



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Del Orden Público a la Seguridad Ciudadana. Un ensayo de delimitación conceptual con especial referencia a la jurisprudencia.

Alumno

Carlos Lázaro Madrid

Director

Prof. Dr. José Tudela Aranda

Profesor Asociado de Derecho Constitucional.

Departamento de Derecho Público.



Facultad de Derecho
Universidad Zaragoza

Curso 2019/2020

RESUMEN:

La existencia de cuerpos policiales, ya sea de naturaleza civil o militar, es habitual en todos los países. La actividad policial se encarga de mantener el orden, garantizar la seguridad de los ciudadanos, y velar por el cumplimiento de las leyes. El funcionamiento de las fuerzas de seguridad y sus ámbitos de actuación, varía en función de distintos factores como el modelo territorial del Estado. En el caso de España la Constitución Española de 1978 configura un modelo policial en tres niveles: el estatal, el autonómico y el local, con unas funciones y características cada uno. A su vez la Carta Magna recoge tres expresiones que hacen alusión a la tarea y función policial, como son: la Seguridad Pública, el Orden Público, y la Seguridad Ciudadana. Al no existir una delimitación inequívoca de tales conceptos, hay distintas interpretaciones al respecto, con claras divergencias entre los postulados existentes.

Palabras claves: Seguridad, Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana, Orden Público, Seguridad Privada, Constitución, Orden, Policía, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

ABSTRACT:

The existence of police forces, whether civil or military in status, is common in all countries. Police activity is responsible for maintaining order, ensuring the safety of citizens, and ensuring compliance with the laws. The operation of the security forces and their fields of action varies depending on different factors, such as the territorial model of the State. In the case of Spain, the Spanish Constitution of 1978 configures a police model at three levels: the state, the autonomous and the local, with each one having functions and characteristics. In turn, the Magna Carta includes three expressions that refer to the police task and function, such as: Public Security, Public Order, and Citizen Security. In the absence of an unequivocal delimitation of such concepts, there are different interpretations in this regard, with divergences between these postulates.

Key words: Security, Public Security, Citizen Security, Public Order, Private Security, Constitution, Order, Police, Police Forces.

ÍNDICE:

I. INTRODUCCIÓN:	4
1. CUESTIONES REFERENTES A ESTA MATERIA Y LA CUESTIÓN TRATADA EN ESTE TRABAJO:	5
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS: 7	
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO:.....	7
II. REFERENCIA HISTÓRICA DE LA POLICÍA, Y EL CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO:	8
III. ESTUDIO CONCEPTUAL SEGURIDAD PÚBLICA, ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA:	12
1. SEGURIDAD PÚBLICA:.....	12
2. SEGURIDAD CIUDADANA:	17
3. ORDEN PÚBLICO:.....	20
IV. PROTECCIÓN CIVIL Y SEGURIDAD PRIVADA:	23
1. PROTECCIÓN CIVIL:	23
2. SEGURIDAD PRIVADA:	25
VI. BIBLIOGRAFÍA:	30
1. LIBROS Y ARTÍCULOS:	30
2. WEBGRAFÍA:.....	31
3. LEGISLACIÓN:	32
4. JURISPRUDENCIA:.....	34

I. INTRODUCCIÓN:

El Reino de España es uno de los países con mayor grado de descentralización del mundo. Dividido en diecisiete Comunidades Autónomas, y dos Ciudades Autónomas, destaca por un modelo político territorial a medio camino entre el Estado Unitario Centralizado, y el Estado Federal, asemejándose más a este último.

La Constitución Española de 1978 supuso el fin de una dictadura de casi cuarenta años, donde destacó un modelo territorial centralista, con un sistema político y policial de carácter represivo, que cambió rotundamente con la aprobación del texto constitucional, con el que se abrió camino a la era democrática que perdura en nuestros días. La Carta Magna recoge una serie de derechos y libertades, que condicionan la existencia de una normativa y política de seguridad desempeñada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Junto al terreno normativo, el estudio de la seguridad exige una breve referencia al estado de esta cuestión en nuestro País. España es uno de los países con menor ratio de delitos, y, por ende, uno de los países más seguros donde vivir como afirma la Oficina Europea de Estadística (Eurostat)¹. Esto se evidencia en la población, donde la Seguridad Ciudadana, salvo repuntes puntuales, no es una de las preocupaciones más importantes de la sociedad española².

La delincuencia a mayor o menor escala existe en todos los países, aunque en España se produce en una dimensión inferior a la de otros países, cada día se producen delitos y se atentan a derechos y libertades de los ciudadanos, por ello conviene examinar quién vela por la seguridad y la prevención del delito.

¹ EDIZIONES; “¿Es España un país seguro? Cinco datos sobre criminalidad comparados con otros países de Europa”; [<https://www.europapress.es/sociedad/noticia-espana-pais-seguro-cinco-datos-criminalidad-comparados-otros-paises-europa-20190321173055.html>]. Consultado el 10 de marzo de 2020.

² RAMÍREZ DE CARTAGENA, Pavel; “¿Inseguridad ciudadana en España? Solo el 16,7% ha sufrido un delito en 10 años”. [<https://www.lainformacion.com/inseguridad-ciudadana-en-espana-solo-el-16-7-ha-sufrido-un-delito-en-10-anos/6508004/>]. Consultado el 10 de marzo de 2020.

En este sentido cabe señalar, que el monopolio de la fuerza es ejercido por el Estado, que siguiendo la teoría del contrato social ofrece a su población una serie de derechos, garantías, servicios, y recursos públicos, comprometiéndose a garantizar la integridad física, y la seguridad personal y jurídica de sus ciudadanos. Como contraparte en la sociedad nacen deberes, como el respeto a la Ley y al Ordenamiento Jurídico, y la contribución al sostenimiento de los gastos públicos con el abono de impuestos.

Para asegurar el cumplimiento de las leyes, y evitar que se violen los derechos y garantías de los ciudadanos, se configura un sistema policial, garante de la Seguridad Pública con dos dimensiones principales: la prevención del delito o del incumplimiento de las normas administrativas; y la represión al delito, persiguiendo a los delincuentes para llevarlos a la autoridad judicial competente.

1. CUESTIONES REFERENTES A ESTA MATERIA Y LA CUESTIÓN TRATADA EN ESTE TRABAJO:

El marco constitucional de referencia es el artículo 104.1 referido a la Seguridad Ciudadana y el artículo 149.1.29 que establece que la Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado. De la lectura de estos preceptos se desprenden tres cuestiones que deben analizarse:

La primera cuestión se hace con respecto a la **dimensión objetiva** de la delimitación de los conceptos aducidos, que será el cuerpo de este trabajo. Nuestra Carta Magna hace alusión a la labor de la policía con tres expresiones: «Seguridad Pública», «Seguridad Ciudadana», y «Orden Público». La doctrina y jurisprudencia no tiene una postura unánime con respecto a la dimensión y alcance de tales conceptos, por lo que existen posiciones doctrinales y pronunciamientos jurisprudenciales contradictorios.

La segunda, hace referencia a la **cuestión subjetiva**, entendida como el estudio de los diferentes cuerpos de policía y seguridad que coexisten en el país, que pertenecientes a distintas administraciones, y encargándose de un ámbito material y territorial concreto, comparten una misión común de velar por la seguridad de los ciudadanos, previniendo y reprimiendo el delito y las infracciones administrativas, con el sumo acatamiento a la

Constitución, y salvaguardando la Ley y el Ordenamiento Jurídico.

El artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, señala la dimensión subjetiva, al regular las tres esferas policiales existentes en el país, una a nivel Estatal, otra autonómica en algunas Comunidades Autónomas, y otra local en las Corporaciones Locales de determinada población. Todos estos cuerpos policiales que coexisten en el país se encuadran como componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Y la tercera, y última cuestión, que se desprende de estos preceptos, **es el análisis del reparto competencial** entre las distintas administraciones encargadas de garantizar esta seguridad. El artículo 149, apartado 1, punto 29 del texto constitucional dispone que el Estado tiene la competencia exclusiva en materia de Seguridad Pública, pero lo entiende sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan tener cuerpos policiales. A esto se uniría el artículo 148 que en su apartado 1 punto 22, que señaló la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de vigilancia y protección de sus instituciones y edificios oficiales, y la facultad de coordinación de los cuerpos de policía local de su territorio.

Todo ello se hará, dice la Constitución, de acuerdo a lo que disponga una Ley Orgánica; que se materializó con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que señala las tres esferas policiales existentes (la local, la autonómica y la estatal), y las funciones y competencias que pueden tener estos cuerpos policiales.

Para una completa delimitación competencial de estos cuerpos policiales, será preciso examinar la competencia en Seguridad que han recogido los Estatutos de Autonomías en cada región, y las Leyes Orgánicas de transferencia de competencias.

2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS:

En este Trabajo de Fin de Grado, me centraré en desarrollar la **dimensión objetiva** de la delimitación de los conceptos referentes a la seguridad de los que se nutre nuestra Constitución.

La disparidad de interpretaciones acerca de estas nociones ha despertado mi interés. La seguridad es un pilar clave en todas las sociedades, capaz de prevenir y dar respuesta a los posibles riesgos que pueden quebrar a los derechos y libertades de los ciudadanos.

Esta materia es aún más importante en un Estado descentralizado en donde la garantía del mantenimiento de la seguridad de la población y el territorio, es desempeñada por distintas administraciones, requiriendo por ello una mayor colaboración y cooperación entre organismos, para poder asegurar que se cumple este fin.

Todo ello hace, que estemos ante una esfera que, por su relevancia e interés social, interesaría delimitar de una forma clara, precisando el alcance y significado de estas nociones, para evitar la actual divergencia de las interpretaciones existentes.

3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO:

A lo largo del trabajo, trataré de exponer las tesis jurisprudenciales y doctrinales que giran respecto a estas nociones concernientes a la Seguridad, contrastándolas, y aportando cual sería la delimitación que considero más acertada. Pero antes conviene hacer un breve análisis de los orígenes y evolución de la Policía que hay en España, y el tránsito de la noción de Orden Público a la de Seguridad Pública, como cambio de la ideología social de la época.

II. REFERENCIA HISTÓRICA DE LA POLICÍA, Y EL CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO:

En todas las épocas se ha visto necesaria la creación de cuerpos civiles o militares capaces de poder proteger a los gobernantes de los territorios, mantener el orden y la paz en el territorio, y ofrecer seguridad a la población, y a sus bienes y derechos. Dependiendo la época, el contexto social e histórico, esta seguridad se ha manifestado de una forma más o menos exhaustiva, cambiando los riesgos de la seguridad, y evolucionando la forma y los medios de garantizarla.

El siglo XIX se caracterizó por la debilidad del Estado. La Guerra de la Independencia contra Francia, y las Guerras Carlistas, generaron un panorama de posguerra donde afloraron crisis sociales y económicas, todo ello derivó en un aumento del pillaje y del bandolerismo en los caminos y vías rurales españoles, a lo que se unió una fuerte inestabilidad social tras las distintas desamortizaciones, que aumentó la criminalidad y azotó a la seguridad de la población³.

La historia de la policía moderna en España podemos situarla oficialmente en el año 1824, cuando se crea por la Real Cédula de 13 de enero de 1824, el cuerpo de la Policía General de Vigilancia y Seguridad Pública del Reino⁴. Este cuerpo de Policía General del Reino se configuraría como un organismo encargado de la seguridad a nivel urbano⁵, era dependiente del entonces llamado Ministerio de Justicia y Gracia, cuya misión era velar por los derechos y libertades de los ciudadanos, y garantizar el cumplimiento de las leyes, pudiendo imponer multas o mandarlos a prisión. Además, ejercía una labor de Policía Judicial, encargándose de garantizar «*el bien y la Seguridad Pública*»⁶.

³ MONTAGUT CONTRERAS, Eduardo; “El bandolerismo”; [\[https://losojosdehipatia.com.es/cultura/historia/el-bandolerismo/\]](https://losojosdehipatia.com.es/cultura/historia/el-bandolerismo/). Consultado el 22 de junio de 2020.

⁴ Página Web del Cuerpo Nacional de Policía, “Origen de la Policía Española”, [\[https://www.policia.es/cnp/origen/origen.html\]](https://www.policia.es/cnp/origen/origen.html). Consultado el 15 de marzo de 2020.

⁵ ROJAS JUAREZ, J.R; ANDRES DIAZ, R., *Ministerio del Interior, dos siglos de historia*, Ministerio del Interior, año 2015, pp 38-39.

⁶ Real Cédula del 13 de enero de 1824.

Antes de este cuerpo existían, y coexistieron, milicias y cuerpos parapoliciales que ya desempeñaban misiones de seguridad, mantenimiento del Orden Público y combate de la criminalidad, pero su organización era limitada actuando en un ámbito territorial concreto con un carácter más bien rural o provincial. Algunas de estas milicias armadas se llamaron Migueletes en distintas regiones españolas. En Valencia existieron bajo el nombre de Minyons⁷; en el País Vasco se denominaron Miñones y Miqueletes en Vizcaya y Guipúzcoa, y Miñones en Álava; o en Cataluña los Mossos de Esquadra. Estos cuerpos policiales fueron desapareciendo con el proceso centralizador del siglo XIX, aunque otros siguen existiendo en la actualidad, como es el caso de los Mossos de Esquadra, cuyos orígenes se remontan al año 1719⁸, o la Ertzaintza tras la unificación de los cuerpos de Miñones y Miqueletes de las provincias vascas⁹.

Con la creación de la Policía General del Reino, los problemas de seguridad del medio urbano quedaban en gran medida solventados, solo faltaba dar solución a los existentes en el medio rural, que seguían bajo la custodia de las milicias. Para dar respuesta a los desafíos a la seguridad que afectaban a estos territorios, una de las primeras medidas fue la reunificación de la Milicia Nacional en 1820 bajo el nombre de Cuerpo de Voluntarios Realistas. En torno a este cuerpo giraron una serie de ideas y medidas con las cuales se pretendía solucionar el problema de la seguridad rural existente, cabe citar por ejemplo el proyecto de la creación de la Legión de Salvaguardias Nacionales, inspirado en el cuerpo de la Gendarmería Francesa, que, aunque no se aprobaría, influiría la creación del Cuerpo de la Guardia Civil, el 28 de marzo de 1844¹⁰.

⁷ MÁS TORRECILLAS, Vicente Javier; “Els Minyons, Valencia tuvo policía mucho antes que Cataluña o País Vasco”; [<https://www.esdiario.com/674917938/Els-Minyons-Valencia-tuvo-policia-mucho-antes-que-Cataluna-o-Pais-Vasco.html>]. Consultado el 20 de marzo de 2020.

⁸ Página Web de la Mossos d'Esquadra; “La nostra història”; [<https://mossos.gencat.cat/ca/tricentenari/La-nostra-historia/#bloc1>]. Consultado el 20 de marzo de 2020.

⁹ Artículo 24.2 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

¹⁰ Página Web de la Guardia Civil; “Historia de la Guardia Civil” [<https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/historiaguacivil/index.html>]. Consultado el 25 de marzo de 2020.

