

LA CONFIGURACION CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Por TERESA FREIXES SANJUÁN
y JOSE CARLOS REMOTTI CARBONELL

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA POSICIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO INSTITUCIÓN INTEGRADA EN LOS BIENES CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDOS.—II, EL ORDEN PÚBLICO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO BIENES CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDOS Y DIFERENCIADOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: 1. *El orden público en la Constitución*. 2. *La seguridad pública en la Constitución*.—III. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN: 1. *Los titulares de la seguridad ciudadana*. 2. *El contenido de la seguridad ciudadana*. 3. *La función de la seguridad ciudadana*.—IV. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN: LA POSICIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO INSTITUCIÓN INTEGRADA EN LOS BIENES CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDOS

Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art. 104.1 CE).

La única referencia constitucional a la seguridad ciudadana se encuentra en el artículo 104.1 CE. En dicho artículo se establece que la misión de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad dependientes del Gobierno es la protección del ejercicio de los derechos y la garantía de la seguridad ciudadana.

La necesidad de precisar las coordenadas de esta doble misión que la Constitución impone a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad constituye hoy día uno de los más importantes retos a los que se enfrenta el intérprete constitucional. El concepto de seguridad ciudadana, quizás por novedoso, no resulta en absoluto pacífico, más aún si para determinar su contenido se recurre a integrarla o asimilarla a conceptos que responden a otras categorías jurídicas de similar dificultad en su precisión dogmática o

que tienen otra configuración constitucional (seguridad pública) o que son resultado de una Historia no siempre democrática (orden público). Siguiendo cualquiera de estas vías se podría llegar a conclusiones las cuales, a su vez, al responder a premisas y criterios ajenos a la Constitución, desnaturalizarían, limitarían, condicionarían y afectarían la interpretación del binomio que encierra la relación establecida en el artículo 104.1 CE, que no puede ser otra que la observancia simultánea y eficaz tanto de la garantía de la seguridad ciudadana como de la protección del ejercicio de derechos y libertades por parte de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que las sociedades no son homogéneas ni unitarias, sino que están integradas por diversos grupos, culturas y minorías, que tienen a su vez intereses propios y muchas veces contrapuestos, los cuales, al ser reconocidos por las constituciones de consenso o integración, son capaces de generar contradicciones dentro del sistema jurídico, a las que hay que dar una respuesta articulada dentro de las coordenadas descritas por el propio orden constitucional.

El bien jurídico seguridad ciudadana, en este sentido, aparece en la Constitución como la positivación de un interés social, que para el Tribunal Constitucional constituye «un valor e interés constitucionalmente legítimo» (STC 105/1988); este interés constitucionalmente reconocido, a tenor del artículo 104.1 CE, debe ser garantizado por parte de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. Tal protección puede lograrse a partir de diversas técnicas jurídicas, tanto preventivas (informativas o educativas) como represivas (la sanción penal o administrativa, la indemnización civil o la imposición de actuaciones de resarcimiento o de deberes cívicos); y, dado que la Constitución no enuncia cuáles se han de adoptar, es en el ordenamiento infraconstitucional donde habrá que situar la especificación de tales técnicas de protección.

Sin embargo, la seguridad ciudadana, como bien constitucionalmente reconocido, no puede ser definida a partir de la legislación de desarrollo, ni es correcto aceptar sin ningún tipo de enjuiciamiento el concepto que de la normativa infraconstitucional pueda desprenderse; el propio Tribunal Constitucional afirma repetidamente (véase, por todas, la STC 22/1984) que «es la legalidad ordinaria la que debe ajustarse en su inteligencia y en su aplicación al orden constitucional». Por consiguiente, resulta absolutamente necesario determinar la configuración constitucional de la seguridad ciudadana, puesto que es esta configuración la que debe proyectarse en el resto del ordenamiento jurídico.

Tal configuración ha de obtenerse considerando que el ordenamiento jurídico, en cuya cúspide se encuentra la Constitución como norma fundamental y fundamentadora, está integrado conjuntamente por normas y por instituciones jurídicas, constituyendo éstas entes formados a través de una serie de elementos configuradores que dan sentido y significado concreto y reconocible a la institución. Característica común a todas las instituciones jurídicas es que tienen una individualidad propia y, aunque pueden estar en relación o conexión con otras instituciones, cada una de ellas posee rasgos definitorios y diferenciales con respecto a las demás. Al igual que sucede

con las normas, la interpretación de las instituciones no se puede realizar en forma aislada, sino que, por el contrario, ha de efectuarse en estrecha relación con el resto de instituciones jurídicas, configurándose así una serie de subordenamientos encadenados y sistemáticamente articulados que explican la posición de cada institución en el seno del ordenamiento jurídico y las relaciones existentes entre las diversas instituciones jurídicas.

