



# LA LEY DE PROTECCION DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

*José María MOHEDANO, Alvaro CUESTA*

**La reciente deliberación parlamentaria del Proyecto de Ley de Protección Ciudadana ha abierto un debate social sobre el problema de la seguridad ciudadana al que diversos estudios de opinión le conceden el primer rango en la lista de perentoriedades políticas, no sólo de los ciudadanos españoles sino también de los europeos. Baste recordar que en la campaña electoral de las últimas elecciones municipales y autonómicas la inseguridad ciudadana, junto con las drogas, fue uno de los problemas que ocupó la mayor atención de los programas de la mayoría de las fuerzas políticas que en ningún momento criticaron el anteproyecto de ley elaborado por el Ministerio del Interior que ya era conocido públicamente desde diciembre de 1990.**

**E**n la década de los 70 y a principios de los 80 adquirió una dimensión importante, entre los ciudadanos de las grandes urbes europeas, el fenómeno de la inseguridad ciudadana relacionada con la masificación del pequeño delito urbano, que

suele tener como escenario la vía pública, el domicilio o el comercio.

Paralelamente, en la década de los 80 se empiezan a prodigar en los países desarrollados europeos nuevas formas de crimina-

---

***Cierta izquierda ha seguido  
manteniendo la visión idílica del  
hombre bueno por naturaleza en un  
orden social pacífico.***

---

lidad organizada con técnicas delictivas más sofisticadas a las que no es posible dar respuesta represiva desde el Estado exclusivamente con mayor despliegue policial. La evolución de la delincuencia exige la adecuación de la formación y la especialización profesional de los funcionarios encargados de aplicar la Ley y de los instrumentos en manos de estos funcionarios destinados a proteger los derechos y libertades y a salvaguardar la libertad colectiva y las instituciones públicas y privadas.

Algunos aducen todavía que algunas formas de criminalidad y otras agresiones violentas a los derechos de los ciudadanos son el precio de que no tengamos que vivir en un sistema represivo ya que gozamos de una democracia. *Pero ello no convence a la gran mayoría de la población que no se resigna a aceptar importantes grados de criminalidad, situaciones de impunidad odiosa de algún género de delincuentes, especialmente en torno al narcotráfico o de grave daño para la comunidad.* Así se explica que cuando la sociedad no encuentra su seguridad interior suficientemente protegida por el Estado, multiplique diversos tipos de respuestas como las patrullas ciudadanas de autodefensa y el linchamiento de delincuentes; o exacerbando las demandas irracionales de seguridad aumentando el número de partidarios de la instauración de la pena de muerte para determinados delitos.

Es cierto que, como decía Max Weber, «la mejor política preventiva de la criminalidad es una buena política social» y por eso

no se puede confiar inocentemente en que las leyes, del tipo que sean, vayan a generar consecuencias políticas positivas si no van acompañadas de un conjunto de políticas públicas que respondan a las causas profundas.

Pero también es cierto que la escena política está dominada por la política económica, social, de la vivienda, del medio ambiente, de la mujer, etc., mientras que la seguridad interna tiende a relegarse por algunos a un segundo plano, cuando no se considera incompatible con las esencias del Estado democrático. Como esta evaluación no es justa, es lógico que se formule la cuestión de por qué no se concede a la protección del ciudadano el rango que merece de acuerdo con su importancia en la escala de tareas estatales.

Con la seguridad interior se rebasan las dimensiones tradicionales de lo que son las políticas públicas para enfrentarnos nada menos que con uno de los elementos centrales de la propia legitimación del Estado: la titularidad y uso del monopolio legítimo de la coacción que se atribuye al Estado porque es el garante del orden social pacífico, donde los ciudadanos pueden gozar de la integridad de sus derechos. Sin embargo, es comúnmente aceptado que el modelo constitucional del Estado liberal que constituyó lo esencial del modelo de derechos fundamentales actual estaba presidido por una idea del orden social impregnada de un inevitable optimismo histórico en el sentido de que toda sociedad libre de mercado proyecta, de forma natural, un orden espontáneo armónico que sólo excepcionalmente requería las actuaciones del Estado. Por eso durante mucho tiempo cierta izquierda heredera de las mejores esencias del primer liberalismo ha seguido manteniendo la visión idílica del hombre bueno por naturaleza en un orden social pacífico despreciando, primero, y evitando, más recientemente, el debate

sobre los problemas de la seguridad como un discurso típico de la derecha.

Además, cuando una palabra se impregna políticamente de «adherencias odiosas» suele generar «reflejos condicionados irracionales». Ese es el caso de los vocablos «seguridad ciudadana» u «orden público», al amparo de los cuales tantos abusos y violaciones de derechos fundamentales se cometieron durante el régimen anterior, aplicando una Ley de Orden Público y actuando un tribunal de idéntica denominación. Precisamente el recuerdo de estas realidades cercanas y la desconfianza en la policía han generado algunas de las reticencias ante la Ley de Seguridad Ciudadana. Pero ante estas reservas cabe decir, por lo menos, que nada tiene que ver la protección de la seguridad ciudadana interior en un sistema dictatorial con la de un sistema democrático y que sólo los que no sufrieron la represión policial durante el régimen anterior pueden desconocer la evolución democrática que las fuerzas de seguridad han experimentado en estos quince años. No se puede mantener permanentemente el discurso de la falta de talante democrático de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, olvidando que otros cuerpos de funcionarios encargados de aplicar la ley y otros sectores sociales estuvieron al menos igual de comprometidos con un régimen que negaba los mínimos derechos y garantías. Por el contrario, ha de conseguirse una mejora de las relaciones entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y la política.