Esta tarea policial, entendida dentro de la noción de Orden Público, es propia del Estado liberal en el que la misión del Estado es asegurar el orden y la tranquilidad ciudadana. En el caso de España tras la aprobación de la constitución española en 1978, y el fin de la etapa dictatorial, con el cambio ideológico y social que supuso, hubo un viraje de la concepción de Orden Público que daba primacía al orden; a la noción de Seguridad Pública que da primacía a la libertad y a los derechos.

Los cuerpos policiales y parapoliciales, con fuerte influencia militar, desempeñaban funciones de Orden Público, con la misión de restablecer el orden ante revueltas y protestas; combatiendo y reprimiendo la delincuencia, el pillaje y el bandolerismo. Esta noción de Orden Público se recogerá en las leyes españolas del siglo XIX, como en el Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil, cuyo articulado hace referencia al respeto de las leyes, las costumbres, y el Orden Público¹¹. Y se mantendrá durante gran parte del siglo XX, visualizándose en leyes franquistas, como en la Ley Orgánica del Estado 1/1967 de 10 de enero, una de las siete leyes fundamentales del franquismo, donde se contemplaba la denominación de Fuerzas del Orden Público. Esta aparecería en el artículo sexto de dicha ley cuyo tenor dice *«El Jefe del Estado es el representante supremo de la Nación; [...] ejerce el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire; vela por la conservación del Orden Público en el interior y de la seguridad del Estado en el exterior [...]»*, y en el artículo treinta y siete *«Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional»*¹². Y más especialmente se vislumbrará en la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, derogada en la actualidad, y que concebía en su artículo 1 el fundamento del Orden Público como *«El normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales*

¹¹ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

¹²Ley Orgánica del Estado, número 1/1967, de 10 de enero (Disposición derogada).

políticos y sociales, reconocidos en las Leyes [...]»¹³. Esta Ley, tras la aprobación de la Constitución, será sustituida por la actual Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que reemplazó el concepto de Orden Público por el de Seguridad Pública.

Esta noción de Orden Público se visualizará en el Anteproyecto de la Constitución del Día 5 de enero de 1978, denominando a los cuerpos de policía, como Fuerzas de Orden Público. Este extremo se recogerá en el artículo 102 1. del citado Anteproyecto (Equivalente en la actualidad al artículo 104 CE) *«Las Fuerzas de Orden Público, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión defender el ordenamiento constitucional, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y garantizar la seguridad personal de éstos»*. También lo hará en el artículo 138 del mismo Anteproyecto (actual artículo 149 CE) *«A los efectos de lo prevenido en el precedente artículo, se entienden como de la exclusiva competencia del Estado las siguientes materias: 29. Orden Público, sin perjuicio de la posibilidad de crear policías territoriales que coadyuven al sostenimiento del Orden Público en la forma que se establezca en los Estatutos»*, entre otros preceptos¹⁴. Finalmente, esta denominación de «Fuerzas del Orden» será reemplazada en los sucesivos Anteproyectos, por la de «Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

También se sustituirá el concepto de Orden Público por el de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana en los posteriores anteproyectos, materializándose en la vigente Constitución Española, dando mayor valor a los derechos y a la libertad; y perdurando la noción de Orden Público para el límite del derecho fundamental de reunión y manifestación. Este cambio conceptual, paradójicamente no lo tendrá en cuenta el Estatuto de Autonomía del País Vasco, que no hace mención alguna a la Seguridad Pública, ni a la Seguridad Ciudadana, refiriéndose únicamente al Orden Público¹⁵.

¹³ Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público (Disposición derogada).

¹⁴ Anteproyecto de la Constitución Española del día 5 de enero de 1978.

¹⁵ Artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

III. ESTUDIO CONCEPTUAL SEGURIDAD PÚBLICA, ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA:

Cuando hablamos en la actualidad de seguridad, estamos ante un concepto que debe entenderse en un sentido amplio, ya que las características propias de la seguridad y protección de los ciudadanos no se encuentran bajo una única noción de seguridad, apareciendo a lo largo del texto constitucional un abanico de diversos tipos de seguridad.

En esta cuestión profundizó con mayor ahínco el catedrático Francisco Rubio Llorente en las Ponencias XIV Seminario Duque de Ahumada, organizadas en el mayo del año 2002 por la Universidad Nacional a Distancia, y la Academia de Oficiales de la Guardia Civil en Aranjuez, donde entró a distinguir los distintos conceptos de seguridad que se promulgan a lo largo de nuestra constitución, como son: la Seguridad Personal (artículo 17.1 CE), la Seguridad Social (artículo 41 CE), la Seguridad Jurídica (artículo 9.2 CE), la Seguridad Ciudadana (artículo 104.1 CE) y la Seguridad Pública (artículo 149.1.29 CE)¹⁶. Las diferencias entre un concepto y otro son notables, y en línea con este trabajo interesan en especial el de Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana y Orden Público, los tres atañen a la función de los cuerpos y fuerzas de seguridad, encargándose de esta los distintos cuerpos de policía que existen en España.

1. SEGURIDAD PÚBLICA:

El artículo 149 de la Constitución Española, encuadrado en el Título VIII. de la Organización Territorial del Estado, regula las competencias exclusivas del Estado. Entre ellas es relevante el apartado primero, punto veintinueve, que configura la Seguridad Pública como una competencia exclusiva del Estado, pero prosigue el artículo con una precisión, por la cual esto debe entenderse *«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»*. Esto último significa que la

¹⁶ RUBIO LLORENTE, F., «Tribunal Constitucional Y Seguridad Ciudadana», Ponencias XIV Seminario Duque de Ahumada, año 2002; Universidad Nacional a Distancia, y la Academia de Oficiales de la Guardia Civil en Aranjuez.

Seguridad Pública, pese a ser teóricamente competencia exclusiva del Estado, tras la aprobación de los distintos Estatutos de Autonomía de varias Comunidades Autónomas y la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es una materia compartida entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2005 de 9 junio reseña que *«una simple lectura del art. 149.1. 29ª CE [...] obliga a reconocer que sobre la materia «Seguridad Pública» se ejercen competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, como en el caso de Cataluña, han incluido en su Estatuto dicha competencia. Por lo tanto, no se trata de una competencia exclusiva del Estado, sino concurrente, en cuyo ejercicio aquél debe respetar incluso otros títulos competenciales de aplicación preferente»*¹⁷. Esta interpretación, y la posterior Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ha facilitado la creación de cuerpos de policía autonómica; y aumentado las funciones y cometidos de otros cuerpos que ya existían antes de la aprobación del texto constitucional como la Policía Foral de Navarra¹⁸.

Entrando en el concepto que nos atañe, el Tribunal Constitucional define la Seguridad Pública en la Sentencia 33/1982 *«como [la] actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano»*¹⁹, a esto mismo se refieren otras sentencias del Alto Tribunal, como la Sentencia del Tribunal Constitucional 117/1984, la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/1984, la Sentencia del Tribunal Constitucional 59/1985; que se completa con la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/1989 de 8 junio que considera que *«[...] la Seguridad Pública, [...] engloba, como se deduce de estos pronunciamientos, un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido»*²⁰.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 154/2005 de 9 junio (RTC\2005\154).

¹⁸ Página Web del Gobierno de Navarra; “Pasado y presente de la Policía Foral”; [https://www.navarra.es/home_es/Temas/Seguridad/Historia+de+la+Policia+Foral.htm]. Consultado el 20 de junio de 2020.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 33/1982 de 8 junio (RTC\1982\33).

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 104/89 de 8 junio (RTC\1989\104).

