (art. 10.1 CE). No obstante, también ha dicho reiteradamente el TC que las limitaciones que se establezcan al ejercicio de un derecho fundamental no pueden ser absolutas (STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 5) ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3), pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre él.

Entrando ya en el análisis de la infracción que comentamos, ha de indicarse que en el proyecto inicial se preveía que esta infracción se produjera en relación a las infraestructuras críticas reguladas en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras crítica, desarrollada reglamentariamente mediante RD 704/2011, de 20 de mayo, si bien en el texto definitivo se hace referencia a un concepto distinto, cual es "*instalaciones o infraestructuras en las que se prestan servicios básicos para la comunidad*", lo que parece ampliar el objeto de protección y dificulta la determinación de qué lugares quedan protegidos por esta infracción, pues la mencionada ley 8/2011, entre las definiciones recogidas en su artículo 2, no menciona la de "*servicio básico*" que se usa en el precepto que ahora se estudia.

En principio y por exigencias de los principios de seguridad jurídica y de tipicidad y del propio artículo 4.1 de la LO 4/2015, este precepto habría de ponerse en relación con la mencionada Ley 8/2011 y, en consecuencia, habrá de entenderse que la expresión "*infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad*" es sinónima del "*infraestructuras críticas*" que, conforme al artículo 2 de la Ley 8/2011, serías aquellas instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales y cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales.

Precisamente, las dudas interpretativas que podría generar este precepto han tenido que ser resueltas, con una técnica legislativa, cuando menos, llamativa,

mediante la introducción de una norma interpretativa del articulado en la Disposición Adicional Sexta de la LO 4/2015, que determina que a los efectos de lo dispuesto en los artículos 35.1 y 36.9, se entenderá por infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad:

- a) Centrales nucleares, petroquímicas, refinerías y depósitos de combustible.
- b) Puertos, aeropuertos y demás infraestructuras de transporte.
- c) Servicios de suministro y distribución de agua, gas y electricidad.
- d) Infraestructuras de telecomunicaciones.

En definitiva, lo que sanciona la infracción que ahora se estudia es la realización de manifestaciones o concentraciones no comunicadas o prohibidas por la autoridad gubernativa en el interior o en las inmediaciones de las infraestructuras mencionadas y sólo de ellas, así como el acceso indebido al interior de los recintos donde dichas infraestructuras se encuentren, tanto por tierra o mar como por aire (intrusión y sobrevuelo, tanto de aviones como de drones), si bien no es suficiente con que se produzcan dichas concentraciones o accesos indebidos pues es necesario, además, que dichas manifestaciones, concentraciones, accesos indebidos o sobrevuelos hayan generado un riesgo para la vida o integridad física de las personas, debiendo entenderse que dicho riesgo ha de provenir, directamente, de la realización de la concentración, manifestación o accesos indebidos, no indirectamente como consecuencia de la resistencia que los participantes hayan podido oponer a su expulsión, pues solo en el primer caso se respetaría el principio de proporcionalidad entre la infracción y la sanción prevista para aquella.

En los casos en que dicho riesgo no se haya producido pero sí se haya ocasionado una interferencia grave en su funcionamiento será de aplicación la infracción grave prevista en el art. 36.9 y cuando ni siquiera se haya producido esa grave interferencia pero la concentración o manifestación no haya sido previamente comunicada o se haya celebrado en contra de una prohibición gubernativa estaremos en presencia de la infracción leve del art. 37.1.

ooo000ooo

Artículo 35.2 Infracciones muy graves.

2. La fabricación, reparación, almacenamiento, circulación, comercio, transporte, distribución, adquisición, certificación, enajenación o utilización de armas reglamentarias, explosivos catalogados, cartuchería o artículos pirotécnicos, incumpliendo la normativa de aplicación, careciendo de la documentación o autorización requeridas o excediendo los límites autorizados cuando tales conductas no sean constitutivas de delito así como la omisión, insuficiencia, o falta de eficacia de las medidas de seguridad o precauciones

que resulten obligatorias, siempre que en tales actuaciones se causen perjuicios muy graves.

COMENTARIO

Esta infracción ya estaba parcialmente prevista como grave en el artículo 23. a) y b) de la LO 1/92, si bien se amplía el catálogo de acciones típicas a los actos de circulación, transporte, distribución y certificación y los objetos típicos a las armas reglamentarias, explosivos catalogados, cartuchería o artículos pirotécnicos.

El precepto contiene dos infracciones distintas. Por un lado, se sanciona la realización de las diferentes acciones típicas (fabricación, reparación, etc...) incumpliendo la normativa de aplicación, careciendo de la documentación o autorizaciones requeridas o excediendo de los límites autorizados, siempre que dichas conductas no sean constitutivas de delito (tenencia ilícita de armas y explosivos, recogidos en los artículos 563 y siguientes del Código Penal). Y, por otro, se castiga la omisión, insuficiencia, o falta de eficacia de las medidas de seguridad o precauciones que resulten obligatorias, siempre que en tales actuaciones se causen perjuicios muy graves.

ooo000ooo

Artículo 35.3 Infracciones muy graves.

3. La celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas quebrantando la prohibición o suspensión ordenada por la autoridad correspondiente por razones de seguridad pública.

COMENTARIO

Ya estaba prevista, como infracción grave, en el artículo 23. g), si bien la nueva regulación exige, para que la conducta sea constitutiva de infracción muy grave, que la prohibición o suspensión del espectáculo o actividad lo haya sido por razones de seguridad pública, no por otros motivos (carencia de permisos administrativos, por ejemplo).

ooo000ooo

Artículo 35.4 Infracciones muy graves.

4. 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.

COMENTARIO

Se trata de una novedad de la Ley, que se justifica y encuentra su fundamento en la gravedad del riesgo que dicha actuación provoca. Por exigencias del principio de proporcionalidad, será necesario que, en el caso concreto y por las circunstancias que concurran, el riesgo sea real, no potencial, y además que los hechos no sean constitutivos de delito, pues el artículo 385 del Código Penal ya castiga con pena de prisión de seis meses a dos años o a las de multa de doce a veinticuatro meses y trabajos en beneficio de la comunidad de diez a cuarenta días al que originare un grave riesgo para la circulación de alguna de las siguientes formas: 1.^a Colocando en la vía obstáculos imprevisibles, derramando sustancias deslizantes o inflamables o mutando, sustrayendo o anulando la señalización o por cualquier otro medio, entre el que cabría entender incluido, a la vista de la expresión que usa el legislador, la proyección de haces de luz.

Este precepto, por la amplitud y falta de concreción de su redacción y lo elevado de la sanción (la multa mínima sería de 30.001 euros), planteará numerosos problemas de aplicación

ooo000ooo

INFRACCIONES GRAVES

Dentro del catálogo de infracciones graves se recogen muchas cuya acción típica está también prevista en el Código Penal, bien como delito menos grave, bien como delito leve (las antiguas faltas). Por ello, en la descripción de la infracción, el legislador hace constante referencia a que los hechos no sean constitutivos de infracción penal, lo que va a dar lugar a problemas interpretativos y de aplicación, pues en muchas ocasiones no será fácil deslindar si un comportamiento es constitutivo de infracción penal o administrativa.

Por otro lado, el carácter preferente de la jurisdicción penal hará necesario que, inicialmente, la autoridad administrativa o policial remita el atestado donde se recojan los hechos sancionables a la autoridad judicial y sólo si ésta considera que los hechos no tienen la relevancia o gravedad suficiente para que merezcan el reproche penal podrá la Administración competente, tras recibir el testimonio que habrá de mandarle el Juez, incoar o, en su caso, proseguir con el expediente administrativo sancionador. Así se desprende, con claridad meridiana, de lo dispuesto en el artículo 45.2 de la ley, que indica que *“En los supuestos en que*

las conductas pudieran ser constitutivas de delito, el órgano administrativo pasará el tanto de culpa a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que de otro modo ponga fin al procedimiento penal, o el Ministerio Fiscal no acuerde la improcedencia de iniciar o proseguir las actuaciones en vía penal, quedando hasta entonces interrumpido el plazo de prescripción.

La autoridad judicial y el Ministerio Fiscal comunicarán al órgano administrativo la resolución o acuerdo que hubieran adoptado”.

En consecuencia, sólo cuando la autoridad judicial o, en su caso, el Ministerio Fiscal haya realizado una calificación previa de los hechos, excluyendo su trascendencia penal, podrá la Administración iniciar el procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de la posibilidad de adoptar previamente medidas cautelares, tal como veremos más adelante.

ooo000ooo

Artículo 36. Infracciones graves.

Son infracciones graves:

*1. 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.***

COMENTARIO

Se trata de una novedad que se corresponde con el derogado artículo 633 del Código Penal.

La acción típica consiste, en definitiva, en alterar la seguridad ciudadana (concepto más restringido que el de orden que usaba el precepto penal) en espectáculos deportivos (si bien en los partidos de fútbol existe una normativa específica, por lo que será ésta de aplicación) o culturales (por ejemplo, una función teatral o un concierto), solemnidades (actos, generalmente públicos, celebrados con pompa o ceremoniales extraordinarios), oficios religiosos (evidentemente, de cualquiera de las religiones reconocidas oficialmente en España) y otras reuniones a las que asistan numerosas personas.

No hay que confundir este precepto con el artículo 558 Código Penal, que castiga a los que perturben gravemente el orden en la audiencia de un tribunal o juzgado, en los actos públicos propios de cualquier autoridad o corporación, en

colegio electoral, oficina o establecimiento público, centro docente o con motivo de la celebración de espectáculos deportivos o culturales. La diferencia esencial con la infracción administrativa radica en la gravedad de la perturbación (si es grave, será delito; si no lo es, será infracción administrativa). Y tampoco hay que confundirlo que los delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos de los artículos 522 y siguientes del Código Penal, que recogen comportamientos que pudieran entrar en conflicto con esta infracción administrativa, debiendo valorarse, en todo caso, la gravedad de la alteración de la seguridad ciudadana para dilucidar si estamos en el ámbito penal o en el administrativo.

ooo000ooo

Artículo 36.2 Infracciones graves.

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

COMENTARIO

También es una novedad.

En el texto inicial del proyecto lo que se sancionaba era la perturbación de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidos, celebradas con inobservancia de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, es decir, con ocasión de las reuniones o manifestaciones ilícitas, no comunicadas o prohibidas, quedando excluidas, en consecuencia, las perturbaciones de la seguridad ciudadana provocadas con ocasiones de manifestaciones comunicadas y no prohibidas.

En el texto definitivamente aprobado se amplía el tipo infractor y ya no se sanciona la perturbación de la seguridad ciudadana sólo cuando las reuniones o manifestaciones sean no comunicadas, prohibidas o ilícitas (es decir, las que se celebren con el fin de cometer algún delito y aquéllas a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligroso, conforme al artículo 513 CP) sino cuando se produce una alteración grave de la seguridad ciudadana con ocasión de cualquier tipo de reunión o manifestación frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el

Senado y las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas, tanto lícitas como ilícitas.

Hay que tener en cuenta que el artículo 493 del Código Penal castiga a los que, sin alzarse públicamente, invadieren con fuerza, violencia o intimidación las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, si están reunidos; que el artículo 494 castiga a los que promuevan, dirijan o presidan manifestaciones u otra clase de reuniones ante las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, cuando estén reunidos, alterando su normal funcionamiento y que el artículo 495 sanciona a los que, sin alzarse públicamente, portando armas u otros instrumentos peligrosos, intentaren penetrar en las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, para presentar en persona o colectivamente peticiones a los mismos. En todos estos supuestos no será de aplicación la LO 4/2015 sino el Código Penal.

En consecuencia, esta es una infracción residual que castiga administrativamente los comportamientos que supongan una alteración grave de la seguridad ciudadana y que se produzcan frente a las sedes (lo que es equivalente a el frontal o los laterales, pero en cualquier caso en un lugar próximo) de las sedes legislativas, nacionales o autonómicas (no ayuntamientos), incluso aunque no se hallen reunidas.

ooo000ooo

Artículo 36.3 Infracciones graves

3. Causar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos, u obstaculizar la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos, cuando en ambos casos se ocasione una alteración grave de la seguridad ciudadana.

COMENTARIO

Es una mezcla de las antiguas infracciones previstas en el artículo 23.c) y 23.n) pero amplía su alcance para incluir cualquier alteración grave del orden público que, por la descripción típica del delito de desórdenes públicos del artículo 557 del Código Penal, actualmente no podía incardinarse ni en dicho delito ni en la antigua infracción grave.

La acción típica se amplía, al preverse la sanción de los actos de obstaculización de la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos (es decir, la colocación de barricadas) y ello aunque

dichas acciones no causen daños en el mobiliario urbano. Además, a diferencia de lo que ocurre con la infracción penal, no es necesario que el autor actúe en grupo, pudiendo sancionarse al alborotador solitario.

Si la alteración del orden fuera leve, la infracción sería la prevista en el artículo 37.1, que entre otros comportamientos sanciona la celebración de reuniones o manifestaciones con incumplimiento del artículo 4.2 de la LO 9/1983, es decir, con alteración del buen orden de la reunión o manifestación, respondiendo en este caso los organizadores o promotores.

ooo000ooo

Artículo 36.4 Infracciones graves

*4. 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.***

COMENTARIO

Es una novedad de la ley que castiga los actos de obstrucción, es decir, la obstaculización de la actuación de cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial en el ejercicio legítimo de sus funciones, o el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones, judiciales o administrativas, usando para ello actuaciones al margen de los procedimientos legalmente establecidos.

En principio, las resoluciones administrativas firmes son ejecutivas inmediatamente, salvo que la autoridad judicial suspenda cautelarmente su eficacia, lo que exige un procedimiento cautelar y urgente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por su parte, las resoluciones judiciales firmes son igualmente ejecutivas, disponiendo el artículo 118 de la Constitución que “*Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto*”.