La seguridad ciudadana resulta, pues, una institución jurídica, un bien constitucionalmente protegido con significado propio, que está en relación con otras instituciones. Es necesario, por otra parte, tener en cuenta que en la Constitución se configuran distintas clases o categorías de instituciones jurídicas, cada una de ellas con rasgos propios y diferenciales, entre las que destacamos los bienes jurídicos, derechos y libertades, deberes y obligaciones, órganos, competencias, etc. Dentro de los bienes jurídicos podemos encontrar distintos intereses, socialmente relevantes y constitucionalmente protegidos, como el orden público (arts. 16.1 y 21.2 CE), la seguridad pública (art. 149.1.29 CE), la seguridad ciudadana (art. 104.1 CE), etc.; dentro de los derechos y libertades, el derecho a la libertad personal (art. 17 CE), la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), etc.; entre los deberes y las obligaciones, los de contribuir a las cargas fiscales (art. 31.1 CE) o de prestar asistencia de todo orden a los hijos menores de edad (art. 39.3 CE), etc. Cada uno de tales bienes jurídicos constituyen instituciones jurídicas con rasgos propios y con características diferenciales sustantivas. Sin embargo, a su vez, como consecuencia del principio de interpretación unitaria de la Constitución (por todas, SSTC 63/1982 y 26/1987), la distinta posición jurídica de cada uno de ellos, obligará a que su interpretación esté condicionada por la interpretación que se realice de los demás.

Por consiguiente, habrá que considerar que, en el artículo 104.1 CE, la seguridad ciudadana y los derechos y libertades, constituyen instituciones jurídico-constitucionales que tienen una configuración y una posición jurídica distinta. La seguridad ciudadana es un bien constitucionalmente protegido, y como tal ocupa una categoría constitucional distinta a la de un derecho o una libertad reconocidos en la Constitución. En este sentido, el Tribunal Constitucional otorga a los bienes o intereses sociales constitucionalizados efectos distintos que a los derechos y libertades, estableciendo una jerarquía entre los mismos al considerar que «existen, ciertamente, fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales, pero ha de tratarse de fines sociales que constituyan en sí mismos valores constitucionalmente reconocidos y la prioridad ha de resultar de la propia Constitución» (STC 22/1984).

Como consecuencia, a los efectos de este trabajo es preciso definir cuál es la configuración constitucional de la seguridad ciudadana, distinguiéndola de otras instituciones o bienes jurídicos también reconocidos a nivel constitucional.

II. EL ORDEN PÚBLICO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA
 COMO BIENES CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDOS
 Y DIFERENCIADOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La única referencia constitucional a la seguridad ciudadana, como hemos señalado desde un principio, se sitúa en el artículo 104.1 CE como bien jurídico a proteger por las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. Esta positivación constituye una novedad en la historia constitucional española, en la que tradicionalmente la misión de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad ha sido la de proteger el denominado orden público u orden interior.

La práctica unanimidad de la doctrina ha saludado el cambio de terminología constitucional efectuado en el artículo 104.1 CE, abandonando el concepto tradicional de orden público para sustituirlo por el de seguridad ciudadana, atribuyéndolo al rechazo de una función que históricamente ha tenido connotaciones represivas (Cf., por todos, I. Agirreazkuenaga, 1990, págs. 345 y sig.). No obstante, se ha continuado utilizando el orden público y la seguridad pública como conceptos de obligada referencia para precisar el alcance de la inserción de la seguridad ciudadana en la Constitución. Recorriendo la literatura jurídica al respecto, la seguridad ciudadana del artículo 104.1 CE aparece bien como parte integrante de la seguridad pública conjuntamente con el orden público (J. L. Carro, 1990, pág. 22), bien como sinónimo de seguridad pública dentro de la cual se integraría el orden público (M. J. Izu Belloso, 1988, pág. 244). Tales referencias doctrinales parten del hecho de que en la Constitución se reconocen, además de la seguridad ciudadana, tanto el orden público (arts. 16.1 y 21.2 CE) como la seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Esta indistinta utilización de estos conceptos, genera una confusión no únicamente terminológica sino de efectos considerables, los cuales pueden llegar a originar la desnaturalización de lo establecido por la Constitución.

