

LA «SEGURIDAD PÚBLICA» COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO: SU CONCRETA APLICACIÓN A LOS TRASPASOS DE SERVICIOS EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

SUMARIO: 1. Introducción y planteamiento del tema: las competencias «exclusivas» que no lo son «excluyentes».—2. ¿Qué es el «orden público» y qué la «seguridad pública»? referencia a la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional.—3. Intento de aproximación a una respuesta válida: los posibles criterios para llegar a ella.—4. El Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos: la problemática que plantea su autocalificación como típica norma de «seguridad ciudadana».—5. Su colisión con los Reales Decretos de traspaso de servicios dictados hasta la fecha: criterios interpretativos para su debida armonización recíproca.—6. Aplicación de tales criterios a las competencias de orden normativo: la fundamental distinción entre «lo básico» y lo «no-básico»; lo que es «construcción de locales e instalaciones» para espectáculos y lo que sólo es «organización y celebración» de esos espectáculos, con separación de éstos entre los «taurinos» y los «no-taurinos».—7. Aplicación de los mismos criterios a las competencias de orden ejecutivo o gestor: la inversión de la regla de prevalencia competencial del Estado en favor de las Comunidades Autónomas, por aplicación combinada de los principios constitucionales de «autonomía», «descentralización» y «desconcentración».—8. Especial referencia a las potestades de «inspección» y de «sanción» como típicas modalidades de la genérica potestad «de gestión».—9. La singularidad de los traspasos efectuados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de espectáculos públicos y el recorte cualitativo que introduce en el tradicional concepto gubernativo de la «seguridad pública» y en el tratamiento de los conflictos de competencias a los que pueda dar lugar.—10. La «seguridad pública» en el marco fijado por la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (del Estado y de las restantes Administraciones territoriales).—11. Salvedades finales: subordinación de los criterios interpretativos expuestos a lo que, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, puedan acordar las respectivas Administraciones Estatal y Autonómica.—12. Un supuesto singular: los polígonos o galerías de tiro.—13. Conclusiones finales: el «orden público» como garantía de la seguridad de los ciudadanos en su vida, sus bienes y convivencia, y como garantía de unidad y coherencia del propio Ordenamiento Jurídico respecto de sus postulados éticos o axiológicos fundamentales.—14. Bibliografía española sobre el orden público y la seguridad ciudadana.

1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL TEMA: LAS COMPETENCIAS «EXCLUSIVAS», QUE NO LO SON «EXCLUYENTES»

Por razón de mi dilatada vinculación profesional al Ministerio del Interior (antes de la Gobernación), siempre me he sentido especialmente atraído —y no sólo ocupado y preocupado— por el tema, verdadera constante aplicativa en aquel Departamento, del «orden público» y de la «seguridad ciudadana», a cuyo estudio llevo ya dedicados dos trabajos (*Procedimientos administrativos especiales en materia de extranjería*

y *pase de fronteras*, Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1968, y *¿Qué es el orden público?: Claves para una respuesta*, en el «Boletín de Documentación» de la Secretaría General Técnica del referido Ministerio, Madrid, 1969) que, con el que ahora ve la luz, forman ya un trío de ensayos suficientemente demostrativo de cuanto afirmo y que espero me incite a abordar su próxima refundición e integración en una Monografía, de pretensiones más ambiciosas.

El tema que, en esta nueva ocasión, me va a ocupar podría ser resumido y enunciado en los siguientes términos:

1. Según el artículo 149.1.29 de la Constitución, «el Estado tiene *competencia exclusiva* (en materia de) *seguridad pública*».

2. Según el artículo 104.1 del mismo texto fundamental, las «Fuerzas y Cuerpos (denominados precisamente) *de Seguridad*» tendrán «como misión (...) garantizar la *seguridad ciudadana*». Y

3. A su vez, los seis *Reales Decretos de Traspasos* de funciones y servicios dictados hasta aquí en materia de espectáculos públicos (el 1677/1948, de 18 de julio, para Andalucía; el 1040/1985, de 25 de mayo, para la Comunidad 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, el 228/1986, de 24 de enero, para la Comunidad Foral Navarra) contienen, pese al carácter de «exclusivas» con el que los respectivos Estatutos de Autonomía asumieron tales competencias, *una serie de «cláusulas de estilo»* que desmienten aquella exclusividad, para lo que esgrimen, como *único título justificante*, la concurrencia de razones o motivos de «seguridad y orden público» inseparables de los demás aspectos igualmente presentes en la ordenación, promoción, gestión, inspección y sanción de los espectáculos públicos.

El apartado B.1 del Real Decreto 1777/1985 no puede ser más revelador de cuanto se afirma: «procede el traspaso a la Generalidad de Cataluña de las funciones y servicios del Estado... en materia de espectáculos públicos... *siempre que no afecten a la seguridad pública*». Y, sabido es, por aplicación de más altos *textos* (concretamente del artículo 86.1 de la Constitución), el uso abusivo que se puede, pero no se debe, hacer del verbo *afectar* a la hora de interpretarlo o aplicarlo extensivamente, sin las necesarias matizaciones o distingos a los que fuerce su obligada integración en y con otros textos incidentes sobre la misma materia o *contexto* social (art. 3.1 del Código Civil). Henos aquí, pues, ante un genuino modelo de competencias calificadas estatutariamente de «exclusivas» y, al propio tiempo, instrumentadas por los referidos Reales Decretos de Traspasos como «no excluyentes»: las de las citadas Comunidades Autónomas en materia de ordenación, promoción, inspección, gestión y sanción de los espectáculos públicos y las del Estado a intervenir concurrentemente en esas mismas funciones por razón del inseparable nexo funcional existente entre ellas y el orden público y la seguridad ciudadana.

Así enunciado el problema, forzoso resulta ya preguntarse: ¿cómo una competencia «exclusiva» puede ser, a la vez, «concurrente» o «no excluyente»? ¿Cómo explicar y «casar» tan sorprendente contradicción? Creo que difícilmente podría encontrarse otra respuesta más convincente o satisfactoria que ésta: *la materia social con la que el Derecho se hace y con la que el intérprete opera no se compone de una sola dimensión, sino de varias, por lo que lo normal será que en su ordenación integral converjan también no una sola norma, sino varias, cada una con su propio entronque social, sus peculiares intereses que salvaguardar y sus específicos órganos competentes para aplicarlas.*

Pues bien, una de esas posibles *competencias pluridimensionales*, por expresarnos en términos geométricos, más gráficos aquí que los propiamente jurídicos, vendría a serlo la seguridad pública y el orden público, en cuanto típicas «cláusulas de apoderamiento general» en favor de las autoridades gubernativas del Estado, al tiempo que genuinos «conceptos jurídicos indeterminados» susceptibles de incidir, simultáneamente, sobre una pluralidad de materias sociales a las que *imprimen y comunican una especial vibración*, que se traducirá en la común exigencia de una ordenación y de una gestión caracterizables por la rapidez y la eficacia de la acción demandada ante cualquier evento que amenace el orden (u órdenes) preestablecidos y por la intensidad o excepcionalidad de los poderes reaccionales puestos por el Ordenamiento Jurídico a disposición de los órganos responsabilizados de su mantenimiento.

2. ¿QUÉ ES EL «ORDEN PÚBLICO» Y QUÉ LA «SEGURIDAD PÚBLICA»?: REFERENCIAS A LA DOCTRINA DE NUESTRO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pero ¿qué es el «orden público»? ¿Qué la «seguridad pública»? ¿Qué la «seguridad ciudadana»? ¿Acaso son una y la misma cosa, siquiera con distintos nombres? ¿Qué modalidades de «policía administrativa» representan? ¿Cuál de tales conceptos, caso de no ser idénticos, es el más amplio y cuál el más restringido? ¿Estamos ante conceptos cualitativos o ante conceptos cuantitativos? La calificación de aquel orden o de esta seguridad como «pública» o como «ciudadana» ¿querrá decir que habrán de eliminarse de ella aquellos supuestos de inseguridad o de desorden que exclusivamente afecten a las personas *uti singuli* o individualmente y no *uti universi* o como conjunto? ¿Qué tipo de orden, en su doble dimensión normativa y social, será el que, cumplido y acatado por todos, nos traerá, como efecto y resultado querido, la «seguridad pública» propiamente dicha? ¿Qué tipo de *intereses económicos* (riqueza, en sus diversas manifestaciones), *bienes personales* (vida, salud, integridad física, comodidad) o *valores morales y sociales* (tranquilidad, orden, seguridad, moralidad, libertad, justicia, solidaridad, normal funcionamiento de las instituciones básicas, calidad de vida, limpieza y ornato públicos, etc.) deberán merecer del legislador una protección preventiva y una reacción restauradora tan cualificadas como las que el orden pú-

blico demanda y hace entrar en juego, y precisamente en consideración a que la sola amenaza o perturbación a cualquiera de tales intereses, bienes o valores, por cualquier causa (comportamientos humanos o hechos naturales), podría determinar una sensación generalizada de peligro y de alarma social, no limitable de antemano a un número determinado o determinable de personas? ¿A qué criterios de *lugar*, de *gravedad*, de *inminencia del daño temido* y de *previa calificación* del mismo habremos de recurrir para entender materialmente amenazado o perturbado el orden público o la seguridad pública y poder organizar, en consecuencia, el correspondiente montaje policial de acción coactiva inmediata, que elimine o prevenga los factores de riesgo detectados o provea, en su caso, a su posterior reparación?

Aunque quiero limitarme aquí al solo examen de los Reales Decretos de Traspaso, anteriormente citados, no estará demás hacer una breve referencia introductoria a cómo ha visto y a *cómo ha planteado y resuelto el problema nuestro Tribunal Constitucional* en las tres ocasiones en las que, hasta el momento, y que yo sepa, se ha ocupado del tema, si quiera a propósito de conexiones del orden público y de la seguridad ciudadana con otras materias, por completo ajenas a los espectáculos públicos.

La Sentencia de dicho alto Tribunal núm. 33/1982, de 8 de junio, dictada en conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, con ocasión de la *intercepción e inmovilización de una partida de mejillones por el Gobernador Civil de Barcelona* a causa de su alta peligrosidad para la salud de sus inminentes y anónimos consumidores, dice, en el núm. 3 de sus Fundamentos Jurídicos, lo siguiente:

«No hay duda de que *es posible una dualidad de encuadramientos de un hecho en distintos ámbitos competenciales*. El problema concreto aquí planteado es *si estaba justificada la actuación del Gobernador Civil por razones de orden público*. En este aspecto, lo primero que hay que advertir es que en la asignación de competencias establecida en la Constitución, el artículo 149.1.29 de la misma atribuye con carácter exclusivo al Estado la *“seguridad pública”*, que supone una noción más precisa que la de *“orden público”*.»

«Sin que sea necesario un examen pormenorizado de lo que debe entenderse por orden público, es lo cierto que en él pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad, para limitarse a lo que aquí interesa; [cuestiones] 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, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas. Afir-

mar 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. Incluso es de recordar que crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves, pueden motivar la declaración del estado de alarma [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, art. 4, b)]. Sin llegar a semejante extremo, 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 esas 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.»

Del extenso párrafo transcrito y de sus incisos subrayados por nosotros, parece desprenderse:

1. Que para el Tribunal Constitucional *hay un concepto de «seguridad en sentido estricto»* que lo centra en la «actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano». No nos aclara, sin embargo, el Tribunal Constitucional, *frente a qué tipo de riesgos, agresiones o perturbaciones se habrá de dispensar tan cualificada como excluyente protección estatal*, por más que deje entrever que, como regla general y con carácter normal, lo serán únicamente los provenientes de comportamientos humanos intencionados (rebelión, sedición, terrorismo, etc.) o meramente inducidos (delincuencia callejera o indiscriminada), con la sola excepción de aquellos riesgos de perturbación o desorden que sean la normal consecuencia del ejercicio por los ciudadanos de una libertad constitucionalmente amparada (por ejemplo, admisión o licitud del desorden —que no inseguridad— que se pueda producir con ocasión de una huelga o de una manifestación, siempre que se respeten por los participantes los límites constitucionalmente establecidos).

2. Que junto al concepto estricto de seguridad pública, así configurado, el Tribunal Constitucional constata la existencia de un *segundo concepto lato o extenso de la seguridad pública, al que identifica, precisamente, con el orden público* y en el que sí se pueden incluir ya cualesquiera actividades humanas (intencionadas o no) y cualesquiera causas naturales susceptibles de generar daños o calamidades a los ciudadanos o a sus bienes y frente a los que resultará obligado adoptar las consiguientes prevenciones o cautelas. Uno más, entre los muchos supuestos de hecho, en tal concepto incluíble, lo sería el que dio origen al conflicto y fallo del Tribunal.

3. *Que cuando el artículo 149.1.29 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, está utilizando este concepto en su aceptación restringida*, por lo que no será

lícito subsumir en él supuestos típicamente encajables en la noción más extensa y expansiva del orden público. Tal sería el caso de las denominadas «policías especiales o sectoriales» (industrial, minera, urbanística, etcétera) en las que los bienes protegidos y los riesgos frente a los que se les protege no perturban objetivamente la tranquilidad ni el orden ciudadanos ni crean la subsiguiente alarma social, por más que puedan vulnerar cualificados intereses públicos. Pues bien, *una de esas policías especiales o sectoriales lo sería justamente la «policía sanitaria»* a la que, en consecuencia, habrá que extraer, en principio o como regla general, del ámbito de la seguridad pública en sentido estricto al que se refiere el apartado 29 del artículo 149.1 de la Constitución, para encajarla, con mayor corrección y ajuste, en el apartado 16 del mismo artículo y en el concordante artículo 17 del Estatuto Catalán que atribuyen a la Generalidad de Cataluña la competencia de ejecución en materia de sanidad interior; competencia que tendrá uno de sus más claros supuestos aplicativos en «la facultad de interceptar e inmovilizar alimentos en mal estado» y cuya disputada titularidad dio origen al conflicto. Otra interpretación que no fuera la expuesta estaría posibilitando un vaciamiento de no pocos títulos competenciales autonómicos por el simple hecho de su incidental (que no esencial) conexión funcional con el orden público en su impropio equiparación material a la seguridad pública.