### **Libertad y seguridad**

Por eso, éste es ya el momento de recordar que, como la seguridad interior es un instrumento al servicio de la libertad y para que los derechos humanos no se conviertan en una realidad ilusoria, *no toda seguridad es idónea para que tengan un desarrollo específico los derechos humanos*. Por tanto no toda idea de la seguridad es aceptable.

El concepto de «seguridad ciudadana» es algo diferente de la «seguridad jurídica» como persistencia de las situaciones de derecho, e incluso trasciende la acepción de «seguridad pública». Podríamos decir que es algo así como la armónica y pacífica coexistencia de los ciudadanos bajo la soberanía del Estado y del Derecho y, en este sentido, puede hacerse equivalente de la «paz pública» o «paz social», que, junto con el orden político, encuentra su fundamento constitucional en «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás». Estos valores, que son fundamento de la paz social, encuentran su asiento en la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico en que cristaliza el Estado Social y Democrático de Derecho en que España se constituyó soberanamente en 1978.

La seguridad ciudadana opera como garantía de los ciudadanos frente a las eventuales agresiones físicas o daños para la comunidad de que puedan ser objeto por parte de presuntos delincuentes o transgresores y para cuya efectividad instituye la Constitución las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Que un gobierno de izquierdas asuma la responsabilidad política de encarar los *nuevos problemas* de la inseguridad ciudadana debe, en consecuencia, valorarse como un ejercicio de realismo político y de servicio al interés público dando respuesta a una demanda y a una preocupación social

---

***No se puede mantener permanentemente el discurso de la falta de talante democrático de las Fuerzas de Seguridad.***

---

inobjetable. Al cabo de dos siglos de balance histórico, aquel orden social idílico con que soñaba el primer liberalismo ha dejado su lugar a una realidad bastante más preocupante en la que deben exigirse actuaciones preventivas y sancionadoras de los poderes públicos superadoras del tradicional modelo liberal y sus sistemas jurídicos, pero respetando siempre *los límites* máximos en que se mueve siempre una política gubernativa en este campo: *el respeto a las libertades públicas, a los derechos constitucionales y a la función de la jurisdicción.*

No nos engañemos: así han afrontado la realidad interior el resto de los países democráticos occidentales. Junto con medidas de profundización y desarrollo de los derechos fundamentales, los únicos Estados democráticos que conocemos han ido construyendo también la democracia con instrumentos jurídicos de seguridad interior, para hacer frente a la criminalidad organizada y a la transgresión de los derechos de la mayoría por una minoría que se impone por la fuerza. Si se desea restaurar la trastornada confianza del ciudadano en el Estado y en el Derecho, las palabras deben ser suplidas por los hechos y éstos deben estar amparados por la legalidad.

Los partidos más importantes deben dedicar más atención a los problemas de la seguridad interna si no desean que este tema sea «acaparado» por políticos aventureros o por la derecha más autoritaria, incrementando con ello sus atractivos

---

***La seguridad ciudadana opera como garantía de los ciudadanos frente a las eventuales agresiones o daños para la comunidad de que puedan ser objeto.***

---

también en círculos de la población que rechazan todavía hoy las ideologías radicales.

La actividad en esta materia de los partidos mayoritarios no basta con que se limite a practicar el juego de cargar con la responsabilidad sobre los demás. Un juego semejante, en el que se trata de evidenciar la incapacidad del rival político para solucionar problemas, sería inadecuado ante el rango del problema. Ante estas situaciones en las que debe prevalecer el interés general y los puntos de discordancia no pueden ser lógicamente muy grandes, la política tiene dos alternativas: decidirse por una política de la polémica o por la de la colaboración.

Por eso llama la atención que ante una Ley que contempla instrumentos de seguridad más eficaces que los actuales y que, como se ha demostrado con importantes aportaciones de CIU y PNV, podía mejorarse significativamente en su legalidad y constitucionalidad, la derecha anarco-conservadora española y una parte de la izquierda dubitativa se hayan tirado en plancha en las procelosas aguas de la demagogia y se hayan dedicado durante varios meses no a debatir el texto de la ley, sino a intentar soliviantar a la población contra un texto que no existe, desfigurando la filosofía y la letra del proyecto. Como ha escrito una importante intelectual y escritora, Carmen Rico Godoy, si «la derecha ataca tan vigorosamente la ley, algo bueno tendrá la ley... la extraña unión de PP e IU debe desconcertar mucho a sus votantes».

La Ley no contiene normas penales, ni crea una nueva jurisdicción ni es tampoco una ley sobre la droga, aunque contiene también importantes medidas contra la oferta y el consumo de estupefacientes. Es una *ley de potestades administrativas en materia de policía*, o si se quiere, es una Ley de Policía de Seguridad para las situaciones de «normalidad» al igual que ya se

dictó otra (la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de julio) para las situaciones de «anormalidad» (alarma, excepción y sitio). En el Derecho comparado europeo podemos encontrar claros paralelismos y antecedentes de esta Ley:

*Italia:* Ley 1952 de 1975 que permite los cacheos policiales; Decreto-Ley nº 59 de 1978 convertido luego en Ley que permite la conducción a Comisaría de los indocumentados; Código Procesal Penal de 1988 que define el delito flagrante.

