

**LOS CONCEPTOS DE «ORDEN PUBLICO»  
Y DE «SEGURIDAD CIUDADANA» EN LA RECIENTE  
LEY ORGANICA 2/1986, DE 13 DE MARZO,  
DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD,  
Y SU INCIDENCIA SOBRE LAS POLICIAS AUTONOMICAS  
Y MUNICIPAL**

por

**Luis de la Morena y de la Morena**

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
y Secretario de Primera Categoría de Administración Local

**SUMARIO:** I. EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SU ACTUAL CONFIGURACION ORGANICO-FUNCIONAL DESDE LA PERSPECTIVA INTEGRADORA DEL ORDEN PUBLICO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.—II. UN PRIMER INTENTO DE APROXIMACION Y DE ENCUADRAMIENTO DE LOS CONCEPTOS DE «SEGURIDAD PUBLICA» Y DE «ORDEN PUBLICO» EN LAS NORMAS ANTERIORES A LA LEY ORGANICA 2/1986 Y DICTADAS AL MARGEN DEL PROCESO AUTONOMICO, DEDUCIENDOLOS DE LOS FOCOS DE RIESGO QUE PREVIENEN, DE LOS AMBITOS EN LOS QUE SE GENERAN Y DE LOS CRITERIOS QUE COMBINAN.—III. APLICACION DE LOS CRITERIOS EXPUESTOS A LAS TRANSFERENCIAS Y TRASPASOS HASTA AQUI EFECTUADOS EN LAS MATERIAS DE POLICIA DE ESPECTACULOS PUBLICOS, PROTECCION CIVIL Y SEGURIDAD CIUDADANA.—IV. CONCLUSION FINAL: EL «ORDEN PUBLICO» FRENTE A LA «SEGURIDAD PUBLICA O CIUDADANA» COMO COMPETENCIAS MATERIALMENTE DISTINTAS, Y JURIDICAMENTE CALIFICABLES POR SEPARADO, A LOS EFECTOS DE SU POSIBLE TRANSFEREN-

CIA A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS U OBLIGATORIA  
RETENCION DE LAS MISMAS POR PARTE DEL ESTADO.

I. EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SU ACTUAL  
CONFIGURACION ORGANICO-FUNCIONAL  
DESDE LA PERSPECTIVA INTEGRADORA  
DEL ORDEN PUBLICO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La reciente promulgación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, nos depara una ocasión única para reflexionar de nuevo sobre los conceptos de «orden público» y de «seguridad ciudadana»; conceptos ambos verdaderamente capitales a la hora de determinar los ámbitos competenciales y de actuación específicamente atribuibles al Ministerio del Interior.

Va siendo ya cada vez más típica —y más tópica— y, pese a ello, también cada vez más exacta, la afirmación de que el actual Ministerio del Interior, tras haber ido dejando en el camino de su ya larga evolución histórica, jirones muy vivos de lo que un día fue la «Gobernación General del Reino», su «Administración Interior» y el «Fomento y la prosperidad, moral y material, de los españoles», ha venido a dar y a concluir en, apenas, muy poco más que *un Ministerio del Orden Público y para la Seguridad Ciudadana*.

Afirmación la expuesta, difícilmente contradecible si nos fijamos exclusivamente en sus órganos y servicios centrales, pero fácilmente rebatible si, desviamos la mirada, para concentrarla, únicamente, en sus órganos y servicios provinciales, orgánicamente articulados en torno a los Gobiernos Civiles. De sobra es conocida la *dimensión plurifuncional* de éstos, que les convierte en receptáculos y palancas de la total Administración Periférico-Provincial del Estado, determinando la *imposibilidad de su encaje funcional en sólo uno o algunos de los quince Ministerios que actualmente integran la Administración Civil del Estado*. Con todos ellos, excepción hecha del de Asuntos Exteriores (en cuanto Administración «no interior») tendrán aquéllos conexiones funcionales más o menos extensas o intensas.

Nada más lejos, por ello, ante semejante desbordamiento y dispersión funcional, que seguir manteniendo e, incluso, reforzando,

como necesario contrapeso, su tradicional unidad de encuadramiento orgánico en el Ministerio del Interior. Rota, por necesidad, la unidad funcional de los Gobiernos Civiles en sus múltiples relaciones con los distintos Departamentos, mantengamos, al menos, por coherencia y eficacia, su unidad orgánica respecto de un único Ministerio: el del Interior, cuya gravitación funcional sobre ellos ha sido y sigue siendo la más intensa y extensa.

El Ministerio del Interior, como en general cualquier Ministerio, consta de Unidades operativas o de línea y de Unidades auxiliares o de apoyo. Son Unidades operativas aquellas que actúan al exclusivo servicio de los ciudadanos; son Unidades auxiliares las que lo hacen al exclusivo servicio de las operativas. Si hacen ambas cosas, se transformarán, sólo por ello, en Unidades Mixtas. Esto sentado, habrá que atribuir el carácter de Unidades operativas a las siguientes grandes Unidades del Departamento, o, más exactamente, a los titulares orgánicos de las mismas: al Ministro, en cuanto titular del Ministerio en su unidad total; al Director de la Seguridad del Estado; al Director general de la Policía; al Director general de la Guardia Civil; al Director general de Tráfico, y al Director general de Protección Civil.

Habrà que atribuir el carácter de Unidades Auxiliares o de Apoyo a las anteriores citadas, a la Subsecretaría del Departamento, con toda la variada gama de los «Servicios generales» a ella adscritos (Personal, Inspección, Gestión Presupuestaria y Patrimonial, etc.), y a la Secretaría General Técnica, verdadero almacén de documentación con la que fabricar cuantos informes, estudios o propuestas aquellas le pidan o, por propia iniciativa, les sugiera. Como Unidad Mixta, en parte operativa y en parte de apoyo (esto último respecto de los Gobiernos Civiles), habrá que situar a la Dirección General de Política Interior.

Pues bien, fácil es advertir cómo de las diez grandes Unidades acabadas de enumerar, las siete de entre ellas inequívocamente operativas, lo son por razón de que cumplen funciones y de que prestan servicios que miran directamente al mantenimiento del orden público, entendido éste como prestación de seguridad a las personas y de indemnidad a sus bienes. Ello obligará a que, por accesoriedad, las otras dos grandes Unidades departamentales de apoyo (la Subsecretaría y la Secretaría General Técnica) también tengan que girar funcionalmente en torno a la misma órbita competencial descrita por las operativas. En cuanto a la Dirección General de

Política Interior, baste señalar aquí que su condición principal, aunque no excluyente, de Unidad operativa le viene dada, precisamente (o, al menos, le vino dada originariamente), por razón de las necesarias conexiones existentes entre el libre y pacífico ejercicio de determinados derechos y libertades fundamentales, con mayor proyección social, cuya gestión tiene encomendada (Asociaciones, reuniones, manifestaciones, elecciones, etc.), y el orden público.