4. Que, por las razones expuestas, *el orden público no puede convertirse por sí mismo en título competencial suficiente para justificar la intervención del Estado y el consiguiente desplazamiento de las autoridades autonómicas* en un supuesto tan objetiva y materialmente sanitario como el que motivó el conflicto, a no ser (y aquí está lo verdaderamente decisivo) *que su incidencia o grado de afectación sobre el valor o interés superior representado por la «seguridad pública o ciudadana», medido en la proximidad y en la gravedad de los daños temidos para la misma, de no adoptarse urgentes y eficaces medidas preventivas, imponga excepcionalmente, y sólo por el tiempo necesario, la inmediata intervención de la autoridad gubernativa estatal y de las fuerzas de seguridad a sus órdenes en cuanto único aparato coactivo disponible y de ejecutividad inmediata.* Pero en el bien entendido de que la excepción nunca podrá elevarse a principio o regla general, ni lo anormal convertirse en normal. Simplemente estaríamos ante una aplicación episódica y singular, por las especiales circunstancias en ella concurrentes, de los viejos principios *salus populi suprema lex esto* y *necessitas caret legis*, con su natural secuela de aparición de nuevas y más intensas potestades, alteración de las preestablecidas y supresión de no pocas garantías procedimentales. Y ello sin necesidad de que medie la previa declaración de cualquiera de los estados de alarma, excepción o sitio previstos en la Ley 4/1981, de 1 de junio.

Sobre la base de los distingos que quedan hechos, se puede concluir, en consecuencia, que, para el Tribunal Constitucional, *ambos conceptos*

(*el de «seguridad pública» y el de «orden público»*) pueden llegar a ser materialmente coincidentes, con tal de que el primero de ellos se emplee en su sentido o acepción más amplia, sentido en el que, sin embargo, sólo podrá ser utilizado con carácter excepcional y siempre que la autoridad gubernativa estatal, responsable final de su tutela y protección, se halle frente a situaciones de necesidad y urgencia que desborden la capacidad de organización, de reacción y de control normales por parte de las autoridades autonómicas, en cuanto responsables directas y principales (en los términos de sus respectivos Estatutos) de aquella tutela o protección.

A su vez, la Sentencia 117/1984, de 5 de diciembre, dictada, asimismo, en conflicto positivo de competencias surgido entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, en materia de régimen local (*suspensión del ejercicio de sus funciones a los miembros de las Corporaciones Locales*, por motivos de orden público), sienta en sus Fundamentos Jurídicos números 3, 4 y 5 la siguiente doctrina legal:

«A juicio del representante del Gobierno de la Nación, el “orden público” al que alude el artículo 421 de la anterior Ley de Régimen Local (ya derogada) entraría claramente en el concepto de “seguridad pública” al que se refiere el precepto constitucional mencionado (el art. 149.1.29); igualmente entraría en dicho concepto, a su juicio, la finalidad de la medida prevista en el artículo 193.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, en cuanto también el normal funcionamiento de las instituciones públicas, a las que hace referencia el artículo 1.º de la vigente Ley de Orden Público, forma parte de la “seguridad pública”, por lo que la facultad prevista (de suspensión de los Presidentes y de los miembros de las Corporaciones Locales) correspondería al Estado.»

.....

«[Por el contrario] el Abogado de la Generalidad de Cataluña considera que el orden público que aparece como fundamento de la medida de suspensión [arriba citada] no coincide con el concepto de “seguridad pública” del artículo 149.1.29 de la Constitución, sino con un concepto más amplio, en el que entraría el orden público “local”, por lo que —concluye— la salvaguardia de dicho orden público local es más inherente a las competencias sobre régimen local que a las de seguridad pública.»

«La “seguridad pública” y el “régimen local” son, pues, los fundamentos constitucionales y estatutarios en los que, respectivamente, apoyan la defensa de la competencia del Estado y la de la Generalidad de Cataluña los representantes del Gobierno de la Nación y de la aludida Comunidad

Autónoma, en relación con la disposición objeto del presente conflicto.»

«En principio, la competencia a la que se refiere la norma citada [relativa a la suspensión gubernativa de los Presidentes y de los miembros de las Corporaciones Locales] *podría encuadrarse tanto en la "materia" de "régimen local" como en la de "orden público"*, pero, en cualquier caso, dada la naturaleza de la norma, la delimitación de la titularidad de la competencia controvertida *obliga a examinar, con carácter previo, el alcance de la tutela del Estado o de las Comunidades Autónomas sobre los Entes Locales.*»

«Conviene para ello recordar la doctrina mantenida por este Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero... En ella... se sostuvo que *el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, no genérico ni indeterminado, en supuestos en los que dicho ejercicio incida en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean de la Comunidad Autónoma o del Estado... concluyendo que, si bien con carácter general ha de considerarse inconstitucional cualquier disposición que establezca la posibilidad de suspensión o destitución de los miembros de las Corporaciones Locales por razón de la gestión inadecuada de los intereses generales del Municipio, sin embargo, tales controles no son contrarios a la Constitución si el ejercicio de la autonomía local incide negativamente en intereses generales distintos de los propios de la Entidad.*»

«Por ello...entendió este Tribunal que *no era contraria a la Constitución la potestad gubernativa de suspender en el ejercicio de sus funciones a los Presidentes y a los miembros de las Corporaciones Locales por motivos graves de orden público*, mientras que declaró que había sido derogada por la Constitución la potestad de destitución... o de suspensión... en caso de mala conducta o negligencia grave. Consideró el Tribunal que *únicamente el carácter grave de la situación, en cuanto a la alteración del orden público, podía justificar constitucionalmente, de forma excepcional, la previsión legal.*»

«Por ello, *los únicos motivos de orden público que pueden dar lugar a que dicho control sea compatible con la Constitución son los comprendidos en el concepto más estricto de seguridad pública, entendida —como señaló este mismo*

Tribunal en su Sentencia 33/1982, de 8 de junio— como *“actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas...”*.»

.....
 «Una vez así delimitado el alcance del precepto, la *suspensión prevista no puede adoptarse sino por órganos del Estado, pues a él corresponde en exclusiva la competencia en materia de “seguridad pública”*, según el artículo 149.1.29 de la Constitución... Ahora bien, dado que [este artículo] hace la *salvedad de que ello es así “sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezcan en los respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica [que en el momento de escribir estas líneas se está debatiendo en el Congreso de los Diputados], es preciso examinar lo que sobre este punto dispone el Estatuto de Cataluña...”*. “Pues bien, el artículo 13 del mismo habilita a la Generalidad para crear una Policía autónoma y establece... las funciones que habrá de ejercer tal Policía autónoma.” “Este precepto, sin embargo..., *se refiere al ‘aspecto orgánico’, es decir, al del Servicio disponible para garantizar la seguridad pública [la Policía], no al ‘aspecto material’, la seguridad pública, por lo que la existencia de tal Policía autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida*, dado que el artículo 421 de la LRL no guarda relación directa alguna con la actividad policial” [en su aspecto orgánico].»

Tres importantes consecuencias, del mayor interés, podríamos deducir de los transcritos considerandos:

1. El orden público, por tener un *espectro material más amplio que la seguridad pública*, puede solaparse parcialmente con ella, lo que sucederá, normalmente, en aquellos supuestos en los que la gravedad o la inminencia de los daños temidos, bajo la forma de alteraciones del orden público y de la tranquilidad ciudadana, no permitan demoras o dilaciones en la adopción de las correspondientes medidas preventivas o represoras; medidas concretables en el presente conflicto en la inmediata suspensión temporal de los miembros de las Corporaciones Locales causantes con su comportamiento de la grave situación de riesgo generada. Riesgo, además, que incidirá aquí —y nos parece obligado destacarlo— no tanto sobre la seguridad física de las personas y de sus bienes cuanto sobre el normal funcionamiento jurídico de unas Instituciones representativas de autogobierno tan básicas y esenciales como lo son las Corporaciones Locales.

2. Que hay dos conceptos de la «policía»: a) uno orgánico o con mayúscula (la Policía), en el que habrá que incluir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Comunidades Autónomas que de ellas dispongan y a sus respectivos mandos naturales, y b) otro material o con minúscula (la policía), en el que exclusivamente se contempla la función de vigilancia ejercida sobre personas y hechos para mejor protección de los intereses públicos en general, así como el conjunto de las potestades instituidas a tal fin (de reglamentación, de autorización, de inspección, de sanción, etc.), abstracción hecha de los órganos o autoridades a quienes tales potestades se atribuyan para su irrenunciable ejercicio.

Esto sentado, y admitido por el propio artículo 129.1.29 de la Constitución que las Comunidades Autónomas (o al menos las de autonomía plena) puedan crear sus propias policías para el mejor desempeño de sus competencias en materia de policía y para la debida efectividad de las decisiones que en el ejercicio de ellas adopten, el Tribunal Constitucional se ve forzado a valorar la *repercusión que sobre la reserva al Estado de la seguridad pública, como competencia exclusiva del mismo, podrá tener la creación y consiguiente disponibilidad por parte de las Comunidades Autónomas de Cuerpos de Policía propios*, con funciones convergentes en materia de orden público y de seguridad ciudadana y exclusivo sometimiento a sus respectivos mandos autónomos.

La solución a la que el Tribunal Constitucional llega no puede ser más tajante: *tanto el artículo 13 del Estatuto catalán como el propio artículo 149.1.29, sobre el que se basa, se están refiriendo a la Policía en su aspecto orgánico, o como servicio, no a la policía en su aspecto material o como función*, por lo que —a resultas de lo que pueda disponer en su día la Ley Orgánica a la que ambos preceptos expresamente se reenvían— *su creación y disponibilidad no podrán, por sí solas, modificar la titularidad estatal de la competencia en cuestión*, dado que la potestad de suspensión en que consiste, al garantizar por sí sola la finalidad que persigue, salvo incidencias de otro orden, ninguna conexión guarda con la organización policial y su eventual intervención coactiva. No es que se pretenda consagrar, pues, una absoluta desvinculación entre lo orgánico y lo funcional, lo que sería absurdo; es, sencillamente, que el artículo 421 de la anterior Ley de Régimen Local nos situaba ante una manifestación muy singular del orden público en la que semejante correlación no se da, por más que sus motivos tengan que ser —y lo son— «graves». Si tal correlación se diese, la conclusión tendría que ser otra. La siguiente Sentencia, que pasamos a comentar, lo prueba.

Nos estamos refiriendo a la Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, por la que se resuelve nuevo conflicto positivo de atribuciones, esta vez entre el Estado y el Gobierno vasco, a propósito de los «Centros de Coordinación Operativa», en materia de protección civil, y que dice en sus Fundamentos Jurídicos, núms. 3, 4 y 5, lo siguiente:

«La materia de discusión en este conflicto *ha de englobarse con carácter prioritario 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 al mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano.* Al mismo tiempo, en este asunto hay que tener en cuenta el artículo 148.1.22 de la Constitución, que *faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones* y para que asuman la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales "en los términos que establezca una Ley Orgánica".»

.....

«Este precepto [el art. 149.1.29 de la Constitución], que considera como competencia exclusiva del Estado la seguridad pública, *lo hace sin perjuicio de la creación de policías para las Comunidades Autónomas*, lo que llevó a cabo el artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, según el cual "*corresponderá a las instituciones del País Vasco el régimen de la policía autónoma para la protección de las personas y de los bienes*".»

.....

«Resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables, y en este sentido exclusivas, del Estado, *en la materia específica de la protección civil, se producen competencias concurrentes cuya distribución es necesario diseñar.* La interpretación que estamos manteniendo aparece corroborada por la que mantuvo el propio Gobierno de la Nación al dictar el Real Decreto de 22 de diciembre de 1980, relativo a los *Cuerpos de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, y les reconoció, en el ámbito del artículo 17 del Estatuto de Autonomía, actividades en el seno de la seguridad pública, destacando entre ellas [cfr. art. 46] la de participar en la ejecución de los planes de protección civil y cooperar y prestar auxilio en los casos de calamidades públicas y desgracias, colaborando con las instituciones y organismos de asistencia pública.*»

.....

«De todo cuanto hasta aquí se ha dicho es resultado la idea de que *debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes*

de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan.»