Este precepto pretende evitar, sancionándolas, las llamadas “vías de hecho”, en la que el ciudadano, tomándose la justicia por su mano y al margen de los cauces previstos en el ordenamiento jurídico, trata de impedir el cumplimiento de las disposiciones administrativas o judiciales ejecutivas, y será de aplicación cuando, en función de las circunstancias, dichos actos de obstaculización no alcance la gravedad suficiente para ser constitutivos de delito de atentado (artículo 550 CP), resistencia (artículo 556 CP) o, incluso, sedición (artículo 544 CP). Pero no puede servir para sancionar lo que no son actos de obstrucción sino de protesta ante actuaciones de los poderes públicos, amparados en el derecho

fundamental a la libertad de expresión. Por ejemplo, protestar en grupo en las inmediaciones de una actuación policial realizada para llevar a cabo un desalojo ordenado por la autoridad judicial, pero sin obstaculizar de ninguna manera dicha actuación no será constitutiva de esta infracción.

Puede confundirse, en ocasiones, con la infracción prevista en el número 6 de este artículo, diferenciándose ambas en la finalidad que persigue el acto de obstrucción y también en que esta infracción permite sancionar comportamientos meramente pasivos no constitutivos de desobediencia (no exige que haya un requerimiento previo para que se cese en dicho comportamiento) o resistencia (no exige que haya un contacto físico entre el infractor y la autoridad o sus agentes o los empleados públicos, pudiendo, incluso, darse esta infracción en los casos de colocación de silicona para evitar el acceso al interior de un inmueble, por ejemplo).

En principio, no sanciona lo que se conoce como "escrache", es decir, la concentración de varias personas en las inmediaciones de domicilios o dependencias, públicas o privadas, en protesta por alguna actuación, política o decisión, generalmente de las autoridades públicas. Cuando dichos "escraches" estén integrados por más de veinte personas, su realización no comunicada previamente (la mayoría de las ocasiones) podrá dar lugar a la infracción leve prevista en el artículo 37.1 o, en caso de producirse alteraciones del orden graves, en la infracción grave del artículo 36.3.

ooo000ooo

Artículo 36.5 Infracciones graves

5. Las acciones y omisiones que impidan u obstaculicen el funcionamiento de los servicios de emergencia, provocando o incrementando un riesgo para la vida o integridad de las personas o de daños en los bienes, o agravando las consecuencias del suceso que motive la actuación de aquéllos.

COMENTARIO

También una novedad que tiene cierto parecido con la infracción anterior, diferenciándose de ésta en que la infracción puede ser tanto por acción como por omisión y en los sujetos a los que afectan los actos u omisiones obstativos o impeditivos, que en este caso serán los servicios de emergencia (sanitarios, bomberos), siendo necesario que la acción provoque o incremente el riesgo para la vida o integridad de las personas o daños en los bienes (debe entenderse, en cuanto a las personas, que serán los miembros de los servicios de emergencia afectados, no cualquier otra persona; y en cuando a los daños, que recaigan sobre los medios –vehículos, maquinaria, etc- que aquellos utilicen para realizar sus funciones), o que agrave las consecuencias del suceso que motive la actuación de dichos servicios de emergencias (por ejemplo, incrementando los

daños producidos por el incendio cuya extinción se obstaculiza o el estado de salud del paciente cuya atención es impedida, circunstancias ambas de muy difícil prueba).

ooo000ooo

Artículo 36.6 Infracciones graves

*6. La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, **cuando no sean constitutivas de delito**, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación.*

COMENTARIO

La ley derogada sólo preveía como infracción “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” así como “La alegación de datos o circunstancias falsos para la obtención de las documentaciones previstas por la presente Ley, siempre que no constituya infracción penal”. La nueva infracción amplía considerablemente la acción típica, pues ésta ahora viene constituida no sólo por la desobediencia, sino también por la resistencia a la autoridad o sus agentes, la negativa a identificarse (lo que no es sino una modalidad de desobediencia, por lo que su mención parece superflua) así como el facilitar datos falsos (es decir, claramente contrarios a la realidad) o inexactos (lo que alude a falsedades parciales, por ejemplo dando un número de piso o portal distinto al real). La alegación de datos falsos para la obtención de documentos previstos en la ley de seguridad ciudadana podrá dar lugar a la infracción leve del artículo 37.9, excepto cuando sean datos relativos a la identidad del solicitante, en cuyo caso será sancionable conforme a esta infracción.

Nuevamente, se plantearán problemas de deslinde entre la infracción penal y la administrativa, singularmente en los casos de la desobediencia y la resistencia, que habrán de ser resueltos, en caso de duda, por la autoridad judicial, a quien corresponde determinar, en tales supuestos, si unos hechos son o no constitutivos de delito. Naturalmente, si la desobediencia o resistencia es manifiestamente leve nunca podrá incardinarse en el Código Penal, que por imperativo de los principios de intervención mínima y carácter fragmentario sólo debe entrar en juego cuando los hechos tengan cierta entidad. Véase lo indicando con carácter general al comenzar el estudio de las infracciones graves.

ooo000ooo

Artículo 36.7 Infracciones graves

7. La negativa a la disolución de reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público ordenada por la autoridad competente cuando concurren los supuestos del artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.

COMENTARIO

Infracción que ya se preveía en el artículo 23.d y que no ha sido objeto de modificación alguna, por lo que no parece necesario incidir en su estudio, bastando con indicar que las manifestaciones y reuniones a las que se refiere el precepto son las que se consideren ilícitas de conformidad con las Leyes penales (el artículo 513 del Código Penal dispone que serán ilícitas las manifestaciones y reuniones que se celebren con el fin de cometer algún delito y aquéllas a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligroso.); aquellas en las que se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes; o en las que se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes o, finalmente, las que fueran organizadas por miembros de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil infringiendo las limitaciones impuestas en el artículo 13 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas o en el artículo 8 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

ooo000ooo

Artículo 36.8 Infracciones graves

8. La perturbación del desarrollo de una reunión o manifestación lícita, cuando no constituya infracción penal.

COMENTARIO

Este precepto también es nuevo y consecuencia lógica de la declaración de principios que se contiene en el artículo 3.a). También es de aplicación residual respecto del delito previsto en el artículo 514.4 del Código Penal, que castiga a los que impidieren el legítimo ejercicio de las libertades de reunión o manifestación, o perturbaren gravemente el desarrollo de una reunión o manifestación lícita, debiendo acudir al criterio de gravedad para deslindar la infracción penal de la administrativa, con todos los problemas interpretativos que ello conlleva. Evidentemente, si como consecuencia de los actos de perturbación se ha impedido el desarrollo de la reunión o manifestación lícita, es decir, ésta no ha podido celebrarse o ha tenido que suspenderse, nunca podrá aplicarse la infracción administrativa y los hechos serán constitutivos del delito mencionado.

ooo000ooo

Artículo 36.9 Infracciones graves

9. La intrusión en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, incluyendo su sobrevuelo, cuando se haya producido una interferencia grave en su funcionamiento.

COMENTARIO

La diferencia con la infracción grave prevista en el número 1 del artículo 35 es que en aquel supuesto es necesario que la intrusión haya supuesto un riesgo para la vida o integridad física de las personas, mientras que en la infracción grave dicho riesgo no existe, pero sí se ha provocado una interferencia grave en el funcionamiento de dichas instalaciones. Si la intrusión no ha provocado ni una cosa ni otra el hecho será atípico.

ooo000ooo

Artículo 36.10 Infracciones graves

*10. Portar, exhibir o usar armas prohibidas, así como portar, exhibir o usar armas de modo negligente, temerario o intimidatorio, o fuera de los lugares habilitados para su uso, aún cuando en este último caso se tuviera licencia, **siempre que dichas conductas no constituyan infracción penal.***

COMENTARIO

Se trata de otra novedad de la ley. La tenencia ilícita de armas aparece prevista en los artículos 563 y siguientes del Código Penal. Nuevamente, se trata de no dejar resquicios en la sanción de comportamientos que supongan un riesgo para la seguridad de las personas, siendo la finalidad principal de esta nueva infracción salvar la interpretación restrictiva que el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en Sentencia 24/2004, de 24 de febrero) y el Tribunal Supremo (STS 1124/2011 de 27 de octubre, entre otras) han venido realizando del concepto “armas prohibidas” que contiene el artículo 563 del Código Penal y que dejaba fuera de dicho precepto muchas de las catalogadas como tales en el vigente Reglamento de Armas al exigir para su castigo por la vía penal que el arma objeto de la tenencia posea una especial potencialidad lesiva y, además, la tenencia se produzca en condiciones o circunstancias tales que la conviertan, en el caso concreto, en especialmente peligrosa para la seguridad ciudadana.

Naturalmente, la tenencia ilícita de armas de fuego queda fuera de esta infracción, pues siempre es constitutiva de delito.

Se castiga también el hecho de portar, exhibir o usar armas legales de modo negligente, temerario o intimidatorio, o, también respecto de las armas legales, fuera de los lugares habilitados para su uso, y ello aún cuando se tuviera licencia para su uso. El precepto, como tantos otros, puede dar lugar a problemas para delimitar alguno de sus comportamientos (singularmente el relativo al uso del arma de modo intimidatorio) con las normas penales que castigan las amenazas, especialmente el artículo 171 del Código Penal. Es conveniente tener claro que la intimidación, incluso leve, usando un arma o instrumento peligroso frente a alguna de las personas previstas en el artículo 173.2 del Código Penal (los supuestos de violencia doméstica en sentido amplio) siempre será constitutiva de infracción penal.

ooo000ooo

Artículo 36.11 Infracciones graves

11. 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.

Los agentes de la autoridad requerirán a las personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de hacerlo en dichos lugares, informándoles de que la inobservancia de dicho requerimiento podría constituir una infracción del párrafo 6 de este artículo.

COMENTARIO

También es una novedad de la ley, que sanciona el hecho de solicitar o de aceptar, por parte del usuario, los servicios sexuales retribuidos de otra persona (lo que deja fuera de sanción los favores sexuales gratuitos), siempre que dicha solicitud o aceptación se realice, bien en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores (indicando la ley a título ejemplificativo pero sin que el listado sea “numerus clausus”, los centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad), bien en otros lugares que, por su proximidad o cercanía a una vía pública, puedan generar un riesgo para la seguridad vial.

La norma, como se ve, no sanciona el ofrecimiento de servicios sexuales sino solo la solicitud o aceptación por parte del cliente.

Los principales problemas que va a plantear esta nueva infracción son tres: por un lado, delimitar el concepto “*espacios de ocio accesibles a menores de edad*”, pues la amplitud de la expresión permite incluir en ella prácticamente la totalidad de los lugares de ocio, diversión o esparcimiento (cines, teatros, centros

comerciales e incluso bares o cafeterías, pues incluso a estos los menores pueden acceder acompañados de un adulto). Parece razonable considerar que sólo los espacios especialmente destinados a los menores o a aquellos a los que es más probable o habitual que éstos acudan en sus ratos de ocio serán objeto de protección por esta norma, pues lo contrario supondría una vulneración del principio de taxatividad, íntimamente relacionado con los de tipicidad y seguridad jurídica, que impone que las normas sancionadoras deben ser precisas.

Otro problema es definir el concepto “proximidad”. Nuevamente, y en atención a la finalidad perseguida por el legislador, parece que lo más razonable es interpretar éste como lugar cercano y, en cualquier caso, visible desde los lugares mencionados en la ley, pues si el lugar está cerca pero no es visible ningún sentido tiene castigar esos comportamientos, pues los menores no se verán afectados.

Finalmente, respecto a los comportamientos típicos que, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial, el precepto planteará problemas de tipicidad respecto del delito del artículo 385.1º del Código Penal, al igual que ocurre con la infracción muy grave del artículo 35.4 de la LO 4/2015. Nos remitimos a lo ya dicho al comentar dicho artículo.

El segundo párrafo es, cuando menos, sorprendente, pues contiene, en una norma con rango de ley orgánica, una regla de comportamiento puntual dirigida a los agentes de la autoridad, lo que no deja de ser llamativo. Si se pretendía evitar esos comportamientos por parte de los ofertantes de servicios sexuales, parece que lo más lógico y eficaz hubiera sido sancionar, no sólo la solicitud o aceptación de estos, sino también el ofrecimiento, pero lo cierto es que el legislador no ha considerado necesario o conveniente el castigo de la prostitución, ni siquiera en las inmediaciones de colegios, parques infantiles o similares, y sí sólo de la desobediencia a cumplir las órdenes de no ejercer dicha actividad en dichos lugares, lo que es mucho menos eficaz que la primera opción, sobre todo cuando, requerida la persona que oferta sus servicios, atiende momentáneamente el requerimiento pero al poco tiempo o al día siguiente vuelve a colocarse en el mismo lugar, lo que hace, cuando menos, dudosa la aplicabilidad en ese caso del artículo 36.6.

ooo000ooo

Artículo 36.12 Infracciones graves

*12. La fabricación, reparación, almacenamiento, circulación, comercio, transporte, distribución, adquisición, certificación, enajenación o utilización de armas reglamentarias, explosivos catalogados, cartuchería o artículos pirotécnicos, incumpliendo la normativa de aplicación, careciendo de la documentación o autorización requeridas o excediendo los límites autorizados **cuando tales conductas no sean constitutivas de delito**, así como la omisión, insuficiencia, o falta de eficacia de las medidas de seguridad o precauciones que resulten obligatorias.*

COMENTARIO

Se trata de la misma infracción prevista como muy grave en el artículo 35.2 cuando las conductas que en él se recogen no causen perjuicios muy graves.

ooo000ooo

Artículo 36.13 Infracciones graves

13. La negativa de acceso o la obstrucción deliberada de las inspecciones o controles reglamentarios, establecidos conforme a lo dispuesto en esta Ley, en fábricas, locales, establecimientos, embarcaciones y aeronaves.