El Tribunal Constitucional, por su parte, no ha realizado una interpretación que permita sistematizar y diferenciar el alcance del orden público, la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Con relación al orden público, aún cuando el TC reconoce que no ha entrado en la elaboración de un «examen pormenorizado» sobre este concepto, afirma que «el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la Constitución es un componente esencial del orden público» (STC 19/1985) y que «tras la Constitución, la cláusula de orden público no puede encerrar otro interés que garantizar el orden público de las libertades» (STC 5/1987), es decir, que el orden público se alcanza cuando cada ciudadano puede ejercitar pacífica y libremente sus derechos y libertades. De otra parte, el TC confiere a la seguridad pública un contenido de «actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano» (SSTC 33/1982, 117/1984, 123/1984, 59/1985 y 104/1989), incluyendo las medidas que como «protección civil» puedan tomarse para «la preservación de personas y bienes en situa-

ciones de emergencia» (STC 133/1990). Por último, y con relación al concepto de seguridad ciudadana, el Tribunal Constitucional identificó en su día este bien jurídico con «la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública» (STC 55/1990), sin que en la sentencia sobre la controvertida Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana se aporten otros elementos conceptuales que permitan clarificar la configuración constitucional de dicha institución (STC 341/1993).

Es necesario, pues, intentar una interpretación sobre el concepto de seguridad ciudadana, diferenciándolo de otros bienes constitucionalmente reconocidos como el orden público y la seguridad pública, y ello desde las propias coordenadas constitucionales. En efecto, el bien jurídico orden público aparece en dos artículos de la Constitución: el artículo 16.1, en donde constituye un límite a las manifestaciones de la libertad ideológica, religiosa y de culto, y el artículo 21.2, en el que el orden público se configura también como límite al derecho de reunión en lugares de tránsito público y de manifestación. Por su parte, la seguridad pública se incluye en el artículo 149.1.29 CE referido al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el cual se atribuye la competencia sobre este bien jurídico al Estado, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos de Autonomía y en el marco de lo que disponga una ley orgánica. Es evidente que la funcionalidad constitucional de cada uno de estos conceptos es bien distinta: El orden público como límite a determinados derechos y la seguridad pública como materia competencial. La seguridad ciudadana, de otro lado, constituye una de las misiones de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. Es necesario, pues, abordar estas tres instituciones jurídicas como bienes constitucionalmente protegidos a partir de su configuración constitucional, es decir, sus titulares, su objeto o contenido y su función constitucional.

1. *El orden público en la Constitución*

En los artículos 16.1 y 21.2 CE se dispone que:

Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley (art. 16.1 CE).

En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes (art. 21.2 CE).

1.1. Los titulares del orden público en los arts. 16.1 y 21.2 de la Constitución

El orden público constituye un interés social relevante (un bien jurídico) constitucionalmente reconocido y que afecta a la colectividad en su conjunto, por lo que, en principio, podría entenderse que su titularidad correspondería a aquellas denominadas titularidades difusas por el amplio alcance del interés que le subyace.

En el artículo 16.1 CE, la referencia al «orden público protegido por la ley» determina como sujeto activo al legislador, único habilitado para establecer las disposiciones que sean necesarias para el mantenimiento del orden público. Por otra parte, la Constitución configura como sujeto pasivo a quienes ejerciten el derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto, vulnerando el «orden público protegido por la ley»; de ello se desprende que por ningún motivo puede considerarse el orden público como una cláusula abierta, es decir, que pueda ser utilizada indiscriminadamente o con una afectación general, sino que está circunscrita a quienes ejerciten su libertad ideológica, religiosa o de culto en forma contraria a lo establecido en la ley. De esta forma, la Constitución, en el artículo 16.1, estructura la titularidad del orden público a partir de una habilitación al legislador y en relación con el ejercicio ilegal de determinados derechos.

Por su parte, el artículo 21.1 CE también hace referencia al orden público. En él se establecen atribuciones funcionales a «la autoridad» (no a los agentes de la misma ni a ningún otro órgano dependiente de ella), con el objeto de que actúe (explícita y positivamente) para asegurar el respeto a este bien constitucionalmente protegido, prohibiendo las reuniones y manifestaciones que supongan una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. Al respecto, la Constitución tampoco estructura este artículo como una habilitación a la «autoridad» que pueda ser entendida como abierta o genérica, sino que, por el contrario, esta atribución está sujeta a limitaciones competenciales (además de las de contenido que examinaremos posteriormente): De un lado, la Constitución no confiere competencias normativas a la «autoridad», sino únicamente ejecutivas (prohibir la reunión en lugar de tránsito público o la manifestación); de otro lado, en el ejercicio de estas competencias ejecutivas, la «autoridad» estará sujeta a las normas que el legislador prescriba como único habilitado constitucionalmente por el artículo 53.1 CE para regular el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación; en este sentido, el orden público del artículo 21.2 CE tiene al legislador como sujeto activo primario, mientras que la «autoridad» queda configurada como sujeto activo secundario. Y en cuanto al sujeto pasivo, por expreso mandato del artículo 21.2 CE, estará constituido por quienes se vean afectados por la prohibición de efectuar la reunión o manifestación cuando en sus actuaciones alteren el orden público con peligro para personas o bienes.