.....
 «El reconocimiento que en los apartados anteriores se ha hecho de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de protección civil queda *subordinada a las superiores exigencias del interés nacional* en los casos en que éste pueda estar en juego; (...) *subordinación* que se producirá, en primer lugar, siempre que entre en juego la Ley 4/1984, de 1 de julio, y los *estados de alarma, de excepción y de sitio* por ella previstos, pero que deberá producirse, igualmente, en aquellos casos en que, sin darse lugar a la declaración de estado de alarma, *la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial* y exijan, por consiguiente, la *coordinación de elementos distintos* de los que dispone la Comunidad Autónoma o en que sea de *tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.*»

Esta —por ahora— tercera y última Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional vuelve a merecernos una nueva apostilla o comentario en torno a estas cuatro ideas, verdaderamente capitales, para centrar y calibrar bien el análisis y los planteamientos que, a lo largo del presente trabajo, vamos a continuar haciendo:

1. La Comunidad Autónoma Vasca (por lo menos) está constitucional y estatutariamente habilitada, salvo que la Ley Orgánica a la que se remite el artículo 129.1.29 de la Constitución se lo impida o se lo limite, lo que plantearía, seguramente, un nuevo contencioso constitucional con el Gobierno vasco, para crear una policía orgánica vasca, esto es, unas fuerzas o Cuerpos de Seguridad propios, con la misión, entre otras, de prestar protección a las personas y a los bienes. Pues bien, tal policía autónoma vasca (la «Erxanza») ha sido creada, y la Ley Orgánica citada ha venido a respetar íntegramente —como más adelante veremos— sus competencias estatutarias en materia de seguridad pública.

2. Entre los riesgos y situaciones de peligro para la población y para los bienes, a los que habrá de proveer aquella policía orgánica vasca, se incluyen todos los provenientes de la llamada «protección civil», a la que podríamos caracterizar funcionalmente por constituir una modalidad de la seguridad pública en la que el riesgo o peligro que la define, al no provenir específicamente de comportamientos humanos susceptibles de un previo control, sino, por lo común, de hechos naturales imprevisibles e inevitables (*vis major*), antes se organiza con vistas a asegurar una eficaz actuación reparadora en favor de los damnificados, una vez ocurrido el siniestro, que a prevenir éste por anticipado, actuando sobre las causas de riesgo o agresión que pudieran de-

terminarlo y que, por definición, escaparían en buena parte a toda posibilidad de control humano.

Ello se traducirá, lógicamente, en una *pérdida de protagonismo por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de sus mandos naturales, seguida de un correlativo incremento de funciones en favor de los servicios burocráticos, técnicos o administrativos, denominados precisamente de protección civil (no de seguridad)* y encargados de la planificación y de la coordinación de la totalidad de los medios a movilizar (virtualmente todos los disponibles, a semejanza de lo que ocurriría en una guerra localizada y sin enemigos humanos) para la más pronta y eficaz reparación de los daños y estragos causados y la consiguiente vuelta a la normalidad.

3. Las consideraciones expuestas permiten descubrir en la Sentencia que se comenta una aparente contradicción o cambio de criterio respecto de la Sentencia precedentemente glosada. Si en ésta se intentaba desvincular la «seguridad pública-función» de la «seguridad pública-organización», aquí se va a resaltar la lógica dependencia existente entre ambos conceptos para extraer de ella un argumento más en favor de la competencia del Gobierno vasco, pese al desplazamiento orgánico que supone la referida conversión de los «servicios de seguridad», propiamente dichos, en «servicios de protección civil».

4. La cualidad o el dato (aquella especial *vibración* de la que hablamos al principio) que va a determinar la conversión de la «protección civil» —como función y como servicio— en una típica competencia del Estado, por subsunción de la misma en el concepto superior y envolvente de la «seguridad pública», pasa a serlo *cualquiera de estos cuatro hechos o circunstancias*: a) las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda estar en peligro, con anterioridad o posterioridad a la producción de los daños temidos; b) incidencia o afectación que se producirá *ipso facto* y *ope legis* en los casos en los que, por aplicación de la Ley 4/1984, se declaren los *estados de alarma, excepción y sitio*; c) cuando la *calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial* y su prevención o reparación exija, por consiguiente, la coordinación de elementos y efectivos situados bajo el mando de distintas Comunidades Autónomas, y d) cuando la *calamidad o la catástrofe sean de tal envergadura que la reparación de sus estragos requiera de una dirección unificada a nivel nacional*. En síntesis, cuando la cantidad se transmuta en calidad por intensificación en la gravedad, inminencia y generalidad de los daños tenidos o de los estragos causados para un conjunto de personas y de bienes no determinables por anticipado.

3. INTENTOS DE APROXIMACIÓN A UNA RESPUESTA VÁLIDA: LOS POSIBLES CRITERIOS PARA LLEGAR A ELLA

Una vez planteado el tema en toda su profundidad y expuesta la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional en torno al mismo, vamos a entrar ya, decididamente, en la problemática que de él surge al enfrentarlo —y afrontarlo— desde la perspectiva concreta de las transferencias de competencias y de los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos, tal y como aparecen regulados en los seis Reales Decretos al principio citados.

La cláusula general de «seguridad pública u orden público» encierra un típico concepto jurídico «indeterminado». O, si se prefiere, un concepto formal susceptible de albergar diversos contenidos materiales, merecedores, por ello, y en principio, de una desigual valoración y tratamiento jurídicos. Según la amplitud con que se admitan aquellos posibles contenidos materiales, así será, correlativamente, la admisión amplia o estricta con la que el concepto sea utilizado por el legislador de turno. Y diversa, también, la intensidad de la reacción jurídica adoptable ante ellos, empezando por la retención de las competencias como «exclusivas» del Estado (art. 149.1.29 de la Constitución), cualesquiera sean las materias sobre las que versen los traspasos.

A los diversos contenidos posibles enmarcables o subsumibles en los conceptos de «seguridad pública» u «orden público» hacen referencia, evidentemente, una serie de leyes y de normas que van desde la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de julio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, pasando por la todavía parcialmente vigente Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959, y la reciente Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, hasta todo un conjunto de normas reglamentarias sectoriales, de alcance más modesto, de entre las que nos interesa destacar aquí a los Reglamentos de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1962, y al Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, de 27 de agosto de 1982, ambos calificables como típicas normas de policía de seguridad y salubridad.

Un somero examen de los contenidos materiales y de los regímenes jurídicos aplicables a ellos, tal y como aparecen regulados en las diversas normas acabadas de citar, nos demostrará cómo el concepto de seguridad pública admite, en principio, un doble tipo de agresión o perturbación: una, que, por la menor intensidad de sus efectos, no podrá alterar gravemente la situación de normalidad en la que los ciudadanos y los grupos sociales habitualmente viven y conviven, generando en favor de las autoridades gubernativas potestades meramente «ordinarias» (artículos 2.º y 10 LOP); otra, en la que aquella normalidad va a ser alterada gravemente, dando paso a los estados de alarma, excepción o sitio en los que las facultades de la autoridad gubernativa y, en su caso, de la autoridad militar merecerán justamente el calificativo de «excepcionales» (Ley 4/1981).

Tales puntualizaciones iniciales, necesariamente, han de forzarnos a distinguir toda una serie de *situaciones creadoras de riesgo o portadoras de peligro* para el bien jurídico «seguridad pública», para cuyo correcto encuadramiento vamos a hacer aquí aplicación de todos o de algunos de estos *cuatro factores o variables*, implícitos ya en cuanto llevamos dicho y sobre los que volveremos, con mayores precisiones, más adelante al comentar el reciente Real Decreto 2285/1985, de 18 de diciembre, de traspaso de servicios al Gobierno vasco:

1. *Sus causas originadoras o determinantes*: 1) *comportamientos humanos* directamente encaminados a provocar el desorden público y crear inseguridad ciudadana o que, aun carentes de tal intencionalidad, los provocan de hecho; 2) *fenómenos naturales* independientes de toda intervención humana; o 3) una combinación de ambos elementos.

2. *La gravedad, proximidad y trascendencia de los bienes, valores o intereses amenazados o perturbados por tales eventos*, y a los que hacemos puntual referencia más arriba.

3. *Las repercusiones psíquicas o sociológicas engendradas en los individuos o en los grupos sociales afectados por aquellos riesgos y sus posibles daños*, y que irán desde las situaciones de mera prevención o simple alerta individual y de fácil control y reparación hasta aquellas otras, incomparablemente más graves y apremiantes, de alarma e intranquilidad generalizada, e incluso de pánico social, cuya prevención o superación demande medios especiales o extraordinarios y potestades excepcionales o exorbitantes.

4. *Los medios o instrumentos jurídicos de necesaria utilización para hacer frente a tales riesgos o amenazas* y que podrán ir desde el sometimiento a previa licencia de cualquier actividad lícita, en principio, pero portadora de riesgo o potencialmente peligrosa, hasta la movilización forzosa y el empleo coactivo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad más aptas para una intervención inmediata preventiva o restauradora.

4. EL REGLAMENTO GENERAL DE POLICÍA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS: LA PROBLEMÁTICA QUE PLANTEA SU AUTOCALIFICACIÓN COMO TÍPICA NORMA DE «SEGURIDAD CIUDADANA»

Lógicamente no podemos entrar en el análisis de todas y cada una de tales situaciones posibles de inseguridad. Lo primero y lo único que nos interesará aclarar aquí es a cuál de los diversos conceptos de «seguridad pública», manejados por nuestro Derecho Positivo, se estará refiriendo, con exclusividad o preferencia, el Reglamento General de Policía de Espectáculos. Porque ese mismo concepto (amplio o estricto) será también, obviamente, el que habremos de manejar nosotros a la hora de delimitar, por la vía interpretativa de los diferentes Reales Decretos de Transferencias, la extensión y el alcance de las competencias retenidas por la Administración del Estado, y precisamente por razones de seguridad pública u orden público.

Pues bien, en el Preámbulo del Reglamento General de Policía de Espectáculos pueden leerse estas significativas palabras:

«El nuevo Reglamento, como indica su denominación, se mantiene estrictamente en el ámbito de la seguridad ciudadana, y es, por tanto, escrupulosamente respetuoso de las competencias que corresponden a los distintos Departamentos ministeriales, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, cuyas competencias se salvan expresamente.»

Palabras, las transcritas, que nos sugieren las siguientes reflexiones:

1. Si el Reglamento de Espectáculos, haciendo honor a su propia denominación de norma de «policía» sobre los mismos, *se mantiene estrictamente en el ámbito de la seguridad ciudadana*, ¿querrá ello decir que todas y cada una de las normas en él incluidas y, en consecuencia, también todas y cada una de las competencias que instituye serán, siempre y necesariamente, competencias encajables precisamente en el ámbito de la seguridad pública y no en otro ámbito normativo alguno?

2. Si así fuese, realmente, habría que concluir, a su vez, otras tres consecuencias más:

a) La inconstitucionalidad de los Reales Decretos de Transferencias, tantas veces citado, por cuanto estarían invadiendo una serie de competencias reservadas en exclusiva al Estado por la Constitución y contra las que no podrían haber atentado ni siquiera los propios Estatutos de Autonomía, de los que aquéllos traen su causa y legitimación.

b) Las únicas competencias y servicios en materia de espectáculos públicos que los respectivos Estatutos de Autonomía habrían podido asumir, primero, para traspasar, después, serían únicamente las competencias que, aun relacionadas con los espectáculos, no lo estuviesen, sin embargo, con la «seguridad ciudadana», ámbito en el que el Reglamento de Policía de Espectáculos dice «mantenerse estrictamente».

c) El escrupuloso respeto y la expresa salvedad que hace el Reglamento en favor de las competencias que «correspondan» a otros Departamentos, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, son cláusulas o expresiones que habrá que entender referidas exclusivamente a aquellos aspectos relacionados con la ordenación y la gestión de los espectáculos públicos que no guarden conexión alguna con la función policial de seguridad sobre los mismos, con lo que, *una de dos, o el Reglamento no se mantiene, pese a que así lo diga, en el ámbito estricto de la «seguridad ciudadana», o el concepto que de ésta tiene (o se tenía cuando se redactó) sólo coincide en el nombre con la seguridad pública o ciudadana a la que se refieren los artículos 149.1.29 y 104.1 de la Constitución*. Parece que más bien ocurra esto último.

Cualquier otra interpretación que se hiciera de los Reales Decretos de Traspasos, en su obligado entronque con el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos al que, como norma especialmente afectada por los mismos, se refieren todos ellos, con la excepción de los correspondientes a Cataluña, al País Vasco y a Navarra, nos llevaría, en la práctica, a un virtual vaciamiento de las transferencias ya efectuadas o en trance de efectuarse. Algo, a todas luces, no querido por quienes redactaron, pactaron y aprobaron dichos Reales Decretos.

5. SU COLISIÓN CON LOS REALES DECRETOS DE TRASPASO DE SERVICIOS
DICTADOS HASTA LA FECHA: CRITERIOS INTERPRETATIVOS PARA
SU DEBIDA ARMONIZACIÓN RECÍPROCA

A la vista de cuanto antecede, se impone la necesidad previa de acotar, con la mayor precisión posible, los respectivos ámbitos materiales de competencia y de actuación de las Administraciones Estatal y Autónoma, *distinguiendo al efecto los distintos supuestos de hecho que, en función de sus características objetivas y de su relativa importancia, puedan determinar la atribución de aquellas competencias y la organización de aquellos servicios* a una sola de ambas Administraciones, con el carácter de exclusivas, o a las dos, simultáneamente, con el carácter de compartidas.

El *dato objetivo* que se busca y que habrá de concurrir en cualquier supuesto de hecho, que en la práctica pueda presentarse para, en base a él, poder determinar el signo estatal, autonómico o mixto de la competencia resultante o, más exactamente, de la autoridad obligada a actuarla, a fin de prevenir, eliminar, reducir o controlar, de la manera más eficaz posible, los riesgos que para la seguridad pública pueda entrañar el supuesto en cuestión, no parece que pueda ser otro que el que a continuación se indica, con expresa referencia a cada una de las dos «potestades-eje» que, a partir de aquí, vamos a manejar: la de ordenación y la de gestión:

1. En el marco de las *competencias de orden normativo o reglamentario*, la línea de separación competencial entre ambas Administraciones habrá que situarla en la distinción entre *lo básico y lo no básico*.