COMENTARIO

Recoge la infracción prevista como infracción grave en el artículo 23.m) de la LO 1/92, sin cambio alguno, por lo que no se hace preciso su desarrollo en este temario.

ooo000ooo

Artículo 36.14 Infracciones graves

*14. El uso público e indebido de uniformes, insignias o condecoraciones oficiales, o réplicas de los mismos, así como otros elementos del equipamiento de los cuerpos policiales o de los servicios de emergencia que puedan generar engaño acerca de la condición de quien los use, **cuando no sea constitutivo de infracción penal.***

COMENTARIO

Se trata de una infracción nueva que trae causa del derogado artículo 637 CP, que sancionaba al que usare pública e indebidamente uniforme, traje, insignia o condecoración oficiales. La infracción administrativa amplía el derogado tipo penal, pues abarca el uso público no solo de las prendas originales sino de réplicas de los mismos, y extiende la protección a otros elementos de los cuerpos policiales o de los servicios de emergencia que puedan generar engaño acerca de la condición de quien los use.

Tanto en uno como en otro caso es necesario que el uso público e indebido pueda generar confusión sobre la autenticidad del que porta las prendas o elementos, lo que excluye la sanción de esos comportamientos en fiestas de

carnaval o similares, pues es evidente que en tales circunstancias el uso de dichos elementos no tiene dicha finalidad.

Esta infracción será sumamente difícil de distinguirla del nuevo delito introducido en el artículo 402 bis CP, que castiga, dentro de los delitos de usurpación de funciones públicas y el intrusismo, al que, sin estar autorizado, usare pública e indebidamente uniforme, traje o insignia que le atribuyan carácter oficial será castigado con la pena de multa de uno a tres meses. Como se ve, la acción típica del delito es prácticamente la misma que una de las recogidas como infracción administrativa y, dada la ubicación sistemática del tipo penal, también es necesario, como ocurre con la infracción penal, que exista cierto componente de engaño. Como en otras ocasiones, serán sólo los hechos menos graves los que tengan su encaje en la vía administrativa.

ooo000ooo

Artículo 36.15 Infracciones graves

15. La falta de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la averiguación de delitos o en la prevención de acciones que puedan poner en riesgo la seguridad ciudadana en los supuestos previstos en el artículo 7.

COMENTARIO

Como hemos visto, el artículo 7 consagra el deber de colaboración, no solo de las autoridades y funcionarios públicos, sino los particulares, detectives, empresas y empleados de seguridad privada así como el personal que desarrolle funciones de policía administrativa. Lo que sanciona este precepto es el incumplimiento de ese deber, que es algo distinto a la desobediencia, pues en ésta debe concurrir, de ordinario, un mandato u orden expresa y una negativa franca y abierta a cumplir con lo ordenado, mientras que la falta de colaboración puede producirse de muchas otras maneras, por ejemplo negando información a las fuerzas de seguridad.

No obstante, la complejidad de la regulación en materia de cesión de datos hace que sea sumamente complicado determinar con claridad hasta qué punto es obligado cumplir con los requerimientos de información de las fuerzas y cuerpos de seguridad, salvo en los casos en que la ley disponga consagre claramente dicha obligación, por ejemplo en lo relativo a dar información médica en relación a víctimas de hechos delictivos, obligación que se contempla en el artículo 796.1.1º LECRIM, cuyo incumplimiento podrá sancionarse administrativamente por esta vía, pues dicha obligación no sólo está prevista expresamente en una norma con rango de ley sino que, además, ha sido reiteradamente reconocida por la Agencia Española de Protección de Datos , por ejemplo en su informe 133/2008.

Lo que está claro, en cualquier caso, es que si, conforme a la legislación vigente, el destinatario de los datos es la autoridad judicial para la investigación de delitos y no es necesario una previa resolución judicial motivada (como ocurre

respecto de algunos datos, por ejemplo en la Ley 25/2007, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones), podrá la policía judicial recabar los mismos, pues ésta actúa siempre para aquella autoridad y la cesión de dichos datos al juez sin el consentimiento de su titular está expresamente prevista en el artículo 11.2.d) de la LO 15/1999 de protección de datos de carácter personal.

ooo000ooo

Artículo 36.16 Infracciones graves

16. El consumo o la tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, aunque no estuvieran destinadas al tráfico, en lugares, vías, establecimientos públicos o transportes colectivos, así como el abandono de los instrumentos u otros efectos empleados para ello en los citados lugares.

COMENTARIO

El precepto recoge la sanción prevista en el derogado artículo 25.1 de la LO 1/92, si bien incluye una matización y amplía la acción típica.

La matización radica en sustituir la expresión "públicos" por "colectivos" al hablar de los transportes, lo que genera la duda de si, por ejemplo, la tenencia o consumo de sustancias en el interior de un taxi (que es un medio de transporte público pero no colectivo) constituye ahora un comportamiento sancionable. En cualquier caso, en cuanto a la tenencia ilícita, conviene recordar que es unánime la jurisprudencia que indica que, partiendo de la base de que los estupefacientes tienen la consideración de artículos o géneros prohibidos y que, en consecuencia, no pueden ser objeto de producción, fabricación, tráfico, posesión o uso, con excepción de las cantidades necesarias para la investigación médica y científica, incluidos los experimentos clínicos con dichos estupefacientes que se realicen bajo la vigilancia y fiscalización de la Administración Sanitaria, de forma que no se permitirán otros usos que los industriales, terapéuticos, científicos y docentes autorizados con arreglo a la Ley, debiendo ser usados o consumidos precisamente para el objeto con que hayan sido suministrados, es ilícita la tenencia que se produce al margen de esta intervención administrativa.

En cuanto a la acción, además de la tenencia ilícita y el consumo en lugares públicos, se sanciona lo que constituía la falta prevista en el artículo 630 CP, si bien ampliando las modalidades típicas, pues en aquella falta sólo se castigaba el abandono de jeringuillas, en todo caso, o de otros medios o instrumentos peligrosos de modo que pudieran causar daños a las personas o contagiar enfermedades, o en lugares frecuentados por menores, mientras que

ahora se sanciona administrativamente el abandono en los lugares, vías o establecimientos públicos o transportes colectivos, de los instrumentos u otros efectos empleados para el consumo, pongan o no en peligro la integridad física o salud de las personas o frecuenten o no menores los lugares donde se abandonen.

ooo000ooo

Artículo 36.17 Infracciones graves

*17. El traslado de personas, con cualquier tipo de vehículo, con el objeto de facilitar a éstas el acceso a drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, **siempre que no constituya delito**.*

COMENTARIO

Es otra novedad de la ley que sanciona las llamadas “cundas” o taxis de la droga, fenómeno más o menos extendido en algunas grandes ciudades.

Se trata, como en tantas otras ocasiones, de cerrar el círculo de protección del bien jurídico “salud pública”, introduciendo esta infracción administrativa que será de aplicación en aquellos casos en que el traslado de personas, con conocimiento de que su destino es la adquisición de sustancias estupefacientes, no constituya un delito contra la salud pública del artículo 368 del Código Penal, cuyo ámbito de aplicación es expansivo, a la vista de la amplitud con la que el legislador define las acciones típicas (todo acto de cultivo, elaboración, tráfico o cualquier tipo de favorecimiento, promoción o facilitación del consumo ilegal de estas sustancias).

Los problemas que pueden plantear el precepto es, por un lado, la prueba del conocimiento previo del destino del viajero transportado, pues evidentemente siempre se negará ese conocimiento previo, que deberá ser deducido a través de prueba indiciaria, con todos los problemas que ese tipo de pruebas plantea, sobre todo en el ámbito administrativo. Y, por otro, que la redacción del precepto podría incluir entre las personas sancionables a los taxistas y conductores de autobuses urbanos, lo que no parece que tenga sentido. La única solución es hacer una interpretación restrictiva de la expresión “con el objeto de facilitar a éstas...” en el sentido de considerar que sólo quienes se dediquen, en exclusiva, a realizar este tipo de transportes y sólo éste tipo estarán comprendidos en la infracción.

ooo000ooo

Artículo 36.18 Infracciones graves

18. 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.

COMENTARIO

Igualmente, otra novedad con la misma finalidad que la anterior. Como quiera que la jurisprudencia mayoritaria, tanto del Tribunal Supremo como de las Audiencias Provinciales, consideran atípicos, desde el punto de vista penal, el cultivo de sustancias estupefacientes en el propio domicilio y para el propio consumo, lo que suele considerarse probado cuando la cantidad de plantas intervenidas es escasa, el precepto castiga este tipo de comportamientos que no encajan en el artículo 368 del Código Penal, sancionando los actos de plantación y cultivo ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, pero sólo en lugares visibles al público, como por ejemplo balcones y ventanas de viviendas, o incluso patios o jardines privados que puedan observarse desde las viviendas cercanas, aunque no se vean desde la calle.

Naturalmente, cuando por la cantidad de plantas u otras circunstancias objetivables (por ejemplo, el continuo trasiego de personas a la vivienda o inmueble donde está la plantación y por breves espacios de tiempo) se desprendan indicios racionales de que la droga no se destina exclusivamente al autoconsumo estaremos en presencia de un delito contra la salud pública, no de esta infracción.

Por otro lado, desde el momento en que la infracción administrativa exige que los actos de plantación de la droga se realicen en lugares “visibles” al público, por exigencias del principio de tipicidad no serán sancionables los supuestos en los que la plantación de droga no esté visible al público aunque sí pueda apreciarse a través de otros sentidos (singularmente, el olfato) ni tampoco cuando lo visible no sean las plantas o sustancias cultivadas sino los elementos necesarios para dicho cultivo (por ejemplo, chimeneas de ventilación).

ooo000ooo

Artículo 36.19 Infracciones graves

19. La tolerancia del consumo ilegal o el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en locales o establecimientos públicos o la falta de diligencia en orden a impedirlos por parte de los propietarios, administradores o encargados de los mismos.

COMENTARIO

Se trata de la misma infracción que preveía el artículo 23.i) de la derogada LO 1/92. Como quiera que es una de las infracciones más conocidas y aplicadas y la nueva ley no introduce modificación alguna en su redacción, no se hace necesario mayor comentario sobre ella.

ooo000ooo

Artículo 36.20 Infracciones graves

20. La carencia de los registros previstos en esta Ley para las actividades con trascendencia para la seguridad ciudadana o la omisión de comunicaciones obligatorias.

COMENTARIO

Se trata de una nueva infracción que engloba dos comportamientos que la LO 1/92 preveía en dos lugares distintos: el artículo 23.i), que sancionaba como falta grave la carencia de los registros previstos en el Capítulo II de aquella Ley para las actividades con trascendencia para la seguridad ciudadana; y el artículo 26.f), que castigaba como infracción leve la omisión de las comunicaciones obligatorias dentro de los plazos establecidos, dejando impunes los supuestos de falta de comunicación, no de comunicación fuera de plazo.

La nueva Ley unifica la sanción y tipifica como infracción grave ambos comportamientos, si bien introduce un matiz que hace que, junto con la falta leve del artículo 37.9, cualquier omisión de una comunicación obligatoria será sancionable, al contrario de lo que ocurría en la legislación derogada, pues si se omite por completo la comunicación será infracción grave, pero si no se omite la comunicación pero se realiza ésta fuera de los plazos legales será infracción leve.

ooo000ooo

Artículo 36.21 Infracciones graves

*21. La alegación de datos o circunstancias falsos para la obtención de las documentaciones previstas en esta Ley, **siempre que no constituya infracción penal.***

COMENTARIO

Es la misma infracción grave que ya establecía el artículo 23.k) de la LO 1/92 por lo que no parece necesario hacer mayores comentarios, si bien sí es conveniente poner de manifiesto que los delitos con los que esta infracción

podrán ser los delitos de falsedad documental cometida por particular (artículos 392 en relación con el 390 del Código Penal y 393, 395 y 396).

ooo000ooo

Artículo 36.22 Infracciones graves

22. El incumplimiento de las restricciones a la navegación reglamentariamente impuestas a las embarcaciones de alta velocidad y aeronaves ligeras.

COMENTARIO

Es la misma infracción que ya preveía el artículo 23.j) de la LO 1/92, si bien añade, junto a las embarcaciones de alta velocidad, las aeronaves ligeras, entre las que se incluyen los llamados “drones”, cuya regulación se contiene, como se ha dicho con anterioridad, en el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, concretamente en su artículo 50, si bien dicha norma prevé un desarrollo reglamentario que aún no se ha producido a la fecha de finalización del presente trabajo.

ooo000ooo

Artículo 36.23 Infracciones graves

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

COMENTARIO

Este es uno de los preceptos “estrella” de la nueva LO 4/2015, si bien, como seguidamente veremos, una interpretación del mismo de acuerdo con los parámetros interpretativos que impone la jurisprudencia constitucional e, incluso, la propia ley (recuérdese el tantas veces citado artículo 4.1, párrafo segundo) hará que su aplicación práctica quede sumamente reducida.

En efecto, el precepto fue objeto de modificaciones importantes durante el trámite parlamentario e, incluso, con anterioridad, singularmente por las críticas que el texto original recibió de los órganos consultivos, singularmente la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial. El texto original

recogía una infracción más amplia y ambigua, al sancionar *“el uso de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que atente gravemente contra su derecho al honor, a la intimidad o a la propia imagen, pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de la operación, sin menoscabo, en todo caso, del derecho constitucional a la información”*.

Lo primero que hay que indicar es que el precepto, con total claridad, no tipifica como infracción administrativa la captación de la imagen de los funcionarios policiales. La grabación, con dispositivos de video (cámaras, teléfonos) o de audio (grabadoras) de un funcionario policial en el ejercicio de sus funciones no es sancionable. En consecuencia, no es lícito que el funcionario que se vea grabado en la vía pública exija a quien le graba que le entregue el dispositivo para comprobar su contenido y mucho menos para borrarlo. La grabación, se insiste, no es lícita.

Lo que prohíbe y sanciona esta norma es el *“uso no autorizado”*, es decir, el empleo o utilización de lo grabado, evidentemente con trascendencia a terceros (la visualización privada del material grabado tampoco sería sancionable), o de los datos, personales o profesionales obtenidos, pero no en cualquier caso, sino sólo cuando dicho uso no autorizado (autorización que, lógicamente, no se presupone y tendrá que acreditar cumplidamente quien la invoque) 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 norma, no obstante, tiene un defecto evidente, pues aunque los datos e imágenes cuyo uso no autorizado es sancionado se refiere tanto a las autoridades como a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, la necesidad de la puesta en peligro de la seguridad personal o familiar sólo se predica de los agentes, no de las autoridades, lo que, de facto, deja a estas desprotegidas frente a comportamientos que podrían encajar perfectamente en el tipo penal.