Justamente el hecho, no por bien conocido, menos trascendente, de que en un Estado democrático de Derecho, como el nuestro ha pasado a serlo, tras la entrada en vigor de la Constitución, los derechos fundamentales queden configurados como verdaderos ámbitos de libertad especialmente amparados frente a los poderes públicos (arts. 1.º, 10 y 53 de la Constitución), aun a sabiendas y con anticipada aceptación de los riesgos que para el orden público y la tranquilidad ciudadana podrá conllevar el ejercicio de algunos de ellos (por ejemplo, los de huelga, manifestación, etc.), ha llevado a ciertos autores a propugnar su desvinculación orgánica y funcional del Ministerio del Interior y su correlativo traspaso al Ministerio de Justicia, al que se le supone más preocupado por el amparo de los derechos individuales y sociales que por la represión del desorden que de su ejercicio pudiera, eventualmente, derivarse. En opinión de esta doctrina, tal desvinculación, que ya se operó en materia de Asociaciones religiosas respecto del intenso control policial ejercido por la Dirección General de Política Interior sobre las confesiones religiosas y los cultos disidentes con anterioridad al nuevo régimen democrático, debería generalizarse a todas y cada una de las restantes libertades fundamentales, cualquiera que fuese su naturaleza, y precisamente en favor del Ministerio de Justicia.

Esto, dicho sea con todo respeto, nos parece sencillamente disparatado. *Una cosa es que un sistema deba cambiar y otra muy distinta el qué se lo deba suprimir.* La prioridad constitucional inicialmente atribuible al valor «libertad» sobre el valor «seguridad», no deber servir de excusa ni de pretexto para forzar un nuevo desmembramiento del Ministerio del Interior, esta vez en favor del Ministerio de Justicia. Y ello, porque el Médico no deberá estar donde esté la salud, sino donde se encuentre la enfermedad que la perturbe o la amenace. Es verdad que el Médico *actúa «para» la salud, pero existe «por» la enfermedad.* Para garantizar aquélla, antes tendrá que prevenir y reprimir ésta, allí hasta donde pueda

hacerlo. Esta misma dialéctica resulta perfectamente transplanteable a la relación «libertad-seguridad-orden», esquema en el que la libertad representará a la salud, y la seguridad al Médico encargado de velar por ella, combatiendo la enfermedad. Esquema del que nos interesa extraer ya la siguiente conclusión-afirmación: *la legislación sobre el orden público y la seguridad ciudadana, nunca podrá ser tanto una legislación «para» el orden público, cuanto una legislación «contra» el desorden público.* Legislación sobre el orden público, que sólo sería innecesaria, por ello, si los españoles, de verdad, y como soñaban los candorosos padres de la Constitución de Cádiz, «fuésemos justos y benéficos», a la hora de ejercer, los unos contra los otros, nuestros derechos y contraderechos.

Dicho todo lo cual, digamos también, cómo nuestro actual modelo policial, visto desde la perspectiva axiológica que nos proporciona la citada relación «libertad-seguridad-orden», ha cambiado básicamente por aplicación del imperativo categórico contenido en el artículo 104.1 de la Constitución (trasplantado y recogido ya por el art. 11.1 de la Ley Orgánica 2/1986), el cual, al enumerar la misión (indivisible) de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, antepone la de «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades» a la de «garantizar la seguridad ciudadana», aunque sin olvidar, por supuesto, que ambos objetivos son complementarios y no incompatibles entre sí.

Y es que sin orden y seguridad no puede haber libertad. *Sólo el orden puede hacer posible la igual libertad de todos.* En este sentido, y aunque cuando se escribió tuviera un cierto tufillo a hipocresía seudodemocrática, llega hoy a adquirir todo su valor el artículo 1.º de la todavía parcialmente vigente Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, cuando nos dice: «*el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales y sociales... constituye el fundamento del orden público*». Luego, a la inversa, y por igual razón, la imposibilidad de ejercer libre y pacíficamente los derechos individuales y sociales, se convertirá, también, en el único fundamento válido de cualquier actuación policial frente a quienes impidan o traten de impedir ilegalmente su ejercicio.

En consecuencia, si la libertad (de todos, y no sólo la de los más violentos) únicamente puede edificarse sobre un previo orden respetado por todos y que la haga posible, habrá que empezar por poner los cimientos de ese orden para, sobre ellos, edificar después el edificio de las libertades, sin temor al riesgo de que se nos de-

rumbe y nos aplaste. Y esos cimientos, culminando la metáfora que venimos utilizando, se identifican aquí, precisamente, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea la Administración Territorial de la que dependan, a condición de que cumplan con este único requisito: *que sus normas o principios básicos de actuación se inspiren y se ajusten a los valores que definen un Estado democrático y social de Derecho, para el que la libertad siempre será un «fin» y el orden un «resultado».*

Expuesto todo lo cual, creemos estar en condiciones de concluir:

a) Que el Ministerio del Interior debe seguir conservando la doble e inseparable función de garantizar a los ciudadanos el libre y pacífico ejercicio de sus derechos individuales y sociales y, precisamente, proporcionándoles el orden y la seguridad que tal ejercicio reclaman; y

b) Que la Dirección General de Política Interior, a través de la que cumple una parte importante de esa doble función, no debe ser desgajada, en consecuencia, del Ministerio del Interior para su parcial incorporación orgánico-funcional al Ministerio de Justicia.

## II. UN PRIMER INTENTO DE APROXIMACION Y DE ENCUADRAMIENTO DE LOS CONCEPTOS DE «SEGURIDAD PUBLICA» Y DE «ORDEN PUBLICO» EN LAS NORMAS ANTERIORES A LA LEY ORGANICA 2/1986 Y DICTADAS AL MARGEN DEL PROCESO AUTONOMICO, DEDUCIENDOLOS DE LOS FOCOS DE RIESGO QUE PREVIENEN, DE LOS AMBITOS EN LOS QUE SE GENERAN Y DE LOS CRITERIOS QUE COMBINAN

La Constitución, tanto en su artículo 104, como en el 149.1.29, nos habla de «seguridad ciudadana» o de «seguridad pública», eludiendo la expresión, más arraigada, por más tradicional, de «orden público». Otro tanto hace, por comprensible mimetismo, la Ley 2/1986, a lo largo de su Preámbulo [I.b), párrafo tercero; V, párrafo primero] y de su articulado (arts. 1.º, 4.º-2 y 11.1, entre otros).