2. En el marco de las *competencias de orden aplicativo o gestor*, tal línea de separación habrá que situarla, a su vez, en la distinción entre aquellas *situaciones de riesgo que, por la gravedad o por la inminencia de los daños temidos*, requieran de una intervención preventiva urgente o inmediata de las fuerzas, nunca mejor que ahora, llamadas «de seguridad», y aquellas otras *situaciones de riesgo menor* en las que, por faltar semejante dato objetivo, la intervención de aquellas fuerzas admita todas las demoras que vengan impuestas por el respeto y las garantías debidas a cualesquiera otros intereses en oposición; entre ellos, el de la

respectiva Comunidad Autónoma a ejercer por sí misma, y con exclusividad, la competencia en cuestión, apartando de ella a su anterior titular estatal, especialmente en los casos en que hubiese llegado a crear su propia policía autonómica [art. 149.1.29.c)].

Tanto el planteamiento hecho como las distinciones expuestas nos proporcionan un *par de coordenadas o parámetros interpretativos* de la máxima utilidad a la hora de resolver los numerosos problemas jurídicos que la aplicación de los diversos Reales Decretos de Transferencia puedan presentar en la práctica, por causa de su insuficiente regulación inicial.

Pero tal par de coordenadas o de criterios interpretativos podrán no bastar por sí solos para llenar tal necesidad en todos los supuestos que puedan presentarse; de ahí que deba añadirseles *un tercer criterio interpretativo* y que no es otro que éste: *en caso de duda razonable sobre la titularidad o sobre el ejercicio de una competencia, supuestamente asumida o transferida, habrá de entenderse, por aplicación del principio constitucional de «descentralización», de acuerdo con el cual la Administración Central del Estado debe actuar (art. 103.1 de la Constitución), que su atribución corresponderá a la Comunidad Autónoma respectiva y no al Estado.*

Con el apoyo de los *tres criterios interpretativos expuestos*, creemos estar ya en condiciones de acometer, con relativo éxito, la disección competencial pretendida, con especial referencia a cada uno de los dos ámbitos, normativo y gestor, anteriormente indicados.

6. APLICACIÓN DE TALES CRITERIOS A LAS COMPETENCIAS DE ORDEN NORMATIVO: LA FUNDAMENTAL DISTINCIÓN ENTRE «LO BÁSICO» Y LO «NO BÁSICO»; LO QUE ES «CONSTRUCCIÓN DE LOCALES E INSTALACIONES» PARA ESPECTÁCULOS Y LO QUE ES SÓLO «ORGANIZACIÓN Y CELEBRACIÓN» DE ESOS ESPECTÁCULOS, CON SEPARACIÓN DE ÉSTOS ENTRE LOS «TAURINOS» Y LOS «NO TAURINOS»

Por lo que a las *competencias de orden normativo respecta*, habrá que entender retenidas en favor del Estado, o, lo que es lo mismo, no transferidas a las Comunidades Autónomas, las siguientes:

1. Dictar (*si el Estado lo cree necesario u oportuno*) las *normas básicas de seguridad pública de los edificios e instalaciones destinados a la celebración de (cualesquiera) espectáculos públicos y actividades recreativas* (norma común a los seis Reales Decretos de Transferencias hasta aquí dictados, con la sola excepción del correspondiente al País Vasco, al que dedicaremos, por ello, un apartado especial).

2. Dictar (*obligatoriamente*): a) los Reglamentos específicos de ámbito nacional por los que, sin perjuicio de las facultades traspasadas, deba regirse la fiesta de los toros (R. D. 1771/1985 —Cataluña—); b) «las normas que reglamenten los espectáculos taurinos» (R. D. 1115/1985

—Canarias— y 228/1986 —Navarra—); c) «las normas que reglamenten las corridas de toros y novilladas» (R. D. 1040/1985 —Comunidad Valenciana—), y d) «normas (algunas, luego no todas) que reglamenten (¿en qué aspectos sí y en cuáles no?) los espectáculos taurinos» (R. D. 1677/1984, con la significativa corrección de errores aparecida en el «BOE» del día 8 de diciembre de 1984 —Andalucía—).

Con relación a la primera de las dos competencias citadas, la primera cuestión que se nos plantea es la de determinar cuándo una norma, por la trascendencia de la materia que regule, habrá de entenderse «básica» y cuándo «no básica». La respuesta, de acuerdo con los criterios interpretativos sentados anteriormente, no podrá ser otra que ésta: *habrá que calificar de «básicas» a aquellas materias o cuestiones y, correlativamente, a aquellas normas que las regulen y por las que se establezcan las condiciones y los requisitos mínimos de seguridad y, eventualmente, también de higiene y de comodidad, de obligatoria e inexcusable aplicación a cualesquiera edificios e instalaciones, en razón a que, caso de reducir las (no así de ampliarlas), se entraría, necesariamente, en un umbral de riesgo objetivo superior al que el público en general (espectadores, usuarios, artistas, etc.) estaría dispuesto a asumir y soportar y que la moderna tecnología le permite excluir o evitar.*

Otra limitación a la competencia normativa estatal, deducible del texto mismo de los referidos Reales Decretos de Transferencias, y que juega, por consiguiente, en favor de la competencia más expansiva o atractiva de las Comunidades Autónomas, viene dada por la *exclusiva referencia* que en ellos se hace a la seguridad pública de los *edificios e instalaciones* destinados precisamente a la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas, con lo que habrán de entenderse *excluidas de aquella competencia normativa las restantes cuestiones o materias*, objeto también de puntual regulación por el vigente Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos, pero por completo *ajenas a toda idea de construcción de edificios o de montaje e instalaciones.*

El artículo 82 del propio Reglamento no puede ser más concluyente a este respecto al distinguir, en clara concordancia con su propia sistemática, entre infracciones «en materia de *locales o recintos, instalaciones o servicios*», de una parte, que lo serían todas las reguladas en los Capítulos I, II y III de su Título I, e infracciones «en materia de *organización y celebración de espectáculos* o actividades recreativas», que lo serían, específicamente, todas las reguladas en los Capítulos IV, V y VI de su Título II.

Pues bien, la ordenación o reglamentación de estas últimas materias o cuestiones ha de entenderse competencia no reservada ni retenida expresamente por el Estado y, en consecuencia, transferida a las Comunidades Autónomas receptoras de los correspondientes trasпасos, y que podrán así disponer, mediante normas propias, lo que tengan por más conveniente en cuestiones tales como los respectivos *estatutos de empresarios, artistas y espectadores*, siempre que no rompan garantías o

derechos constitucionales o de orden superior; el *visado de los programas*; la *venta de las localidades*; los *horarios de apertura y de cierre*, en el marco de los límites máximo o mínimo que se fijen por el Estado; la *vigilancia, inspección y sanción de actividades*, etc.

Parece innecesario advertir, finalmente, antes de dar por concluidas las puntualizaciones que se vienen haciendo a la primera de las dos competencias normativas expuestas, que las limitaciones señaladas a la misma *en ningún caso podrán argüir contra*:

1. El *valor prevalente* atribuible a las normas dictadas por el Estado en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, y que determinará su directa aplicación *como derecho supletorio o integrador* en el caso, previsiblemente normal y probable, de que las Comunidades Autónomas, receptoras de los trasposos, no dicten sus propias normas, o las dicten, pero sólo de manera parcial o incompleta (art. 149.3 de la Constitución).

2. El *valor directamente aplicativo* atribuible a todo el Derecho Estatal, y no sólo a aquellas de sus normas que tengan el carácter de básicas, en el caso de aquellas Comunidades Autónomas que sólo hubiesen asumido estatutariamente competencias de ejecución o gestión, y no de normación, en materia de espectáculos públicos, o que, por olvido o imprevisión, ni siquiera hubiesen asumido competencia alguna en tal materia, aunque sí en otras conexas o afines (deporte, ocio, casinos, juegos y apuestas), que no son propiamente espectáculos públicos y sobre las que *las competencias asumidas lo habrían sido, además, de promoción, fomento y gestión, y no específicamente de policía de seguridad*.

3. El *valor de normativa «básica»* atribuible a una buena parte del articulado del actual Reglamento de Espectáculos Públicos y demás normas técnicas de seguridad a las que el mismo expresamente se reenvía (Normas Básicas de la Edificación, singularmente la relativa a las «Condiciones de Protección contra Incendios»; Reglamentos Electrotécnicos para Baja Tensión; de Aparatos Elevadores; de Instalaciones diversas, calefacción, climatización, etc.), con su consiguiente *carácter vinculante para todas las Comunidades Autónomas*. Mientras el Estado no dicte las «normas básicas de seguridad pública», previstas en los Reales Decretos de Transferencias, habrá que extraer las que tal calificativo merezcan de las ya contenidas en las diversas reglamentaciones técnicas citadas, de acuerdo con los criterios interpretativos acabados de sentar, y aunque con ello se pueda crear una situación de inseguridad «jurídica» transitoria, sobreañadible a la inseguridad «física» propiamente tal.

Con relación a la segunda de las competencias normativas, más arriba citadas, referente a la reglamentación de la denominada Fiesta Nacional de los Toros, la distribución de competencias efectuada por los tantas veces mencionados Reales Decretos de Transferencias, parece ajustarse a otros planteamientos y derroteros, por cuanto: 1) hay reserva expresa de competencias normativas sólo en favor de las Comunidades Autónomas andaluza, catalana y vasca, siquiera no se especifiquen las

materias o cuestiones sobre las que pueda recaer; 2) se manejan ámbitos materiales no coincidentes: «espectáculos taurinos» (¿todos?, ¿sólo algunos y cuáles?), «fiesta de los toros» (sin distinción de festejos) y «corridos de toros y novilladas» (¿con exclusión, entonces, de las becerradas, capeas, toreo cómico y demás festejos o modalidades taurinas distintas de las expresamente mencionadas?), y 3) el Estado no sólo «podrá» reglamentar los espectáculos taurinos, sino que «deberá» hacerlo, aunque sólo sea, como luego se verá, para no romper «a nivel nacional» la unidad de una fiesta llamada, precisamente, «nacional».

Una interpretación finalista de aquellos Reales Decretos hecha, además, desde la perspectiva de la seguridad pública, a la que nunca sería lícito renunciar aquí, nos va a permitir llegar a las siguientes conclusiones:

1. *Necesidad de mantener o no alterar las «reglas del juego»* (los famosos tres tercios) que definen lo esencial de cada modalidad de espectáculo taurino, singularmente de las «corridos de toros» y de las «novilladas», bajo riesgo seguro de crear —caso de incumplimiento— *un espectáculo distinto y no homologable a ellas*. Ello confiere a tales «reglas», por su propia naturaleza, el carácter de «normas básicas». Es, ni más ni menos, lo mismo que sucede respecto de otros espectáculos, juegos y deportes para cuya práctica se fijan por las respectivas Federaciones nacionales e, incluso, internacionales (sustituidas aquí por la Administración) unas reglas comunes que los Estados reciben y aceptan luego como propias, comprometiéndose a no alterarlas unilateralmente y dando origen, con ello, al nacimiento de un típico *Ordenamiento Sectorial o Independiente*.

2. *Necesidad de mantener, asimismo, con el carácter de normas básicas, todas aquellas en las que se establezca, con el carácter de «mínimas», las condiciones y garantías de seguridad a observar en la construcción de las plazas de toros y de las instalaciones y servicios con los que deban ser dotadas* (enfermería, toriles, burladeros, etc.).

3. La competencia normativa en favor de las Comunidades andaluza y catalana, de la que se hace salvedad o reserva, tan expresa como vaga, en sus respectivos Reales Decretos de Transferencias, habrá de entenderse *referida y limitada a sólo estos tres supuestos: a) a la libre ordenación de aquellas cuestiones que, apareciendo detalladamente reguladas en el actual Reglamento de Espectáculos Taurinos, no guarden relación directa e inmediata con las «reglas» del espectáculo, y sí únicamente relación «instrumental» con su más ordenado desarrollo y previsión de posibles incidentes; tal sería el caso, por ejemplo, de, manteniendo las funciones básicas de la Presidencia (de autoridad y arbitrales), reestructurarlas de otra forma o atribuir las a órganos o profesionales distintos; de, manteniendo la exigencia de visar los carteles y de autorizar uno por uno los festejos, variar sus respectivos procedimientos vigentes, etcétera; b) a la determinación, en materia de construcción de los locales y de instalación de servicios (no ya de organización y celebración de fes-*

tejos) de aquellas medidas de seguridad que, *rebasando los mínimos exigidos en cada caso como básicos, vengán a completar su eficacia o a mejorar sus utilización, y c)* creación de nuevas modalidades de espectáculos de ámbito regional.

7. APLICACIÓN DE LOS MISMOS CRITERIOS INTERPRETATIVOS A LAS COMPETENCIAS DE ORDEN EJECUTIVO O GESTOR: LA INVERSIÓN DE LA REGLA DE PREVALENCIA COMPETENCIAL EN FAVOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR APLICACIÓN COMBINADA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE «AUTONOMÍA», «DESCENTRALIZACIÓN» Y «DESCONCENTRACIÓN»

Examinados hasta aquí el alcance y las limitaciones de las competencias de orden normativo y reglamentario reservadas por el Estado, procede ahora hacer otro tanto con las *competencias de orden ejecutivo o gestor* que resulten de la necesaria aplicación y cumplimiento de la normativa vigente en materia de espectáculos públicos.