1.2. El objeto o contenido del orden público en los arts. 16.1 y 21.2 CE

El contenido del orden público como interés social constitucionalmente protegido comporta necesariamente el rechazo de posiciones como las de Mayer y de buena parte de la doctrina alemana actual (véase J. L. Carro: *ob. cit.*, pág. 14) cuya fundamentación se encuentra en planteamientos metajurídicos situados generalmente en la identificación entre orden público y el respeto a las concepciones sociales o éticas dominantes. Antes al contrario, el objeto o contenido del orden público constitucional, únicamente puede ser determinado desde planteamientos jurídicos, lo cual no es ajeno, sino concordante, con la tradición jurídica española más rigurosa. En efecto, ya los clásicos recurrían a fundamentaciones jurídicas para precisar el concepto de orden público (por todos, Santamaría de Paredes, 1891, pág. 282), las cuales necesitan obviamente una reformulación a la luz de las actuales coordenadas constitucionales, pero que constituyen un precedente importante para justificar el abandono de técnicas no jurídicas en la categorización de conceptos jurídicos como el de orden público. La tradición jurídica clásica (véase, con relación a la evolución del concepto de orden público, M. J. Izu Belloso, 1986; J. L. Carro, 1990; M. Ballbé, 1983, y L. Martín Retortillo, 1983) define al orden público bien dándole un contenido material de tranquilidad externa (Corso, 1980, págs. 1057 y sig.), bien identificándolo con el respeto a las normas jurídicas (Ranelletti, 1908, págs. 432 y sig.), o yuxtaponiendo ambas concepciones en el sentido de considerar el orden público como una situación exterior de tranquilidad prevista por el propio ordenamiento positivo (M. Hauriou, 1927, pág. 445). Actualmente, y en la doctrina jurídica española, señalaremos las posiciones que consideran el orden público como protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales (Carro: *ob. cit.*, pág. 22), aquellas que lo sitúan en un ámbito más restringido de tranquilidad material (L. Martín Retortillo, 1983) y las que distinguen entre un concepto amplio o formal de orden público como síntesis de los principios jurídicos esenciales para la vida de una comunidad y un concepto restringido o material consistente en una situación de orden externo de la calle o tranquilidad exterior (Izu: *ob. cit.*, pág. 250).

Si partimos de lo establecido en la Constitución, apreciamos que el orden público está estructurado en relación con el ejercicio de determinados derechos: a saber, el de manifestación pública de las convicciones ideológicas, religiosas o de culto (art. 16.1 CE), y el de reunión en lugares de tránsito público o manifestación (art. 21.2 CE). En ambos casos, de la regulación constitucional se deriva la circunstancia de que con el ejercicio de estos derechos concretos se pueda crear una situación contraria al orden público y, sin definir materialmente en qué consiste éste, parece identificarlo con lo que Martín Retortillo define como la tranquilidad material o con el concepto de orden exterior o tranquilidad de la comunidad formulado por Izu. El orden público como interés constitucionalmente reconocido se materializa en los artículos 16.1 y 21.2 CE como la garantía y protección para que el ejercicio de los derechos

de libertad ideológica, religiosa o de culto y de los de reunión en lugares de tránsito público o manifestación, sea pacífico y, por tanto que no genere peligro ni para las personas ni para los bienes. Si la Constitución se refiere al orden público en relación con el ejercicio pacífico o legal de determinados derechos y sin que ello provoque peligro para personas o bienes, es evidente, pues, que no le otorga un contenido amplio, sino que lo restringe a situaciones fácticas determinadas.