Si mi repaso de urgencia es correcto, en sólo el punto IV.b), párrafo tercero, de su Preámbulo; en sus artículos 11.1.e), 38.2.c) y 43.1.h) y en su disposición final primera, 1, menciona la Ley ex-

presamente al «orden», cosa que hace, además, con estas llamativas peculiaridades: 1) No califica a dicho orden de «público», como si, intencionadamente, lo quisiera recordar, dándole una dimensión puramente «interna o privada», esto es, sin posibilidad de alcanzar una especial repercusión social o externa, bajo la forma de un grave desorden público o «callejero»; la calle siempre es pública y públicos habrán de ser también, en consecuencia, los desórdenes que en ella se produzcan o hasta ella trasciendan; 2) Distingue, aunque sin un especial énfasis, entre lo que es el *mantenimiento* del orden, que sólo requerirá *funciones de vigilancia*, y lo que es el *restablecimiento* de ese mismo orden, una vez perturbado, que requerirá pasar, desde la mera vigilancia, a la *acción directa o represiva* cerca de los perturbadores y precisamente mediante el *empleo de los medios coactivos necesarios* para ello, y 3) Mientras las funciones de mera vigilancia para el mantenimiento del orden pueden encomendarse, como propias, o por vía de colaboración a las Policías Autónomas o Municipales, las encaminadas directamente al restablecimiento material de ese orden, una vez perturbado, parecen reconocerse como propias, exclusivas o preferentes de la Policía estatal. Sin perjuicio —habrá de entenderse— de lo que las disposiciones finales de la Ley establecen en favor de las Policías Autónomas Vasca, Catalana y Navarra, y a las que, al final del presente trabajo, haremos las oportunas referencias.

Nada pueden sorprender, por otra parte, tales distingos o puntualizaciones, cuando la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, nos dice en su artículo 4.º-1 (y este precepto es sólo un botón de muestra) que «*del buen orden* (interno y preventivo) de las reuniones y manifestaciones, serán *responsables sus organizadores, quienes deberán adoptar las medidas (necesarias) para el adecuado desarrollo de las mismas*». He aquí, pues, a los propios Servicios de Orden de una reunión o manifestación, ejerciendo auténticas funciones de *vigilancia preventiva* para el mantenimiento interno del buen orden que debe presidirlas. Por aplicación del principio, «de menor a mayor», sería absurdo no reconocer y ampliar esas mismas funciones, con carácter general y para cualquier modalidad de concentración humana, a las Policías Autonómicas y Municipales.

Pero, entrando ya directamente en materia: ¿Qué es el orden público? ¿Qué es la seguridad ciudadana? ¿Qué concepto se extrae de ambas nociones a la luz que sobre ellas pueda haber arrojado

la reciente Ley Orgánica 2/1986? *Nunca la solución de un problema deberá preceder a su correcto planteamiento.* Por ello, antes de dar la respuesta que nos exigimos, veamos la que han dado las Normas anteriores a la Ley Orgánica 2/1986, especialmente cuando tales Normas han sido dictadas por completo al margen del proceso autonómico y de su obligado reparto de competencias.

A los (muchos) redactadores de las (aún muchas más) Normas que sobre el orden público y la seguridad ciudadana se hayan dictado hasta la fecha, o se puedan dictar en lo sucesivo, no se les puede exigir que se pongan de acuerdo para dar un idéntico e inalterable significado a aquellos conceptos. Ni siquiera para que adopten la precaución elemental de hacerlo al nivel mismo del texto normativo que personalmente estén redactando, recurriendo a la socorrida y consabida fórmula de: «*a los solos efectos de esta Ley (o de este Reglamento), se entenderá por orden público y por seguridad ciudadana...*» (y aquí lo que se entienda).

En demostración de tal afirmación, me voy a permitir aportar a continuación dos amplios botones de muestra, anteriores a la Ley Orgánica 2/1986, que nos probarán *el uso convencional o tópico (y, en ocasiones, también utópico)* que de aquellos conceptos se ha venido haciendo, especialmente en las Disposiciones Gubernativas de rango reglamentario o inferior.

El primero de esos dos botones de muestra nos lo proporcionan los artículos 17 y 18 del Real Decreto 629/1978, de 10 de marzo, por el que se regula la función de los Vigilantes Jurados de Seguridad y, según los cuales, éstos «*dentro de la empresa donde presten sus servicios se dedicarán única y exclusivamente a la función de seguridad para la que han sido designados*», por lo que «*su intervención en (los) problemas laborales o sociales que pudieran surgir en el seno de (aquella)... se limitará estrictamente a la protección de (las) personas y (de los) bienes que (les esté encomendada), sin que, por ningún concepto, puedan intervenir en los aspectos de orden público que (dichos problemas laborales o sociales) puedan presentar*».

He aquí un claro ejemplo en el que *se nos manifiestan netamente separados los conceptos de seguridad (de personas y de bienes) y de orden, con subdistinción, en este caso, de dos tipos de orden: el «interno», que no trasciende del servicio de la Empresa, y el «externo», que sí trasciende de ella, generando perturbaciones más allá de su propio ámbito interno o, en expresión más*

*significativa, en la «calle», con la consiguiente publicación de los correlativos desórdenes.*

El segundo de los ejemplos que nos proponemos aportar, nos lo brinda el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, de 27 de agosto de 1982, en cuyo Preámbulo se nos dice que el mismo *«se mantiene estrictamente en el ámbito de la seguridad ciudadana»*. Si tenemos en cuenta (y debemos tenerlo) que: 1) *El Reglamento no protege únicamente el bien o valor «seguridad ciudadana»* (de personas y de bienes), sino también, y además, *otros valores concurrentes*, como lo son la *higiene, la salubridad, la comodidad, la moralidad, la cultura y el buen orden y normal desarrollo de los espectáculos*, y 2) *La pluralidad de los focos de riesgo* que ciernen su amenaza sobre cuantas personas y bienes se relacionan o se ven afectadas por la organización y la celebración de un espectáculo público; las conclusiones a las que, necesariamente, llegaremos son éstas:

a) Tales *focos de riesgo* para la seguridad de las personas y de los bienes (no así tanto para la de los demás valores acabados de mencionar) pueden provenir de cualquiera de estas causas:

- Falta de solidez de las edificaciones.
- Estructura inadecuada o mala ubicación de las mismas.
- Mal funcionamiento de sus instalaciones, potencialmente peligrosas.
- Comportamiento violento o agresivo del público, por ofensa a sus sentimientos o intereses.

De estas cuatro causas, las tres primeras tendrían carácter objetivo y la cuarta carácter subjetivo.

b) Efectuada tal disección analítica de los posibles focos objetivos y subjetivos de riesgo, he aquí *cómo reacciona ante ellos esa «policía de seguridad ciudadana»*, a cuyo ámbito estricto de actuación, el Reglamento de Espectáculos, dice circunscribirse:

- *Frente o contra los riesgos de naturaleza objetiva directamente provenientes de las cosas* (de los edificios y de sus instalaciones): ordenando el montaje, en paralelo, de otros dispositivos o mecanismos (a la postre de otras cosas también), de acción y efectos contrario; esto es, directamente generadores de seguridad, por eliminación o reducción de

tales riesgos. Entrarían aquí todas las medidas que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, denomina precisamente «medidas correctoras» y que el Reglamento General de Policía de Espectáculos, más lacónicamente, llama «medidas (o requisitos) de seguridad»; las unas y las otras a concretar licencia por licencia, construcción por construcción e instalación por instalación.