Si en la normación de los espectáculos públicos y, en general, de cualquier actividad con proyección o incidencia social, el protagonismo del Estado difícilmente podrá ser eliminado, ante la imposibilidad material y conceptual de encontrar o descubrir situaciones o supuestos de hecho en los que el «interés general», representado y tutelado precisamente por el Estado, no esté presente, semejante afirmación o presupuesto de partida ha de estimarse, por el contrario, rechazable cuando, *desde el plano normativo, se desciende al plano ejecutivo, de aplicación de normas o de prestación de servicios, ya preestablecidos, dotados y en funcionamiento.*

Aquí es donde ha de entenderse que operan, *con la máxima fuerza de expansión posible*, las competencias autonómicas, cualesquiera que sean, con la consiguiente y obligada interpretación en favor de ellas de cuantas dudas puedan surgir respecto de su titularidad o ejercicio. Si así no fuese, estaríamos sacrificando claramente los principios de «autonomía» y de «descentralización» al opuesto principio de «centralización», que la Constitución no acoge.

En consecuencia, aquí sí que habrá que entender como principio hermenéutico de reforzada aplicación el siguiente: *competencia no expresamente reservada; competencia implícitamente transferida*. Sentado el cual, he aquí ya cuáles son las competencias de gestión que, en materia de espectáculos públicos, *la Administración del Estado expresamente se reserva o retiene*, según los tantas veces citados Reales Decretos de Transferencias, invocando para ello, como título suficientemente habilitante, la consabida cláusula general de la seguridad ciudadana y el orden público:

1. *La «posibilidad» de suspender o de prohibir cualesquiera clases de espectáculos públicos o de actividades recreativas, o de clausurar los locales en los que se estén celebrando o se vayan a celebrar, siempre*

que se den para ello «razones graves de seguridad pública». He aquí un nuevo concepto jurídico indeterminado (el de «gravedad») incidiendo sobre otro que aún lo es más (el de seguridad pública), lo que requerirá, evidentemente, para su doble y simultánea apreciación, de un *exquisito tacto y prudencia en el aplicador de la norma*. Es de advertir, asimismo, que esta competencia se configura en aquellos Reales Decretos como de ejercicio potestativo, por lo que, para no caer en el contrasentido que supondría el que una norma de seguridad pública, y nada menos que en supuestos definidos como «graves», pudiese no ser aplicada por la autoridad gubernativa estatal, habrá que admitir, necesariamente, que se está pensando en la posibilidad de un ejercicio anticipado o simultáneo de la misma por parte de la Comunidad Autónoma respectiva.

2. El *intercambio permanente de información* en las materias o cuestiones siguientes:

a) Desde las Administraciones Autonómicas a la del Estado:

- Resoluciones adoptadas en expedientes que por su contenido o efectos previsibles *pudiesen afectar* a la seguridad pública. He aquí otro típico mandato inconcreto, cuya eficacia operativa requerirá una gran dosis de sentido práctico y de confianza recíproca entre ambas Administraciones.
- Asientos y anotaciones que se practiquen en el Registro de Empresas y Locales (previsto en el vigente Reglamento de Espectáculos, pero pendiente aún de regulación).

b) Desde el Estado a las Administraciones Autonómicas:

- Pruebas deportivas que deban desarrollarse parcialmente (y no en su totalidad) en el territorio de la Comunidad Autónoma respectiva.

c) De ambas Administraciones entre sí:

- Proyectos o normas, igualmente susceptibles de afectar a la seguridad pública, con el fin de asegurar la colaboración y coordinación de ambas Administraciones en su elaboración y prever sus incidencias negativas posibles en cada una de ellas.

El intercambio de información recíproca y permanente previsto en el presente apartado *no estatuye ni distribuye competencias propiamente dichas* (que lo son siempre las de carácter decisorio, con directa repercusión de sus efectos sobre los administrados), sino *meras funciones instrumentales o auxiliares* encaminadas a asegurar la articulación interna entre dos Administraciones (la Estatal y la Autónoma), que no dejan de ser, pese a ello, partes de una sola y única Administración Pública: la del *Estado-Comunidad* frente a las Central, Comunitaria y Local, integradas en el *Estado-Organización* (art. 149.18, en relación con los arts. 137, 140 y 143, todos ellos de la Constitución).

8. ESPECIAL REFERENCIA A LAS POTESTADES DE «INSPECCIÓN» Y DE «SANCIÓN» COMO TÍPICAS MODALIDADES DE LA GENÉRICA POTESTAD «DE GESTIÓN»

Aunque, de acuerdo con los criterios ya sentados a lo largo de este estudio, habrá que entender materias transferidas a la competencia gestora de las Comunidades Autónomas *todas las no incluidas en los dos apartados precedentes*, no estará de más, sin embargo, que, en aplicación de esos mismos criterios, nos extendamos en algunas consideraciones suplementarias referidas, concretamente, a *dos potestades gestoras de tanta trascendencia y significación como lo son la potestad de inspección y reconocimiento y la de sanción*.

Por lo que respecta a la potestad de inspección y de reconocimiento periódico de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, de las instalaciones potencialmente peligrosas existentes en ellos, y de los espectáculos y actividades que en los mismos se vengan celebrando, con posterioridad a la concesión por los Ayuntamientos respectivos (únicos competentes en la materia) de las preceptivas licencias de construcción, reforma, apertura y funcionamiento, sabido es que aquella potestad de inspección y de reconocimiento aparece configurada en el vigente Reglamento de Espectáculos Públicos como competencia indistinta o compartida entre las Administraciones Municipal y Estatal (arts. 47.1 y 78). Pues bien, una vez transferidas las competencias y tras pasados los servicios administrativos de cobertura, indispensables para su ejercicio, habrá que entender que aquella indistinción o concurrencia de titularidades y de ejercicio queda desplazada desde la autoridad gubernativa estatal a las correspondientes autoridades autonómicas.

Todo ello sin perjuicio de que, en casos límites o extremos, y ante una real o supuesta pasividad inspectora de Municipios y de Comunidades Autónomas, los *Gobiernos Civiles vengán obligados a actuar ante cualesquiera situaciones de riesgo inminente, y en evitación de perjuicios graves e irreparables para los ciudadanos, cumpliendo así con su función de garantes últimos de la seguridad pública a ellos debida*. Las analogías con lo dispuesto para el derribo inmediato de aquellos edificios que amenacen ruina inminente es notoria (arts. 12 y sigs. del Reglamento de Disciplina Urbanística, de 23 de junio de 1978).

El desplazamiento de esta competencia inspectora y de actuación inmediata, en su caso, desde los Gobiernos Civiles, primero, a los Ayuntamientos, y ahora a las Comunidades Autónomas respectivas, es cuestión de la mayor importancia práctica ante la eventual causación de daños o perjuicios indemnizables a los administrados por pasividad o deficiente funcionamiento de los correspondientes servicios llamados a actuarla.

El siniestro al que dio lugar el incendio de la discoteca «Alcalá 20» y las responsabilidades pecuniarias, e incluso penales, que de él se pretenden derivar resultan, a este respecto, suficientemente aleccionadoras.

Con relación a la potestad sancionadora frente a las infracciones que, por incumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Espectáculos o

por desobediencia a las órdenes recibidas de las autoridades que lo apliquen, se puedan cometer es de advertir lo siguiente:

1. La potestad sancionadora *tiene carácter represivo, no estrictamente preventivo*, por lo que no encaja bien en una función que, como la policía de seguridad, antes tiende a prevenir y controlar riesgos que a sancionar conductas, una vez convertidos en daños efectivos tales riesgos.

2. De acuerdo con semejante distinción, habrá que entender que en los supuestos precedentemente citados, en los que las autoridades gubernativas del Estado puedan acordar y acuerden la prohibición o la suspensión de un espectáculo o la clausura de un local, no tanto estarán «sancionando» a un supuesto infractor cuanto «previniendo» determinados riesgos o peligros. En otras palabras: *no se estará aquí imponiendo una «sanción» cuanto adoptando una «medida correctora o de seguridad», cosa muy distinta.*

3. Por excepción, únicamente sería admisible la directa imposición de sanciones por la autoridad gubernativa estatal, en el ejercicio directo de las potestades reservadas o retenidas por ella, cuando tal imposición *fuese la consecuencia inmediata del incumplimiento de un mandato previo dado por la misma y ordenado por estrictas razones de seguridad pública* (principio de subordinación necesaria de lo accesorio a lo principal).

9. LA SINGULARIDAD DE LOS TRASPASOS EFECTUADOS A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y EL RECORTE CUALITATIVO QUE SUPONE EN EL TRADICIONAL CONCEPTO GUBERNATIVO DE LA «SEGURIDAD PÚBLICA» Y EN EL TRATAMIENTO DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS A LOS QUE PUEDA DAR LUGAR

El Real Decreto 2285/1985, de 18 de diciembre, por el que se traspasan al País Vasco los servicios de la Administración Central (y periférica) del Estado, en materia de espectáculos públicos, presenta notables singularidades respecto de los otros cinco Reales Decretos aprobados y publicados hasta el momento de cerrar el presente trabajo.

Tales singularidades me obligan, también, a dedicarle una especial y correlativa atención. He aquí, resumidamente expuestas, las conclusiones y las diferencias de valoración comparativas a las que llego:

1. Aunque repitiendo una «cláusula de estilo», común a todos los Reales Decretos, el traspaso de los servicios se hace «en los términos y con las condiciones» especificadas en el Acuerdo de la correspondiente Comisión Mixta; *tales términos y condiciones no aparecen aquí por ningún lado.* Estamos, realmente, ante un *traspaso de servicios ilimitado y sin condiciones*, como, por otra parte, parece exigirlo la exclusividad de

la competencia para cuyo más eficaz ejercicio se disponen tales traspasos.

2. Ello resulta posible por la *reducción a un lugar subordinado de la cláusula del orden público y de la seguridad pública*, que en los restantes Reales Decretos, hasta aquí dictados, aparece elevada, contrariamente, a un lugar prevalente, en beneficio directo del Estado, en cuanto supuesto titular exclusivo de la misma, y con el consiguiente detrimento de las Comunidades Autónomas receptoras de los traspasos.

3. Parece aceptarse que *lo primario lo son aquí las competencias recayentes sobre el bloque material «espectáculos públicos», unitariamente concebido*, y lo secundario el bloque «seguridad pública», unitariamente concebido también, por lo que los eventuales conflictos de competencias que puedan derivarse de sus permanentes conexiones funcionales, habrán de resolverse, en principio y como regla general, en favor del primero de dichos bloques, impidiendo, en consecuencia, que las potestades de ordenación, gestión, inspección y sanción en materia de espectáculos públicos, así como los servicios de cobertura encargados de su ejercicio, puedan llegar a convertirse, siquiera accidentalmente, en meros apéndices orgánicos o simples prolongaciones funcionales de los correlativos y paralelos Servicios gubernativos responsables de la seguridad pública.

4. La posible incidencia conflictual entre las materias de «espectáculos públicos» y de «seguridad pública» *no se resuelve aquí por procedimientos normativos «a priori»* que establezcan, de una vez por todas, la prevalencia o prioridad de las competencias resultantes del segundo bloque sobre las procedentes del primero, sino que, concretamente, *se renuncia a todo pronunciamiento previo y, siguiendo un procedimiento especialmente grato a los vascos, se defiere, implícitamente, la solución del eventual conflicto al acuerdo o pacto de la Junta de Seguridad*, organismo colegiado de composición paritaria, al que corresponderá «coordinar» a las policías estatal y autonómica y, en consecuencia, también a las funciones constitucional y estatutariamente reservadas a las mismas (art. 17.4 y Disposición Transitoria Cuarta E. V.).

5. Entre las *funciones asumidas en materia de seguridad pública por la policía autónoma vasca* y, por lo tanto, de necesaria coordinación, a través de la Junta, con las funciones concurrentes o paralelas de la policía estatal sobre la misma materia, se encuentra específicamente ésta: *la protección de las personas y de los bienes y el mantenimiento del orden público* (art. 17.1 E. V.); ámbito competencial perfectamente superponible al que es propio de la policía de espectáculos públicos (vid. Preámbulo y art. 1.3 R. E.).

6. El Estatuto vasco es consciente de tal coincidencia o superposición y de la *inevitabilidad de los conflictos* que de ello puedan surgir, habilitando, preventivamente, *dos cauces de solución para los mismos*: a) uno *orgánico*, típicamente coordinatorio, pactado y, *a posteriori*, a ejercer, casi arbitrariamente, por la referida Junta de Seguridad, y b) otro

de *delimitación funcional* pura o *a priori*, consistente en *enumerar*, con apariencias de exhaustividad, los «servicios policiales de carácter extra-comunitario y supracomunitario», «reservados, en todo caso, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado» (vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, controles de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, etc.). A ambos procedimientos, coordinatorio y delimitativo, está reenviándose implícitamente el Real Decreto que se comenta; procedimientos que quedan convertidos así en *fórmula pactada y mutuamente aceptada* por el Estado y por la Comunidad Autónoma vasca.

7. El problema no quedaba definitivamente resuelto, sin embargo, y podría haberse reabierto, en términos de la máxima tensión jurídica y política, si la anunciada Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (ya promulgada y a la que dedicaremos más adelante los comentarios que merece) hubiese venido a montar (como podría haberlo hecho) *otro sistema solutorio de conflictos, distinto o incompatible con el ya arbitrado, anticipativamente, por el Estatuto de Autonomía vasco*. La Constitución volvió a operar en este punto con una cierta ambigüedad buscada, acaso, de propósito para facilitar el famoso consenso: la seguridad pública es, *en efecto, competencia exclusiva del Estado, pero esa seguridad pública, debida por el Estado a los ciudadanos, también les podrá ser prestada a los mismos a través de las correspondientes Policías autonómicas*, si así lo establecen los respectivos Estatutos de Autonomía «en el marco de los que disponga una Ley Orgánica» (artículo 149.1.29 C.).