En esta definición se entiende que la Seguridad Pública es un concepto amplio que está integrado por dos conceptos: uno encargado de la seguridad en sentido estricto de protección de personas y bienes, entendido como Seguridad Ciudadana y que estaría vinculado al artículo 104 de la Carta Magna; y el otro vinculado al Orden Público competente de velar por el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano. A lo que habría que unir, pero ya disociándonos de la esfera policial, la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/1984 de 18 diciembre, donde se encuadró el campo de la protección civil *«en el concepto de Seguridad Pública del artículo 149.1.29 de la Constitución, sin entrar en estos momentos a dilucidar de manera más detallada cómo debe entenderse tal concepto en su sentido material y considerándolo grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano»*²¹. O la Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1982 de 8 junio, que afirma que dentro de lo que debemos entender como Orden Público *«pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad, para limitarse a lo que aquí interesa, que no entran en el concepto de seguridad, la cual se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano [...]»*, añadiendo que *«Afirmar esto no supone negar que una crisis sanitaria pueda amenazar la Seguridad Pública y justificar, en consecuencia, una intervención de las autoridades a las que corresponda su custodia [...] no cabe excluir la posibilidad de que en aras de la protección de los ciudadanos la Seguridad Pública requiera tomar medidas para atajar riesgos de la salud pública, cuando estas medidas vengan impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes para afrontar tales riesgos»*²².

Por todo ello puede exponerse que la Seguridad Pública es un concepto amplio, que se extiende desde la esfera policial y abarca la noción de Seguridad Ciudadana y Orden Público; abarcando y excediéndose de esta esfera para poder regular el campo de la Protección Civil, la salubridad, e incluso, aunque parezca paradójico, la Seguridad Privada.

²¹Sentencia del Tribunal Constitucional, núm.123/1984 de 18 diciembre (RTC\1984\123).

²² Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 33/1982 de 8 junio (RTC\1982\33).

Pero este tenor no es unitario, encontrándonos ante jurisprudencia y doctrina contradictoria, como la Sentencia del Tribunal Constitucional 325/94 que señala que la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana, son meros sinónimos, siendo el Orden Público no una especialidad de la Seguridad Pública, sino la antigua denominación que recibía en el pasado la Seguridad Pública: «*Está [seguridad personal], a su vez, aparece conectada a la tercera especie, la Seguridad Pública (art. 149.1.29 CE) también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle. En definitiva, tal seguridad se bautizó ya en el pasado siglo con la rúbrica del «Orden Público», que era concebido como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos*»²³.

Un sentido que recoge la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la Seguridad Ciudadana en su preámbulo donde asevera que «*La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de Seguridad Ciudadana (art. 104.1), así como el de Seguridad Pública (art. 149.1.29.ª). Posteriormente doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, entendiendo por tal es la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana*»²⁴. Este preámbulo no es muy clarificador, además cae en contradicción con otras posturas jurisprudenciales y doctrinales que consideran que la Seguridad Pública es un todo, dentro del cual se sitúa el Orden Público y la Seguridad Ciudadana.

Por lo expuesto, no existe una postura unitaria al respecto, pues el Tribunal Constitucional no ha precisado con detalle la distinción de tales conceptos, esto supone que sea difícil sistematizar y diferenciar las expresiones de Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana, y Orden Público de las que se nutre nuestra Constitución. Además, el Derecho positivo español utiliza en los distintos textos legales de manera indiferenciada estos conceptos.

En la doctrina las posturas divergen entre los que consideran que la Seguridad Pública y la

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 325/1994 de 12 diciembre. (RTC\1994\325).

²⁴ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la Seguridad Ciudadana.

Seguridad Ciudadana son meros sinónimos, postura que comparte a modo de ejemplo Miguel José Izu Belloso; y los que consideran que la Seguridad Pública es un concepto extenso en donde se incluye la Seguridad Ciudadana y el Orden Público, tesis de la que es partidario José Luis Carro Fernández Valmayor o Javier Barcelona Llop.

Miguel José Izu Belloso en su tesis «los conceptos de Orden Público y Seguridad Ciudadana tras la Constitución de 1978», entiende que la Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana son «[...] expresiones [que] vienen a ser sinónimas», y prosigue señalando que «la Constitución emplea ambas en los artículos 104 y 149 con el mismo sentido, refiriéndose a la actividad de los Cuerpos de Policía», solo habiendo «una ligerísima diferencia de matiz» entre estos conceptos, pues aduce que «[...] seguridad “ciudadana” parece aludir más directamente a la seguridad de cada uno de los ciudadanos (el derecho a la seguridad del art. 17.1 de la Constitución), evitando esa idea más abstracta que a veces tiene lo “público” [...] no podemos hacer distinciones hablando en un sentido técnico, y se deben utilizar como expresiones sinónimas, tal como aparecen en la Constitución»²⁵.

Esta interpretación diverge de las que comparte José Luis Carro Fernández Valmayor o Javier Barcelona Llop. El primero asevera que es «[...] perfectamente factible afirmar que la Seguridad Pública comprende consecuentemente ese campo de acción que la Constitución reserva a la policía de seguridad. En este sentido, pues, la Seguridad Pública comprendería tanto el Orden Público como la Seguridad Ciudadana [...]», y concluye en páginas siguientes que «[...] de acuerdo con la interpretación que aquí se propone, la Seguridad Pública sería el concepto general que abarcaría al Orden Público (entendido en su sentido estricto de protección de libre ejercicio de los derechos fundamentales) y a la Seguridad Ciudadana (entendida como protección de personas y bienes en los términos ya conocidos)»²⁶.

²⁵ IZU BELLOSO, M. J., «Los conceptos de Orden Público y Seguridad Ciudadana tras la Constitución de 1978», *Revista española de derecho administrativo*, ISSN 0210-8461, N° 58, 1988, p 12.

²⁶ CARRO FERNÁNDEZ-VALDEMAYOR, J. L., «Sobre los Conceptos de Orden Público, Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, ISSN 0211-9560, N° 27, 1990, pp 14-15.

Mientras que Javier Barcelona Llop de forma similar reseña que «[...] *la Seguridad Pública es un concepto amplio que abarca no sólo la seguridad en la calle, sino que incluye peligros o amenazas contra el medio ambiente, o la salud pública; mientras que la noción de Seguridad Ciudadana que utiliza el artículo 104 de la Constitución abarca las medidas de actuación policial, tanto de prevención como de reparación, que tienen como finalidad garantizar el desarrollo libre de la convivencia y del ejercicio de los derechos fundamentales*»²⁷.

La interpretación que hacen José Luis Carro, y Javier Barcelona Llop, da sentido a la existencia de otras actividades desligadas de la función policial, pero encuadradas por el Constitucional en la noción de Seguridad Pública, como son la esfera de la Protección Civil, la Seguridad Privada, y otras que inciden en materia sanitaria y de salubridad, o de otro tipo que afecten al Orden Público y a la seguridad de las personas y donde sea precisa la actuación del Estado por razones de necesidad o urgencia. Partiendo de no tener una postura clara y unánime con respecto a este primer concepto, el análisis del resto compartirá los mismos problemas de interpretación.

2. SEGURIDAD CIUDADANA:

La Seguridad Ciudadana aparece mencionada en el artículo 104.1 de la Constitución Española, que establece que «*las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la Seguridad Ciudadana*»²⁸. Al referirse el precepto que los Cuerpos de Seguridad están bajo la dependencia del Gobierno, podemos caer en el error de vincularlo al Gobierno Estatal, pero esto es equívoco, interpretándose Gobierno en el sentido más extenso de la palabra, extendiéndose por tanto a otras Administraciones, como son las municipales y las autonómicas; y no solo a los distintos gobiernos sino también a la autoridad policial ejerciendo los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad labores de Policía

²⁷ BARCELONA LLOP, J., *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, año 2018, p. 477.