*Alemania:* Ley de 1978 que establece, entre otras medidas, controles policiales con registros y detención para obtener identificación. Artículo 22 de la Ley sobre Comercio de Estupefacientes que permite la entrada de la policía sin autorización judicial en domicilio privado para «obstaculizar el control del comercio de estupefacientes».

*Francia:* Ley de Seguridad y Libertad de 1981. Ley 83/866 y 86/1020 que autorizan la retención en controles policiales de identidad.

### **Una ley constitucionalmente necesaria**

En los últimos años, el Gobierno socialista ha promovido el desarrollo legislativo de algunos derechos fundamentales mediante la regulación del derecho de reunión y asociación política, asistencia letrada al detenido, la modernización de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado a través de la regulación de los mismos mediante la Ley Orgánica 2/86 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, Ley de Extranjería, etc. Para completar dicho marco legislativo, era precisa la elaboración por parte del Gobierno de un Proyecto de Ley que regulara las potestades administrativas en materia de seguridad ciudadana y derogara la Ley de Orden Público.

La Constitución española, en su Preámbulo, habla expresamente de la voluntad de garantizar la convivencia democrática, de consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley; el artículo 9.1 de la Constitución afirma que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». El propio artículo 10 de la Constitución nos recuerda que «el respeto a la ley y los derechos de los demás son fundamento del orden jurídico». «El imperio de la ley» implica que de su transgresión se deriven consecuencias. El artículo 9.2 de la Constitución establece «la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud». La propia Constitución española, en su artículo 103, establece «la obligación de la Administración Pública de servir con objetividad los intereses generales», y en el artículo 104 se afirma que «las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana».

De la misma manera, el artículo 149.1.29ª considera como competencia exclusiva del Estado «la 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». Por consiguiente, el concepto de seguridad ciudadana o de segu-

---

***El concepto de seguridad ciudadana  
o de seguridad pública  
es un concepto  
contemplado en la propia  
Constitución.***

---

---

***¿Cómo es posible sancionar a los infractores de los bandos municipales sin ni siquiera poder identificarlos?***

---

ridad pública es un concepto contemplado en la propia Constitución, que sirve de instrumento para la libertad. Este concepto, *no es un principio o valor fundamental de nuestro ordenamiento constitucional, sino un requisito para el ejercicio de esos principios o valores básicos del sistema. La Ley de Seguridad Ciudadana no confunde el concepto de seguridad; contempla la seguridad en el sentido de «seguridad material colectiva».* Y, como ha dejado dicho el Consejo General del Poder Judicial, «sin ella, las libertades son como ruedas que giran en el vacío». El Tribunal Constitucional, en las sentencias de 8 de junio de 1982 y de 5 de diciembre de 1984 ha dejado sentada la siguiente definición de seguridad pública o ciudadana: «Actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas». En síntesis, la Ley de Seguridad Ciudadana conceptúa la seguridad como un instrumento al servicio de las libertades, de la justicia, la igualdad y el pluralismo político y de todos los derechos fundamentales, así como el principio de legalidad.

La Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana es una ley necesaria porque en la actualidad hay un conjunto de actividades de una especial relevancia para la seguridad, cuya regulación carece de cobertura legal, al menos de cobertura legal suficiente, como consecuencia de la cual la intervención de la Administración, con el único fin de servir al interés público y de

preservar la seguridad ciudadana, se ve con frecuencia impedida o frustrada. Tales actividades están relacionadas con las armas y explosivos y su régimen de control, tanto en lo relativo a su fabricación como a su comercio y tenencia; espectáculos y actividades recreativas; regulación del Documento Nacional de Identidad; necesidad de controles en el comercio o alquiler de determinados objetos usados, así como de vehículos de motor, y restricciones de las embarcaciones de alta velocidad -las llamadas planeadoras-, que en su regulación administrativa y sancionadora requieren una cierta habilitación legal.

La Ley completa la regulación de las potestades de las autoridades y funcionarios que tienen a su cargo la seguridad pública. A veces no se tiene en cuenta que los miembros de las Fuerzas de Seguridad tienen que hacer frente a su responsabilidad constitucional de asegurar el libre ejercicio de los derechos y libertades y proteger la seguridad ciudadana (art. 104). No se puede olvidar que es a ellos, bajo la dependencia del Gobierno, a quienes corresponde la protección del libre ejercicio de los derechos y a ello se dedican.

La Ley de Seguridad Ciudadana respeta la competencia de las Comunidades Autónomas y de las administraciones locales en materia de seguridad, tal como se desprende de los artículos 104 y 149.1.29ª de la Constitución española, de la Ley Orgánica 2/86 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de la legislación de Régimen Local. Así, entre las autoridades competentes en materia de seguridad, esta Ley considera que lo son el Ministerio del Interior, los Gobernadores Civiles, los Delegados de Gobierno de Ceuta y Melilla, los Consejos de Gobernación de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia y los Delegados de Gobierno en ámbitos territoriales menores de la provincia, añadiéndose que, sin perjuicio de

todo ello, las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les correspondan, de acuerdo con la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y la legislación de Régimen Local.