Termina el precepto indicando que todo lo anterior ha de entenderse *“con respeto al derecho fundamental a la información”*, como no puede ser de otra manera, lo que obligará, en cualquier caso, a realizar una interpretación muy restrictiva de esta infracción y provocará, a buen seguro, numerosos pronunciamientos jurisdiccionales, incluso del Tribunal Constitucional.

Comportamientos que podrían entenderse incluidos en este precepto serían, ejemplo, la publicación de imágenes de funcionarios policiales junto con el nombre y apellidos de estos (no con el número profesional, pues en tal caso la identidad del agente, desde el punto de vista de su seguridad personal y familiar, no estaría afectada); o con su domicilio particular o su número de teléfono particular; o publicar imágenes de instalaciones relevantes para la seguridad nacional en la que se vea el número y disposición de los funcionarios destinados a su custodia, lo que podría poner en riesgo dichas instalaciones; o la publicación de datos de una investigación en curso que pusiera en peligro el buen fin de la

misma (lo que, además, podría constituir delitos de revelación de secretos por parte del funcionario público que hubiera filtrado esos datos).

Por el contrario, no son constitutivas de esta infracción la publicación en cualquier medio (periódicos, redes sociales, prensa digital) de las imágenes de agentes de policía ejerciendo las funciones propias de su cargo en la vía pública, salvo, quizás y con muchas dudas, los primeros planos de funcionarios policiales que de ordinario desempeñen sus funciones sin identificarse como tales añadiendo el carácter de funcionario policial del sacado en primer plano. Como ejemplo de hechos no sancionables se añaden a continuación enlaces a diferentes videos colgados en redes sociales que recogen actuaciones policiales:

<https://www.youtube.com/watch?t=16&v=UTZF3cJJSuA>

<https://www.youtube.com/watch?t=269&v=9cRDJ4SWHUo>

<https://www.youtube.com/watch?v=yeHTZ-LtEXU>

(Estos videos se ponen como ejemplo de lo que no constituye la infracción que ahora comentamos. Es evidente que sí recogen hechos constitutivos de otras infracciones previstas en la LO 4/2015).

En cualquier caso, quien debe demostrar y probar que el uso de las imágenes o datos captados pone en peligro la seguridad personal o familiar del agente o de las instalaciones protegidas, o en riesgo el éxito de una operación es la administración sancionante y, por ende, el funcionario policial o la autoridad que denuncia los hechos, sin que respecto de esta cuestión sea lícito ni posible hacer uso de la presunción de veracidad que recoge el artículo 52 de la LO 4/2015.

ooo000ooo

INFRACCIONES LEVES

Artículo 37.1 Infracciones leves.

Son infracciones leves:

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

COMENTARIO

Este precepto, como infracción grave, venía recogido en el derogado artículo 23.c) de la LO 1/92, por lo que la nueva ley ha rebajado su gravedad, al pasar ahora a ser una infracción leve.

Lo que castiga, tal y como ocurría anteriormente, es la celebración de reuniones o manifestaciones sin haber efectuado la comunicación previa a la autoridad gubernativa o realizar una comunicación incompleta o inexacta, o incumplir las condiciones impuestas, en su caso, por ésta en relación al lugar y fecha de celebración, itinerario, duración, etc. Y también la no adopción, por parte de los organizadores, de las medidas necesarias para el adecuado desarrollo y buen orden de las reuniones y manifestaciones debidamente comunicadas. En relación a esta obligación, cabe recordar, siguiendo la sentencia TSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, S 12-7-2005, nº 507/2005, rec. 984/2003, que *“no se trata de que el deber de adoptar las medidas para el adecuado desarrollo de las reuniones y manifestaciones que el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 9/1.983 EDL 1983/8279 atribuye a los organizadores, comporte una obligación neta de resultado que evite al máximo trastornos viarios leves tales como la caída al suelo de propaganda o la fijación aislada y circunstancial de pegatinas por algún participante. Lo que si supone es la adopción de medidas concretas, explícitas y efectivas que redunden claramente en que a lo largo del desarrollo del acontecimiento no se lleven a cabo actos de lesión de derechos e intereses legítimos de las personas o de los bienes públicos o privados, como limite específico del derecho fundamental de rango constitucional”*.

No hay que olvidar que el Tribunal Constitucional tiene dicho reiteradamente que el ejercicio del derecho de reunión, no sólo puede ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, sino también ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de ella como consecuencia de la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales.

En tal sentido, es numerosa la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que analizan esta infracción (lógicamente, desde su consideración como falta grave en la derogada LO 1/92). Así y por citar sólo unos ejemplos que se han reiterado en muchas resoluciones, cabe destacar las siguientes:

TSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, S 18-10-2004, nº 978/2004, rec. 1290/1999, que trata sobre la imposición de una sanción por celebración de una reunión o concentración no comunicada en la vía pública: *“En cuanto a la lesión del derecho de reunión, hemos de recordar que la sanción combatida se impone por no cumplir con los requisitos contenidos en los artículos 8, 9,10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, y más concretamente por no comunicar por escrito a la autoridad gubernativa la celebración de la manifestación en un lugar de tránsito público. Por lo tanto, la infracción administrativa se comete al margen de que se ponga en peligro la seguridad de las personas y cosas y con independencia de las consecuencias que se deriven para el tráfico rodado, lo que podrá influir en la graduación de la sanción que se imponga, pero no en la existencia del ilícito.*

Esta exigencia no solo no lesiona el derecho de reunión sino que es conforme con el mismo y así lo ha considerado el Tribunal Constitucional, al afirmar que este derecho fundamental no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites (SSTC 2/1982, de 29 de enero, FJ 5; 36/1982, de 16

de junio; 59/1990, de 29 de marzo, FFJJ 5 y 7; 66/1995, FJ 2; y ATC 103/1982, de 3 de marzo, FJ 1) entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio en el art. 21.2 CE -alteración del orden público con peligro para personas o bienes- como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de este derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales. Añadiendo que, además, el ejercicio de este derecho está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (SSTC 36/1982, FJ 6; 59/1990, FJ 5), debiéndose de tener en cuenta que, aunque el deber de comunicación no constituye una solicitud de autorización -ya que el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa-, sí constituye una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros" (STC 66/1995, FJ 2).

La falta de cumplimiento de este requisito constitucional podría dar lugar a "una defraudación de la potestad de prohibir que el art. 21.2 regula, posibilitando la actuación antijurídica, abusiva e incluso al margen de la buena fe del ciudadano infractor" (STC 36/1982, FJ 2)"

O la sentencia del Tribunal Constitucional Sala 2ª, S 3-4-2006, nº 110/2006, BOE 110/2006, de 9 de mayo de 2006, rec. 6350/2004, que estudia la legalidad de una sanción por haber provocado un corte del tráfico en una manifestación autorizada, en la que se afirma lo siguiente:

"Este Tribunal, en diversas Sentencias, entre las que cabe destacar las SSTC 124/2005, de 23 de mayo, 195/2003, de 27 de octubre, 42/2000, de 14 de febrero, 66/1995, de 8 de mayo, y 55/1988, de 28 de abril, ha caracterizado el derecho fundamental de reunión reconocido en el art. 21 CE como una manifestación colectiva de la libertad de expresión efectuada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones, y cuyos elementos configuradores son el subjetivo (agrupación de personas), el temporal (duración transitoria), el finalista (licitud de la finalidad) y el real y objetivo (lugar de celebración). Hemos dicho también que el ejercicio del derecho de reunión del art. 21 CE está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (SSTC 36/1982, de 16 de junio, FJ 6; 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5 EDJ), pero que tal deber de comunicación no constituye una solicitud de autorización, ya que el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal (SSTC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5; 66/1995, de 8 de mayo, FJ 2). Se trata tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros.

Po otro parte, el ejercicio del derecho de reunión, no sólo puede ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, sino también ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de ella como consecuencia de la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales (art. 10.1 CE), aun cuando al mismo tiempo debe tenerse en cuenta que las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas (STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 5), ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3), pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre él. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 254/1988, de 23 de enero, FJ 3; 3/1997, de 13 de enero, FJ 6).

En cuanto al derecho de reunión, ha de concluirse que su ejercicio puede ser limitado tanto por lo específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE (alteración del orden público con peligro para personas y bienes) como por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de ese derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (lo que se deduce del art. 10.1 CE).

El ejercicio del derecho de manifestación, por su propia naturaleza, requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas, reconociendo que la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y vehículos, pero que no por ello el ejercicio de este derecho fundamental, aun cuando conlleve las señaladas restricciones, ha de ser considerado constitucionalmente ilegítimo, por cuanto "en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación" (STC 66/1995, FJ 3).

Ello quiere decir, en definitiva, que no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE ya que, desde la perspectiva de este precepto constitucional, para poder restringir el derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones, entre las que figura el deber de la autoridad gubernativa de arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programadas sin poner en peligro el orden público, y sólo en los supuestos muy concretos en los que, tras la ponderación de estas circunstancias, se llegue a la conclusión de que la celebración de estas reuniones puedan producir prolongados colapsos circulatorios que impidan el acceso a determinadas zonas, imposibilitando por completo de este modo la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes (urgencias médicas, bomberos o policía) podrán considerarse contrarias al límite que establece el art. 21.2 CE las restricciones del tráfico que conlleva el ejercicio del derecho de manifestación (STC 66/1995, FJ 3). En consecuencia, la interrupción del tráfico en una parte del recorrido por el que discurre una manifestación no puede considerarse, sin más, como una conducta contraria al límite que

específicamente establece el art. 21.2 CE, pues, tal y como se ha indicado, los cortes de tráfico sólo pueden considerarse comprendidos en dicho límite cuando como consecuencia de los mismos puedan ponerse en peligro personas o bienes”.

Otra sentencia interesante, en cuanto estudia si un piquete de huelga compuesto por más de veinte personas, requiere de la comunicación previa a la autoridad gubernativa, es la sentencia TSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3a, S 23-11-2007, no 704/2007, rec. 916/2000, en la que puede leerse: *“Es oportuno traer a colación la doctrina constitucional sobre la materia, por todas, la STC núm. 137/1997 EDJ 1997/4892 , declarando la licitud del piquete integrado en el derecho fundamental de huelga:”De conformidad con lo establecido en el art. 6,6 RDL 17/1977 de 4 marzo, ya la STC 11/1981 destacó en su f. j. 11º que una de las facultades del derecho de huelga es la publicidad o proyección exterior de la misma. Tal facultad abarca no sólo la publicidad del hecho mismo de la huelga, sino también de sus circunstancias o de los obstáculos que se oponen a su desarrollo, a los efectos de exponer la propia postura, recabar la solidaridad de terceros o superar su oposición (STC 120/1983, f. j. 4º; y AATC 570/1987, f. j. 2º; 36/1989, f. j. 2º; 193/1993, f. j. 3º y 158/1994, f. j. 3º). El derecho de huelga implica el de requerir de otros la adhesión a la misma y a participar, dentro del marco legal, en acciones conjuntas dirigidas a tal fin (STC 254/1988, f. j. 5º y AATC 71/1992, f. j. 3º y 17/1995, f. j. 2º). La actividad del llamado piquete de huelguistas con sus funciones de información, propaganda, persuasión a los demás trabajadores para que se sumen a la huelga o disuasión a los que han optado por continuar el trabajo, integra pues el contenido del derecho reconocido en el art. 28,2 CE.*

Pero este Tribunal también ha reiterado que, en lo que aquí interesa, el derecho de huelga no incluye la posibilidad de ejercer coacciones sobre terceros porque ello afecta a otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como la libertad de trabajar o la dignidad de la persona y su derecho a la integridad moral que plasman los arts. 10,1 y 15 CE.

Precisa la sentencia algunas conductas que han sido declaradas por ese Alto Tribunal como totalmente ajenas al ejercicio del derecho de huelga, a modo de ejemplo: ¿impedir la entrada en la fábrica a los directivos, trabajadores de empresas contratistas o a los designados para atender los servicios mínimos y amenazar a los que estaban en su puesto de trabajo para que lo abandonaran (ATC 570/1987); golpear y amenazar a un trabajador para eliminar de hecho su libertad de trabajo (ATC 193/1993); agredir e insultar al personal de seguridad y causar incendios y daños en las instalaciones de la empresa (ATC 158/1994); interceptar y golpear el vehículo que trasladaba a los trabajadores, insultando a sus ocupantes (STC 332/1994); insultar a los trabajadores que accedían al centro de trabajo (STC 333/1994); u obstaculizar e impedir a clientes y trabajadores el libre acceso a la empresa, profiriendo palabras injuriosas e insultantes contra quienes no secundaban la huelga (STC 40/1995, ff. jj. 3º, 4º y 6º)”.

Como consecuencia de lo anterior, si la actividad por la que se sanciona al recurrente supone el ejercicio legítimo del derecho de huelga, no cabe someterlo a restricciones mayores que las especificadas en el Capítulo Primero del Título Primero del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo Por tanto, será exigible, en lo que aquí interesa, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.3 del Real Decreto-Ley citado, la comunicación a la Autoridad Laboral del acuerdo de

declaración de huelga mas no la comunicación a la que se refiere el artículo 8 de la Ley 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión.