1.3. La función del orden público en los arts. 16.1 y 21.2 de la Constitución

La Constitución es notablemente explícita con relación a la función que el orden público desempeña en el contexto de los artículos 16.1 y 21.2 CE, pues en ellos claramente se establece que el orden público constituye un límite específico al ejercicio de los derechos regulados por tales artículos. No obstante, la funcionalidad del orden público presenta connotaciones particulares en cada uno de los derechos para los cuales puede erigirse en límite. Por una parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.1 CE, el mantenimiento del orden público protegido por la ley constituye, salvo en caso de conflicto con otros derechos fundamentales, el único límite constitucionalmente legitimado que puede interponerse al ejercicio del derecho de manifestación de la libertad ideológica, religiosa o de culto. Ello es compatible con la configuración realizada por el Tribunal Constitucional, y a la que antes nos hemos referido, cuando éste dispone que los intereses sociales pueden imponer límites al ejercicio de derechos fundamentales cuando ello deriva expresamente de la propia Constitución.

De otra parte, en cuanto a la fórmula constitucional del artículo 21.2 CE, hay que destacar dos cuestiones: la primera que el orden público como límite al derecho de reunión en lugares de tránsito público o manifestación, va a tener como objetivo posibilitar la prohibición del ejercicio de tales derechos; la segunda, que para que el orden público pueda constituir un límite específico al ejercicio de los derechos establecidos en el artículo 21.2 CE es necesario que se cumplan a su vez determinados requisitos previstos también por la Constitución, a saber, que la prohibición se dicte por la autoridad competente para ello y que la prohibición se justifique con razones fundadas en una situación real de peligro para personas o bienes. En consecuencia, no existe en nuestra Constitución una cláusula general de orden público que pueda constituir lo que en la doctrina alemana se denomina como límite inmanente al ejercicio de los derechos fundamentales (Mayer y Dürig, en este sentido, citados por Carro: *ob. cit.*, págs. 12 y 14) y que ha sido utilizada por los ordenamientos preconstitucionales españoles como presupuesto habilitante de la intervención constante de la fuerza pública en la defensa del orden social establecido (véase al respecto L. Martín Retortillo, 1975). El orden público tiene, pues, como única función constitucional la de servir de límite circunscrito al ejercicio de los derechos establecidos

en los artículos 16.1 y 21.2 CE, siempre que para ello se cumplan determinados requisitos establecidos por la propia Constitución, y, por consiguiente, cualquier interpretación de la misma conducente a su configuración como cláusula general habilitadora de intervenciones administrativas limitadoras o restrictivas del ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos resulta contraria a los mandatos constitucionales.

En síntesis, el orden público se conforma como un bien constitucionalmente protegido, que sirve en determinados casos expresamente señalados por la constitución como límite al ejercicio de los derechos de manifestación de la libertad ideológica, religiosa o de culto y los de reunión en lugares de tránsito público y manifestación (arts. 16.1 y 21.2 CE). La titularidad para ejercitar la habilitación de regular el orden público como límite al ejercicio de los derechos mencionados corresponde al legislador, mientras que la referencia del artículo 21.2 CE a la autoridad para que ésta pueda prohibir las reuniones o manifestaciones ha de ser entendida en su función de sujeto activo secundario sujeto a la regulación legislativa; el sujeto pasivo, a su vez, comprende en el artículo 16.1 CE a quienes ejerciten los derechos de libertad ideológica o religiosa y de culto en forma contraria a lo establecido en las leyes, mientras que en el artículo 21.2 CE comprende a quienes se vean afectados por la prohibición de ejercitar los derechos de reunión o manifestación cuando exista una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. Por otra parte, el contenido del bien jurídico orden público constitucional ha de consistir en una situación de respeto al libre y pacífico ejercicio de los derechos, lo cual comportará la ausencia de perturbaciones en su ejercicio. Y finalmente, señalaremos que la única función constitucionalmente prevista para el orden público es la de servir de límite circunscrito al ejercicio de los derechos comprendidos en los artículos 16.1 y 21.2 CE y siempre que se cumplan los requisitos establecidos asimismo por la Constitución.

El orden público es, por consiguiente, un interés de la sociedad constitucionalmente reconocido consistente en el ejercicio libre y pacífico de los derechos constitucionales y que bajo ciertas condiciones puede constituir un límite al ejercicio de los derechos de libre manifestación de las ideologías, convicciones religiosas o de culto y de los derechos de reunión en lugares de tránsito público y de manifestación.

2. *La seguridad pública en la Constitución*

La seguridad pública aparece en la Constitución bajo el siguiente contexto:

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica (art. 149.1.29 CE).