El artículo 1 de la Ley establece claramente la finalidad de protección de la libertad que este Proyecto tiene cuando se establecen como objetivos la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, la garantía de la seguridad ciudadana, el mantenimiento de las condiciones adecuadas a tal efecto y la remoción de los obstáculos que lo impidan, asegurando la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica de las vías y espacios públicos y la prevención de la comisión de delitos y faltas. En esta tarea, que corresponde al Gobierno a través de las autoridades y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a sus órdenes, y sin perjuicio de las facultades de otros poderes públicos, la Ley establece el principio de la cooperación interadministrativa, contemplándose asimismo la colaboración de los particulares cuya ayuda podrá ser recabada siempre que no implique riesgo personal para los mismos.

La Ley prevé la posibilidad de adoptar medidas de seguridad extraordinarias, cierre de locales o establecimientos, evacuación de inmuebles, etc., en situaciones de emergencia, regulándose asimismo la adopción de medidas necesarias para la protección de la celebración de reuniones o manifestaciones y de espectáculos públicos.

### **Régimen sancionador**

Siempre en aplicación del principio de legalidad, fundamento del orden constitucional, y en la defensa y protección de las libertades, se regula la facultad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para *dissolver, en la forma que menos perjudique*, las reuniones en lugares de tránsito público

y las manifestaciones, en los supuestos prevenidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/83, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, así como la disolución de las concentraciones de vehículos en las vías públicas y la retirada de obstáculos cuando impidieran, pusieran en peligro o dificultaran la circulación por dichas vías. Con ello, se pretende garantizar en todo caso los derechos de manifestación, el escrupuloso respeto a la Ley, el mantenimiento de la convivencia ciudadana y la libre circulación de los ciudadanos que pudieran ser perjudicados por minorías cuando éstas transgreden la Ley.

La Ley de Seguridad Ciudadana regula un régimen sancionador y el procedimiento consiguiente, en todo caso respetuoso con las garantías básicas de la persona, y con los principios del derecho administrativo vigente. Las sanciones impuestas en la presente Ley serán ejecutivas, no desde el primer momento, sino cuando la resolución sancionadora adquiera *firmeza* en la vía administrativa. Ello quiere decir que *no es cierto que «primero haya que pagar y después recurrir»*, sino que la ejecución de esas sanciones se realizará *una vez se haya agotado el régimen administrativo de recursos*, sin perjuicio de que la autoridad judicial, en el posterior recurso contencioso-administrativo, decida en determinados supuestos suspender la ejecución de la sanción. Se diseña, por tanto, un procedimiento y un régimen sancionador claramente acordes con los principios constitucionales y las garantías fundamentales del ciudadano.

---

***En la Ley no se establece ningún tipo de sanción por el hecho de no portar el Documento Nacional de Identidad.***

---

---

***No estamos ante una concesión indiscriminada o generalizada de autorización a la policía para perturbar la inviolabilidad de los domicilios españoles.***

---

### **Facultad de identificar**

La Ley de Seguridad Ciudadana regula en su artículo 20 las facultades de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para requerir la identificación de las personas. Ha sido éste uno de los aspectos más polémicos de la Ley y sobre el que se ha vertido más confusión por quienes, incluso, no han dudado en falsear el contenido de la misma. Algunas posiciones han llegado al extremo de sostener que requerir a un ciudadano para que se identifique es un atentado al derecho de deambulación y a las libertades básicas de la persona. Ello se ha dicho, tanto desde algunas posiciones de izquierda como desde las neoanarquizantes concepciones de una derecha tan hipócrita como la española. ¿Cómo es posible sancionar a los infractores de los bandos municipales dictados por algunos alcaldes españoles sin ni siquiera poder identificarlos? Como se ha llegado a poner de manifiesto en el debate parlamentario de la Ley, cuando hoy muchos alcaldes de toda España están publicando bandos en los que se sanciona administrativamente el consumo público de drogas, resulta que no existe ninguna norma paralela que permita a los agentes de la autoridad identificar a aquéllos que incurren en esta infracción administrativa.

El artículo 20 establece que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir la identificación de personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiera hecho el requerimiento, sólo en

el ejercicio de las funciones de indagación y prevención y cuando la identificación sea necesaria para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad. Sin embargo *no se establece* ningún tipo de sanción por el hecho de no portar el Documento Nacional de Identidad.

Los agentes podrán requerir a un ciudadano, cuando no pudiere ser identificado, a que le acompañe a una dependencia próxima. Este requerimiento sólo podrá tener lugar cuando concurren las siguientes circunstancias excepcionales:

a) Cuando sea imposible la identificación *por cualquier medio*, es decir, cuando el ciudadano no lleve el Documento Nacional de Identidad ni lleve otro tipo de carnet o documento que pudiera identificarle, tales como carnet de conducir, pasaporte, carnet de alguna asociación o entidad cultural, persona documentada que le acompañe y responda por él, o algún tipo de referencias que pudieran ser medio suficiente para la identificación. Por consiguiente, el primer requisito implica *que se agoten absolutamente* todas las posibilidades de identificación.

b) Cuando esta identificación sea necesaria para cumplir las funciones de indagación, prevención y protección de la seguridad ciudadana.

c) Además, esta identificación deberá estar dirigida a la finalidad de *impedir la comisión de un delito o falta o a la sanción de una infracción*.