- *Frente o contra los riesgos subjetivos, directamente provenientes del comportamiento violento, perturbador o agresivo de los concurrentes:* imponiendo otros comportamientos o exigiendo otras conductas, de efectos contrarios o neutralizadores, a ordenar por las autoridades gubernativas y a cumplir por los organizadores de un espectáculo o por el público en general; comportamientos (de mando y de obediencia) que podrán ir, desde la acción de mera vigilancia interna sobre el desarrollo de un espectáculo, hasta su disolución coactiva, una vez iniciado, pasando por su prohibición o suspensión preventivas, antes de iniciarse.

Pues bien, *los conceptos de orden público y de seguridad ciudadana que se extraen de la novísima Ley Orgánica 2/1986*, deduciéndolos, doblemente, de los focos de riesgo o peligro que en ella se contemplan y de las correlativas medidas correctoras o de seguridad que, frente a ellos, arbitra, *encajan, casi a la perfección, en la modalidad de los riesgos subjetivos, derivados del comportamiento humano violento o agresivo* y que generan, por reacción, un correlativo comportamiento en las autoridades gubernativas responsables de la seguridad ciudadana y consistente en la adopción de órdenes o mandatos de hacer o de no hacer, dirigidos, según los casos, a las Fuerzas del Orden para que vigilen y detengan a los Organizadores para que suspendan o no celebren una reunión o espectáculo, y al público en general para que se disuelva pacíficamente.

De aquí que *cuantos intentos se hagan por definir la seguridad pública o ciudadana desde criterios exclusivamente finalísticos (qué fines son los que persigue) estarán condenados, de antemano, al fracaso.* Y ello, porque esos fines serían siempre y en todas partes los mismos: *la seguridad de las personas (de una, de muchas o de todas) y la indemnidad de sus bienes.* En este sentido, tan

normas de seguridad ciudadana lo serían la Ordenanza sobre Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Reglamento Electrónico de Baja Tensión, el Código de la Circulación o la Ley y el Reglamento de Caza (entre otras muchas normas más que podríamos traer a colación aquí), como las mismísimas Leyes de Orden Público, de Represión del Terrorismo, de declaración de los estados de Alarma, Excepción y Sitio y de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que es, concretamente, la Ley que ahora nos ocupa. Se ha dicho, con razón, que *en Derecho cualquier concepto o es un régimen o no es nada*. Lo cual es especialmente cierto para aquellos conceptos que, *por ser aplicados a muy distintas realidades, para todas quieren servir y para ninguna valen*.

Así, pues, para *concluir en un concepto de orden o de seguridad ciudadana que nos valga a todos los efectos* aplicativos de la Ley Orgánica 2/1986, tendremos que combinar, necesariamente, el *criterio teleológico o finalístico* (fines a alcanzar y bienes o valores a proteger), con los *criterios causal o fáctico* (focos de riesgo a eliminar o reducir), *medial o instrumental* (medios de vigilancia, prevención o represión a emplear) y *formal o competencial* (atribución al Ministerio del Interior de las correspondientes funciones y servicios que todo ello conlleve). Y el resultado, especialmente válido, que así obtendríamos, sería el siguiente:

1) La Ley Orgánica 2/1986 y, con ella, todas las demás normas sobre orden público y seguridad ciudadana, en sentido estricto, se encaminan, invariablemente, a la protección de las personas en su *ser* (vida e integridad física), en su *hacer* (libertad y derechos fundamentales en los que esa libertad se concreta) y en su *tener* (bienes patrimoniales poseídos).

2) Y lo hacen así precisamente frente a los riesgos (o daños) que para tales bienes o valores *se puedan derivar (o producir) por el comportamiento delictivo (crímenes), o simplemente perturbador (desórdenes, molestias, generación de alarma social) de otras personas*, ya actúen a título individual, ya lo hagan organizadas o en grupo.

3) La evitación o prevención de cuyos focos de riesgo subjetivo y, en caso de alteración del orden, el inmediato restablecimiento del mismo, requerirán, necesariamente, *el empleo de medios y de procedimientos coactivos o de acción directa, personalizados, precisamente, en las denominadas, por antonomasia, Fuerzas y*

*Cuerpos de Seguridad*, y en su disciplinada actuación jerárquica a la primera orden verbal que reciban.

4) Todo lo cual determinará que tales funciones, Servicios, Fuerzas y Cuerpos *entronquen, de modo directo y total, y no sólo por conexiones accidentales de orden técnico, con la específica función policial de seguridad atribuida, con exclusividad, al Ministerio del Interior y sus equivalentes autonómicos.*

En confirmación de cuanto queda dicho, bástenos con aportar aquí el siguiente ejemplo, que creemos suficientemente ilustrativo o «ejemplar»: el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 2/1986, *cuando contempla para, prevenirlos o cortarlos, los focos de riesgo procedentes, precisamente del comportamiento criminal o simplemente desordenado de individuos o de grupos, utiliza los verbos «velar», «vigilar», «proteger», «mantener», «prevenir», «restablecer» e «investigar»; cuando, por el contrario (aun sin decirlo), limita su contemplación a únicamente los riesgos derivantes o a sólo los daños producidos por simples fenómenos naturales, sin causación ni intervención humana (catástrofes y calamidades), recurre al verbo y a la expresión «colaborar con los Servicios de Protección Civil», con cuyo cambio de redacción se está reconociendo, implícitamente, la desvinculación funcional y orgánica existente entre estos Servicios de Protección Civil y los Servicios de Seguridad propiamente dichos, a cargo de las Fuerzas y Cuerpos del mismo nombre.*

### III. APLICACION DE LOS CRITERIOS EXPUESTOS A LAS TRANSFERENCIAS Y TRASPASOS HASTA AQUI EFECTUADOS EN LAS MATERIAS DE POLICIA DE ESPECTACULOS PUBLICOS, PROTECCION CIVIL Y SEGURIDAD CIUDADANA

Las puntualizaciones y distinguos que hemos dejado establecidos en el epígrafe precedente, tienen una excepcional trascendencia práctica que nos urge ya resaltar, antes de ponerle su punto final a estas reflexiones; y es ésta: las competencias cuya *transferencia* a las Comunidades Autónomas la Constitución prevé y autoriza; la posterior *asunción* de tales competencias por parte de cada Comunidad Autónoma, a través de sus respectivos Estatutos de Auto-

nomía; y —cerrando la tercera fase del ciclo o proceso— el subsiguiente *traspaso* a las mismas de los Servicios estatales que venían gestionándolas, con inclusión de los medios personales, materiales y presupuestarios a ellos adscritos, constituye, ciertamente, una operación delicada y compleja en la que habrán de seguirse caminos y procedimientos separados, según que la «transferencia-asunción-traspaso» de las correspondientes «competencias-servicios» se refieran a una o a otra de las materias siguientes:

- Policía de espectáculos públicos y actividades recreativas.
- Actividades (varias) relacionadas con la protección civil y la defensa ciudadana, y
- Policía de seguridad y orden público, propiamente dicha.