²⁸ Artículo 104.1 de la Constitución Española.

Judicial. Esta redacción ya abrió el debate en el Senado, como se puede observar de los comentarios de los Senadores Satrústegui Fernández, Zabala Alcibar y Sáinz de Varanda Jiménez en la Comisión Constitucional del Senado de 6 de septiembre de 1978. El Senador Satrústegui Fernández propuso suprimir del precepto la parte *«bajo la dependencia del Gobierno»*, y redactar el artículo de la siguiente manera: *«Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la Seguridad Ciudadana»*²⁹, pero este cambio no llegó a producirse.

El bien jurídico protegido es el de la Seguridad Ciudadana, y el servicio capaz de preservarla fue definido de forma escueta por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 55/1990, de 28 marzo que la contempla cómo el *«servicio público [que realiza la Policía] [...] [a] la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la Seguridad Pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades»*³⁰. A lo que se une la Sentencia del Tribunal Constitucional 325/1994, de 12 de diciembre que establece que la Seguridad Ciudadana es la salvaguardia de un *«[...] bien jurídico de ámbito colectivo, no individual, [que] es función del Estado y tiene su sede propia en el art. 104 más arriba invocado»*³¹.

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la Seguridad Ciudadana, comienza su preámbulo señalando a la Seguridad Ciudadana como *«la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica»*, configurándolo como *«uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho»*. Y prosigue en el punto tercero de su preámbulo, el cual incurre el error de afirmar que *«La Ley [de Seguridad Ciudadana], de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, parte de un concepto material de Seguridad Ciudadana entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la*

²⁹ Intervenciones de los senadores Satrústegui Fernández, Zabala Alcibar y Sáinz de Varanda Jiménez en la Comisión Constitucional del Senado; DSS, 6 de septiembre de 1978, pp. 2358-2359.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 55/1990, de 28 marzo (RTC\1990\55).

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 325/1994 de 12 diciembre. (RTC\1994\325).

*tranquilidad de los ciudadanos, que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido»*³². Vemos que esta afirmación cae en un error, ya que esta definición de Seguridad Ciudadana a la que hace referencia, y que refleja el tenor de la Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1982, se refirió en estos términos a la Seguridad Pública, y no a la Seguridad Ciudadana. Si entendemos que la Seguridad Pública es un término análogo al de Seguridad Ciudadana, no sería relevante un análisis exhaustivo; pero no existe una postura unánime sobre el alcance de dicho concepto.

El Alto Tribunal no hizo más pronunciamientos donde poder precisar aún más una idea más específica de lo que entiende por Seguridad Ciudadana, por lo que es necesario analizar la legislación. El artículo 1 de la antigua Ley Seguridad Ciudadana (Ley Orgánica 1/1992), establecía que está *«competencia [de la Seguridad Ciudadana] comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en esta Ley, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas»*³³.

La doctrina no tiene una postura unánime con respecto a la dimensión de este concepto. Javier Barcelona Llop, entiende la Seguridad Ciudadana *«en el sentido de situación de apacibilidad que permite a las personas el pacífico y sosegado ejercicio de su autonomía individual dentro del marco dispuesto por la ley»*. Viendo el concepto de Seguridad Ciudadana *«muy próximo a la idea de tranquilidad en las calles o, si se quiere, a la ausencia de perturbaciones materiales que incomoden o dificulten el discurrir ordinario de la vida de la gente»*³⁴. En términos similares se refiere José Luis Carro Fernández-Valmayor concibiendo la Seguridad Ciudadana como la *«protección de las personas y bienes frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas»*³⁵.

³² Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la Seguridad Ciudadana.

³³ Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (Dderogada).

³⁴ BARCELONA LLOP, J., *Comentarios a la Constitución española*; Fundación Wolters Kluwer, p. 477

³⁵ CARRO FERNÁNDEZ-VALDEMAYOR, J. L., «Sobre los Conceptos de Orden Público, Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, ISSN 0211-9560, N° 27, 1990, pp 14-15.

Mientras que Miguel José Izu Belloso que sitúa la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana como expresiones sinónimas, pero señala que la «[...] "Seguridad Ciudadana" parece aludir más directamente a la seguridad de cada uno de los ciudadanos (el derecho a la seguridad del art. 17.1 de la Constitución)» añadiendo que «se suele utilizar la expresión "Seguridad Ciudadana" con un sentido restringido, refiriéndose a la lucha contra la delincuencia; la "Seguridad Ciudadana" se identifica con la sensación de inseguridad o temor que sienten los ciudadanos ante el incremento de la criminalidad»³⁶.

La Guardia Civil se refiere a la Seguridad Ciudadana, como la encargada de «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos mediante la prevención y primera investigación de las conductas delictivas, así como el auxilio y atención a los requerimientos de la población las 24 horas del día, durante todos los días del año»³⁷.

Esta divergencia de posiciones hace que sea difícil precisar de manera inequívoca, si la noción de Seguridad Ciudadana debe ser apreciada como un concepto diferenciado pero integrante de la Seguridad Pública; o si por el contrario se trata de un sinónimo que el texto constitucional recoge para referirse de forma indistinta a la Seguridad Pública.

3. ORDEN PÚBLICO:

La referencia del Orden Público, debe ser entendida con dos sentidos: El **primero** sería propio de los postulados del Estado Liberal, entendido como la misión del Estado de asegurar el orden y la tranquilidad ciudadana, que en el caso de España debe ser entendida en la actualidad identificada con la expresión de Seguridad Pública. El concepto histórico español del Orden Público va a imperar durante el siglo XIX y parte del siglo XX, siendo usado durante la dictadura franquista, y reemplazado con la entrada en vigor del texto constitucional.

³⁶ IZU BELLOSO, M. J, «Los conceptos de Orden Público y Seguridad Ciudadana tras la Constitución de 1978», *Revista española de derecho administrativo*, ISSN 0210-8461, N° 58, 1988, p 12.

³⁷ Página web de la Guardia Civil; "Funciones de la Guardia Civil, Seguridad Ciudadana"; [https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/Seguridad_Ciudadana/ind ex.html]. Consultado el 25 de marzo de 2020.

Mientras que el **segundo sentido**, interpreta el concepto del Orden Público como un límite de los derechos y las libertades, siendo la salvaguarda del «[...] *normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y [el] normal funcionamiento de los servicios públicos*» según refleja en la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1983 de 4 febrero, *siendo una forma de garantizar «el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la Constitución»*³⁸, sentido que también lo comparte la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/1985 de 13 febrero³⁹. El Tribunal Supremo va más allá en la Sentencia de 27 enero 1987 donde plasma la obligación de «*garantizar el Orden Público de las libertades, ejercido de modo pacífico y sin armas, realizado en enclaves privados*»⁴⁰, idea que está fuertemente vinculado a los artículos 16.1 y 21.2 de la Constitución Española.

Este Orden Público, podemos entenderlo como la materia que ejercen los cuerpos de Policía correspondientes competencialmente, con el fin de garantizar que en el espacio público los ciudadanos puedan realizar manifestaciones o reuniones públicas con el fin de defender o proclamar consignas de las que se consideren afines, en el marco de la gran libertad ideológica, religiosa y de culto de la que tienen derecho los ciudadanos como establece el artículo 16 de la Constitución Española, sin que este derecho pueda ser boicoteado o entorpecido. Esta libertad que consagra el artículo 16 está únicamente limitado en base a mantener el Orden Público. A lo que el artículo 21 de la Carta Magna extiende también al derecho de reunión pacífica y sin armas, y a las manifestaciones en general, cuyo límite es igualmente el Orden Público, que puede supeditar y prohibir el ejercicio de tales derechos «*cuando existan razones fundadas de alteración del Orden Público, con peligro para personas o bienes*» (artículo 21 CE).