Del tenor literal del citado precepto constitucional se deduce que: *a)* para saber si una Comunidad Autónoma *tiene o no tiene competencias* en materia de seguridad pública habrá que estar a lo que se disponga en su respectivo Estatuto; *b)* para saber el *cuánto o extensión de esas competencias* estatutariamente asumidas por ella en materia de seguridad pública y hacer así posible su *delimitación objetiva* respecto de las competencias concurrentes (y prioritarias) del Estado habrá que estar, a su vez, a lo que éste disponga, a través de sus Cortes Generales, en la correspondiente Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la que se acaba de aludir; *c)* el «marco» que esta Ley Orgánica establecerá, finalmente, el contenido *básico* vinculante para ambas Policías, la estatal y la autonómica, y *d)* aunque los Estatutos de Autonomía también sean Leyes Orgánicas del Estado, su funcionalidad específica, la territorialidad limitada de su ámbito aplicativo y su carácter de norma pactada, les hace *inaptos para operar en sustitución de las Leyes Orgánicas o Básicas específicamente estatales* a las que, materia por materia, la Constitución se reenvía, y con la que vendrán a integrarse, formando un bloque o grupo normativo unitario y dotado del máximo grado de adherencia y vinculatoriedad respecto de la doble ordenación (competencial y sustantiva) de cada materia en cuestión.

En cualquier caso, es lo cierto que el artículo 17 del Estatuto vasco se anticipó a establecer, por vía de pacto cuasi constitucional, *un primer*

«marco» referencial, delimitativo o redistribuidor de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma vasca en materia de seguridad pública, y que nada se deberá oponer a que ese mismo marco pase a ser aceptado, confirmado y ratificado (como, en efecto, lo ha sido) por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Estaríamos así ante una *decisión política* confirmatoria de un *previo compromiso*, igualmente político. Aquí el Derecho Objetivo, por permisión de la Constitución, se nos vuelve a manifestar como lo que esencialmente es: *como el producto normativo y socialmente vinculante de una previa decisión política libremente elegida por el Gobierno y las Cortes Generales del Estado, en el marco de una pluralidad de opciones previas, constitucionalmente posibles y, por ello, igualmente válidas.*

De lo expuesto dedúcese, en consecuencia, que: a) aquel primer marco, anticipado por el Estatuto vasco, ha venido a quedar expresamente confirmado por la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como más adelante veremos; b) nada se opondrá, sin embargo, a que, *en vez de uno sólo, se puedan articular diversos marcos de encaje de competencias y de ordenación de materias entre el Estado y las diversas Comunidades Autónomas*; c) uno de esos marcos específicos es el que se ha acabado imponiendo para el País Vasco y, con menor intensidad, también para Cataluña y Navarra. Concretamente, *en el caso diferencial del País Vasco, concurren una singular y triple superposición de marcos referenciales y normativos*: el primero vendría dado por el amparo y el respeto a sus derechos históricos preexistentes, proclamados irrenunciables por los propios vascos, tanto frente al Estado central como en las relaciones entre sus diferentes territorios históricos, siquiera este marco referencial histórico deba ser encajado, a su vez, dentro del marco de la propia Constitución dada a sí misma por la entera nación española, en cuanto integración plural de nacionalidades diversas (art. 2.º y Disposición Adicional Primera de la Constitución); el segundo de dichos marcos vendría constituido por el propio Estatuto de Autonomía vasco, que intencionalmente vuelve a entroncar, actualizándolos, con aquellos derechos históricos (art. 149.1.29 de la Constitución, en relación con el art. 17 y la Disposición Adicional del Estatuto vasco); finalmente, el tercero de los referidos marcos en cascada ha venido a ponerlo (más bien a omitirlo, pero dando un claro carácter positivo a esa omisión) la reciente Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por reenvío expreso y en acatamiento al mandato contenido en el tantas veces citado artículo 149.1.29 de la Constitución.

Parece, si no evidente, sí, al menos, razonable, que los marcos citados en tercero y segundo lugares no deban anular por completo, o reducir a una expresión meramente simbólica y desprovista de todo contenido, al primero de ellos, relativo a los derechos históricos del pueblo vasco, por más que este primer marco referencial o histórico tenga, evidentemente (y de ello se ha hecho eco en varias ocasiones el propio Tribunal Constitucional), un predominante *valor político*, de transacción, compromiso o simple guía de conductas (que no pacto, propiamente dicho)

en las relaciones entre los poderes estatal y vasco, pero, en modo alguno, un *valor netamente jurídico o normativo* —como los otros dos marcos— capaz de obligar y vincular también, por sí mismo, a los demás órganos y poderes del Estado que, por no ser propiamente políticos (Tribunales y Administración), no pueden crear Derecho Objetivo ni completar, desde sus meras apreciaciones subjetivas, el ya creado, sino aplicarlo y (a lo más, aunque no sea poco) interpretarlo.

Las consecuencias de estas premisas políticas (que, repito, no jurídicas) ya se han empezado a extraer en dos ocasiones muy recientes, que me parecen enormemente significativas, y de las que, acaso, no fuera aconsejable separarse en el próximo futuro. Me estoy refiriendo, obviamente, a cada uno de los dos supuestos que siguen, cronológicamente sucedidos en muy corto período de tiempo: *a*) a las excepciones privilegiadas que, en materia de administración y régimen local, y muy especialmente en materia de selección y nombramiento de funcionarios locales «con habilitación de carácter nacional», se establecen, en favor exclusivo de la Comunidad Autónoma vasca (a la manera de un «marco especial para ella»), en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, solución a la que no fue ajena la serie de conflictos hasta entonces surgidos y que se conocieron popularmente como «la guerra de los secretarios», y *b*) a la análoga solución seguida, en materia de seguridad pública, por la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que por su especial trascendencia y significación haremos objeto de comentario por separado.

8. Finalmente, *la polivalencia y equivocidad del concepto de seguridad pública*, ya suficientemente puesta de relieve, nos tendría que obligar a despejar, con carácter previo, a *cuál de sus posibles acepciones* (amplia, estricta o intermedia) se está refiriendo el Real Decreto de Traspasos que nos ocupa. Por cuanto que *esa seguridad pública, si se la pone —como parece obligado hacerlo— en conexión directa con las fuentes generadoras de riesgos para las personas y los bienes, capaces de perturbarla, y con la reacción policial específica desencadenada para prevenirla, mantenerla o restablecerla*, nos daría como resultado los *seis focos siguientes de peligro o amenaza* para la misma:

a) El *terrorismo* y la lucha contra el mismo. Es evidente que a este *tipo extremo de seguridad (o de inseguridad) pública o ciudadana* no se puede estar refiriendo un Real Decreto de Traspasos como el que nos ocupa, el cual sólo contempla los riesgos específicamente provenientes de la organización y celebración de espectáculos públicos. El Estado no puede renunciar a una competencia que, por consustancial a él, es de su exclusiva responsabilidad (arts. 55, 116, 149.1.29 y 150.2 de la Constitución). Y renuncia parcial supondría encomendar a la Policía autónoma vasca la dirección y coordinación, no subordinadas, de la lucha anti-terrorista.

El *terrorismo*, por su gravedad intrínseca *para todo el Estado* (incluso en la estructura de un Estado federal sería un típico delito «federal»),

parece desbordar al concepto mismo de seguridad pública o ciudadana, convirtiéndole, por superación cualitativa, en «seguridad institucional». Mas como quiera que, pese a su singularidad y gravedad, el artículo 17 del Estatuto vasco no lo menciona, se plantea la duda de si habrá que entenderlo incluido en la materia del «orden público», cuyo mantenimiento asume como competencia y responsabilidad propia la Policía autónoma vasca, o en la de «servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario», cuya titularidad y prestación corresponde con exclusividad a la Policía Estatal. Nos inclinamos por esto último.

b) *Los comportamientos humanos desviados (constitutivos de delito o no) que puedan producirse, con ocasión de ejercerse por un colectivo numeroso de ciudadanos, los derechos cívicos de mayor incidencia o proyección social: huelgas, reuniones, manifestaciones, etc.*

La previsión policial de este foco específico de riesgos sí podrá incidir sobre la policía de espectáculos públicos al ser esencial a éstos la concurrencia de un mismo local o recinto de numerosos espectadores susceptibles de reaccionar agresivamente ante cualquier provocación o incidencia ofensiva a sus sentimientos o lesiva para sus derechos. Aquí convergen, evidentemente, los correspondientes artículos tanto del Reglamento de Espectáculos Públicos (arts. 71, 72 y 74) como de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (arts. 5 y 10).

c) *Los comportamientos «aislados» de constructores, instaladores, empresarios, actores, espectadores y demás personal relacionado con la organización o celebración de un espectáculo, consistentes en la inaptitud o incumplimiento, por cualquiera de ellos, de las medidas de seguridad, mantenimiento, vigilancia y buen orden reglamentariamente establecidas en garantía de las personas y de los bienes directamente afectados por dicha organización o celebración.*

Aquí entrará de lleno —y casi diría que se agota— la policía de seguridad pública en su específica referencia a los espectáculos públicos, y, desde luego, no se ve en este punto razón alguna —cuantitativa ni cualitativa— para que la misma no pueda ser asumida y ejercida, a nivel normativo, por la Comunidad Autónoma vasca y, a nivel ejecutivo y de gestión, por sus respectivas autoridades municipales. El Real Decreto de Traspasos no deberá ofrecer dificultades interpretativas en este punto.

d) *Los comportamientos criminales, sin móvil terrorista o finalidad política, cuando por su frecuencia, generalidad e indiscriminación o no selectividad puedan provocar, y provoquen, alarma generalizada (delincuencia común expansiva o difusa).* Este foco de peligrosidad para la seguridad pública de los ciudadanos, aunque lo sea *uti singuli* y no *uti universi*, tampoco guarda conexión alguna con los presupuestos específicos de riesgos contemplados por el Reglamento de Espectáculos Públicos y por el Real Decreto de Traspasos que venimos comentando. Estaríamos aquí ante una típica policía judicial o investigadora de los delitos ya cometidos y no ante una genuina policía gubernativa, preventiva

y de vigilancia, a la que habría que aplicar, en consecuencia, su propia normativa de orden judicial y criminal (arts. 126 de la Constitución; 17.3 del Estatuto vasco; 443 y sigs. de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, y 29 y sigs. de la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

e) *Las situaciones de aumento de riesgo objetivo derivadas, al margen de todo comportamiento humano activo o intencionado, del natural deterioro y desgaste que, por la continuidad de su funcionamiento, su antigüedad o mal uso puedan experimentar en su solidez o eficacia, los locales de espectáculos públicos, las instalaciones de que estén dotados o equipados y las medidas de seguridad contra riesgos incorporados a los mismos.*

Ello forzará a la Administración a tener que ejercer una *permanente función policial de vigilancia e inspección preventiva permanente* sobre los referidos elementos en orden a asegurar, primero, que se aplican y, después, una vez aplicados, a que se mantienen en perfectas condiciones de funcionamiento que garanticen la continuidad de su eficacia en sus mismos niveles iniciales. Obviamente, no se ve aquí obstáculo legal alguno que impida la asunción, con exclusividad, por la Comunidad Autónoma vasca de esta modalidad de policía preventiva y de vigilancia en favor de ella misma o de los Municipios enclavados en su territorio, de acuerdo con la distribución de competencias que normativamente establezca al efecto en el marco de la legislación básica de régimen local.

f) *Las situaciones de grave riesgo colectivo o difuso y proyección catastrófica, ligadas a la producción de cualesquiera de estas causas, eventos o emergencias:* 1) *fenómenos naturales*, de imposible o muy difícil predicción y control, tales como terremotos, inundaciones, incendios o epidemias; 2) *accidentes fortuitos*, tanto imputables a fallos humanos como técnicos o mecánicos, y 3) *conflictos político-sociales* gravemente perturbadores de la pacífica convivencia ciudadana y del normal funcionamiento de las instituciones básicas y de los servicios esenciales, tales como las huelgas salvajes o revolucionarias, los sabotajes subversivos y, en los supuestos límites, los estados de alarma, excepción, sitio o guerra declarada.

Todas estas situaciones de riesgo extraordinario, tanto por la tipicidad de sus causas generadoras y la magnitud de los daños temidos, caso de convertirse en siniestros, como por la intensidad de la reacción preventiva y restauradora que provocan, y que se manifiesta en la organización y en la amplitud de los denominados «servicios de protección civil o de defensa civil» y en las exorbitantes potestades de movilización de recursos y de personas otorgadas a sus órganos rectores, *desborda también, por superación, a la típica policía de espectáculos públicos*, y de ahí que se regule por una normativa sectorial específica que viene constituida, de una parte, por la Ley Orgánica 4/1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, y, de otra, por la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, y por el Real Decreto 1378/1985, de 10 de agosto, que la desarrolla. Todo ello, sin perjuicio de las *conexiones*

funcionales tangenciales (que no orgánicas) que puedan darse en materia de seguridad de locales de pública concurrencia, como necesariamente lo son los destinados a la celebración de espectáculos públicos, ante previsibles siniestros de alta potencialidad damnificadora (recuérdese el incendio de la discoteca «Alcalá 20») y cuyo reflejo se manifiesta en ciertas analogías de regulación entre las ordenaciones respectivas (compárese, por ejemplo, el artículo 24 del Reglamento de Espectáculos con el artículo 7.º del Real Decreto 1378/1985, arriba citado).