En materia de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas se han dictado hasta la fecha los siguientes Reales Decretos de Traspasos: el 1677/1984, de 18 de julio, para Andalucía; el 1040/1985, de 25 de mayo, para la Comunidad Autónoma Valenciana; el 1115/1985, de 5 de junio, para Canarias; el 1777/1985, de 1 de agosto, para Cataluña; el 2285/1985, de 18 de diciembre, para el País Vasco, y, finalmente (por ahora), el 228/1986, de 24 de enero, para la Comunidad Foral de Navarra. Pues bien, todos estos Reales Decretos, con la única excepción del correspondiente al País Vasco, declaran, con una u otra fórmula, que los servicios y funciones que puedan afectar a la seguridad o al orden público, continuarán retenidos por el Estado o, lo que para el caso es lo mismo, que no se entenderán transferidos, al menos, con exclusividad, a la correspondiente Comunidad Autónoma.

Ampliando cuanto ya hemos dejado apuntado anteriormente sobre los focos objetivos y subjetivos de riesgo, el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos, nos permite descubrir a lo largo de su articulado *tres posibles modalidades de actuación policial, preventiva o represiva*, a saber:

a) Una *estructural*, que hace referencia exclusiva a los riesgos provenientes de *edificaciones o instalaciones* defectuosas, envejecidas o en mal estado de uso, conservación y funcionamiento.

b) Otra *funcional*, que hace referencia a las *reglas de juego* por las que cada modalidad de espectáculo o actividad recreativa deba regirse, y

c) Una tercera o *personal*, alusiva al *comportamiento exigible*

a los participantes o concurrentes a un espectáculo, en evitación de desórdenes o alteraciones del orden público.

Hagamos una obligada aunque somera referencia a cada uno de estos tres grupos de actuación policial.

Por lo que al primero de ellos respecta, habrá que entender transferidas a las Comunidades Autónomas citadas y, además, con el carácter de exclusivas, todas las competencias materialmente encajables en él, *con la sola excepción de las relativas a la elaboración de las normas básicas en que se determinen las garantías o requisitos mínimos de seguridad exigibles a las construcciones e instalaciones (Normas Básicas de la Edificación y de sus correspondientes Instalaciones)*, así como las que tengan por finalidad primordial la de prevenir —como garantía última o de cierre de todo el sistema— los riesgos ciertos, próximos y graves para la seguridad de las personas procedentes del estado de un local que amenace ruina y ante cuyo peligro las respectivas autoridades municipales o autonómicas *se inhiban o no actúen*.

Con relación al segundo de los grupos citados, se impone, asimismo, la retención de competencias en favor del Estado, pero no tanto por razones de seguridad estricta, que también podrán darse (por ejemplo en la celebración de una corrida de toros) cuanto por la *exigencia de unificar en todo el territorio nacional las reglas de juego propias de cada modalidad de espectáculo o actividad recreativa*; exigencia de uniformidad que no podrá conseguirse sin la centralización de aquellas competencias; todo lo cual habrá de entenderse sin perjuicio de que cada Comunidad Autónoma pueda «crear», si lo cree conveniente, sus propios espectáculos o modalidades deportivas de carácter regional y dictar para ellas las reglas de juego que mejor se adapten a sus peculiaridades (pensemos, por ejemplo, en la pelota vasca).

Es, precisamente, con relación a la tercera de las modalidades de actuación policial (y de riesgo) citadas, donde el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos viene a converger y a coincidir materialmente con la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de la que se nos manifiesta como un simple enclave o accesorio orgánico y funcional. Y buena prueba de ello es que mientras, para eliminar o reducir los focos de riesgo objetivo, hay que recurrir a personal experto y buen conocedor de las correspondientes técnicas antirriesgo (Arquitectos, Ingenieros, Médicos, Instaladores, etc.) o de las reglas de juego aplicables a cada mo-

dalidad de espectáculo (árbitros, cronometradores, etc.); para eliminar o reducir esos mismos riesgos, cuando lo son de naturaleza subjetiva y protagonizados por los concurrentes a un espectáculo o reunión pública se requerirá la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con exclusión de los demás Servicios y Cuerpos de otro carácter.

Sucedará, sin embargo, en ocasiones, que ambos tipos de riesgo (los objetivos y los subjetivos) se combinarán entre sí, hasta casi hacerse inseparables, en cuyo caso la pregunta a hacerse sería ésta: ¿en favor de cuál de las modalidades de policía acabadas de citar acrecerán las funciones de vigilancia, de inspección, de sanción y, en su caso, de restablecimiento del orden amenazado o perturbado cuando las medidas correctoras o de seguridad a aplicar deban recaer al mismo tiempo sobre las cosas y sobre las personas?

La técnica seguida hasta aquí en materia de policía de espectáculos públicos, tanto por el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos como por el Reglamento de Espectáculos Taurinos, ha sido la de que las funciones policiales de naturaleza y contenido técnico acrezcan en favor de la policía de seguridad recayente sobre el comportamiento de las personas, razón por la que en sus respectivos articulados se siguen regulando por igual las medidas de seguridad aplicables a los riesgos provenientes, ya de la mala construcción o instalación de las cosas, ya de las infracciones de las reglas de juego, ya del mal comportamiento de las personas.

Esta situación, que podría ser ciertamente gravísima, al carecer los Servicios Centrales del Ministerio del Interior de personal técnico de plantilla, no lo es tanto, sin embargo, si se piensa que:

1) *A nivel de elaboración de normas*, el Ministerio del Interior actúa de manera conjunta y coordinada con los demás Departamentos técnicamente competentes (Obras Públicas y Urbanismo, Industria y Energía, Cultura, etc.) y, cuando esto no es posible, se hace una aceptación o un reenvío incondicionado a las reglamentaciones técnicas elaboradas por los mismos; y

2) *A nivel de ejecución y de aplicación de aquellas normas*, por cuanto estas funciones se encomendarán a los Municipios y a los Gobiernos Civiles y, en el caso de Servicios ya traspasados, a las respectivas Comunidades Autónomas, Organismos todos ellos que sí disponen (o podrían disponer, de acuerdo con las previsiones

de la Ley Orgánica 2/1986) de las tres clases de personal necesario para ejercerlas cumplidamente: funcionarios *burocráticos*, para las actuaciones de oficina; funcionarios *técnicos*, para las actuaciones técnicas a practicar *in situ*, y funcionarios *de seguridad*, pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de igual denominación, para las actuaciones policiales de vigilancia, mantenimiento y, en su caso, restablecimiento del orden perturbado, a practicar en los ámbitos públicos hasta los que el desorden trascienda.