2.1. Los titulares de la seguridad pública en el art. 149.1.29 CE

En principio, la seguridad pública constituye también un interés social constitucionalmente protegido y, por tanto, un bien jurídico cuyos diversos grados de eficacia afectan directamente a toda la comunidad. Su regulación en un artículo de la Constitución que afecta a la distribución competencial, tanto funcional como material, entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, origina que se tengan que realizar una serie de precisiones en torno a la titularidad de este bien jurídico. En cuanto al sujeto activo, es decir, respecto de quién o quienes están constitucionalmente habilitados para garantizar la eficacia de este interés social, en la Constitución se dispone que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que establezcan los respectivos Estatutos de autonomía en el marco de lo que disponga una ley orgánica; de ello se deriva que tanto el Estado central como las Comunidades Autónomas comparten la materia seguridad pública a partir de los criterios y las condiciones que se determinen en los Estatutos de Autonomía dentro del marco de una ley orgánica. El Estado y las Comunidades Autónomas aparecen, pues, en la Constitución como sujetos activos directos o primarios en cuanto a la titularidad de las competencias en materia de seguridad pública. Por otra parte, la mención constitucional a las policías autonómicas plantea la existencia de otro nivel de sujetos activos, esta vez indirectos o secundarios, encargados de ejecutar lo dispuesto por los órganos competentes (sujeto activo primario), en tanto en cuanto que de la Constitución se deriva que las policías aparecen también como sujetos intervinientes en la efectividad del bien jurídico seguridad pública.

El artículo 149.1.29 CE remite a los Estatutos de Autonomía en el marco de una ley orgánica la creación de las policías autonómicas, siendo por ello necesario examinar qué se dispone al respecto en cada Estatuto de Autonomía, así como en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, que regula la creación, composición, atribuciones y funcionamiento de las distintas policías, tanto estatales como autonómicas y locales (art. 2 LOFCS) y diseña los principios de actuación de estas Fuerzas y Cuerpos de seguridad. En esta Ley se atribuye el mantenimiento de la seguridad pública al Gobierno central, a la vez que dispone que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales participarán en el mantenimiento de la misma (art. 1 LOFCS). Y, como consecuencia, en el marco de lo dispuesto por la Constitución y las normas a las que ésta remite, las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad, tanto las dependientes del Gobierno central como de los gobiernos autonómicos o locales, en cuanto ejerzan las funciones de policías de seguridad, aparecen como sujetos activos secundarios del bien constitucionalmente protegido seguridad pública.

En cuanto al sujeto pasivo, de la regulación constitucional se aprecia que la seguridad pública del artículo 149.1.29 CE, como cláusula material de distribución competencial, constituye un interés constitucionalmente protegido que despliega su ámbito de aplicación en forma general a toda la sociedad. El sujeto pasivo es, pues, difuso

en cuanto que a todos interesa el pleno respeto y efectividad tanto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como de la ejecución de las medidas de seguridad pública que deban ser ejercitadas por las policías de seguridad en el cumplimiento de sus funciones. Ello tampoco ha de ser entendido como la configuración de la seguridad pública como una cláusula habilitadora para restricciones o limitaciones generales de derechos (en el sentido de la cláusula de orden público pre-constitucional) puesto que la aparente amplitud del sujeto pasivo se ve claramente constreñida, como veremos a continuación, por el contenido y la función que la Constitución prevé para esta institución jurídica.

En resumen, la titularidad del bien jurídico seguridad pública se concreta constitucionalmente a través de la cláusula de reparto de competencias de la siguiente manera: en lo que se refiere al sujeto activo, encontramos como sujeto activo primario al Estado central y a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales en cuanto asuman las competencias previstas a nivel constitucional, estatutario y legal, y como sujeto activo secundario al conjunto de las policías de seguridad; el sujeto pasivo estará conformado por todo el cuerpo social, sin que ello pueda ser entendido como una cláusula habilitadora para limitaciones o restricciones generales de derechos.

2.2. El objeto o contenido de la seguridad pública en el art. 149.1.29 CE

La idea de seguridad puede ser entendida de formas muy diversas. El mismo texto constitucional incluye varias de sus acepciones, mencionando expresamente a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la seguridad personal (art. 17.1 CE), la seguridad social (art. 41 CE), las Fuerzas y Cuerpos de seguridad (art. 104 CE) y la seguridad pública (art. 149.1.29 CE). En todos ellos la exigencia común de seguridad se identifica con exención de peligro u ofrecimiento de protección. No obstante, es necesario determinar cómo se concreta la seguridad pública del artículo 149.1.29 CE. En este sentido creemos que cuando la Constitución determina una materia competencial se está refiriendo a un ámbito con un significado preciso, el cual la identifica y la diferencia de otras similares o de otras con las que puede tener relación (véase, en este sentido, C. Viver Pi-Sunyer, 1989); la seguridad pública ha de ofrecer, en consecuencia, un significado preciso que la diferencie tanto del resto de instituciones de seguridad previstas constitucionalmente (seguridad personal, seguridad ciudadana, etc.) como de otros ámbitos materiales con los que puede parecer que existen interferencias (el orden público, por ejemplo). De no obtenerse esta precisión en cuanto al contenido, la materia seguridad pública puede tener una fuerza expansiva tal que la transforme en una cláusula general de peligrosos e imprevisibles resultados como, por ejemplo, cuando llega a ser identificada con el concepto pre-constitucional de orden público (Viver Pi-Sunyer: *ob. cit.*, pág. 80).

