

## Las claves de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE 31 de marzo)

En el BOE de 31 de marzo se ha publicado la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección ciudadana.

Según su Preámbulo, esta 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, orientadas a una misma finalidad tutiva del bien jurídico protegido».

Entra en vigor el **1 de julio**, excepto el régimen especial de Ceuta y Melilla, que lo hará el **1 de abril de 2015**.

Estas son sus claves:

| <b>TEMA SIEMPRE SENSIBLE. EL EQUILIBRIO NECESARIO</b> |   |
|---|---|
| <b>1</b>  | <p>Estamos hablando de una de las leyes, por definición, más esenciales del Derecho administrativo, con lo que ello representa; el equilibrio entre las garantías del ciudadano individual que puede ser objeto de una agresión policial, por un lado, y la seguridad de todos los ciudadanos en su conjunto (afectando también por tanto a los concretos individuos), por otro lado.</p> <p>Lo que diferencia un Estado democrático es la evitación de un Estado policía, al ser consustancial al Estado de Derecho el respeto de una esfera de libertades individuales.</p> <p>Esta Ley <b>Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana</b> tiene por objeto la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana.</p> <p>La 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 libertados y no un fin en sí mismo.</p> <p>Cualquier incidencia o limitación en el ejercicio de las libertades ciudadanas por razones de seguridad debe ampararse en el principio de legalidad y en el de proporcionalidad en 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).</p> |
| <b>2</b>  | <p><b>SE DEROGA LA LEY ORGÁNICA 1/1992, DE 21 DE FEBRERO, SOBRE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA</b></p> <p>La Ley 1/1992 constituyó el primer esfuerzo por abordar, desde la óptica de los derechos y valores constitucionales, un código que recogiera las principales actuaciones y potestades de los poderes públicos, especialmente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos.</p>   |



|   |   |
|---|---|
|   | <p>Sin embargo, varios factores aconsejan acometer su sustitución por la <b>Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana</b>, así las nuevas formas de poner en riesgo la seguridad y la tranquilidad ciudadanas, así como «la imperiosa necesidad de actualización del régimen sancionador» o la conveniencia de incorporar la jurisprudencia constitucional en esta materia.</p>  |
| 3 | <h3>SE PRECISAN LOS FINES Y LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA</h3> <p>Y por tales principios la <b>Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana</b> fija 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.</p> <p>Entre los fines de la Ley destacan la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y demás derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico; 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 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.</p> |
| 4 | <h3>MANTENIMIENTO DE LA EXIGENCIA DE IDENTIFICACIÓN</h3> <p>El capítulo II de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana 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.</p> <p>Y se mantiene la exigencia de exhibirlos a requerimiento de los agentes de la autoridad.</p> <p>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 sucede 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.</p> <p>En la práctica de esta diligencia, los agentes deberán respetar escrupulosamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación.</p> <p>En caso de negativa a la identificación, o si ésta no pudiera realizarse in situ, podrá requerirse a la persona</p>   |



|   |   |
|---|---|
|   | <p>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.</p>   |
| 5 | <p><b>INCORPORACIÓN DE CRITERIOS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA (MAYOR) DELIMITACIÓN DE LAS FACULTADES DE LOS AGENTES DE SEGURIDAD</b></p> <p>En principio, el capítulo III la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana 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.</p> <p>Se regulan 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.</p> <p>Lo que se pretende es precisar con mayor detalle, que en la Ley 1/1992, de 21 de febrero, estas facultades de las autoridades y de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.</p> <p>Esto afecta cuando se quiera 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.).</p> |
| 6 | <p><b>REGULACIÓN <i>EX NOVO</i> DE LOS REGISTROS CORPORALES</b></p> <p>Por primera vez la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana regula 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.</p> <p>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.</p>  |



7

### SE OTORGA UNA REGULACIÓN AD HOC A CIERTAS ACTIVIDADES CONCRETAS

Esto afecta a las medidas de control administrativo que el Estado puede ejercer sobre las actividades relacionadas con armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos.

Asimismo, a 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.

Finalmente, a espectáculos públicos y actividades recreativas desde la estricta perspectiva de la seguridad ciudadana.

8

### REGULACIÓN DE LAS SANCIONES EN ESTRECHA RELACIÓN CON EL CÓDIGO PENAL

Se intenta formar un cuerpo armónico con el Código Penal, lo que se aprecia en distintas claves esenciales de la nueva Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

En este sentido, esta cuestión no solo se pone de manifiesto considerando que el régimen sancionador y el Derecho penal son, con matices, manifestaciones de un único *ius puniendi* del Estado, lo que conlleva que la potestad sancionadora administrativa se rija por los principios de responsabilidad, proporcionalidad y legalidad.