En la sentencia del Tribunal Constitucional Sala 2a, sec. 4a, A 12-7-2000, no 176/2000, rec. 4634/1999 se trata sobre la constitucionalidad de una sanción impuesta por incumplir la condición impuesta a los partícipes de una tractorada de no provocar el corte de una carretera. Dice el Tribunal Constitucional; *“No se puede excluir a prior del contenido del derecho de reunión (art.21 CE) la interrupción del tráfico rodado. Así resulta de las SSTC 59/1990, FJ 6; 66/1995, FJ 3 y 42/2000, FFJJ 4 y 5, y también lo ha declarado expresamente la Sala Tercera del Tribunal Supremo con motivo de las comúnmente denominadas "tractoradas" (entre otras, STS de 10 de abril de 1995). Ahora bien, aunque el corte de la carretera con tractores no queda fuera necesariamente del ámbito facultativo del art.. 21 CE, su ejercicio lícito está sometido, en lo que ahora importa, a dos límites: a) Previa comunicación a la autoridad gubernativa.art.8 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión: LORDR)b) Ejercicio dentro de las modificaciones propuestas por la autoridad gubernativa cuando considere que "existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones de orden público, con peligro para personas o bienes" (art.10 LORDR).Estas "modificaciones" hay que entender que vinculan necesariamente a todos los manifestantes, no sólo a los convocantes o promotores. El desconocimiento subjetivo del límite gubernativo podría llevar, a la sumo, a la exclusión de un reproche subjetivo de antijuricidad, pero no tornaría la conducta en objetivamente lícita. En el presente caso, el recurrente desatendió el límite expreso de no cortar en ningún caso la carretera, límite impuesto por el Delegado del Gobierno en Galicia en su Acuerdo de 12 de enero de 1998 y no contestado ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En consecuencia, la conducta quedó al margen del legítimo ejercicio del derecho de reunión.”*

ooo000ooo

Artículo 37.2 Infracciones leves.

*2. La exhibición de objetos peligrosos para la vida e integridad física de las personas con ánimo intimidatorio, **siempre que no constituya delito** o infracción grave.*

COMENTARIO

Se parece a la infracción del artículo 36.10, si bien la diferencia estriba en que en este caso lo exhibido con ánimo intimidatorio no serán armas, en el sentido y definición recogida en el Reglamento de Armas, sino otros objetos peligrosos.

Al igual que ocurre con la infracción grave, puede entrar en colisión con el delito de amenazas, graves o leves, recogido en los artículos 169 y siguientes del Código Penal.

ooo000ooo

Artículo 37.3 Infracciones leves.

3. El incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público, reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores en el normal desarrollo de los mismos.

COMENTARIO

La redacción de la infracción ofrece dudas interpretativas, pues lo mismo puede referirse al incumplimiento, por parte de los intervinientes en la reunión o manifestación, de las condiciones relativas a itinerario impuestas por la autoridad competente, que a dicho incumplimiento, pero por parte de terceros que no intervienen en la manifestación.

Como quiera que la primera interpretación se solaparía con alguna de las conductas sancionadas en ese número 1 parece que lo más lógico es considerar que en este precepto se sanciona, no a los organizadores o promotores de una la manifestación o reunión, sino a los que, sin participar en ella, incumplen las restricciones establecidas por la autoridad competente en materia de circulación de peatones o cortes de calles, siempre que ello provoque alteraciones menores en el desarrollo de los actos a los que se refiere el precepto. Se trataría, en definitiva, de una infracción que trata de proteger el ejercicio legítimo del derecho de reunión.

ooo000ooo

Artículo 37.4 Infracciones leves.

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

COMENTARIO

Es la falta que estaba prevista en el artículo 634 del Código Penal, ahora derogado, si bien la diferencia estriba en que aquella falta se refería tanto a

autoridades como a agentes de ésta, mientras que la nueva infracción administrativa sólo castiga el hecho cuando el destinatario sea un agente de la autoridad, no una autoridad, pues la falta de respeto y consideración a la autoridad se ha mantenido en el Código Penal, en concreto en el artículo 556.2, como nuevo delito leve.

La referencia a que el agente de la autoridad destinatario de la falta de respeto y consideración deba ser un miembro de las fuerzas y cuerpos de seguridad *“en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad”* genera la duda de si, por ejemplo, insultar a un funcionario policial que trabaje en tareas administrativas o, incluso, a un miembro de la policía judicial (cuya función principal no es la seguridad ciudadana sino la colaboración con los jueces en el descubrimiento y averiguación del delito y sus autores) constituye esta infracción, pues en esos casos no puede decirse que el destinatario se encuentre en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad.

Por otro lado, la referencia a que los hechos no sean constitutivos de infracción penal debe interpretarse en el sentido de que lo sancionado con esta infracción son las faltas de respeto leves. Las injurias y calumnias graves dirigidas contra un agente de la autoridad por hechos realizados en el ejercicio de sus funciones seguirán siendo delito de los artículos 205 y siguientes del Código Penal, perseguibles de oficio conforme al artículo 215 de dicho texto legal.

En atención a la literalidad del precepto y atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad (artículo 3 del Código Civil), por falta de respeto y consideración debidas deben entenderse no sólo y evidentemente las conductas que pudieran ser constitutivas de injurias leves (insultos, gestos ofensivos – peineta, cortes de manga, etc-) sino aquellas otras en las que, aún no existiendo el *“animus injuriandi”* propio de las conductas injuriosas, se produzca, más allá de lo que pudiera considerarse una mera falta de educación (conducta no sancionada), una actitud ultrajante, menospreciativa o irrespetuosa respecto de aquellos que tienen encomendado el mantenimiento de la paz pública y la defensa y protección de la comunidad, siempre que no se extralimiten en el cumplimiento de las funciones propias de su cargo y se comporten, a su vez, correctamente con los ciudadanos que a ellos se les dirigen.

oo000ooo

Artículo 37.5 Infracciones leves.

*5. La realización o incitación a la realización de actos que atenten contra la libertad e indemnidad sexual, o ejecutar actos de exhibición obscena, **cuando no constituya infracción penal.***

COMENTARIO

Seguramente este será el precepto de aplicación más complicada que contiene la nueva ley. Como en otras ocasiones, trata de cerrar el círculo de protección del bien jurídico tutelado, en este caso la libertad e indemnidad sexuales, sancionando los comportamientos de naturaleza sexual que no estén recogidos como delito en los artículos 181 y siguientes del Código Penal.

Evidentemente, cuando en el ataque a la libertad e indemnidad sexuales intervenga violencia o intimidación (las agresiones sexuales de los artículos 178 a 180 del Código Penal) en ningún caso los hechos podrán incardinarse en esta infracción.

Se sancionará también conforme a este apartado los actos de exhibicionismo realizados ante personas mayores de edad capaces, pues los efectuados ante menores o incapaces son constitutivos de delito. Es más que dudoso que el precepto permita la sanción de los “nudistas urbanos”, personas que se pasean por las ciudades completamente desnudos, pues difícilmente dichos actos podrán calificarse como de exhibición obscena. En cualquier caso, es éste un concepto contingente, que depende de los valores y creencias sociales de cada momento y cada lugar, por lo que estamos ante una infracción eminentemente casuística.

ooo000ooo

Artículo 37.6 Infracciones leves.

6. La proyección de haces de luz, mediante cualquier tipo de dispositivo, sobre miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para impedir o dificultar el ejercicio de sus funciones.

COMENTARIO

También es una novedad de la ley. No indica el precepto la zona del cuerpo del funcionario policial al que debe proyectarse los haces de luz, si bien desde el momento en que dicha acción debe tener entidad suficiente como para impedir o, al menos, dificultar el ejercicio de sus funciones, es lógico considerar que debe tratarse de los ojos. Aunque mucho menos frecuente, también podrían considerarse incluidas la iluminación de funcionarios policiales en actuaciones nocturnas que exijan discreción u ocultamiento y que, por el hecho de quedar expuestos y señalados, se impida o complique la actuación de que se trate.

ooo000ooo

Artículo 37.7 Infracciones leves.

7. La ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario,

arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de infracción penal.

Asimismo la ocupación de la vía pública con infracción de lo dispuesto por la Ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquella por la autoridad competente. Se entenderá incluida en este supuesto la ocupación de la vía pública para la venta ambulante no autorizada.

COMENTARIO

Este nuevo precepto engloba dos comportamientos sustancialmente distintos, por lo que, de hecho, se trata de dos infracciones y no sólo de una.

Por un lado, se castiga la ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo. La conducta es sustancialmente idéntica a la del delito de usurpación de inmuebles del artículo 245.2 del Código Penal por lo que su aplicación práctica será nula, salvo que se pretenda por esta vía sortear al Poder Judicial para sancionar los comportamientos que jueces y tribunales han venido considerando atípicos en función de diversos motivos. Parece, en definitiva, que lo que se pretende es reaccionar frente una aplicación de la norma penal que no gusta al legislativo o, mejor dicho, al partido mayoritario en el momento de promulgarse la ley (que, no hay que olvidarlo, fue aprobada con los únicos votos del partido en el gobierno), lo que no puede por menos que criticarse, por contrario al principio de separación de poderes y propio de regímenes poco compatibles con el estado de derecho.

Seguramente, el legislador lo que realmente ha querido sancionar son las llamadas ocupaciones de oficinas o establecimientos abiertos al público durante las horas de apertura (entidades financieras o empresas multinacionales) como modo de protesta, cubriendo de esa manera el vacío que deja el Código Penal, que sólo castiga estos comportamientos cuando se producen fuera de las horas de apertura (artículo 203, 1 y 2 CP). Sin embargo, la redacción empleada por el legislador, que ya se ha dicho que es prácticamente idéntica a la del delito de usurpación, hará difícil la aplicación de este precepto, sobre todo porque el concepto de ocupación y permanencia lleva ínsito un aspecto temporal que implica cierta duración, lo que hace que sean difícilmente sancionables esos casos de presencia por breve espacio en dichos lugares. Hubiera sido mucho más eficaz para sancionar estos comportamientos usar la expresión que utiliza el Código Penal (entrar o mantenerse contra la voluntad del titular), pues de esa manera ocurriría lo mismo que hemos visto en otras infracciones: quedaría completamente protegido el bien jurídico que se trata de tutelar, quedando claramente definidos lo que son comportamientos con relevancia penal y lo que se deja para la sanción administrativa.

La otra conducta prevista en este precepto sanciona la ocupación de la vía pública con infracción de lo dispuesto en la ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquella por la autoridad competente.

El precepto, sin duda, pretende evitar situaciones como la ocurrida en el conocido “15-M”, en el que cientos de personas acamparon durante semanas en la Puerta del Sol de Madrid, o en otras protestas colectivas ocurridas por todo el mundo (Atenas, Kiev, Nueva York, etc) en los últimos tiempos. Seguramente para suavizar o disimular esa finalidad se ha añadido la referencia a los vendedores ambulantes no autorizados, cuya relación con la seguridad ciudadana no se ve por ningún lado y ya tenía suficiente regulación y, en su caso, sanción en las ordenanzas municipales reguladoras del uso del suelo público. La redacción del precepto hace que esta infracción pueda aplicarse a la instalación de terrazas no autorizadas en la vía pública por parte de bares y establecimientos de ocio, pues en definitiva se trata de la ocupación de la vía pública, salvo que se interprete que la ley infringida por la ocupación ha de ser una ley en sentido propio, no cualquier otra norma legal (reglamentos, ordenanzas, etc), pero esta interpretación choca con el propio tenor del artículo,

Se plantearán problemas de colisión de esta norma con el ejercicio del derecho de reunión, con la libertad de expresión y con la libertad ambulatoria, que deberán ser resueltos caso por caso por las autoridades judiciales y que provocarán, a buen seguro, solicitudes de suspensión cautelar de los acuerdos de las autoridades competentes ordenando los desalojos de los espacios públicos.

ooo000ooo

Artículo 37.8 Infracciones leves.

8. La omisión o la insuficiencia de medidas para garantizar la conservación de la documentación de armas y explosivos, así como la falta de denuncia de la pérdida o sustracción de la misma.

COMENTARIO

Es la misma infracción leve que ya establecía el artículo 26.c) de la LO 1/92 por lo que no parece necesario hacer mayores comentarios.

ooo000ooo

Artículo 37.9 Infracciones leves.

*9. Las irregularidades en la cumplimentación de los registros previstos en esta Ley con trascendencia para la seguridad ciudadana, incluyendo la alegación de datos o circunstancias falsos o la omisión de comunicaciones obligatorias dentro de los plazos establecidos, **siempre que no constituya infracción penal.***

COMENTARIO

Este precepto complementa las infracciones graves previstas en los números 20 y 21 del artículo anterior, pues si en aquellos se sanciona la carencia de registros o la falta de comunicaciones obligatorias así como la alegación de datos o circunstancias falsos para la obtención de las documentaciones previstas en la ley (DNI y pasaporte) en ésta se sancionan las meras irregularidades en la cumplimentación de dichos registros (no la falta de estos), siempre que dichas irregularidades tengan trascendencia para la seguridad ciudadana; la alegación de datos o circunstancias falsos en dichos registros (no para obtener el DNI o el pasaporte, que es falta grave) y el retraso en las comunicaciones obligatorias (no la falta de éstas).

ooo000ooo

Artículo 37.10 Infracciones leves.

10. El incumplimiento de la obligación de obtener la documentación personal legalmente exigida, así como la omisión negligente de la denuncia de su sustracción o extravío.

COMENTARIO

Equivalente a la infracción leve del número 1 del artículo 26 de la LO 1/92, añadiendo una nuevo comportamiento sancionable: la omisión negligente de la denuncia de su sustracción o extravío, lo que dará lugar a múltiples problemas interpretativos en relación al concepto de “omisión negligente”. En cualquier caso, será necesario probar que el sujeto conocía la sustracción o el extravío porque en caso contrario no podrá hablarse nunca de negligencia en la falta de denuncia. Además, será necesario que el sujeto, pudiendo denunciar, no lo haya hecho, lo que excluirá la sanción de quien, habiendo constatado el extravío o la sustracción, inmediatamente solicita cita para la obtención del documento. En definitiva, el precepto no castiga la mera omisión, sino la omisión por negligencia o desidia, lo que, como se dice, será difícil de probar.

Incluye, respecto de los ciudadanos extranjeros, el incumplimiento de inscribirse en el Registro Central de Extranjeros por parte de los ciudadanos extranjeros, incluidos los comunitarios, que permanezcan más de tres meses en España, obligación impuesta en el RD 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Ya se dijo que la omisión de portar la documentación no está sancionada en la nueva ley.

ooo000ooo

Artículo 37.11 Infracciones leves.

11. 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.