Un ejemplo muy ilustrativo de hasta qué punto se imbrican mutuamente, de una parte, las actuaciones policiales relativas a la dirección, buen orden y normal desarrollo de los espectáculos, por efecto del correcto cumplimiento de las medidas de seguridad aplicables a los diversos elementos objetivos necesarios para su celebración, así como de las reglas de juego por las que específicamente se rijan, y, de otra, las simultáneas actuaciones policiales de seguridad estricta o propiamente dicha, directamente encaminadas al mantenimiento y, en su caso, al restablecimiento del orden público en el recinto donde aquel espectáculo se esté celebrando, nos lo proporcionan los artículos 65 y 66 del Reglamento de Espectáculos Taurinos, de los que no resulta difícil extraer un claro distinguo entre las funciones policiales atribuidas al Presidente de una corrida de toros (que tendrían su encaje en los grupos primero y segundo enumerados más arriba) y las asignadas al Delegado de la Autoridad gubernativa (cuyo encaje inequívoco estaría en el tercero de dichos grupos).

Nada mejor a tal propósito que reproducir aquí lo más sustancial del Informe que, a consulta de la Delegación del Gobierno en Navarra, se emitió, con fecha 6 de mayo de 1986, por la Junta Central Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, y en el que se contiene la importante doctrina legal siguiente:

«Se nos plantea ahora el problema de precisar si, una vez *admitido que la Presidencia* (de una corrida) *deba designarla la Comunidad Autónoma*, habrá que entender, también, correlativamente, transferidas y, en consecuencia, sustraídas al Estado, todas y cada una de las competencias que el citado Reglamento de Espectáculos Taurinos atribuye a dicha Presidencia y, muy especialmente, la de tener “a sus inmediatas órdenes”, para “ser auxiliado en el desempeño de su función” a “un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, donde lo hubiera y, en otro caso, a una clase o número de la Guardia Civil” (art. 65.2).»

La respuesta a semejante duda o interrogante tendrá que darse partiendo de esta doble y necesaria distinción:

«Funciones, y correlativas competencias o atribuciones de la Presidencia, que sólo *guardan conexión directa y exclusiva con la normal organización, celebración y desarrollo del espectáculo taurino*, como lo son, dicho sea a título de ejemplo, el ordenar el inicio de la corrida; el cambio de suertes y la concesión o denegación de sorteos (arts. 67 y 69); el reconocimiento de las puyas y la supresión de parte de las mismas (arts. 67 y 86); y, en general, “resolver de plano, y con sujeción estricta al Reglamento, cuantas incidencias se produzcan con la Empresa, Veterinarios, Ganaderos o sus representantes, Lidiadores y Apoderados de éstos, considerándose definitivas sus resoluciones...” (art. 66.1).» Y

«Funciones, y correlativas competencias, *que miran exclusivamente al mantenimiento del orden público, dentro o fuera de la plaza, a la seguridad de las personas allí concentradas y a la indemnidad de los bienes allí existentes*; y sólo para tales fines concedidas.

Aquí se rompe aquella conexión directa y exclusiva con la organización, celebración y desarrollo del espectáculo taurino y *lo que se manifiesta, de manera autónoma, es una reunión y concentración masiva de personas susceptibles, con su comportamiento, de provocar alteraciones, más o menos graves, del orden público*, con riesgo, incluso, para la seguridad de las personas y de los bienes.»

«Es evidente que las atribuciones o competencias encajables en este segundo grupo de funciones y servicios, al quedar desvinculadas del espectáculo taurino, considerado en sí mismo, habrán de regirse y les serán de aplicación las normas correspondientes al bloque competencial “orden público” y “seguridad pública” y no las pertenecientes al bloque competencial conexo “dirección y desarrollo de un espectáculo taurino”, cuyas atribuciones y competencias —a ejercer por quien ostente la Presidencia— tendrían un perfecto equivalente funcional en las propias de un Arbitro responsabilizado de la dirección y desarrollo de un partido de fútbol, según sus específicas reglas de juego.»

«Así lo reconoce expresamente, avalando esta interpretación, el propio Reglamento de Espectáculos Taurinos, en cuyos artículos 65.2 y 66.1 se distingue claramente entre “el Presidente” y “el Funcionario del Cuerpo General (hoy Nacional) de Policía”, situado a sus inmediatas órdenes *para auxiliarle en su función (como Presidente)*, pero que, al margen de ella, será el que actuará *como Delegado de la Autoridad* (y el que) representará (y encarnará) a ésta... haciendo cumplir las órdenes que le fueren dadas (se supone que, indistintamente, y en el marco de sus respectivas atribuciones), tanto por la Presidencia, encargada de la dirección), buen orden y normal desarrollo del espectáculo taurino, como por la Autoridad gubernamental.»

tiva, encargada de velar por el mantenimiento del orden público, según la distinción de funciones anteriormente establecidas.»

Sentada semejante distinción y extraído de ella las consecuencias pertinentes, se concluye que las competencias directamente relacionables con el mantenimiento del orden público y, con mayor motivo, con su restablecimiento, en caso de perturbación (por ejemplo, detención de personas y puesta de las mismas a disposición de la autoridad gubernativa, que no de la Presidencia (art. 65.2), no habrán de entenderse atraídas, sin más, en favor de la Presidencia y, a través de su designación, en favor también de la Comunidad Autónoma que la designe, con la consiguiente pérdida o sustracción de las mismas para la autoridad gubernativa estatal, sino que, de conformidad con la distinción antedicha, habrá que plantearse el problema desde las transferencias ya efectuadas, o pendientes de efectuarse en la específica materia del orden público y de la seguridad ciudadana.

Tal planteamiento reenvía el problema y su solución a lo que, en desarrollo del artículo 149.1.29 de la Constitución, hayan podido disponer, por integración mutua de sus respectivos textos, tanto la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, como la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Según el artículo 51 del primero de los textos legales citados:

«Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, *bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.*»

«Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica (de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).»

«A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación.»