Es de advertir a este respecto —con argumentación de menor a mayor— que si la Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, del Tribunal Constitucional, precedentemente citada y comentada, declaró —siquiera con importantes reservas y matices— la competencia del Gobierno vasco en materia de tan alta peligrosidad potencial como lo es la «protección civil», *con mayor motivo habrá que declarar y mantener esa competencia respecto de una parcela de la seguridad pública tan netamente circunscrita a lo municipal como lo es la policía de espectáculos públicos.*

10. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL «MARCO» FIJADO POR LA RECIENTE LEY ORGÁNICA 2/1986, DE 13 DE MARZO, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD (DEL ESTADO Y DE CADA UNA DE SUS DISTINTAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES)

El presente estudio quedaría notoriamente incompleto si no incorporáramos a su temática y a su problemática las soluciones y distinguos aportados por la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Aunque es verdad que en esta Ley sólo se abordan directamente temas adjetivos relacionados con la organización corporativa, estatuto funcional, competencias, principios de actuación y modalidades de colaboración y coordinación entre las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de sus distintas Administraciones Territoriales, no es menos cierto, también, que, tanto de su Preámbulo como de su Artículo, se pueden extraer notables consecuencias y no pocas claridades a la hora de intentar fijar —que es, precisamente, lo que venimos pretendiendo— un concepto jurídico de «seguridad pública», más seguro y menos lastrado de indeterminaciones, llegado el momento decisivo de tener que operar con él.

Con la brevedad y concisión que la extensión del presente trabajo nos impone ya, he aquí cuáles son, a mi juicio y resumidamente expuestas, las aportaciones o pronunciamientos más relevantes que del contenido de la citada Ley se pueden extraer para su inserción en el conjunto de la problemática hasta aquí trazada:

1. «La seguridad pública [se configura como] *una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones con el rigor y precisión admisibles en otras materias* [al no contemplar,

a diferencia de ellas] realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro y respecto de los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición» [Preámbulo, I, b), apartado 3].

2. «Es... el carácter, peculiarmente compartible [de la seguridad pública] la que *determina [e impone] su tratamiento global en un texto conjunto [en vez de parcelar su regulación] en textos múltiples de difícil o imposible coordinación*» [Preámbulo, I, b), apartado 5].

3. «Entre las funciones calificadas de concurrentes o de colaboración deben mencionarse especialmente las relativas a la *vigilancia de espacios públicos, protección de manifestaciones y mantenimiento del orden [público] en las grandes concentraciones humanas* [supuestos en los que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pueden intervenir, tanto] a requerimiento de las autoridades [autonómicas como] cuando lo estimen necesario las autoridades estatales competentes» [Preámbulo, IV, b), apartado 3].

4. «Dado que no existe ningún condicionamiento constitucional, se ha procurado dar a las Corporaciones Locales [y, con mayor motivo, a las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios] una participación [siquiera subordinada o no directiva] en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, coherente con el *modelo [orgánico y funcional] diseñado [por esta Ley] de indivisibilidad de la seguridad pública [y consiguiente compartibilidad y corresponsabilidad] de todos los Cuerpos de Policía en dicho mantenimiento*, de acuerdo con los principios de cooperación recíproca y de coordinación orgánica entre ellos, y presidido [dicho modelo] por la preocupación de *evitar duplicidades y concurrencias innecesarias* [entre todos aquellos Cuerpos y las Administraciones Públicas Territoriales de las que dependan]» [Preámbulo, IV, b), apartado 4; IV, d), apartado I, en relación y concordancia con los arts. 1.º; 2.º; 3.º; 11.1, e); 38.2, c), y 53.1, h), que desarrollan tales principios].

5. Las Comunidades Autónomas que hayan creado sus propios Cuerpos de Policía *ejercerán, con carácter prioritario*, la función de vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden público en *las grandes concentraciones humanas*, sin perjuicio de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (central) puedan intervenir, también y además, ya a requerimiento de las autoridades autonómicas, ya por decisión propia, cuando así lo estimen necesario las autoridades estatales competentes [art. 38.2, c)].

Si se tiene en cuenta que el orden público a mantener y salvaguardar, ante los riesgos de perturbación para el mismo específicamente derivables de la masiva asistencia y concentración de público en los locales, espacios o recintos en los que se esté celebrando o se vaya a celebrar cualquier espectáculo público, *es una modalidad de orden (y de riesgo) que encaja perfectamente en los varios supuestos previstos por el presente artículo*, la consecuencia a extraer no puede ser más evidente: *una gran parte (al menos) de la policía gubernativa sobre los*

espectáculos públicos (concretamente la recayente sobre su celebración y desarrollo) ha pasado a ser competencia prioritaria, aunque no excluyente, de las Policías autonómicas y municipales.

6. Los servicios policiales de seguridad pública o ciudadana *se diferencian, orgánica y funcionalmente, de los servicios de protección civil*, de los que no dependen ni se integran en una misma línea jerárquica, pero con los que deberán colaborar en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezca en la legislación de protección civil, cuya potencialidad movilizadora de medios y recursos puede llegar, como sabemos, a los propios ciudadanos [ar. título 11.1, i)].

7. Las Comunidades Autónomas que *renuncien a la creación de sus propios Cuerpos de Policía* (pudiendo estatutariamente crearlos) podrán solicitar del Gobierno de la nación, a través del ministro del Interior, *la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía* (no de tales o cuales funcionarios de dicho Cuerpo, a título individual) para el ejercicio de las funciones policiales que les son propias o exclusivas y entre las que no se encuentran, obviamente, las directamente relativas al mantenimiento y al restablecimiento de la seguridad y el orden públicos, función ésta en la que nunca podrían reemplazar íntegramente, y menos aún desplazar, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En tal caso, las Unidades Policiales adscritas pasarían a depender funcionalmente (esto es, por razón de la titularidad de las competencias ejercidas) de las Comunidades Autónomas receptoras y beneficiarias de tales competencias, pero *seguirían conservando su dependencia orgánica o funcional (que no funcional)* respecto al Ministerio del Interior, que podría en cualquier momento reemplazar por otras (arts. 37, 38 y 47).

8. Para el caso de las Comunidades Autónomas vasca, catalana y navarra se conserva expresamente el *statu quo* policial ya prefijado por sus respectivos Estatutos de Autonomía; *conservación, reserva y salvaguardia que es máxima en el caso de la Comunidad Autónoma vasca*, respecto de cuya legislación específica (ya dictada o por dictar) la Ley ni siquiera parece atreverse a salvar su inherente carácter de norma supletoria, limitándose a declarar la aplicabilidad directa e inmediata de sus artículos 5.º a 8.º que contienen los principios básicos de actuación comunes a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en un sistema democrático, y a remitir, incondicionalmente, la solución de cualesquiera conflictos coordinatorios (virtualmente todos los que puedan plantearse entre las Policías estatal y autonómica vasca) al *arbitraje o decisión de la Junta de Seguridad* prevista en el artículo 17 y en la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía del País Vasco (Disposiciones Finales Primera a Tercera).

11. SALVEDADES FINALES: SUBORDINACIÓN DE LOS CRITERIOS INTERPRETATIVOS EXPUESTOS A LO QUE, EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS ESTATUTOS, PUEBAN ACORDAR LAS RESPECTIVAS ADMINISTRACIONES ESTATAL Y AUTONÓMICA

Pese a su excesiva prolijidad, el presente estudio podría resultar incompleto, inoperante e, incluso, no ajustado íntegramente a Derecho si antes de concluirse no se hiciesen estas tres importantes *salvedades finales*:

1. Los *criterios interpretativos* mantenidos en él habrán de entenderse sin perjuicio de los acuerdos y compromisos de mutua colaboración, coordinación y asistencia recíproca a los que, *sin infracción de normas imperativas que lo impidan*, puedan llegar las Administraciones Estatal y Autonómica o, actuando por ellas, sus respectivas autoridades para el mejor cumplimiento del *deber compartido que les incumbe* de garantizar, por encima de todo, la eficacia y la continuidad de los servicios públicos debidos a los administrados (arts. 103.1 de la Constitución, en relación con los arts. 2.º y 18.1 de la Ley 12/1983, de 14 de abril, reguladora del Proceso Autonómico; art. 49 del Reglamento de Espectáculos; art. 45 de la L. O. 2/1986, en relación de concordancia con el artículo 371 del Código Penal).

2. Al ser los Reales Decretos de Transferencias, o más exactamente los «Acuerdos» aprobados por ellos en ejecución de los respectivos Estatutos, verdaderas normas «pactadas o convenidas» entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma, *su interpretación no deberá ser la obra exclusiva o unilateral de una sola de las partes firmantes*, por lo que, en defecto de un mutuo y deseable acuerdo entre ellas que dé satisfactoria y mutua solución a los conflictos o dudas surgidas en su aplicación, habrá que estar o, al menos, *no se deberá prescindir de la función armonizadora e interpretativa atribuida a las respectivas Comisiones Mixtas de Transferencias* por sus correspondientes Reales Decretos reguladores (art. 5 del R. D. 3825/1982, de 15 de diciembre, para Andalucía; el mismo artículo del R. D. 1666/1980, de 31 de julio, para Cataluña, etc.), ni de la *función coordinadora entre ambas Administraciones atribuida a los correspondientes delegados del Gobierno en cada Comunidad Autónoma* por el artículo 154 de la Constitución; por la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, que lo desarrolla, y por el Fundamento Jurídico 8 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/1984, de 18 de diciembre («BOE» de 11 de enero de 1985).

3. El hecho de que las Comunidades Autónomas no dispongan aún de las fuerzas de policía propias que les permite crear el artículo 149.1.29 de la Constitución, o renuncien a crearlas, *no deberá ser esgrimido como argumento de bloqueo* que les impida, en la práctica, la asunción y, sobre todo, el ejercicio de aquellas competencias ejecutivas que requieran necesariamente de su intervención (por ejemplo, prestar los servicios de vigilancia y orden con ocasión de celebrarse un partido de fútbol o una corrida de toros, desalojar un local en el que se estén produciendo des-

órdenes tumultuosos, etc.), y ello porque de cara a una mejor coordinación, mayor eficacia y menor coste de los servicios policiales, siempre será preferible que el Estado ceda o ponga a disposición de las Comunidades Autónomas sus propios efectivos policiales a que, por negárselos, les fuerce a tener que crear los propios. Esta es la solución que no sólo sigue, sino que estimula la Ley 2/1986 (arts. 37, 38, 47 y Disposición Final Cuarta).

12. UN SUPUESTO SINGULAR: LOS POLÍGONOS O GALERÍAS DE TIRO

Un supuesto singular, merecedor de tratamiento específico, lo constituyen los denominados *polígonos o galerías de tiro*, en sus diversas modalidades recreativas o deportivas (abiertos o cerrados, con objetivo fijo o en movimiento, al plato o al pichón, etc.).

Convergen en su ordenación y en el procedimiento autorizatorio que para su construcción, apertura y funcionamiento habrá de seguirse normas procedentes tanto del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos, en las que se determinan las competencias de los Ayuntamientos y de los Gobiernos Civiles, como del Reglamento de Armas y Explosivos, de 24 de julio de 1981, en las que se regula la intervención de la Dirección General de la Guardia Civil y de sus correspondientes Intervenciones de Armas.

Estamos, pues, ante una doble intervención gubernativa, una de las cuales (la correspondiente a la Dirección General de la Guardia Civil) ofrece una *vinculación más estrecha con la seguridad ciudadana y el orden público que la otra* (la encomendada a la tutela de los Ayuntamientos y de los Gobiernos Civiles), y que se refleja en el hecho significativo de que en los correspondientes Anexos II, que recogen y enumeran las Disposiciones afectadas por cada traspaso, no se incluye el referido Reglamento de Armas y Explosivos, cuyas Disposiciones parecen quedar así por completo al margen de los traspasos.

En su consecuencia, habrá que entender transferidas a las Comunidades Autónomas respectivas, en materia de polígonos y galerías de tiro, exclusivamente aquellas competencias de intervención gubernativa cuya regulación se contenga en el Reglamento de Espectáculos Públicos, pero no así aquellas otras cuya determinación específica se haga en el Reglamento de Armas y Explosivos; todo ello sin perjuicio de aplicar al expediente mixto resultante la tramitación unitaria prevista en el artículo 39 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo.

13. CONCLUSIONES FINALES: EL ORDEN PÚBLICO COMO GARANTÍA DE LA SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS EN SU VIDA, SUS BIENES Y SU CONVIVENCIA Y COMO GARANTÍA DE AUTOCOHERENCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CON SUS PROPIOS POSTULADOS AXIOLÓGICOS

Finalmente, antes de concluir el presente trabajo, queremos terminarlo recalcando, como conclusión final del mismo, el carácter proteico y equívoco de los conceptos del «orden público» y de la «seguridad ciudadana» y de sus respectivas cláusulas de aplicación.

Es verdad que, a nivel constitucional, la «seguridad pública» ha quedado nítidamente perfilada como un *concepto restrictivo que sólo cubre una parcela material muy limitada de todos los hipotéticos supuestos y manifestaciones de riesgo, amenaza, agresión, alteración o perturbación de la normal, pacífica y ordenada convivencia ciudadana encajables en la cláusula del «orden público»*, pero no es menos cierto, también, que semejante delimitación y acotamiento conceptual choca frontalmente con el *uso tópico (que no utópico) y convencional* que de dicha cláusula se viene haciendo en las *disposiciones gubernativas de rango reglamentario o inferior*.