COMENTARIO

Es otra novedad de la ley. Se sanciona, en definitiva, no cualquier pérdida o extravío del DNI (no del pasaporte, porque no es un documento obligatorio), ni siquiera cuando conste probado que el mismo se ha producido de forma negligente, sino (y así se desprende del tenor literal de la ley, que en definitiva contiene una interpretación auténtica de lo que el legislador entiende por negligencia en la custodia o conservación) el hecho de perder o extraviar más de dos veces en el plazo de un año, contado desde la primera pérdida, la documentación personal. Es decir, si una persona, en seis meses, pierde dos veces el DNI, podrá ser sancionada cada vez que, con posterioridad, vuelva a perder el documento hasta un año después de la última pérdida. Transcurrido un año completo sin perder el documento, será necesario para sancionarle de nuevo que vuelva a perder más de dos veces el DNI en el plazo de un año contado a partir de la primera pérdida de ese nuevo periodo.

ooo000ooo

Artículo 37.12 Infracciones leves.

12. La negativa a entregar la documentación personal legalmente exigida cuando se hubiese acordado su retirada o retención.

Es la misma infracción leve que ya establecía el artículo 26.b) de la LO 1/92 por lo que no parece necesario hacer mayores comentarios. Simplemente ha de indicarse que no ha de confundirse esta infracción con la negativa a identificarse que se prevé, como falta grave, en el artículo 36.6, pues la falta leve sanciona la no entrega física de la documentación cuando haya sido retirada o retenida (por ejemplo, por pérdida de la nacionalidad española).

ooo000ooo

Artículo 37.13 Infracciones leves.

13. 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.

COMENTARIO

En la antigua LO 1/92 se recogía como infracción grave causar daños graves a los bienes de uso público, siempre que no constituya infracción penal. El precepto actual amplía el elenco de conductas sancionables, pues además de incluir cualquier tipo de daño de bienes muebles e inmuebles de uso público o servicio público así como bienes muebles e inmuebles privados situados en la vía pública, amplía la acción típica a los actos de deslucimiento, quedando incluida así la antigua falta de deslucimiento de bienes inmuebles del derogado artículo 626 CP.

Ocurre, sin embargo, que los daños causados dolosamente (y sólo pueden ser objeto de sanción administrativa los daños de esa naturaleza, no los causados por imprudencia) son castigados, todos ellos, en el Código Penal, cualquiera que sea su cuantía, bien como delitos menos graves (los que superan los 400 euros) bien como delito leve (los que no superan esa cantidad).

En definitiva, este precepto únicamente podrá ser usado para sancionar, no los daños (que siempre son delito), sino los actos de deslucimiento (pintadas, grafitis, etc).

ooo000ooo

Artículo 37.14 Infracciones leves.

14. 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.

COMENTARIO

Es otra novedad de la ley. Sanciona el escalamiento de edificios o monumentos sin autorización (se entiende que de su titular, único que puede darla) pero no en cualquier caso, sino sólo cuando exista un riesgo cierto de que con ese comportamiento se cause daños a las personas o a los bienes.

No basta, en consecuencia, con la posibilidad de que se causen daños personales o materiales, pues es necesario la existencia de un peligro concreto y determinado, no potencial o hipotético.

Obviamente, entre los daños personales habrán de excluirse los que pueda sufrir el propio escalador, pues en caso contrario su comportamiento siempre sería sancionable, lo que no se compadece con el tenor del precepto. Además, la asunción de un riesgo personal es una opción amparada en el derecho fundamental a la libertad, sin que el Estado pueda sancionar comportamientos que pongan en riesgo la propia vida o integridad física cuando es el propio interesado quien, voluntariamente, se ha colocado en esa situación. En consecuencia, únicamente cuando el riesgo cierto lo sea para terceras personas distintas al escalador podrá sancionarse este comportamiento (por ejemplo, personas que transitan por debajo de donde aquel se encuentra, que pueden resultar lesionadas o incluso muertas si el escalador se precipita al vacío).

ooo000ooo

Artículo 37.15 Infracciones leves.

15. La remoción de vallas, encintados u otros elementos fijos o móviles colocados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para delimitar perímetros de seguridad, aun con carácter preventivo, cuando no constituya infracción grave.

COMENTARIO

También es una novedad que castiga la remoción, es decir, el hecho de quitar o cambiar de lugar los medios, fijos o móviles, puestos por las fuerzas y cuerpos de seguridad para delimitar perímetros de seguridad, siempre que no constituya infracción grave (por ejemplo, el lanzamiento a la vía pública de las vallas de seguridad puestas por la policía puede constituir, en determinadas circunstancias, las infracciones de los números 2 y 3 del artículo 36).

El hecho de traspasar una línea policial de seguridad no constituye la infracción que ahora estudiamos, aunque dicho comportamiento podría incardinarse en el artículo 36.6 si, efectuado el traspaso y requerido para que se vuelva a colocar tras el perímetro, dicha orden no es atendida por el sujeto.

ooo000ooo

Artículo 37.16 Infracciones leves.

16. Dejar sueltos o en condiciones de causar daños animales feroces o dañinos, así como abandonar animales domésticos en condiciones en que pueda peligrar su vida.

COMENTARIO

La primera parte se corresponde con la antigua falta prevista en el artículo 631 CP. La acción consiste, simplemente, en dejar sueltos o, incluso estando atados, ponerlos en disposición de causar un mal (por ejemplo, sujetarlo con una correa demasiado larga) a los animales feroces o dañinos. El problema radica en determinar qué ha de entenderse por animal feroz o dañino. Sin necesidad de realizar un estudio pormenorizado de los pronunciamientos jurisprudenciales (que, además, no son unánimes en la materia) baste indicar que, en todo caso, lo serán los animales incluidos la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, desarrollada por el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, así como en otras normas de ámbito autonómico.

No es necesario para que exista la infracción que el animal haya causado daños, bastando con que la situación en la que se tiene al mismo cree un peligro potencial, pues se trata, dados los términos usados, de una infracción de peligro abstracto, no concreto.

El segundo comportamiento se debe, sin duda, a un error del legislador, pues exactamente la misma conducta (abandonar a un animal doméstico en condiciones en que pueda peligrar su vida) se castiga, como delito menos grave, en el artículo 337 bis CP, lo que hace que esta infracción no vaya a ser aplicada en ningún caso, dada la preferencia de la jurisdicción penal.

ooo000ooo

Artículo 37.17 Infracciones leves.

17. El consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos cuando perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana.

COMENTARIO

También se trata de una infracción que no estaba prevista en la ley derogada. Lo que se sanciona es el consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, siempre que dicho consumo perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana.

El propósito del legislador era sancionar el conocido como "botellón", que claramente cabe incluir en la redacción legal, pues es el consumo de alcohol en grupo lo que provoca la alteración de la tranquilidad ciudadana. Pero la amplitud de dicha redacción dará muchos problemas de interpretación, pues incluso podría sancionarse el consumo de alcohol en el exterior de bares a altas horas de la madrugada (hecho frecuente dada la prohibición de fumar en el interior o en

épocas estivales) provocando las quejas de los vecinos por el ruido generado. En cualquier caso, la exigencia de perturbación grave de la tranquilidad haría necesario que el ruido generado por las personas que consumen alcohol superara los límites reglamentariamente establecidos, pues en caso contrario difícilmente podrá considerarse que se ha producido una perturbación grave de la tranquilidad ciudadana, por lo que sería conveniente realizar una medición al efecto de obtener pruebas sobre el requisitos de perturbación grave de la tranquilidad que exige la infracción.

Naturalmente, los autores lo serán las personas que consumen el alcohol y no los titulares de los establecimientos existentes en los alrededores, pues no existe, respecto del alcohol, una infracción similar a la prevista para las drogas en el artículo 36.19.

No está claro que con esta norma se puedan sancionar los típicos comportamientos de "borrachos cantarines" a altas horas de la madrugada, pues en tal caso no es el consumo del alcohol sino los efectos de ese consumo el que provoca la alteración de la tranquilidad pública.

ooo000ooo

Artículo 38. Prescripción de las infracciones.

1. Las infracciones administrativas tipificadas en esta Ley prescribirán a los seis meses, al año o a los dos años de haberse cometido, según sean leves, graves o muy graves, respectivamente.

2. Los plazos señalados en esta Ley se computarán desde el día en que se haya cometido la infracción. No obstante, en los casos de infracciones continuadas y de infracciones de efectos permanentes, los plazos se computarán, respectivamente, desde el día en que se realizó la última infracción y desde que se eliminó la situación ilícita.

3. La prescripción se interrumpirá por cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento formal el interesado dirigida a la sanción de la infracción, reanudándose el cómputo del plazo de prescripción si el procedimiento estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

4. Se interrumpirá igualmente la prescripción como consecuencia de la apertura de un procedimiento judicial penal, hasta que la autoridad judicial comunique al órgano administrativo su finalización en los términos del apartado 2 del artículo 45.

COMENTARIO

Las novedades más importante de la nueva regulación frente a lo que disponía la LO 1/92 son:

- Se amplía el plazo de prescripción de las infracciones leves desde los tres a los seis meses, manteniéndose el mismo plazo para las graves y muy graves (1 y 2 años, respectivamente)

- Se regula el cómputo de la prescripción en los casos de infracciones continuadas (aquellos supuestos en los que, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idénticas ocasiones se cometen, con una cierta proximidad temporal, unas pluralidad de infracciones idénticas) y de infracciones de efectos permanentes (aquellas en las que la acción típica es única pero los efectos que causa la misma permanecen en el tiempo sin necesidad de seguir reiterando la acción infractora). En el primer caso, los plazos se computarán desde que se cometió la última de las infracciones continuadas y en el segundo, desde que se pone fin al resultado ilícito.

- Se regula también la interrupción de la prescripción en términos más amplios que los establecidos en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, pues en la LO 4/2015 la prescripción se interrumpe, no con el inicio del procedimiento sancionador, sino con cualquier actuación de la Administración dirigida a la sanción de la infracción (por ejemplo, la adopción de medidas provisionales anteriores al procedimiento, actuaciones previas o medidas de carácter provisional de los artículos 47.48 y 49 de la nueva Ley), siempre que tenga conocimiento formal el interesado.

- Se mantiene como supuesto de interrupción de la prescripción la incoación de un procedimiento penal, tal como ya disponía el artículo 32.2 LO 1/92.

ooo000ooo

Artículo 39. Sanciones.

1. Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 30.001 a 600.000 euros; las graves, con multa de 601 a 30.000 euros, y las leves, con multa de 100 a 600 euros.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33.2, los tramos correspondientes a los grados máximo, medio y mínimo de las multas previstas por la comisión de infracciones graves y muy graves serán los siguientes:

a) Para las infracciones muy graves, el grado mínimo comprenderá la multa de 30.001 a 220.000 euros; el grado medio, de 220.001 a 410.000 euros, y el grado máximo, de 410.001 a 600.000 euros.

b) Para las infracciones graves, el grado mínimo comprenderá la multa de 601 a 10.400; el grado medio, de 10.401 a 20.200 euros, y el grado máximo, de 20.201 a 30.000 euros.

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

a) La retirada de las armas y de las licencias o permisos correspondientes a las mismas.

b) El comiso de los bienes, medios o instrumentos con los que se haya preparado o ejecutado la infracción y, en su caso, de los efectos procedentes de ésta, salvo que unos u otros pertenezcan a un tercero de buena fe no responsable de dicha infracción que los haya adquirido legalmente. Cuando los instrumentos o efectos sean de lícito comercio y su valor no guarde relación con la naturaleza o gravedad de la infracción, el órgano competente para imponer la sanción que proceda podrá no acordar el comiso o acordarlo parcialmente.

c) La suspensión temporal de las licencias, autorizaciones o permisos desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses para las infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el capítulo IV de esta Ley. En caso de reincidencia, la sanción podrá ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.

d) La clausura de las fábricas, locales o establecimientos, desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses por infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el capítulo IV de esta Ley. En caso de reincidencia, la sanción podrá ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.

COMENTARIO

La nueva regulación es más detallada que la anterior, sobre todo en relación a las sanciones accesorias que pueden imponerse, que podrán ser, cuando se trate de infracciones muy graves o graves, las cuatro que prevé el precepto, y cuando se trate de infracciones leves, únicamente el comiso y la retirada de armas y sus permisos y licencias.

La sanción principal sigue siendo la multa y en cuanto a las reglas y criterios para su imposición nos remitimos a lo ya dicho al estudiar el artículo 33.

Como novedad parcial cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurría en el artículo 25.2 de la LO 1/92, la posibilidad de suspender las sanciones impuestas por la comisión de infracciones en materia de consumo o tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas siempre que, a solicitud de los infractores y sus representantes legales, aquéllos accedan a someterse a tratamiento o rehabilitación, si lo precisan, o a actividades de reeducación, sólo se mantiene en la nueva ley respecto de los infractores menores de edad, suprimiéndose dicha posibilidad para los mayores de edad. En caso de que los infractores abandonen el tratamiento o rehabilitación o las actividades reeducativas, se procederá a ejecutar la sanción económica.

ooo000ooo

Artículo 40. Prescripción de las sanciones.

1. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por infracciones graves, a los dos años, y las impuestas por infracciones leves al año, computados desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza en vía administrativa la resolución por la que se impone la sanción.

2. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél se paraliza durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

COMENTARIO

Se reduce el plazo de prescripción de las infracciones graves de cuatro a tres años, manteniéndose los plazos anteriores respecto de las graves y leves. Y se regula el inicio de los plazos de prescripción y la interrupción de ésta, materias que no regulaba la LO 1/92.

Al igual que ocurre con la prescripción de las infracciones, el plazo de prescripción volverá a correr, una vez interrumpida aquella, cuando el procedimiento se paraliza durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

ooo000ooo

Artículo 41. Habilitación reglamentaria.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni

alterar su naturaleza y límites, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

COMENTARIO

La norma se limita a reproducir la jurisprudencia existente sobre el particular, tal como hemos visto con anterioridad.

ooo000ooo

Artículo 42. Reparación del daño e indemnización.