Para el Tribunal Constitucional, seguridad pública se identifica con la «actividad

dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano» (SSTC 33/1982, 117/1984, 123/1984 y 104/1989) comprendiendo las medidas necesarias que en virtud de la «protección civil» deban ser adoptadas para «la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia» (STC 133/1990). No entra el Tribunal a definir los contenidos concretos de «tranquilidad y orden ciudadano» ni se pronuncia sobre cuál puede ser el contenido de la «actividad» dirigida a la protección de personas y bienes; tampoco define a qué se refiere con la mención a la «seguridad en sentido estricto»; creemos que ello se debe, principalmente, a que en las sentencias mencionadas, más que la definición conceptual, lo que fundamentalmente preocupaba al Tribunal Constitucional era la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de seguridad pública.

Cuando se hace referencia a lo público (segunda palabra de la institución que examinamos: seguridad pública), el interés que subyace es el interés general, el interés de la comunidad considerada como un conjunto abstracto tanto de individuos como de grupos y entes, todos ellos con sus propios intereses. Ello ha generado la necesidad de encontrar puntos de acuerdo mínimos con relación a qué intereses se han de proteger o administrar por parte de los poderes públicos. En este sentido, es necesario determinar cuáles son los intereses generales de la comunidad que puedan ser satisfechos a nivel jurídico.

El contenido de la seguridad pública consiste no sólo en el interés que tiene la comunidad en que se tomen las medidas preventivas para evitar situaciones de peligro o riesgo de desastres o calamidades, sino en que se asegure el cumplimiento de las obligaciones jurídicas, se garantice el libre funcionamiento de los entes públicos, se consiga la eficacia de las decisiones tomadas conforme a derecho por los órganos públicos, ya sean administrativos o jurisdiccionales, y que se protejan los bienes o el patrimonio público; al mismo tiempo, la seguridad pública comporta que, en el caso de que se produzcan situaciones que pongan en peligro estos intereses de la comunidad, existan instrumentos suficientes y adecuados para hacer frente a las contingencias peligrosas. En esencia, a partir de la seguridad pública se articulan las relaciones entre los individuos y la colectividad en forma bidireccional: deberes y pretensiones del individuo frente a la comunidad por una parte y, por otra, de la colectividad frente al individuo. Esta relación interactiva posibilita la existencia simultánea de los derechos y obligaciones vinculados a la seguridad pública que afectan tanto a los particulares como a los poderes públicos (1). De esta forma, la Constitución, al determinar que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado sin perjuicio de la crea-

(1) Este concepto sólo se identifica parcialmente con el que el Tribunal Constitucional ha elaborado en torno a la seguridad pública, puesto que en numerosas sentencias (por todas, STC 33/1982) la define como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, pudiéndose extender su alcance por razones de estado de necesidad o de poderes implícitos.

ción de las policías autonómicas (respetando los condicionantes ya examinados), lo que está determinando es cómo los poderes públicos comparten la preservación, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad pública.

2.3. La función de la seguridad pública en el art. 149.1.29 CE

Del contexto en que se inscribe el artículo 149.1.29 CE, situado en el título VIII de la Constitución y concretamente en el artículo en el que se describen las competencias exclusivas del Estado central, se desprende claramente que la función que en el mismo cumple la seguridad pública es la de constituir una materia competencial, y ello a efectos de determinar el reparto de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas, especialmente en lo que se refiere a la posible existencia de policías autonómicas. La jurisprudencia constitucional es, en este sentido, totalmente representativa acerca de la función que la seguridad pública cumple a partir de las coordenadas constitucionales, puesto que en todas las sentencias emitidas al respecto [SSTC 33/1982, 117/1984, 123/1984, 104/1989 (2) y 133/1990], ya mencionadas, la seguridad pública actúa como cláusula material en la distribución de competencias.