d) La citada identificación deberá realizarse en los supuestos excepcionales referidos, en dependencias próximas y que cuentan con medios adecuados para realizar las consiguientes diligencias. Ello implica la posibilidad de que la dependencia no sea necesariamente policial, y aún siéndolo, pudiera tratarse no solamente de una depen-



dencia inmóvil, sino también de una móvil, es decir, determinados vehículos con medios suficientes a esos efectos.

e) En todo caso, la permanencia a efectos de identificación en las citadas dependencias deben serlo *por el tiempo imprescindible*. No es posible cuantificar el tiempo exacto de permanencia pero, según el Tribunal Constitucional, *la expresión «imprescindible» significa que no se trata de ninguna figura que implique privación de libertad y que debe realizarse con agilidad suficiente y respetando la libertad de la persona. En todo caso, la expresión «por el tiempo imprescindible», en ningún momento puede ser justificativa de presencias innecesarias y largas en una comisaría. De la misma manera está prohibido que la policía haga preguntas diferentes a la mera finalidad de lograr la identificación.*

f) En toda dependencia deberá existir un libro registro y, por lo tanto, deberá hacerse constar en el mismo toda diligencia de identificación realizada, así como los motivos y duración de la misma, estando en todo momento el citado libro registro a disposición de la autoridad judicial competente y del Ministerio Fiscal. El Ministerio del Interior deberá remitir periódicamente al Ministerio Fiscal las diligencias de identificación. Ello supone una garantía al servicio del ciudadano para que pueda hipotéticamente denunciar y constatar ilícitas retenciones o actuaciones irregulares.

g) En todo caso, el acompañamiento a la dependencia policial implica que debe ser *voluntario*. Así se desprende del propio artículo 20, cuando afirma que «en caso de negativa infundada a identificarse o a realizar *voluntariamente* las comprobaciones por parte del ciudadano que se resistiere, se estará a lo dispuesto en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal». Por lo tanto, un ciudadano que no pueda identificarse por ningún medio y siempre que sea

---

***Es un gran error la idea propagada de algunos críticos de la Ley de que carecen de importancia los narcotraficantes del «segundo escalón».***

---

imprescindible su identificación para impedir la comisión de un delito o falta o para sancionar una infracción y que se niegue a identificarse, resistiéndose injustificadamente al acompañamiento voluntario a una dependencia próxima, con medios adecuados y por el tiempo imprescindible, podrá incurrir en la infracción del artículo 571 del Código Penal, el cual sanciona al que «ocultare su verdadero nombre, vecindad, estado o domicilio a la autoridad o funcionario público que se lo preguntare en el ejercicio de sus funciones». La comisión de tal falta podría dar lugar a la detención.

Se ha dicho que esta medida es inconstitucional porque implica la existencia de una zona intermedia entre libertad y detención, denominada «retención», categoría que no puede existir; pero es lo cierto que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional ha matizado su doctrina afirmando en Auto de 26 de noviembre de 1990, lo siguiente: «El derecho a la libertad y como contrapartida a no ser privado de ella sino en los casos y en la forma establecida por la Ley, así como el derecho de los españoles a circular libremente por el territorio nacional, no se ven afectados por las diligencias policiales de cacheo e identificación, pues aún cuando éstas comporten inevitablemente molestias, su realización y consecuente inmovilización del ciudadano durante el tiempo imprescindible para su práctica, supone, para el afectado, un sometimiento legítimo, desde la perspectiva constitucional, a las normas de policía, en concreto a la función preventiva o indaga-

toria de hechos delictivos que incumbe legalmente a los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado».

De la misma forma la Sentencia de 18 de febrero de 1988 ha declarado que «no es posible equiparar la privación de libertad a que se refiere el artículo 17 de la Constitución con la presencia física de una persona en las dependencias policiales para la práctica de una diligencia por el tiempo estrictamente necesario al efecto».

### **Entrada en el domicilio y delito flagrante de narcotráfico**

Otro de los aspectos más polémicos de este Proyecto de Ley ha sido la regulación de la entrada y registro domiciliario sin autorización judicial en los supuestos de delitos flagrantes relacionados con el narcotráfico.

La realidad demuestra que, en ocasiones, la demora que supone, por mínima que ésta sea, la tramitación de una orden judicial de registro, puede frustrar operaciones que necesariamente deben ser ágiles y eficaces en la persecución del narcotráfico. Es ello una de las principales preocupaciones y demandas de la sociedad española. A veces, incluso con una orden judicial, una penetración en el domicilio previa identificación de las autoridades policiales, acreditación de la judicial de registro e identificación de los funcionarios judiciales actuantes, genera un lapso de tiempo suficiente que permite la

destrucción o desaparición de los efectos del delito de narcotráfico.

La realidad del tráfico es tan dinámica que a veces es objetivamente mucho más ágil, intermitente, cambiante, móvil y eficaz que la mayor parte de las diligencias tenidas en su persecución mediante la actuación judicial. Pues bien, para esos supuestos excepcionales y sólo para ellos, la ley habilita o exime de autorización judicial a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la entrada en domicilio ajeno.