1. Si las conductas sancionadas hubieran ocasionado daños o perjuicios a la administración pública, la resolución del procedimiento contendrá un pronunciamiento expreso acerca de los siguientes extremos:

a) La exigencia al infractor de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción.

b) Cuando ello no fuera posible, la indemnización por los daños y perjuicios causados, si éstos hubiesen quedado determinados durante el procedimiento. Si el importe de los daños y perjuicios no hubiese quedado establecido, se determinará en un procedimiento complementario, susceptible de terminación convencional, cuya resolución pondrá fin a la vía administrativa.

2. La responsabilidad civil derivada de una infracción será siempre solidaria entre todos los causantes del daño.

3. Cuando sea declarado autor de los hechos cometidos un menor de dieciocho años no emancipado o una persona con la capacidad modificada judicialmente, responderán, solidariamente con él, de los daños y perjuicios ocasionados sus padres, tutores, curadores, acogedores o guardadores legales o de hecho, según proceda.

COMENTARIO

El artículo 42 aborda la reparación de los daños y perjuicios, sobre lo que la LO 1/92 guardaba silencio. Lo regula de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 30/1992, pero limitándolo a los daños y perjuicios a la administración pública. Establece, además, la responsabilidad solidaria de los padres, tutores, curadores, acogedores o guardadores legales o de hecho, por los daños y perjuicios causados a la administración pública por los hechos de una menor de 18 años no emancipado o de una persona con la capacidad jurídicamente complementada.

Como cuestión más llamativa, la ley abre la posibilidad a las reparaciones “in natura”, imponiendo al infractor la obligación de restituir a su estado originario la situación alterada por la infracción (por ejemplo, la limpieza de las pintadas realizadas). En caso de no cumplirse con esta reparación “in natura” por parte del sancionado (al que no puede imponérsele su realización por la fuerza) la Administración procederá a realizarlo a su costa, reclamándole con posterioridad el coste de su realización.

ooo000ooo

Artículo 43. Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana.

1. A efectos exclusivamente de apreciar la reincidencia en la comisión de infracciones tipificadas en esta Ley, se crea en el Ministerio del Interior un Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana.

Las comunidades autónomas que hayan asumido competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y cuenten con un cuerpo de policía propio, podrán crear sus propios registros de infracciones contra la seguridad ciudadana.

2. Reglamentariamente se regulará la organización y funcionamiento del Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana, en el que únicamente se practicarán los siguientes asientos:

a) Datos personales del infractor.

b) Infracción cometida.

c) Sanción o sanciones firmes en vía administrativa impuestas, con indicación de su alcance temporal, cuando proceda.

d) Lugar y fecha de la comisión de la infracción.

e) Órgano que haya impuesto la sanción.

3. Las personas a las que se haya impuesto una sanción que haya adquirido firmeza en vía administrativa serán informadas de que se procederá a la práctica de los correspondientes asientos en el Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana. Podrán solicitar el acceso, cancelación o rectificación de sus datos de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y su normativa de desarrollo. Los asientos se cancelarán de oficio transcurridos tres años cuando se trate de infracciones muy graves, dos años en el caso de infracciones graves y uno en el de infracciones leves, a contar desde la firmeza de la sanción.

4. Las autoridades y órganos de las distintas administraciones públicas con competencia sancionadora en materia de seguridad ciudadana, de acuerdo con esta Ley, comunicarán al Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana las resoluciones sancionadoras dictadas, una vez firmes en vía administrativa. Asimismo, a estos efectos, dichas administraciones públicas tendrán acceso a los datos obrantes en ese Registro Central.

COMENTARIO

Es otra novedad de la ley exigida por la nueva circunstancia agravante de reincidencia que se recoge en el artículo 33.2.a). El precepto regula los principios generales de funcionamiento del registro, remitiéndose a un posterior desarrollo reglamentario; permite a las Comunidades Autónomas con competencias transferidas la creación de sus propios registros, con obligación de remitir sus datos al Registro Central y regula el acceso, rectificación, cancelación y cesión de dichos datos.

ooo000ooo

Sección 3.ª Procedimiento sancionador

Artículo 44. Régimen jurídico.

El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de protección de la seguridad ciudadana se regirá por el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y sus disposiciones de desarrollo, sin perjuicio de las especialidades que se regulan en este capítulo.

COMENTARIO

Establece la regla de aplicación del procedimiento general previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común y disposiciones que lo desarrollan, con respeto a las especialidades que se contienen en los artículos siguientes.

ooo000ooo

Artículo 45. Carácter subsidiario del procedimiento administrativo sancionador respecto del penal.

1. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente cuando se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento.

2. *En los supuestos en que las conductas pudieran ser constitutivas de delito, el órgano administrativo pasará el tanto de culpa a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que de otro modo ponga fin al procedimiento penal, o el Ministerio Fiscal no acuerde la improcedencia de iniciar o proseguir las actuaciones en vía penal, quedando hasta entonces interrumpido el plazo de prescripción.*

La autoridad judicial y el Ministerio Fiscal comunicarán al órgano administrativo la resolución o acuerdo que hubieran adoptado.

3. *De no haberse estimado la existencia de ilícito penal, o en el caso de haberse dictado resolución de otro tipo que ponga fin al procedimiento penal, podrá iniciarse o proseguir el procedimiento sancionador. En todo caso, el órgano administrativo quedará vinculado por los hechos declarados probados en vía judicial.*

4. *Las medidas cautelares adoptadas antes de la intervención judicial podrán mantenerse mientras la autoridad judicial no resuelva otra cosa.*

COMENTARIO

Como ya hemos visto con anterioridad, la preferencia de la jurisdicción penal obliga, en todos los casos en que los hechos pudieran ser constitutivos de delito, a tramitar a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal el correspondiente atestado a fin de que sean dichas autoridades las que determinen si los hechos tienen relevancia penal o no. En caso negativo, remitirán el correspondiente testimonio a la autoridad gubernativa a fin de que pueda iniciar o proseguir las actuaciones sancionadoras, todo lo cual ya estaba previsto en la LO 1/92, al igual que la vinculación positiva que los hechos declarados probados en una sentencia tienen para la administración, pues el Estado no puede permitir que unos hechos se consideren probados por un Poder y no por otro. Nótese, no obstante, que dicha vinculación sólo ocurre respecto de los hechos declarados probados (lo que también ocurre, por ejemplo, cuando la autoridad judicial determina que no ha ocurrido un hecho que sería constitutivo de infracción administrativa), pero no cuando el juez declara no probado un determinado hecho, pues en tal caso las pruebas que puedan practicarse en el procedimiento administrativo sancionador podrían permitir considerar probado algo que en la jurisdicción penal no consiguió ser acreditado.

Como novedad, la LO 4/2015 establece que las medidas cautelares adoptadas (suspensiones de actividades, cierres de establecimientos, retiradas de permisos o licencias, etc) podrán mantenerse incluso aunque la autoridad judicial decida incoar un procedimiento penal, sin perjuicio de su cese si el juez así lo acuerda.

ooo000ooo

Artículo 46. Acceso a los datos de otras administraciones públicas.

1. Las autoridades y órganos de las distintas administraciones públicas competentes para imponer sanciones de acuerdo con esta Ley podrán acceder a los datos relativos a los sujetos infractores que estén directamente relacionados con la investigación de los hechos constitutivos de infracción, sin necesidad de consentimiento previo del titular de los datos, con las garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

2. A los exclusivos efectos de cumplimentar las actuaciones que los órganos de la Administración General del Estado competentes en los procedimientos regulados en esta Ley y sus normas de desarrollo tienen encomendadas, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social, en los términos establecidos en la normativa tributaria o de la seguridad social, así como el Instituto Nacional de Estadística, en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitarán a aquéllos el acceso a los ficheros en los que obren datos que hayan de constar en dichos procedimientos, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados.

COMENTARIO

Se establece el acceso y cesión de los datos relativos a los interesados por las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con su normativa específica reguladora, dándose así cobertura legal a la cesión de datos y cumpliendo lo previsto en el artículo 11.2.a) de la Ley de Protección de Datos. Este artículo es fundamental para el buen fin de los procedimientos sancionadores, porque en muchas ocasiones los datos de los presuntos autores no estarán a disposición de los órganos que tramitan los expedientes y de no existir esta norma no podría accederse a ellos, salvo consentimiento del titular, lo que, lógicamente, no es esperable que ocurriera.

ooo000ooo

Artículo 47. Medidas provisionales anteriores al procedimiento.

1. Los agentes de la autoridad intervendrán y aprehenderán cautelarmente los instrumentos utilizados para la comisión de la infracción, así como el

dinero, los frutos o los productos directamente obtenidos, que se mantendrán en los depósitos establecidos al efecto o bajo la custodia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad mientras se tramita el procedimiento sancionador o hasta que, en su caso, se resuelva la devolución o se decrete el comiso.

Sin perjuicio de lo previsto en el apartado 3 del artículo 49, si la aprehensión fuera de bienes fungibles y el coste del depósito superase el valor venal, éstos se destruirán o se les dará el destino adecuado, de acuerdo con el procedimiento que se establezca reglamentariamente.

2. Excepcionalmente, en los supuestos de grave riesgo o peligro inminente para personas o bienes, las medidas provisionales previstas en el apartado 1 del artículo 49, salvo la del párrafo f), podrán ser adoptadas directamente por los agentes de la autoridad con carácter previo a la iniciación del procedimiento, debiendo ser ratificadas, modificadas o revocadas en el acuerdo de incoación en el plazo máximo de quince días. En todo caso, estas medidas quedarán sin efecto si, transcurrido dicho plazo, no se incoa el procedimiento o el acuerdo de incoación no contiene un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

COMENTARIO

Se trata de otra novedad de la Ley. La derogada LO 1/92 únicamente preveía las medidas cautelares una vez iniciado el procedimiento sancionador, lo que impedía a los agentes de la autoridad la incautación de los efectos relacionados con la infracción, salvo que se trata de armas o explosivos, o de grave riesgo o peligro inminente para las personas y los bienes (artículo 36.4). El legislador, consciente de que en muchas ocasiones las medidas cautelares llegaban muy tarde, ha creado estas medidas previas a la incoación del procedimiento, que serán adoptadas directamente por los agentes de la autoridad nada más constatar la infracción, y que permitirán la intervención, a resultas de lo que se acuerde una vez se inicie el procedimiento, de los instrumentos usados para la comisión de la infracción o del dinero, frutos o productos, siempre y cuando provengan directamente aquella.

Nótese que la redacción del precepto no permite intervenir el dinero propio del infractor a modo de embargo preventivo de dicha cantidad para el caso de que sea, finalmente, condenado a una multa, pues el dinero sólo podrá intervenir si procede de la infracción, no si se tenía con anterioridad a la comisión de ésta.

Así como las medidas ya vistas deberán adoptarse, de oficio, por los agentes de la autoridad una vez constatada la infracción, las medidas cautelares reguladas en el artículo 49 sólo podrán adoptarse, una vez iniciado el expediente sancionador, por la autoridad competente, salvo y como ya ocurría en la LO 1/92, en los supuestos de grave riesgo o peligro inminente para personas o bienes, en cuyo caso podrán ser adoptadas directamente por los agentes de la autoridad con carácter previo a la iniciación del procedimiento las medidas provisionales previstas en el apartado 1 del artículo 49, salvo la del párrafo f).

Es decir, los agentes de la autoridad, en esos supuestos de grave riesgo o peligro, podrán acordar:

- *el depósito en lugar seguro de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de las infracciones*

- *Ordenar al titular de los bienes que adopte las medidas de seguridad de las personas, bienes, establecimientos o instalaciones que se encuentren en situación de peligro, pudiendo cometer la falta grave del artículo 36.6 o un delito de desobediencia en caso de incumplimiento.*

- *La suspensión o clausura preventiva de fábricas, locales o establecimientos susceptibles de afectar a la seguridad ciudadana.*

- *La suspensión parcial o total de las actividades en los establecimientos que sean notoriamente vulnerables y no tengan en funcionamiento las medidas de seguridad necesarias.*

- *La adopción de medidas de seguridad de las personas y los bienes en infraestructuras e instalaciones en las que se presten servicios básicos para la comunidad.*

- *La suspensión en la venta, reventa o venta ambulante de las entradas del espectáculo o actividad recreativa cuya celebración o desarrollo pudiera implicar un riesgo para la seguridad ciudadana.*

Estas medidas deberán ser ratificadas, modificadas o revocadas en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador en el plazo máximo de quince días (en la ley derogada eran 48 horas) y quedarán sin efecto si, transcurrido dicho plazo, no se incoa el procedimiento o el acuerdo de incoación no contiene un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

ooo000ooo

Artículo 48. Actuaciones previas.

1. Con anterioridad a la incoación del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar si concurren circunstancias que las justifiquen. En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

Las actuaciones previas se incorporarán al procedimiento sancionador.

2. Las actuaciones previas podrán desarrollarse sin intervención del presunto responsable, si fuera indispensable para garantizar el buen fin de la

investigación, dejando constancia escrita en las diligencias instruidas al efecto de las razones que justifican su no intervención.

3. La práctica de actuaciones previas no interrumpirá la prescripción de las infracciones.

COMENTARIO

Para evitar que estas actuaciones previas se utilicen para una investigación general proscrita en nuestro Derecho, la ley indica que su finalidad será, en especial, determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros, tal y como dispone también el artículo 12.1 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Se trata, en definitiva, de una información previa a la apertura del expediente sancionador para determinar si procede o no su incoación, tal como ocurre en otras ramas del ordenamiento administrativo sancionador.

ooo000ooo

Artículo 49. Medidas de carácter provisional.

1. Incoado el expediente, el órgano competente para resolver podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción o preservar la seguridad ciudadana, sin que en ningún caso puedan tener carácter sancionador. Dichas medidas serán proporcionadas a la naturaleza y gravedad de la infracción y podrán consistir especialmente en:

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, aerosoles, objetos o materias potencialmente peligrosos para la tranquilidad ciudadana, drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

b) La adopción de medidas de seguridad de las personas, bienes, establecimientos o instalaciones que se encuentren en situación de peligro, a cargo de sus titulares.

c) La suspensión o clausura preventiva de fábricas, locales o establecimientos susceptibles de afectar a la seguridad ciudadana.