En resumen, la libertad ideológica, religiosa y de culto (artículo 16 CE), y el derecho a la reunión en lugar público y a manifestación consagrados en el texto constitucional, están sujetos a un único límite, el del Orden Público. El Orden Público restringe estos derechos fundamentales y libertades en aras de proteger a las personas - y por ende a su integridad

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1983 de 4 febrero (RTC 1983\6).

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 19/1985 de 13 febrero. (RTC 1985\19).

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Supremo del 27 enero 1987. (RJ 1987\331).

física (artículo 15 CE) - y a los bienes, en el sentido del derecho a la propiedad privada (artículo 33 CE), pues *«nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos»*, esta privación podría suceder por acciones cívicas violentas que atentasen contra los bienes privados que se hallen en la vía pública. Esta supervisión y control del Orden Público es una tarea encomendada a los cuerpos policiales, y desempeñada por las policías autonómicas o estatales que correspondan. En el caso de las policías estatales hay que distinguir a su vez entre la Guardia Civil con el Grupo de Reserva y Seguridad (GRS) encargado del medio rural y periurbano⁴¹; y del cuerpo de la Policía Nacional, que ejerce tal misión con sus Unidades de Intervención Policial (UIP)⁴², y en menor medida con las Unidades de Prevención y Reacción (UPR)⁴³ en la gran mayoría de los núcleos urbanos del país donde aún ejerce esta competencia.

Pese a las competencias que ejerzan las Comunidades Autónomas con policía propia en esta cuestión, la propia Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, permite la actuación de la policía estatal en actuaciones de Orden Público. El artículo 38, apartado 2, letra C, de la citada ley, cuyo tenor asevera la competencia de los cuerpos de policía autonómica de *«vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas»*. Pero prosigue el articulado que, aunque el *«ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas»* cabrá la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado *«bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes»*⁴⁴.

⁴¹ Página web de la Guardia Civil “Funciones de la Guardia Civil, Orden Público; [<https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/OrdenPublico/index.html>]. Consultado el 25 de marzo de 2020.

⁴² Real Decreto 1668/1989, de 29 de diciembre, por el que se crean en el Cuerpo Nacional de Policía las Unidades de Intervención Policial como órganos móviles de Seguridad Pública, en sustitución de las actuales Compañías de Reserva General, y se establecen las especialidades de su régimen estatutario.

⁴³ Página Web del Cuerpo Nacional de Policía; “Unidades de Prevención y Reacción Funciones”; [https://www.policia.es/org_central/seguridad_ciudadana/unidades_especiales/upr/funciones.html]. Consultado el 26 de marzo de 2020.

⁴⁴ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

IV. PROTECCIÓN CIVIL Y SEGURIDAD PRIVADA:

Dentro del concepto de Seguridad Pública, el constitucional ha situado dos actividades que no tenían una cabida expresa en el texto constitucional, y que tienen una función desligada de las tareas policiales, estas materias son los de la Protección Civil y de la Seguridad Privada. El tenor del artículo 149.1.29 de la Constitución hace una vinculación de la Seguridad Pública a la actividad policial, pero este ha sido ampliado para dar cobijo a dos actividades ajenas a esta materia.

1. PROTECCIÓN CIVIL:

La actividad de la Protección Civil aparece definida en el artículo 1 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil; como *«el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada»*⁴⁵.

Aunque la Protección Civil sea un fenómeno muy consolidado en la actualidad, no hay referencia alguna en la Constitución española de 1978, y su encaje constitucional se sitúa en el ámbito de la Seguridad Pública. A ello se refirió la Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1982 de 8 junio, que afirma que dentro de lo que debemos entender como Seguridad Pública *«pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad, para limitarse a lo que aquí interesa, que no entran en el concepto de seguridad [...]»*, añadiendo que *«Afirmar esto no supone negar que una crisis sanitaria pueda amenazar la Seguridad Pública y justificar, en consecuencia, una intervención de las autoridades a las que corresponda su custodia [...] no cabe excluir la posibilidad de que en aras de la protección de los ciudadanos la Seguridad Pública requiera tomar medidas para atajar riesgos de la salud pública, cuando estas medidas vengan impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes para afrontar tales riesgos»*. Esta resolución, referida a una

⁴⁵ Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

comunicación que realizó el Gobernador Civil de Barcelona, que procedía a la interceptación e inmovilización de una partida de mejillones en mal estado, permite que dentro de la noción de Seguridad Pública puedan entrar cuestiones sobre la salud y la salubridad, en los casos de necesidad y urgencia⁴⁶. Más relevante es la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/1984 de 18 diciembre, que entiende que el campo de la Protección Civil debe *«de englobarse con carácter prioritario en el concepto de Seguridad Pública del artículo 149.1.29 de la Constitución, [...] considerándolo [en] grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano»*⁴⁷.

Estas actividades tienen una naturaleza desligada de la función policial, pese a ello se encuadran la noción de Seguridad Pública, fuertemente vinculada a la materia policial. La explicación que da el Tribunal Constitucional en la última sentencia reseñada, se debe a que *«Los servicios de “protección civil”, [estuvieron] inicialmente incardinados en la organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, han ido poco a poco adquiriendo un carácter nítidamente civil como competencia de los Departamentos o Ministerios de Interior»*⁴⁸, uno de estos ejemplos sería la labor de *«Auxilio en carretera»* que ejercía la Guardia Civil de Tráfico en los años 60 y 70 del pasado siglo y que abarcaba funciones de auxilio y transporte hospitalario de heridos en accidentes de tráfico⁴⁹.

El hecho de que la Protección Civil, entendida como la actividad de respuesta a las emergencias y catástrofes, no tenga una regulación expresa en la constitución, ha hecho que el Tribunal Constitucional tenga en cuenta la vinculación tradicional de la labor policial y militar ante estas actuaciones, ofreciendo un marco legal bajo el concepto de Seguridad Pública, y permitiendo que haya una legislación estatal básica que regule este fenómeno.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 33/1982 de 8 junio (RTC\1982\33).

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm.123/1984 de 18 diciembre (RTC\1984\123).

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm.123/1984 de 18 diciembre (RTC\1984\123).

⁴⁹ MORALES MORALES, R., *La vigilancia del tráfico, la custodia de las vías de comunicación y la protección de los viajeros en el sistema público de seguridad español, Hitos para el recuerdo, Tendencias para el futuro*, Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, año 2009, p 19-23.

2. SEGURIDAD PRIVADA:

Por otro lado, encuadrado en la noción de Seguridad Pública se sitúa la Seguridad Privada, que aparece definido en el artículo 2, apartado 1 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, entendido como el *«conjunto de actividades, servicios, funciones y medidas de seguridad adoptadas, de forma voluntaria u obligatoria, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, realizadas o prestados por empresas de seguridad, despachos de detectives privados y personal de seguridad privada para hacer frente a actos deliberados o riesgos accidentales, o para realizar averiguaciones sobre personas y bienes, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades»*⁵⁰.

Esta materia tampoco aparece regulada en la Constitución Española. Hay que tener en cuenta que el fenómeno de la Seguridad Privada desempeñado por los entonces llamados vigilantes jurados, tenía un carácter residual cuando se aprobó el texto constitucional, limitado principalmente a la protección del traslado de créditos de entidades bancarias y Cajas de Ahorro, como se puede apreciar del antiguo Decreto 554/1974, de 1 de marzo, sobre medidas de seguridad en los Bancos, Cajas de Ahorro y otras Entidades de Crédito⁵¹.