A su vez, la disposición final tercera de la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dispone:

«La Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del

*Régimen Foral de Navarra y normas que la desarrollan, respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio.»*

«No obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, *serán de aplicación directa* al Régimen de la Policía Foral, los artículos 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 43 y 46 de esta Ley, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto; asimismo, y de conformidad con el artículo 51.2 de la citada Ley Orgánica, *podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley, si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra.»*

Una interpretación combinada de ambos textos legales permite concluir:

a) La Policía Foral de Navarra *se regirá por su normativa propia. Por excepción, le serán de aplicación directa* los siguientes artículos de la Ley Orgánica 2/1986: los artículos 5.º, 6.º, 7.º y 8.º (principios básicos de actuación), el 43 (pertenencia de sus Jefes, Oficiales y Mandos a las Fuerzas Armadas o a los Cuerpos de Seguridad del Estado) y el 46 (posibilidad de recabar, por insuficiencia de medios propios, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado). *Todos sus restantes preceptos «tendrán carácter supletorio».* Y, entre ellos, su importante artículo 38, que enumera las funciones «propias» de las policías autónomas; las que habrán de desarrollar «en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado», y las que deberán prestar de manera «simultánea e indiferenciada» con ellas.

b) Nada se opondrá, en consecuencia, a que la Policía Foral Navarra *pueda ejercer ya, si dispone de medios policiales suficientes para ello*, entre otras funciones, la siguiente, que estimamos de especial trascendencia a los efectos del presente estudio: «*vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden (público) en (las) grandes concentraciones humanas*» [art. 38.2.c) de la LO 2/1986].

c) Asumida la competencia por la Ley Foral 13/1982 y refrendada plenamente tal asunción por la Ley Orgánica 2/1986, para el caso de que la Comunidad Foral Navarra disponga de los medios policiales precisos para poderla ejercer debidamente, habrá que entender *inaplicable ya, por innecesario y dilatorio, el trámite intermedio de un nuevo Real Decreto que venga a «traspasar» unos*

*servicios policiales de cobertura, con sus correspondientes medios personales, materiales y presupuestarios, previamente transferidos y asumidos ya.*

Todo ello, sin perjuicio de que, en caso de insuficiencia de tales medios, la Comunidad Foral Navarra pueda recabar del Estado el auxilio y la colaboración prevista en el artículo 46 de la Ley Orgánica 2/1986, y precisamente para las funciones directamente relacionadas con el mantenimiento del orden público en las grandes concentraciones humanas, como lo es el supuesto que nos ocupa [reenvío del art. 46 al apartado 2.c) del art. 38].

d) Una vez que, por aplicación conjunta de las transferencias ya consumadas, en materia de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas por el Real Decreto 228/1986, y en materia de policía de orden público y seguridad ciudadana por las Leyes 13/1982 y 2/1986, la Comunidad Foral de Navarra ha venido a concentrar en ella la plena titularidad de ambas competencias y funciones, nada se opondrá ya a que, a la hora de organizar, de la forma que estime más eficaz, los correspondientes servicios de cobertura, pueda «unificar» en la persona del Presidente de una corrida de toros, especialmente si le exige, además, que pertenezca a las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las dos funciones a que nos referíamos más arriba, o mantenerlas separadas como, en cierto modo, hemos visto que hace el vigente Reglamento de Espectáculos Taurinos.

Hasta aquí la doctrina sentada, en lo fundamental, por la Junta Central Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas al evacuar la consulta citada; doctrina que viene apareciendo puntualmente recogida en el «Boletín de Documentación» que trimestralmente edita la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. Y doctrina que queremos apostillar con unas cuantas observaciones finales tendentes, sobre todo, a precisar los ámbitos territorial y material a los que podrá —y deberá— extenderse la misma.

1) Un régimen, virtualmente idéntico al que en el Informe se diseña para la Comunidad Foral de Navarra, será aplicable a la Generalidad de Cataluña. Una no pequeña diferencia deberá señalarse, sin embargo, mientras el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/1986, en el que se enumeran las funciones de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, clasificándolas en funciones «con

el carácter de propias»; en funciones «en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado», y en funciones «de prestación simultánea o indiferenciada» de servicios con las mismas, únicamente será aplicable a la Comunidad Foral Navarra «si así se establece en la normativa propia» de la misma, dicho precepto tendrá, en cambio, el carácter de norma de aplicación directa para Cataluña.

En consecuencia, el grado de máxima autonominación posible de la función de seguridad pública o ciudadana, alcanzable por los Cuerpos de Policía de la Generalidad (por las tres vías citadas: de exclusividad, de colaboración y de simultaneidad con los Cuerpos de Seguridad del Estado) nunca podrá igualar al ya alcanzado por la Policía de la Comunidad Foral Navarra. Y ello, por cuanto el propio Estatuto de Autonomía para Cataluña, en su artículo 13, fue en esto, como en otras cosas, singularmente receptivo y pragmático a la hora de repartir con el Estado, sin exclusivismos inconvenientes, unas competencias y unos servicios casi rayanos con la soberanía.

2) De un régimen singularmente privilegiado, en términos de comparación estricta, goza la Comunidad Autónoma del País Vasco. Régimen que se inició ya con el Real Decreto 2585/1985, de traspaso de servicios en materia de espectáculos públicos, y que ha venido a culminar —y a completar— la Ley Orgánica 2/1986, que venimos comentando. Ya el referido Decreto 2585/1985 —a diferencia de los cinco restantes Reales Decretos dictados hasta la fecha, y más arriba citados— suprimió toda referencia en favor del Estado respecto de la titularidad de aquellas competencias que afectasen, o que simplemente pudiesen afectar, a la seguridad pública, limitándose a disponer que «su ejercicio... se ajustará a los preceptos delimitadores de la competencia (entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco) en materia de seguridad pública». Con ello, dicho Real Decreto, no sólo no aceptaba una supuesta subordinación, incondicional y «a priori», de la «policía sobre los espectáculos públicos» en el marco envolvente y superior de otra «policía sobre la seguridad pública o ciudadana», sino que separaba, expresamente, la una de la otra haciéndolas seguir caminos diferentes, tanto a la hora de transferirlas como a la hora de ejercerlas.

Se establecían así un reenvío y un aplazamiento implícitos en materia de seguridad pública o ciudadana a lo que dispusiera la

Ley Orgánica (entonces por dictar) de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, distingo y aplazamiento que han venido a concordar, en toda la línea, con las reflexiones que hasta aquí llevamos hechas, y en base a las cuales la solución de «Comunidad Autónoma más favorecida» a la que se ha llegado, en beneficio del País Vasco, y cuya formulación aparece plasmada en la disposición final primera de la referida Ley Orgánica 2/1986, podrá ser enunciada así: la protección de las personas y de los bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio (de la Comunidad Autónoma del País Vasco) seguirá regulándose por lo que disponga su Estatuto de Autonomía; en caso de conflicto entre las Policías Autónoma Vasca y estatal, la coordinación entre ambas se realizará por la Junta de Seguridad prevista en el artículo 17.4 del Estatuto de Autonomía Vasco y que, como sabemos, es de composición paritaria. A nivel de principios, éstos lo serían dos: el de «paridad y separación», en materia de competencias y Cuerpos, y el de «concertación y pactos», en materia de conflictos policiales.

3) Respecto de las demás Comunidades Autónomas, habrá que distinguir entre aquellas que, según sus respectivos Estatutos, puedan crear (y, efectivamente creen o, en su defecto, se les adscriban) Cuerpos de Policías propios y aquellas otras que no estén estatutariamente facultadas para hacerlo. Las del primer grupo, si bien no podrán ejercer con exclusividad o como propias las funciones relativas a la seguridad ciudadana, a través de sus propios Cuerpos o de los efectivos policiales del Estado adscritos a las mismas, sí podrán hacerlo en colaboración (subordinada) con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado [arts. 1.º, 37, 38.2.c) y 47 y disposición final cuarta de la Ley Orgánica 2/1986].