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

e) La adopción de medidas de seguridad de las personas y los bienes en infraestructuras e instalaciones en las que se presten servicios básicos para la comunidad.

f) La suspensión de la actividad objeto de autorizaciones, permisos, licencias y otros documentos expedidos por las autoridades administrativas, en el marco de la normativa que le sea de aplicación.

g) La suspensión en la venta, reventa o venta ambulante de las entradas del espectáculo o actividad recreativa cuya celebración o desarrollo pudiera implicar un riesgo para la seguridad ciudadana.

2. Los gastos ocasionados por la adopción de las medidas provisionales correrán a cargo del causante de los hechos objeto del expediente sancionador.

3. La duración de las medidas de carácter provisional no podrá exceder de la mitad del plazo previsto en esta Ley para la sanción que pudiera corresponder a la infracción cometida, salvo acuerdo debidamente motivado adoptado por el órgano competente.

4. El acuerdo de adopción de medidas provisionales se notificará a los interesados en el domicilio del que tenga constancia por cualquier medio la administración o, en su caso, por medios electrónicos, con indicación de los recursos procedentes contra el mismo, órgano ante el que deban presentarse y plazos para interponerlos. La autoridad competente para su adopción podrá acordar que sea objeto de conocimiento general cuando ello sea necesario para garantizar la seguridad ciudadana, con sujeción a lo dispuesto en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

5. Las medidas adoptadas serán inmediatamente ejecutivas, sin perjuicio de que los interesados puedan solicitar su suspensión justificando la apariencia de buen derecho y la existencia de daños de difícil o imposible reparación, prestando, en su caso, caución suficiente para asegurar el perjuicio que se pudiera derivar para la seguridad ciudadana.

6. Las medidas provisionales acordadas podrán ser modificadas o levantadas cuando varíen las circunstancias que motivaron su adopción y, en todo caso, se extinguirán con la resolución que ponga fin al procedimiento.

COMENTARIO

Se corresponde con el artículo 36 de la LO 1/92.

Las novedades son la exigencia de motivación en su adopción (como no puede ser de otro modo); la posibilidad de comunicar con carácter general la adopción de medidas provisionales cuando ello sea necesario para garantizar la seguridad ciudadana, debiéndose respetar siempre la normativa de protección de datos, derecho a la protección de datos que goza de la consideración de derecho fundamental (SSTC 290 y 292, ambas de 30 de noviembre de 2000), cuyo ámbito no se limita a los datos íntimos de una persona, sino que abarca de forma expansiva cualquier dato personal (STS 13 septiembre 2002); la posibilidad de que los interesados puedan solicitar que se dejen sin efecto las medidas adoptadas, prestando en su caso una caución económica; y finalmente, la previsión de que podrá acordarse su alzamiento o modificación en cualquier momento del procedimiento cuando las medidas se revelen ya innecesarias o varíen las circunstancias tenidas en cuenta para su adopción, debiendo alzarse obligatoriamente cuando el procedimiento termine, previsión ésta que no parece tener mucho sentido cuando el procedimiento termine con una sanción, pues en tal caso parece evidente la necesidad de mantener las medidas, al menos en muchas ocasiones. No obstante, el tenor literal del precepto es claro (en todo caso, se dice).

ooo000ooo

Artículo 50. Caducidad del procedimiento.

1. El procedimiento caducará transcurrido un año desde su incoación sin que se haya notificado la resolución, debiendo, no obstante, tenerse en cuenta en el cómputo las posibles paralizaciones por causas imputables al interesado o la suspensión que debiera acordarse por la existencia de un procedimiento judicial penal, cuando concurra identidad de sujeto, hecho y fundamento, hasta la finalización de éste.

2. La resolución que declare la caducidad se notificará al interesado y pondrá fin al procedimiento, sin perjuicio de que la administración pueda acordar la incoación de un nuevo procedimiento en tanto no haya prescrito la infracción. Los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

COMENTARIO

La regulación de la caducidad se adecua a la del artículo 44 de la Ley 30/1992.

ooo000ooo

Artículo 51. Efectos de la resolución.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la resolución del procedimiento sancionador será recurrible de conformidad con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Contra la resolución que ponga fin a la vía administrativa podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, en su caso, por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, en los términos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

COMENTARIO

Regula los recursos por remisión a lo que dispone la normativa general, si bien el recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la infracción afecte o tenga relación con el ejercicio de un derecho fundamental, se tramitará por los cauces de un procedimiento preferente y sumario que prevé la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

ooo000ooo

Artículo 52. Valor probatorio de las declaraciones de los agentes de la autoridad.

En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de esta Ley, las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles.

COMENTARIO

Se establece la presunción iuris tantum de veracidad de las actas, denuncias y atestados formulados por los agentes de la autoridad, reconocida en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992 y también en el artículo 37 de la LO 1/92 derogada.

Se trata de un privilegio de la Administración que facilita mucho a ésta la acreditación de los hechos susceptibles de sanción. La jurisprudencia ha aceptado en numerosas resoluciones la constitucionalidad de este precepto, si bien ha introducido ciertas limitaciones al mismo.

- Carecerán de dicho valor probatorio las denuncias, atestados y actas cuando, negados los hechos por el afectado, dichos actos administrativos no sean ratificados por su autor en el procedimiento sancionador.

- Por el contrario, dicha ratificación no es necesaria cuando los hechos no han sido negados por el interesado en el expediente administrativo (sentencia TSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2a, S 15-6-2000, no 558/2000, rec. 3201/1997).

- Cuando la intervención policial a raíz de la cual se ha constatado la infracción no venga amparada en la ley y, por el contrario, deba considerarse arbitraria, ilegal o injustificada, carecerán de dicho valor probatorio las manifestaciones de los agentes.

Naturalmente, esta presunción de veracidad únicamente desenvuelve sus efectos en el procedimiento administrativo sancionador, no en el procedimiento penal, en el cual la valoración de las pruebas, de todas ellas, está sometida al principio de libre valoración de la prueba por parte del Tribunal (artículo 741 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal). De esta forma, el testimonio del policía en el proceso penal ha de ser valorado exactamente igual que el de cualquier otra persona, evaluando, a la hora de otorgarle mayor o menor credibilidad, los diversos elementos y circunstancias que cualquier Juez o Tribunal, gracias a la inmediación con la que se practican las pruebas, puede percibir directamente (forma de relatar los hechos, espontaneidad de la declaración, concreción y nivel de detalle, ausencia de contradicciones esenciales, actitud del testigo al realizar su relato, e incluso el tono de voz, los gestos y el comportamiento general de éste), aunque, evidentemente, también habrá de valorarse la especial obligación de decir verdad del funcionario policial, que además de incurrir en delito de falso testimonio podría sufrir consecuencias disciplinarias en caso de ser condenado por un delito doloso, así como el hecho de que, en principio, el funcionario policial carece de un interés personal en los hechos en los que interviene como tal, lo que incrementa la credibilidad de su testimonio.

ooo000ooo

Artículo 53. Ejecución de la sanción.

1. Una vez firme en vía administrativa, se procederá a la ejecución de la sanción conforme a lo previsto en esta Ley.

2. El cumplimiento de la sanción de suspensión de las licencias, autorizaciones o permisos se iniciará transcurrido un mes desde que la sanción haya adquirido firmeza en vía administrativa.

3. Las sanciones pecuniarias que no hayan sido abonadas previamente deberán hacerse efectivas dentro de los quince días siguientes a la fecha de la

firmeza de la sanción. Una vez vencido el plazo de ingreso sin que se hubiese satisfecho la sanción, su exacción se llevará a cabo por el procedimiento de apremio. A tal efecto, será título ejecutivo la providencia de apremio notificada al deudor, expedida por el órgano competente de la administración.

4. Cuando las sanciones hayan sido impuestas por la Administración General del Estado, los órganos y procedimientos de la recaudación ejecutiva serán los establecidos en el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.

5. En caso de que la resolución acuerde la devolución de los instrumentos aprehendidos cautelarmente a los que se refiere el apartado 1 del artículo 47, transcurrido un mes desde la notificación de la misma sin que el titular haya recuperado el objeto aprehendido, se procederá a su destrucción o se le dará el destino adecuado en el marco de esta Ley.

COMENTARIO

Reitera principios generales ya recogidos en la Ley 30/1992, si bien introduce precisiones en relación a la fecha de inicio del cumplimiento de determinados tipos de sanciones y una norma que permitirá vaciar los almacenes y depósitos de la Administración, pues ésta dará el destino legal o procederá a la destrucción de los objetos aprehendidos cautelarmente por los agentes de la autoridad como medidas provisionales previas al procedimiento si el titular de aquellos no ha procedido a recuperarlos una vez haya transcurrido un mes desde que le sea notificada la resolución acordando su devolución.

ooo000ooo

Artículo 54. Procedimiento abreviado.

1. Una vez notificado el acuerdo de incoación del procedimiento para la sanción de infracciones graves o leves, el interesado dispondrá de un plazo de quince días para realizar el pago voluntario con reducción de la sanción de multa, o para formular las alegaciones y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas.

Si efectúa el pago de la multa en las condiciones indicadas en el párrafo anterior, se seguirá el procedimiento sancionador abreviado, y, en caso de no hacerlo, el procedimiento sancionador ordinario.

2. El procedimiento sancionador abreviado no será de aplicación a las infracciones muy graves.

3. Una vez realizado el pago voluntario de la multa dentro del plazo de quince días contados desde el día siguiente al de su notificación, se

tendrá por concluido el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias:

- a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción de multa.*
- b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que fuesen formuladas se tendrán por no presentadas.*
- c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago, siendo recurrible la sanción únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.*

COMENTARIO

Regula un procedimiento abreviado habitual en otros procesos sancionadores tramitados por la administración pero que no estaba previsto en la LO 1/92, lo que agilizará los trámites.

ooo000ooo

DISPOSICIONES ADICIONALES

La LO 4/2015 termina con siete **DISPOSICIONES ADICIONALES**.

1ª) La primera se refiere al régimen de control de precursores de drogas y explosivos y remite a la legislación específica todo lo relativo al sistema de otorgamiento de licencias de actividad, así como el régimen sancionador aplicable en caso de infracción de las disposiciones comunitarias e internacionales para la vigilancia del comercio de precursores de drogas y explosivos se registrará por lo dispuesto en sus legislaciones específicas.

2ª) La segunda afecta al régimen de protección de las infraestructuras críticas, realizando también una remisión a su normativa específica y supletoriamente a lo que dispone la LO 4/2015.

3ª) La Disposición Adicional tercera dispone que en los procedimientos administrativos de obtención del Documento Nacional de Identidad y el pasaporte será obligatoria la comparecencia del interesado ante los órganos o unidades administrativas competentes para su tramitación, si bien, excepcionalmente, podrá eximirse de la comparecencia personal al solicitante de un pasaporte provisional en una Misión diplomática u Oficina consular española por razones justificadas de enfermedad, riesgo, lejanía u otras análogas y debidamente acreditadas que impidan o dificulten gravemente la comparecencia.

4ª) La Disposición adicional cuarta prevé, a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley, que el Registro Civil comunicará al Ministerio del Interior las inscripciones de resoluciones de capacidad modificada judicialmente, los fallecimientos o las declaraciones de ausencia o fallecimiento, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Registro Civil.

5ª) La Disposición adicional quinta establece que las multas que se impongan a los menores de edad por la comisión de infracciones en materia de consumo o tenencia ilícitas de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas podrán suspenderse siempre que, a solicitud de los infractores y sus representantes legales, aquéllos accedan a someterse a tratamiento o rehabilitación, si lo precisan, o a actividades de reeducación. En caso de que los infractores abandonen el tratamiento o rehabilitación o las actividades reeducativas, se procederá a ejecutar la sanción económica, remitiendo a la regulación reglamentaria los términos y condiciones de la remisión parcial de sanciones prevista en esta disposición adicional.

Como se dijo anteriormente, no prevé la ley la misma posibilidad de suspensión para los mayores de edad.

6ª) La Disposición adicional sexta, tal como ya se indicó, realiza una interpretación auténtica de lo que debe entenderse, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 35.1 y 36.9, por infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad

7ª) Finalmente, la Disposición adicional séptima establece lo que ya es una previsión habitual en cualesquiera nuevas normas dictadas en los últimos tiempos: que las medidas contempladas en esta Ley no generarán incremento de dotaciones ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal al servicio del sector público, lo que puede provocar en la práctica problemas en la aplicación de muchos de los preceptos legales.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Incluye, igualmente, una **DISPOSICIÓN TRANSITORIA** que regula el régimen de los procedimientos sancionadores iniciados a la entrada en vigor de esta Ley.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

La **DISPOSICIÓN DEROGATORIA** deja sin efecto la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y cuantas disposiciones, de igual o inferior rango, se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

DISPOSICIONES FINALES

Finalmente, contiene cinco **DISPOSICIONES FINALES**, la más importante, además de la relativa a la entrada en vigor el día 1 de julio de 2015, es la que introduce un régimen especial de Ceuta y Melilla para los casos de extranjeros que traten de entrar en España y sean detectados mientras intentan superar la valla y demás elementos de contención fronterizos, ello con el fin de legalizar las llamadas “devoluciones en caliente”; normativa que entró en vigor al día siguiente de la publicación de la ley en el BOE.

Igualmente, se habilita al Gobierno, en el ámbito de sus competencias, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en esta Ley.

ABREVIATURAS

TC.....	Tribunal Constitucional
TS.....	Tribunal Supremo
STC.....	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS.....	Sentencia del Tribunal Supremo
TSJ.....	Tribunal Superior de Justicia
CE.....	Constitución Española
RD.....	Real Decreto
RDL.....	Real Decreto Ley
FJ.....	Fundamento jurídico
LOPJ.....	Ley Orgánica del Poder Judicial
CP.....	Código Penal
LO.....	Ley Orgánica
LOPSC.....	LO de Protección de la Seguridad Ciudadana
LOFCS.....	LO de fuerzas y cuerpos de seguridad
LECRIM.....	Ley de Enjuiciamiento Criminal

Pamplona, 25 de junio de 2015