La regulación actual sobre esta actividad tiene cabida por una interpretación amplia de la noción de Seguridad Pública. Una de las primeras sentencias en este sentido, es la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/1989 de 8 junio donde establece que *«[...] la Seguridad Pública, entendido como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, [...] engloba, como se deduce de estos pronunciamientos, un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido [...] por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por Seguridad Pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia,*

⁵⁰ Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

⁵¹ Decreto 554/1974, de 1 de marzo, sobre medidas de seguridad en los Bancos, Cajas de Ahorro y otras Entidades de Crédito (Disposición derogada).

aún sólo ejecutiva, de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas -por no hablar de los aspectos legislativos o judiciales, que no se hallan en cuestión- componen, sin duda, aquel ámbito material y entre ellas se encuentran las facultades ejecutivas en relación con las medidas de seguridad en entidades y establecimientos, públicos y privados, que prevén y regulan los preceptos del Real Decreto 1338/1984 en conflicto»⁵².

Junto a ella, puede citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2005, de 9 de junio que reconocía estos extremos de una forma más clarificadora, estableciendo que «[...] es posible aceptar, de partida, que la prestación por personas privadas de servicios de protección de personas y bienes sea considerada como actividad en cierto modo complementaria y subordinada respecto de las de Seguridad Pública»⁵³.

Esta consideración ha permitido al Estado aprobar una legislación básica por la que ha regulado la Seguridad Privada, al vincularla a la esfera de la Seguridad Pública, y encuadrarla dentro de la competencia exclusiva del Estado en Seguridad Pública del artículo 149.1.29 CE.

Pero entender que la Seguridad Privada forma parte de la Seguridad Pública, supone algo paradójico, y la misma sentencia se refiere a esta cuestión, plasmando que «ese carácter complementario y accesorio [de la Seguridad Privada] permite entender que las actividades de seguridad privada no forman parte del núcleo esencial de la Seguridad Pública. Confirma este criterio que los agentes de seguridad privada no forman parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, sino que sólo deben estar habilitados para realizar sus funciones»⁵⁴. Pues hay que tener claro que la esfera de la Seguridad Privada está referida a la protección de personas y bienes privados, a un colectivo concreto, y no a una población en términos generales.

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 104/1989 de 8 junio (RTC 1989\104).

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 154/2005 de 9 junio (RTC\2005\154).

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 154/2005 de 9 junio (RTC\2005\154).

Por ello la Seguridad Privada es una materia complementaria y subordinada de la Seguridad Pública⁵⁵. Pese a ello la Seguridad Privada ha tenido un papel destacable que se ha separado de la protección específica de los derechos y bienes jurídicos de la esfera privada o particular, adquiriendo en los últimos tiempos una presencia importante en las funciones públicas que ejerce la policía. En este último sentido, la seguridad que se realiza en muchos sectores públicos ha ido sufriendo en los últimos años una importante privatización, que se ha evidenciado en distintos ámbitos como son los centros penitenciarios⁵⁶; las sedes gubernamentales; e infraestructuras de transporte como aeropuertos, puertos y estaciones de tren; e incluso como complemento y refuerzo de las patrullas de policía local de algunos municipios⁵⁷, entre otros ejemplos. Muchas de estas instalaciones e infraestructuras públicas son potenciales objetivos de grupos terroristas, por gestionar servicios esenciales, tener un valor estratégico o económico, o una importante carga simbólica en la población del país. En este sentido la labor que ejercitan en la actualidad los vigilantes de Seguridad Privada atañe no sólo la esfera privada, también a la esfera pública en aras de mantener y asegurar la seguridad cívica.

Estas materias de **Protección Civil y Seguridad Privada**, aunque desligadas de las tareas policiales, se encuadran dentro del concepto de Seguridad Pública, algo que puede resultar paradójico por la disparidad en el ámbito de actuación de estas actividades con las que hacen alusión a la labor policial. Pero encuentra su coherencia ante el vacío normativo que nuestra Constitución dejó a estas esferas, que aunque en la actualidad están muy presentes, no lo estaban cuando se aprobó el texto constitucional en el año 1978. Esto ha permitido ampliar el alcance del concepto de Seguridad Pública, pudiendo dar cabida a otras actividades que no fuesen estrictamente de carácter policial, y permitiendo la existencia de una legislación estatal básica en estas materias.

⁵⁵ IZQUIERDO CARRASCO, M., *Seguridad Pública - Seguridad Privada, ¿Dilema o Concurrencia?*, Fundación Policía Española, año 2009, pp 25-65.

⁵⁶ LÓPEZ-FONSECA, Óscar; “Interior ultima el plan para ‘privatizar’ la seguridad exterior de las primeras 15 cárceles”; [<https://www.vozpopuli.com/espana/InstitucionesPenitenciarias-Seguridadprivada-MinisteriodelInterior0500649933.html>]. Consultado el 17 de abril de 2020.

⁵⁷ BUSQUETS, Laura; Sitges refuerza el control del 'top manta' con vigilancia privada, [<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20190105/vigilancia-privada-contratop-manta-sitges-7231142>]. Consultado el 17 de abril de 2020

V. CONCLUSIÓN: UN ENSAYO DE DELIMITACIÓN DE CONCEPTOS:

De las distintas nociones de seguridad que nutren nuestra Constitución, la expresión Seguridad Pública se refiere a la función que desempeñan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del País, frente al quebranto de los derechos y la comisión de delitos, garantizando el mantenimiento de la seguridad, y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. Este término de seguridad no es un concepto estático, sino que varía con el tiempo y el momento histórico en el que nos encontremos, entendiéndose de una forma u otra, y haciendo necesario fijar unas determinadas directrices para combatir el tipo de amenaza y lesión a la seguridad de los ciudadanos.

Si en anteriores décadas uno de los principales problemas de la Seguridad Pública en el País fue el terrorismo de la banda terrorista ETA, en la actualidad los principales problemas a los que se enfrentan las naciones son, según el Departamento de Seguridad Nacional en la Estrategia a la Seguridad Nacional del año 2017, los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, las armas de destrucción masiva (con las amenazas biológicas), y el espionaje. Y dentro de la esfera de «espacios comunes globales», se encuentra el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre⁵⁸.

Ningún país del mundo es ajeno a estas amenazas y riesgos de la seguridad, evitarlos es una labor en la que intervienen distintos organismos y Administraciones, donde es necesaria la existencia de unos servicios de inteligencia, en el caso de España el Centro Nacional de Inteligencia, y unos servicios de información de los distintos cuerpos de policía, capaces de prever los posibles riesgos a la seguridad, y una vez previstos poderlos evitar.

Ante futuros escenarios que atañen a la seguridad, aparece recientemente una nueva dimensión en la protección de los ciudadanos, la Seguridad Nacional, que tiene cabida por girar en torno a los artículos 149.1.4.^a y 29.^a de la Constitución, referidos a la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa y Fuerzas Armadas, y en Seguridad Pública.

⁵⁸ Estrategia a la Seguridad Nacional del año 2017 del Departamento de Seguridad Nacional.

Es por ello por lo que la noción de Seguridad en el sentido en el que involucra a los cuerpos y fuerzas de seguridad y policía del País sea una materia relevante que interesaría delimitar. La divergencia de las posiciones doctrinales, y los pronunciamientos jurisprudenciales en torno a esta materia, la hacen compleja y problemática, con postulados contradictorios, siendo necesario que se profundice el ámbito material de todos los conceptos que la Constitución relaciona con la actuación policial.