Un repaso a la compleja y dispersa normativa hasta aquí citada nos lo revelaría cumplidamente. Pero bástenos con aportar un nuevo y significativo botón de muestra: *hay una parcela menor del orden público, la relativa a la seguridad de las personas y de los bienes, en el recinto interno de cualquier empresa o establecimiento público, susceptible de ser atacado por la delincuencia común*, que —a falta de efectivos policiales suficientes para ejercer una vigilancia preventiva sobre los mismos— se encomienda a los denominados «Vigilantes Jurados de Seguridad», a los que se confiere el carácter expreso de «Agentes de la Autoridad».

Pues bien, la intervención de tales vigilantes o agentes de seguridad, ante un eventual conflicto laboral o sindical en el seno de la empresa en la que presten sus servicios, *«se limitará estrictamente a la protección de las personas y de los bienes que, con carácter general, tienen encomendada, sin que por ningún concepto puedan intervenir en los aspectos de orden público que (aquellos eventuales conflictos) puedan presentar»* (art. 18 R. D. 629/1978, de 10 de marzo, y Orden de 14 de febrero de 1981, que lo desarrolla).

Luego he aquí un concepto instrumentalizado y *sui generis* de la seguridad pública (concretamente la que se encomienda a los vigilantes jurados de seguridad en el ámbito interno de sus respectivas empresas) y que, sin embargo, expresamente se desvincula y se opone a un concepto (distinto) del orden público. Y es que, como tantas veces se ha dicho, ni los conceptos albergan un único contenido, ni las palabras un solo significado. Mal se les podrá exigir, por ello, a cuantos necesitan servirse de ellas, para ejercer sus funciones de ordenación y de mando, que las empleen, en todos los casos, con absoluta y unánime coherencia.

Las consideraciones que a lo largo del presente trabajo hemos dejado

expuestas creemos bien merecen, llegados a este punto, un cierre definitivo, y casi diría que inesperado, pero que me parece excepcionalmente útil y oportuno: *la necesidad de contraponer al orden público y a la seguridad pública, entendidos como mecanismos coactivos directamente encaminados a garantizar un orden natural o jurídico, prefijado por la Naturaleza o por el Derecho, y reportador por sí mismo de beneficios individuales o sociales, frente a las agresiones o alteraciones provenientes, ya de personas que no ejerzan una autoridad legítima, ya de hechos naturales, un segundo concepto del orden público y de la seguridad jurídica tendente a asegurar exclusivamente la coherencia interna del propio Ordenamiento Jurídico en sus valores, postulados y principios fundamentales de orden moral, político, económico o social, frente a las agresiones de que puedan hacerles objeto cualesquiera operadores jurídicos, no excluido, por supuesto, el propio legislador ordinario o no constituyente.* Ahí está, para recordárnoslo así, la reciente, famosa y controvertida Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional, con su fallo y sus seis votos particulares, sobre la dudosa adecuación constitucional a uno de aquellos valores morales (concretamente el de la vida) de la no menos polémica Ley despenalizadora del aborto en determinados supuestos excepcionales.

El Código Civil, cuyo Título Preliminar se ha equiparado, con razón, a una segunda Constitución, da expresa y significativa acogida a este concepto jurídico e igualmente indeterminado del orden público, entendido como *cláusula de autodepuración e interna coherencia del propio Ordenamiento Jurídico respecto de sus valores éticos fundamentales*, al decirnos, por ejemplo, que «la costumbre [pese a su condición de fuente del Derecho, en defecto de Ley, sólo será aplicable], siempre que no sea contraria al orden público» (art. 1.3); que «la exclusión voluntaria de la Ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos sólo serán válidos cuando no contraríen al orden público» (art. 6.2); que «en ningún caso tendrá aplicación la ley extranjera [aplicable] cuando resulte contrario al orden público [español]» (art. 12.3), y numerosos artículos más que, por no estar incluidos en el referido Título Preliminar del Código Civil, renuncio a citar.

Entre los *valores jurídicos superiores* encajables en el concepto *formal* (que no en el *material*) del *orden público español* y tan resueltamente protegidos por él habría que citar, extrayéndolos directamente de la Constitución y del Código Civil, en cuanto textos básicos del mismo, a la *dignidad de la persona* y el consiguiente *respeto a sus derechos inviolables* (de asociación, de reunión, de expresión, de creencia y culto religiosos, de libre circulación, etc.); la *vida*, con la consiguiente abolición de la pena de muerte; la *libertad*, con su extenso abanico de libertades concretas; la *justicia*, singularmente la de carácter redistributivo y social; la *igualdad*, con su resonante conversión en el derecho fundamental a no ser discriminado respecto de otros que se encuentren en supuesto idéntico; la *moralidad*, especialmente protegible cuando los destinatarios de esa protección lo sean los jóvenes y los adolescen-

tes; las *intimidaciones personal y familiar*, ante cualesquiera intromisiones ilegítimas en sus respectivas esferas reservadas, con la consiguiente inviolabilidad de la propia imagen y conciencia y del domicilio hogareño; la *propiedad*, frente a cualquier modalidad de privación ilegítima o confiscatoria de nuestro patrimonio; la *seguridad jurídica*, frente a los cambios de criterio arbitrarios o no suficientemente fundados de quienes crean el Derecho o lo aplican; la *irretroactividad* de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales legítimamente adquiridos o consolidados (no es lo mismo), en cuanto puedan determinar su lesión o sacrificio sin una causa legitimadora superior; la *libertad de empresa en el marco de una economía de mercado*, frente a cualesquiera tentaciones colectivizadoras no impuestas por el bien común; la *independencia de los Jueces y Tribunales*, con la consiguiente prohibición de los Tribunales de Honor, restricción a sus justos límites de las Jurisdicciones especiales y reconocimiento del derecho fundamental al Juez ordinario prefijado por la Ley; el *pluralismo político*, en cuanto soporte y mecanismo de la democracia como forma política inherente a nuestro Estado; la *participación ciudadana* en los asuntos públicos, en cuanto corolario prolongativo del principio anterior; el *carácter electivo de todos los cargos políticos o que lleven incorporada una representación social* (Colegios, Cámaras, etc.), por la misma razón y finalidad; el *mantenimiento de las estructuras básicas de la Comunidad Nacional y del Estado* y el consiguiente respeto a sus funciones esenciales o no transferibles (su alteración vulneraría la llamada «garantía institucional»); el amparo de la *buena fe* a quienes han confiado en las normas y en quienes las aplican o dicen obligarse por ellas; la *persecución del fraude, el dolo o la desviación de poder*, allí donde se manifiesten, con la consiguiente *interdicción de la arbitrariedad* o no actuación según fines legítimos y probados; el *rechazo del ejercicio abusivo o antisocial de cualquier derecho*, con daño correlativo para otros derechos o intereses moralmente prevalentes o simple detrimento de la riqueza nacional, etc.

Pese al aparente *carácter permanente e inmutable* que a los principios básicos o fundantes de un Ordenamiento les puedan atribuir, un tanto ingenuamente, las fuerzas políticas, sociales o económicas que les dieron su vida y se la sustentan, es lo cierto que, como ha probado ejemplarmente la reciente historia de nuestra transición política, también los valores jurídicos, especialmente los más cargados de politicidad ideológica y dotados, por lo mismo, de una menor preocupación humanista, pueden tener su propio ciclo vital, comprensivo de su nacimiento, desarrollo y muerte. Dígalo, si no, por poner sólo un ejemplo que nos parece paradigmático de esta evolución, el valor religioso-confesional «indisolubilidad del matrimonio», que tantas aplicaciones determinó de las cláusulas de orden público y fraude de la Ley en nuestro Derecho Internacional Privado. Otro tanto cabría decir, con mayor motivo, de la Ley despenalizadora del aborto.

Llegados a este punto, una cuestión me interesa resaltar especial-

mente, y es ésta: *de los nada menos que 20 valores, principios o postulados axiológicos precedentemente enumerados (por supuesto «ad exemplum»), solamente dos de ellos van a aparecer directamente ligados, de modo simultáneo, a los conceptos «formal» y «material» de la cláusula del orden público: la vida y la integridad física de las personas y la indemnidad de su patrimonio. Parece como si, formalmente, sólo en estos dos casos fuese posible perturbar, materialmente, el orden público. He aquí un auténtico alumbramiento, de esos que van seguidos de deslumbramiento, y que por encerrar, quizá, la clave de muchas de las preguntas que comenzábamos haciéndonos al principio de este trabajo, bien merecerá que volvamos, en otra ocasión, sobre él.*

Volviendo a recentrar el tema en torno al concepto jurídico-formal del orden público, *la exigente aplicación de éste impondrá que cualquier norma (salvo la Constitución misma, si es que no se admiten valores supraconstitucionales), cualquier interpretación, cualquier aplicación, recepción o reenvío que de la misma se haga y que atente directamente contra algunos de aquellos valores, principios o postulados, o los contradiga esencialmente, sin el suficiente apoyo en otros valores, principios o postulados del mismo o superior rango a los que pueda y deba ser reconducida (por ejemplo, ocasional sacrificio o inaplicación del valor «seguridad jurídica» en supuestos de incompatibilidad accidental con el superior valor «justicia social») obligará al operador jurídico a eliminarla o expulsarla de nuestro Ordenamiento Jurídico, por constituir una amenaza directa, grave y próxima contra los valores que lo fundamentan y le dan su unidad lógica y su coherencia ética.*

Finalmente, y esta última pregunta o de cierre sí que nos parece crucial, *en caso de conflicto entre los conceptos formal o jurídico y material o policial del orden público, ¿cuál de ellos deberá prevalecer sobre el otro, sacrificándolo o inaplicándolo si necesario fuese?*

La respuesta en favor del orden público policial, material o externo, con la que pongo fin a este trabajo, podrá parecer un tanto desconcertante, pero la fundamentación, si se me permite hacerlo, en la universal autoridad de JHERING cuando nos dice y nos recuerda que «el Derecho es para la Vida y no la Vida para el Derecho». Asimismo, en la facultad (yo diría que, más bien, mandato) conferida al Consejo de Ministros por el artículo 105.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para que suspenda la ejecución de una Sentencia cuando, *caso de cumplirla o ejecutarla «en sus propios términos», podría seguirse de ello «peligro de trastorno grave para el orden público».* Limitación que parece inspirada en la famosa frase de GOETHE: «Temo más al desorden que a la injusticia.»

En otras palabras, y concluyo: frente al principio jurídico según el cual *res iudicata pro veritate habetur*, que abre paso y fundamento a la llamada *santidad de la cosa juzgada*, se levantará siempre, imperativo y obstativo, el opuesto principio que proclama que la salud del pueblo es la suprema ley (*salus populi suprema lex esto*). Sin perjuicio, claro está, de que la cláusula «*rebus sic stantibus*» (tan peligrosa como necesaria,

a la vez, a la hora de adecuar el Derecho a la Justicia) pueda atemperar dicho orden de prevalencia entre principios y valores opuestos en los casos en los que *las circunstancias que operen en favor de unos o de otros valores justifiquen su relativa supremacía o subordinación, previa comparación de sus respectivos beneficios o perjuicios totales para el conjunto de los intereses públicos o privados afectados por su aplicación o rechazo y de la naturaleza moral o material atribuible a cada uno de estos intereses.*

14. BIBLIOGRAFÍA ESPAÑOLA SOBRE EL ORDEN PÚBLICO Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

1. ALVAREZ, Javier: *Recensión crítica al libro de F. López Nieto*, citado *infra*, en la Colección o Repertorio «La Ley», vol. 4 del año 1982, Sección Bibliográfica, páginas 1278 y ss.
2. BERMEJO GIRONÉS, L.: *En torno al concepto y ejercicio de la policía*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 93, 1957.
3. CARRO Y FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.: *Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 15, 1977.
4. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis: *¿Qué es el orden público?: claves para una respuesta*, en el «Boletín de Documentación» de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, núm. 32, 1969; *Procedimientos Administrativos Especiales en Materia de Extranjería y Pase de Fronteras* (obra colectiva dirigida por el profesor F. GONZÁLEZ NAVARRO), Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1968.
5. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la luz de la Jurisprudencia de Conflictos del Tribunal Constitucional*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», año 5, núm. 14, mayo-agosto 1985.
6. GARRIDO FALLA, Fernando: *Las transformaciones del concepto jurídico de Policía Administrativa*, en «Revista de Administración Pública», núm. 11, 1953.
7. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: *La Actividad de Policía en la Esfera Municipal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1959.
8. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Comentarios a la Ley de Orden Público*, Editorial Abejón, Madrid, 1961.
9. LÓPEZ-NIETO Y MAYO, Francisco: *La Seguridad Ciudadana y su Normativa Legal*, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1982.
10. MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo: *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, Editorial Tecnos, Madrid, 1970; *La cláusula de orden público como límite —impreciso y creciente— al ejercicio de los derechos*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1975, y *Notas para la historia de la noción de orden público*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 36, Madrid, 1983.
11. MONCADA LORENZO, Alberto: *Significado y técnica jurídica de la Policía Administrativa*, en «Revista de Administración Pública», núm. 28, 1959.
12. NIETO GARCÍA, Alejandro: *Algunas precisiones sobre el concepto de policía*, en el núm. 81 de esta REVISTA, Madrid, 1976.
13. PORRES AZCONA, Juan Antonio: *Orden Público y Poder Ejecutivo* (tesis doctoral no publicada), Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1976.

Luis DE LA MORENA Y DE LA MORENA