*Es la propia Constitución la que en su artículo 18 prevé la entrada en domicilio sin autorización judicial en caso de delito flagrante. No se trata de desconfianza hacia los jueces. Simplemente de que el Derecho no puede estar reñido con el sentido común.*

No estamos, pues, ante una concesión indiscriminada o generalizada de autorización a la policía para perturbar la inviolabilidad de los domicilios españoles. Los ciudadanos deben estar tranquilos. No hay ninguna merma del derecho a su intimidad y estas actuaciones sólo van dirigidas a los únicos que realmente deben sentirse intranquilos y amenazados: los traficantes de la muerte y la alienación del individuo, es decir, los narcotraficantes.

La legislación comparada europea autoriza también la entrada en un domicilio de la policía por su propia autoridad, sin necesidad de autorización judicial, cuando se está cometiendo un delito de narcotráfico y, más concretamente, cuando se está procediendo al comercio o fabricación de estupefacientes. Es el caso, entre otros, del artículo 382 del Código Procesal Penal Italiano de 1988, y de la Ley del Comercio con Estupefacientes, de 28 de julio de 1981, de la República Federal Alemana.

Es un gran error la idea propagada por algunos críticos de la Ley de que carecen de

---

***Nuestra Constitución autoriza la entrada en domicilio en caso de delito flagrante, y la Ley instrumenta esta medida.***

---

importancia los narcotraficantes del «segundo escalón» que venden cantidades importantes de droga en puestos de venta camuflados en aparentes domicilios. El senador democristiano por Palermo y viceministro del Interior, Giuseppe Coco, ha llegado a afirmar que «ya no se puede distinguir entre el pequeño y mediano traficante, que se tiende a justificar por razones sociales, y la gran delincuencia, porque las dos están absolutamente ligadas y es su relación con la segunda lo que potencia la primera».

El artículo 21 de la Ley de Seguridad Ciudadana contiene los siguientes mandatos:

1. El domicilio es inviolable y 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. De manera excepcional las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán entrar y registrar un domicilio sin autorización judicial en caso de delito flagrante de *narcotráfico*, y siempre que concurran las siguientes circunstancias:

a) Que se trate de un delito flagrante de narcotráfico;

b) Que haya un conocimiento fundado que lleve a la constancia de que se está cometiendo el delito. Ello significa que *no basta la mera sospecha*, sino que tiene que haber un grado de conocimiento próximo a la visualización del delito. De ahí que no valga cualquier conocimiento sino el conocimiento fundado, por lo que los agentes tienen que dar razón de su conocimiento evidente y fundamentar adecuadamente su intervención;

c) La entrada y el registro sin autorización exige que se esté cometiendo o se

acabe de cometer alguno de los delitos que, en materia de sustancias psicotrópicas, drogas tóxicas o estupefacientes, castiga el Código Penal. Es decir, debe existir una inmediatez temporal y personal, tanto en la comisión de un delito como en la relación que con el mismo tiene su autor;

d) Urgencia: la intervención de los agentes debe producirse siempre que sea *urgente e inaplazable*. Es decir, que exista una auténtica necesidad de actuar;

e) Necesidad de actuar para impedir la consumación del delito, la huída del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito;

f) *Control judicial inmediato*: Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando concurran las circunstancias anteriores y entrasen en un domicilio, deberán remitir sin dilación el acta o atestado que redactaren a la autoridad judicial competente. Por lo tanto, se produce en todo caso un control judicial inmediatamente posterior, debiendo la policía no sólo remitir todas las actuaciones al juez, sino también motivar las razones en que hubieren fundado su conocimiento y, por lo tanto, su actuación.

Se ha dicho que la redacción de este artículo es inconstitucional y viola el artículo 18 de la Constitución, a cuyo tenor el domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o autorización judicial,

---

***El consumo de droga no ha estado nunca penalizado en España y, por tanto, difícilmente se puede despenalizar.***

---

salvo en los casos de flagrante delito. Pero es lo cierto que la Constitución, en su artículo 18.2, establece la posibilidad de que la policía entre de su propia mano y sin autorización judicial cuando se está cometiendo un delito flagrante, y es la ley la que puede definir y regular los supuestos excepcionales en los que se produce la flagrancia en los delitos permanentes y de tracto continuado.

El Tribunal Supremo en su sentencia de 29 de marzo de 1990, a falta de una definición de delito flagrante, considera a los efectos del artículo 18.2 de la Constitución y del 553 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que el delito flagrante «queda delimitado por los tres requisitos siguientes: 1) Inmediatez temporal, es decir, que se está cometiendo un delito o que haya sido cometido momentos antes. 2) Inmediatez personal, consistente en que el delincuente se encuentre allí en ese momento en situación tal en relación al objeto o los instrumentos del delito, que ello ofrezca una prueba de su participación en el hecho. 3) Necesidad urgente, de tal modo que la policía, por las circunstancias concurrentes en el caso concreto, se vea impelida a intervenir inmediatamente con la doble función de poner término a la situación existente, impidiendo en todo lo posible la propagación del mal que la infracción penal acarrea, y de conseguir la detención del autor de los hechos, necesidad que no existirá cuando la naturaleza de los hechos permita acudir a la autoridad judicial para obtener el mandamiento correspondiente». En esta sentencia,

---

***La Ley de Seguridad Ciudadana  
entiende que conviene  
sancionar el consumo  
público de  
drogas.***

---

referida a un delito de tráfico de drogas, es decir, a un delito de consumación instantánea y efectos permanentes en caso de tenencia de drogas, añade: «si por alguna razón, en circunstancias especiales, existiera la urgencia referida en estos casos de delitos por tenencia de objetos prohibidos, entonces, y solamente entonces, podría la policía penetrar en el domicilio de un particular por su propia autoridad, como dice el artículo 553 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal».