Las principales tesis que se han elaborado en relación con esta cuestión, consideran que Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana, son expresiones sinónimas; habiendo otros postulados que entienden que la Seguridad Pública tiene un sentido extenso donde tienen cabida distintas materias.

De estas posturas, comparto las de Javier Barcelona Llop y José Luis Carro Fernández-Valmayor, que conciben la Seguridad Pública como un concepto amplio que abarca ámbitos de la labor policial como la Seguridad Ciudadana, el Orden Público; y otros ajenos a la función policial como tal, como la Protección Civil y la Seguridad Privada. Quizás sea esta la interpretación más adecuada, y es la que en la actualidad permite contemplar distintos ámbitos concernientes a la seguridad.

Con este desglose convendría también definir qué se entiende por Seguridad Ciudadana, la cual considero como la función de patrullaje, prevención y reacción al delito que interfiere en la vida cotidiana. Una función encomendada en las ciudades al Cuerpo Nacional de Policía, y a la Guardia Civil en las áreas urbanas y periurbanas, salvo en las regiones en las que esa tarea ha quedado en manos de sus policías autonómicas.

Entornó al concepto de Orden Público, desvinculado del concepto histórico de la función policial de represión y mantenimiento del orden y tranquilidad ciudadana, lo concibo como la función que se encomienda a los cuerpos policiales de mantener la seguridad, y los derechos y libertades fundamentales, evitando que puedan quebrarse el derecho a huelga o de reunión; y pudiendo limitar el ejercicio de tales derechos cuando puedan afectar al interés social y en general a los derechos ciudadanos.

VI. BIBLIOGRAFÍA:

1. LIBROS Y ARTÍCULOS:

- ROJAS JUAREZ, J.R; ANDRES DIAZ, R, *Ministerio del Interior, dos siglos de historia*, Ministerio del Interior, año 2015, pp 38-39.
- RUBIO LLORENTE, F., «Tribunal Constitucional Y Seguridad Ciudadana», Ponencias XIV Seminario Duque de Ahumada, año 2002; Universidad Nacional a Distancia, y la Academia de Oficiales de la Guardia Civil en Aranjuez.
- BARCELONA LLOP, J., *Comentario a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, año 2018, p. 477.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALDEMAYOR, J. L, «Sobre los Conceptos de Orden Público, Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, ISSN 0211-9560, N° 27, 1990, pp 14-15.
- IZU BELLOSO, M. J, «Los conceptos de Orden Público y Seguridad Ciudadana tras la Constitución de 1978», *Revista española de derecho administrativo*, ISSN 0210-8461, N° 58, 1988, p 12.
- IZQUIERDO CARRASCO, M., *Seguridad Pública - Seguridad Privada, ¿Dilema o Concurrencia?*, Fundación Policía Española, año 2009, pp 25-65.
- Estrategia a la Seguridad Nacional del año 2017 del Departamento de Seguridad Nacional.
- Intervenciones de los senadores Satrústegui Fernández, Zabala Alcibar y Sáinz de Varanda Jiménez en la Comisión Constitucional del Senado; DSS, 6 de septiembre de 1978, pp. 2358-2359.

- MORALES MORALES, R, *La vigilancia del tráfico, la custodia de las vías de comunicación y la protección de los viajeros en el sistema público de seguridad español, Hitos para el recuerdo, Tendencias para el futuro*, Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, año 2009, pp 19-23.

-

2. WEBGRAFÍA:

- PAVEL RAMÍREZ, “¿Inseguridad ciudadana en España? Solo el 16,7% ha sufrido un delito en 10 años”. [<https://www.lainformacion.com/inseguridad-ciudadana-en-espana-solo-el-16-7-ha-sufrido-un-delito-en-10-anos/6508004/>].
- LÓPEZ-FONSECA, ÓSCAR “Interior ultima el plan para ‘privatizar’ la seguridad exterior de las primeras 15 cárceles”. [https://www.vozpopuli.com/espana/Instituciones_Penitenciarias-Seguridad_privada-Ministerio_del_Interior_0_500649933.html].
- MÁS TORRECILLAS, Vicente Javier; “Els Minyons, Valencia tuvo policía mucho antes que Cataluña o País Vasco”; [<https://www.esdiario.com/674917938/Els-Minyons-Valencia-tuvo-policia-mucho-antes-que-Cataluna-o-Pais-Vasco.html>].
- Página Web del Cuerpo Nacional de Policía “Origen de la Policía Española”, [<https://www.policia.es/cnp/origen/origen.html>].
- Página Web de la Mossos d'Esquadra “La nostra història” [<https://mossos.gencat.cat/ca/tricentenari/La-nostra-historia/#bloc1>].
- Página web de la Guardia Civil “Historia de la Guardia Civil”; [<https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/historiaguacivil/index.html>].
- Página web de la Guardia Civil “Funciones de la Guardia Civil, Seguridad Ciudadana” [https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/Seguridad_Ciudadana/index.html].

- Página web de la Guardia Civil “Funciones de la Guardia Civil, Orden Público”[<https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/OrdenPublico/index.html>].
- Página Web del Cuerpo Nacional de Policía “Unidades de Prevención y Reacción”[https://www.policia.es/org_central/seguridad_ciudadana/unidades_especiales/upr/funciones.html].
- Página Web del Gobierno de Navarra; “Pasado y presente de la Policía Foral”; [https://www.navarra.es/home_es/Temas/Seguridad/Historia+de+la+Policia+Foral.htm]
- BUSQUETS, Laura; Sitges refuerza el control del 'top manta' con vigilancia privada, [<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20190105/vigilancia-privada-contratop-manta-sitges-7231142>].
- ¿Es España un país seguro? “Cinco datos sobre criminalidad comparados con otros países de Europa”, [<https://www.europapress.es/sociedad/noticia-espana-pais-seguro-cinco-datos-criminalidad-comparados-otros-paises-europa-20190321173055.html>].
- MONTAGUT CONTRERAS, Eduardo; “El bandolerismo”; [<https://losojosdehipatia.com.es/cultura/historia/el-bandolerismo/>].

3. LEGISLACIÓN:

- Constitución Española de 1978.
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la Seguridad Ciudadana.
- Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (Disposición derogada).
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- Ley Orgánica del Estado, número 1/1967, de 10 de enero (Disposición derogada).
- Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.
- Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.
- Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.
- Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público (Disposición derogada).
- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil
- Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, por el que se regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal.
- Real Decreto 1668/1989, de 29 de diciembre, por el que se crean en el Cuerpo Nacional de Policía las Unidades de Intervención Policial como órganos móviles de Seguridad Pública, en sustitución de las actuales Compañías de Reserva General, y se establecen las especialidades de su régimen estatutario.
- Decreto 554/1974, de 1 de marzo, sobre medidas de seguridad en los Bancos, Cajas de Ahorro y otras Entidades de Crédito. (Disposición derogada).
- Real Cédula del 13 de enero de 1824.
- Anteproyecto de la Constitución Española del día 5 de enero de 1978.

4. JURISPRUDENCIA:

- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 33/1982 de 8 junio. (RTC\1982\33).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 6/1983 de 4 febrero (RTC\1983\6).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 123/1984 de 18 diciembre (RTC\1984\123).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 19/1985 de 13 febrero. (RTC\1985\19).
- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 331/1987 de 27 enero. (RJ\1987\331).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 104/1989 de 8 junio. (RTC\1989\104).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 55/1990, de 28 marzo (RTC\1990\55).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 325/1994 de 12 diciembre. (RTC\1994\325).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 154/2005 de 9 junio. (RTC\2005\154).