Así también, 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. Asimismo 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.

Por otro lado, junto a las infracciones tipificadas por el legislador de 1992, la Ley sanciona conductas que, sin ser constitutivas de delito, atentan gravemente contra la seguridad ciudadana, como son 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 y los actos de intrusión en éstas, 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, o la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas a pesar de la prohibición o suspensión acordada por la autoridad por razones de seguridad, entre otras.

Se sancionan igualmente 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**.



|    |  |
|----|--|
|    | <p>Se incorporan 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. Esto se hace por pura coherencia con la reforma en tramitación del Código Penal, lo que exige una revisión de las infracciones penales de esta naturaleza que contenía el libro III del código punitivo.</p>  |
| 9  | <h3>PASA A HABER SANCIONES MUY GRAVES PERO SE MATIZAN TRAMOS DENTRO DE LAS SANCIONES</h3> <p>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, que simplemente permitía la calificación de determinadas infracciones graves como muy graves en función de las circunstancias concurrentes.</p> <p>Por contrapartida, a fin de garantizar <b>la proporcionalidad</b> en la imposición de las sanciones graves y muy graves previstas en la Ley, se dividen las sanciones pecuniarias <b>en tres tramos</b> de igual extensión, que dan lugar a los grados mínimo, medio y máximo de las mismas y se recogen <b>las circunstancias agravantes y los criterios de graduación que deberán tenerse en cuenta</b> para la individualización de las sanciones pecuniarias, acogiendo así una exigencia del principio de proporcionalidad presente en la jurisprudencia contencioso-administrativa, pero que tiene escaso reflejo en los regímenes sancionadores que incorporan numerosas normas de nuestro ordenamiento jurídico administrativo.</p>  |
| 10 | <h3>CABRÁ EXIGIR AL INFRACTOR LA REPOSICIÓN DE LOS BIENES DAÑADOS A SU SITUACIÓN ORIGINARIA</h3> <p>Asimismo la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana ha previsto que 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, al igual que también sucede en otros ámbitos en los que se exige una reparación <i>in natura</i> de la situación alterada con el comportamiento infractor y, en su defecto, la satisfacción de un equivalente económico.</p> <p>Esta medida se hace eco de ciertos actos vandálicos. El infractor ha de saber que el daño que causa a un bien público ha de repararse.</p> <p>Ahora bien, por contrapartida, este tema de la reparación del daño plantea problemas jurídicos singulares. Obsérvese que la pieza de reparación del daño, por el hecho de acumularse en el expediente de la infracción, a ésta, consigue el mismo régimen de ejecutoriedad que caracteriza la imposición de una sanción. Es una peculiaridad notable e histórica de nuestro Derecho administrativo, un ejemplo claro del principio de autotutela administrativa, que a veces plantea alguna posible tensión (puede verse González-Varas, Tratado de Derecho administrativo, edit. Civitas, Madrid 2ª edición 2013, tomo 1).</p> |



|    |   |
|----|---|
| 11 | <b>SE RECOGEN LAS INFRACCIONES PREVISTAS EN LA LEY<br/>ORGÁNICA 1/1992, DE 21 DE FEBRERO, RELACIONADAS CON EL<br/>CONSUMO DE DROGAS</b> <p>También la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana recogen las infracciones previstas en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, relacionadas con el consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, a las que se agregan otras dirigidas a favorecerlo.</p> <p>Se ha considerado oportuno sancionar 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, todos ellos bienes jurídicos cuya protección forma parte de los fines de esta Ley por su colindancia con la seguridad ciudadana.</p>                            |
| 12 | <b>APLICACIÓN DE LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO DE LA LEY<br/>30/1992</b> <p>A fin de contribuir a evitar la proliferación de procedimientos administrativos especiales, se establece que 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, sin renunciar a la incorporación de determinadas especialidades, como la regulación de 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, en términos análogos a los ya contemplados en otras normas.</p> |
| 13 | <b>SE CREA UN REGISTRO CENTRAL DE INFRACCIONES CONTRA<br/>LA SEGURIDAD CIUDADANA</b> <p>Se crea, en fin, un Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana, que el legislador considera indispensable para poder apreciar la reincidencia de los infractores y permitir, de este modo, sancionar adecuadamente a quienes de modo voluntario y reiterado incurren en conductas merecedoras de reproche jurídico.</p>   |

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ  
Catedrático de Derecho administrativo