A la vista de cuanto precede, se puede constatar claramente cómo el artículo 21 de la Ley, en los supuestos excepcionales que contempla de entrada y registro domiciliario sin autorización judicial, en caso de delito *flagrante de narcotráfico* y de necesidad urgente de actuar, con notificación inmediata a la autoridad judicial y con la concurrencia del triple requisito de inmediatez temporal, personal y urgente necesidad, es claramente constitucional, recoge la esencia de nuestra doctrina jurisprudencial y define con carácter de Ley Orgánica un concepto que contempla nuestra Constitución y que sólo puede ser definido por la Ley.

Finalmente, cabe resaltar que en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, se previene que en el ejercicio del derecho a la inviolabilidad del domicilio no podrá haber injerencia de la autoridad pública, sino en cuanto «esté prevista por la Ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria por la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral o la protección de los derechos y libertades de los demás» (artículo 8.2).

En síntesis, el artículo 21 es una excepción a la inviolabilidad del domicilio, claramente constitucional, acorde con los

principios jurídicos y libertades fundamentales reconocidos en los países de nuestro entorno y en los convenios internacionales, por lo que los ciudadanos no deben sentirse intranquilos, siendo sólo una amenaza para aquéllos que desde la impunidad y desde el aprovechamiento ilegítimo de los derechos y garantías del sistema trafican con la muerte.

Nuestra Constitución autoriza la entrada en domicilio en caso de delito flagrante. La Ley de Seguridad Ciudadana instrumenta esa medida constitucional. Ni la Ley ni la Constitución pueden ser definidas como Ley o Constitución «de la patada en la puerta».

### **Prohibición de la tenencia y consumo público de drogas**

Una política contra la droga debe atender múltiples aspectos. El Plan Nacional contra la Droga recoge esa filosofía y plantea la lucha contra la drogadicción desde una perspectiva global. El Gobierno socialista viene concretando esa actuación global en varios frentes: preventivo, asistencial, educativo, desintoxicador, sanitario y represivo. Los primeros frentes se concretan en el desarrollo de múltiples políticas dirigidas a los órdenes de servicios sociales, juventud, educación, infraestructuras, solidaridad, etc.

Esta Ley no niega la necesaria perspectiva de globalización de una lucha decidida contra las drogas. Pero si en el terreno de los principios ello es así, es también cierto que desde una óptica estrictamente represiva deben ponerse en marcha una serie de medidas.

Estas medidas se concretan en la sanción penal del narcotráfico, en la persecución del blanqueo de dinero negro, en la aprehensión de los efectos, beneficios e instrumentos re-

---

***Esta Ley es una ley democrática  
hecha con la legitimidad que  
tiene el Parlamento en el  
sistema democrático  
español.***

---

lacionados con el narcotráfico, en el levantamiento del secreto bancario, en la acción represiva contra los grandes narcotraficantes, y en la acción internacional de cooperación de la lucha contra la droga. Todo esto se viene haciendo desde 1982. Ello ha llevado a felicitar al Gobierno español por distintos organismos internacionales, a la vista de la alta eficacia policial en la lucha contra el narcotráfico.

El Código Penal, en su última redacción de 1988, recoge las orientaciones fundamentales del Convenio de Viena de 1988 contra la droga, existiendo asimismo un anteproyecto de Código Penal preparado por el Gobierno que refundirá y actualizará los preceptos reguladores de la incriminación, represión y lucha contra el narcotráfico.

Conviene decir que el ordenamiento jurídico español de hoy contiene elementos de una gran eficacia. Es preciso también afirmar que no es cierto que exista secreto bancario. Es necesario decir que la lucha contra la droga no sólo debe operar contra los grandes *capos*, grandes bandas de vendedores, sino que debe poner en marcha una política disuasoria que dificulte el tráfico a través de la ilegalización del consumo, sobre todo del público, teniendo en cuenta que este consumo indirectamente implica también incitación, estimulación, propagación del propio consumo, así como irreparables daños, no sólo para la salud del consumidor, sino también para la salubridad e higiene públicas.

---

***Es una ley progresista porque  
coloca a la seguridad al servicio  
de todos y no como privilegio  
de los que puedan  
pagarla.***

---

En la Ley se persiguen los establecimientos que, bajo la apariencia de actividades lícitas, toleran el consumo y la difusión de la droga.

Hay algunos puntos que es preciso aclarar. De una parte la idea de que una determinada política del Gobierno socialista de despenalización del consumo es la causante del problema. Esta idea interesadamente propagada es sencillamente falsa, porque *el consumo de la droga no ha estado nunca penalizado en España* y, por tanto, difícilmente se puede despenalizar lo que no ha estado previamente penalizado.