Las Comunidades Autónomas del segundo grupo nunca podrán asumir y ejercer, ni siquiera en el supuesto de que el Estado les adscriba, «mediante la firma de Acuerdos de cooperación específica» parte de sus propios efectivos policiales, funciones relativas a la seguridad ciudadana, y sí, únicamente, las de «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones»; limitadas funciones éstas que se determinan en el artículo 148.1.22 de la Constitución (art. 37.1.3 de la Ley Orgánica 2/1986) y que constituyen una versión, casi desnaturalizada, por reducción al mínimo, de la seguridad pública o ciudadana propiamente dicha.

IV. CONCLUSION FINAL: EL «ORDEN PUBLICO»  
FRENTE A LA «SEGURIDAD PUBLICA O CIUDADANA»  
COMO COMPETENCIAS MATERIALMENTE DISTINTAS,  
Y JURIDICAMENTE CALIFICABLES POR SEPARADO,  
A LOS EFECTOS DE SU POSIBLE TRANSFERENCIA  
A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS U OBLIGATORIA  
RETENCION DE LAS MISMAS POR PARTE DEL ESTADO

La afirmación con la que cerrábamos el anterior epígrafe y en la que calificábamos a la función de «vigilancia y protección de edificios e instalaciones» (obsérvese que no se habla aquí ni de personas ni de Instituciones), como el «mínimo común denominador» al que, por reducción del concepto genérico de seguridad pública o ciudadana se puede llegar, nos obliga a preguntarnos una vez más: *¿qué es la «seguridad pública o ciudadana» y cómo se la puede (y se la debe) definir o caracterizar para diferenciarla del «orden público» como concepto afín a ella pero, en modo alguno, sinónimo?* La respuesta no se puede eludir, por una doble exigencia de orden legal y de orden práctico, a la vez: *la de precisar qué competencias —por pertenecer al bloque «seguridad ciudadana»— son exclusivas del Estado y cuáles otras —por pertenecer al bloque, más extenso o difuso, del «orden público»— pueden ser transferidas y asumidas por las Comunidades Autónomas, por virtud de lo dispuesto en los artículos 148.1.22 y 149.1.29 de la Constitución.*

Es éste un tema verdaderamente capital que ha saltado al primer plano del Derecho, tanto en su vertiente doctrinal como jurisprudencial, más por exigencias del proceso autonómico en marcha, y la inexcusable distribución territorial y horizontal de poderes que conlleva, que por razones de claro contenido objetivo y susceptibles, por lo mismo, de diferenciar a un concepto del otro. Y buena prueba de ello es que, antes de iniciarse aquel proceso distributivo de poderes, el problema nunca llegó a suscitarse, y que su reciente planteamiento ante el Tribunal Constitucional, en tres ocasiones, hasta ahora, lo ha sido precisamente por la vía del planteamiento de otros tantos conflictos positivos de competencias.

La extensión ya adquirida por el presente trabajo, y el hecho de haberme ocupado de la distinción entre tales conceptos en otro estudio muy reciente titulado «La seguridad pública como con-

cepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos», que ha aparecido publicado en el número 109 de la *Revista de Administración Pública*, con indicación comentada de la jurisprudencia recaída hasta la fecha y de la doctrina que se ha ocupado del tema, me aconseja hacer aquí un reenvío totalizador a aquel trabajo.

Ello no obstante y en obsequio a quien esto lea, voy a resumir y a matizar en cinco breves conclusiones o enunciados, la tesis que en el citado trabajo mantengo:

1) Dentro del ámbito material del concepto «mantenimiento del orden público», al que se refieren los artículos 11.1.e), 38.2.c) y 43.1.h) de la Ley Orgánica 2/1986, y el artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, entre otras normas menos relevantes que renuncio a citar, no se deberá englobar al concepto, funcionalmente conexo, pero materialmente distinto, de la «Seguridad pública o ciudadana», al que expresamente se refiere el artículo 149.1.29 de la Constitución para configurarlo como una competencia exclusiva (aunque no absolutamente excluyente) del Estado.

2) La «seguridad pública o ciudadana», tal y como la ha caracterizado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias números 33/1982, de 8 de junio; 117/1984, de 5 de diciembre, y 123/1984, de 18 de diciembre, se distinguiría del «orden público» por tener un contenido o ámbito material menos extenso pero compensable, sin embargo, por una peligrosidad más intensa, grave y próxima para las personas, los bienes e, incluso, las Instituciones del Estado, de los riesgos que específicamente contempla y afronta.

3) Sin entrar ahora en mayores precisiones casuísticas, entre esos riesgos, materialmente menos extensos pero, por razón de su peligrosidad, más intensos y próximos, sobre los que el concepto de seguridad pública específicamente incide, habrá que incluir al terrorismo, a la criminalidad organizada y, en general, a todo tipo o modalidad de delincuencia que, por sus características objetivas (por ejemplo, el tráfico de drogas) sea susceptible de generar alarma generalizada (inseguridad ciudadana). Entrarían aquí, obviamente, por razones de menor a mayor, todos los supuestos de inseguridad ciudadana contemplados en la Ley Orgánica 4/1984, de 10 de julio, de declaración de los estados de alarma, excepción y sitio.

4) Cuando este efecto (alarma generalizada) se produzca, la

seguridad ciudadana podrá derivarse o aparecer ligada, no sólo a comportamientos delictivos de los individuos o de los grupos armados, sino, también, al carácter catastrófico de ciertos eventos o calamidades como lo puedan ser una epidemia, una intoxicación o envenenamiento colectivo, una inundación o un terremoto, etc. Y ello, incluso, aunque tales eventos no rebasen los límites territoriales de una sola Comunidad Autónoma.

5) La Ley 2/1986, no se ha propuesto (ni era su misión) diferenciar los conceptos de seguridad ciudadana y de orden público, sino atender, de la manera más eficaz posible, a la seguridad global o integral de los ciudadanos en su vida y en sus bienes, movilizándolo, a tal fin, a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ya lo sean del Estado, ya de las Comunidades Autónomas o de los Municipios; para lo que instrumenta una serie de principios comunes de organización y de actuación coordinada o en colaboración entre todas ellas, y califica expresamente a la seguridad ciudadana como servicio «indivisible» y de responsabilidad común o compartible entre todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, singularmente las del propio Estado, que, no en balde, ostentan la prevalencia que les proporciona la exclusividad de tal competencia en su favor (V.1 del Preámbulo y arts. 1.º, 2.º, 3.º, 29.2 y 45 de la Ley Orgánica 2/1986, en relación con el art. 149.1.29 de la Constitución).



---

REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
ADMINISTRACION  
LOCAL  
Y AUTONOMICA

Instituto de Estudios de  
  
ADMINISTRACIÓN LOCAL

---

## II. CRONICAS

---