En lo que refiere a la Convención de Viena de 1988, el Gobierno actual aprobó gran parte de las previsiones de la Convención incluso antes de que ésta se aprobara y así se recogieron en el Código Penal. Falta completar parcialmente la persecución del blanqueo de dinero, aunque actualmente ya se sancione, porque la terminología de blanqueo, que es moderna y reciente, tenía antes otro vocablo distinto, que era el de receptación, y la receptación está en estos momentos recogida en el Código Penal, además, en conexión directa con el delito de tráfico de drogas. Como también está, por cierto, el comiso, no solamente el comiso de los efectos o instrumentos del delito, sino también de los beneficios obtenidos a consecuencia del delito.

Hace falta que se sepa esto, porque la opinión pública puede pensar que queda algo pendiente y algo muy importante.

Queda algo muy pequeño y que seguramente no va a ser decisivo, pero que se incluye en el Proyecto del Código Penal.

La Ley de Seguridad Ciudadana entiende que, no obstante, conviene sancionar como ilícito administrativo y, por consiguiente, con consecuencias disciplinarias, el consumo público de drogas. Así, en el artículo 25 se afirma que «constituyen infracciones graves a la seguridad ciudadana el consumo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas». Ello significa que, aunque no sea ilícito administrativo el consumo estrictamente privado, que entra dentro de la órbita de la libertad individual, aunque sea para suicidarse, sí debe sancionarse el consumo público por lo que tiene de atentado a la salubridad pública.

Asimismo, se sanciona como infracción grave la tenencia ilícita, aunque fuere para el propio consumo y por cantidad mínima, de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, aunque dicha tenencia no constituyese infracción penal. De esta manera se crea un mecanismo disuasorio, cual es el de la sanción por la mera tenencia.

Por otra parte, se sanciona como infracción grave el abandono en los lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, de los útiles o instrumentos utilizados para el consumo.

En la Ley de Seguridad Ciudadana se establecen distintas sanciones para estos infractores:

a) Multa de cincuenta mil una pesetas (50.001.-), a cinco millones de pesetas (5.000.000.-);

b) Retirada de las armas y de las licencias o permisos correspondientes a las mismas;

c) Suspensión del permiso de conducir vehículos de motor hasta tres meses;

d) La incautación, en todo caso, de las drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Tales sanciones a tenor del artículo 25, en consonancia con las medidas más avanzadas, y atendiendo también al fin resocializador de toda sanción, *podrán suspenderse* si el infractor se somete a un tratamiento de deshabituación en un centro o servicio debidamente acreditado, en la forma y por el tiempo que reglamentariamente se determinen.

Igualmente, son infracciones graves 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. Esta infracción podrá ser tipificada en circunstancias especiales como muy grave, y por consiguiente, la multa de cincuenta mil y una pesetas a cinco millones puede ascender, en algunos supuestos, a los cien millones de pesetas.

De especial valor sancionador, tanto para consumidores como para establecimientos o locales comerciales, es el representado por el artículo 39, a cuyo tenor, «la resolución firme en la vía administrativa de los expedientes sancionadores por faltas graves y muy graves podrá ser hecha pública en virtud del acuerdo de las autoridades competentes en los términos que reglamentariamente se determinen». En determinados supuestos, la publicidad de que una persona es consumidora pública o incitadora al consumo o que un establecimiento ha sido sancionado por tolerar el consumo, pueden revelarse como medida de un valor coercitivo y disuasorio inestimables.

---

## ***La Ley de Seguridad Ciudadana coloca la seguridad como instrumento fundamental al servicio de la libertad***

---

Con esto, y sin perjuicio de que toda política antidroga debe implicar una concepción global y no sólo referida al frente represivo, se completa un panorama normativo que puede devenir en un instrumento eficaz en la lucha contra la drogadicción que responde a una cada vez más sentida demanda social.

### **Conclusiones**

1) La Ley de Seguridad Ciudadana es una ley democrática hecha con la legitimidad que tiene el Parlamento en el sistema democrático español.

2) Es una ley que ha sido respaldada por varios grupos parlamentarios, tales como Grupo Catalán de CIU, Grupo Vasco PNV e individualidades del Grupo Mixto. Es, por consiguiente, una ley que no solamente tiene el respaldo de la mayoría absoluta, sino de un amplio espectro político parlamentario formado por partidos con vocación mayoritaria.

3) La Ley de Seguridad Ciudadana es una ley constitucional. Sobre toda ley debe gozar la presunción de constitucionalidad. Es intolerable que se use el adjetivo «constitucional» como arma arrojada. El único monopolio para la interpretación de la Constitución lo tiene el Tribunal Constitucional y mientras este Alto Organismo no declare otra cosa, toda ley y máxime de un parlamento democrático, inspirada en la jurisprudencia del propio Tribunal

Constitucional y fundada en el consenso y diálogo políticos, es y debe de gozar de una presunción rotunda de constitucionalidad.

4) La Ley de Seguridad Ciudadana significa cumplir con la aspiración de los ciudadanos, que exigen que el Estado Social y Democrático de Derecho preste también el servicio público de la seguridad. Es, por lo tanto, una ley progresista porque coloca a la seguridad al servicio de todos y no como privilegio de unos pocos, de los que puedan pagarla.

5) La Ley de Seguridad Ciudadana es una ley necesaria que regula múltiples aspectos que devienen en garantía de la protección de la libertad y de la seguridad.

6) La Ley de Seguridad Ciudadana es respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones Locales.

7) La Ley de Seguridad Ciudadana coloca la seguridad como un instrumento fundamental al servicio de la libertad y de los valores superiores a nuestra Constitución.