Recapitulando, la institución jurídica seguridad pública se configura como bien constitucionalmente protegido cuyo sujeto primario son el Estado central y las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales en cuanto hayan asumido las competencias derivadas del artículo 149.1.29 CE; el sujeto activo secundario está constituido por el conjunto de los cuerpos policiales de seguridad en el ejercicio de sus respectivas competencias. El objeto o contenido de este bien constitucionalmente protegido es tanto la adopción de medidas preventivas ante peligros o riesgos calamitosos como la garantía de funcionamiento y eficacia de los entes y órganos públicos, la protección de los bienes públicos y el aseguramiento del cumplimiento de los deberes y obligaciones jurídicos, ya sea con medidas preventivas o de mantenimiento o de restablecimiento. Y la función que desempeña en la Constitución es la de una materia competencial que actúa en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

III. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN

La institución jurídica seguridad ciudadana se muestra como bien constitucionalmente protegido en el artículo 104 CE en los siguientes términos:

(2) En esta sentencia el TC define a la seguridad pública como «concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva, de los poderes públicos».

Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art. 104.1 CE).

Analizaremos a continuación los elementos que configuran a la institución, es decir, sus titulares, su objeto o contenido y su función.

1. *Los titulares de la seguridad ciudadana en la Constitución*

Con relación al sujeto activo encontramos que el artículo 104.1 CE dispone que la garantía de la seguridad ciudadana es, conjuntamente con la protección del ejercicio de los derechos y libertades, la misión de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad dependientes del Gobierno. Por tanto, hay que distinguir entre el Gobierno como sujeto activo primario y las Fuerzas y Cuerpos de seguridad como sujeto activo secundario.

Con relación al sujeto activo primario, es necesario precisar que el Gobierno, en desarrollo de las facultades que le confiere el artículo 97 CE, tiene funciones de dirección política y potestad reglamentaria sobre la seguridad ciudadana, las cuales ha de ejercitar de acuerdo con la Constitución y las leyes. Por consiguiente, esta actuación del Gobierno ha de estar sometida, a la reserva de ley prevista constitucionalmente (arts. 53.1 y 3, 81 y 86.1 CE) para el desarrollo de los derechos del título I de la Constitución y la reserva específica derivada del artículo 104.2 CE (cuando éste se refiere a la ley orgánica que determine las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad) y al control judicial de su potestad reglamentaria en virtud de lo dispuesto en el artículo 106.1 CE. Además, la actuación del Gobierno ha de tener en cuenta la distribución competencial que deriva de la Constitución sobre la posibilidad de creación de policías por parte de las Comunidades Autónomas (3).

La mención constitucional a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad dependientes del Gobierno sitúa a éstas como sujetos activos secundarios en tanto en cuanto que su dependencia gubernamental comporta que su actuación esté limitada a la ejecución de la normativa y las decisiones que, conforme a derecho, adopte el Gobierno. Además, hay que tener en cuenta que, como toda actuación administrativa, la de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad se encuentra sometida a la Constitución, a la ley y al control judicial (arts. 9.1, 103.1 y 106.1 CE).

Ahora bien, a los efectos de determinar a quiénes se debe considerar como suje-

(3) Problemática distinta, y fuera del objeto de este trabajo, es la que aparece en relación con las funciones que puedan desempeñar las policías no dependientes del Gobierno central, cuya creación, como hemos examinado, se fundamenta en el artículo 149.1.29 CE, cuyo contexto es el del reparto competencial en materia no de seguridad ciudadana, sino de seguridad pública.

tos pasivos del bien jurídico seguridad ciudadana, es indispensable realizar una serie de consideraciones previas acerca de la definición conceptual de ciudadano.

La Constitución utiliza el término jurídico ciudadano con diversas acepciones (como, por ejemplo, refiriéndose a los titulares del derecho de sufragio, la seguridad social o la tercera edad, o como destinatarios de prestaciones públicas), sin que en ella exista definición general alguna al respecto, siendo necesario recurrir al significado institucional de «ciudadano». A estos efectos, ciudadano es, por una parte, la persona particular o privada por oposición a la persona pública (García de Enterría, 1993, pág. 19), posición que coincide con determinadas consideraciones que la Constitución realiza acerca de los ciudadanos como contraposición a los poderes públicos, como, por ejemplo, cuando determina la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE).

Por otra parte, el significado jurídico de ciudadano ha sido vinculado históricamente a la posibilidad de participar en los asuntos públicos habiendo experimentado tal institución una evolución que ha ampliado trascendentalmente la propia definición de participación en los asuntos públicos. En un principio se consideró que el concepto de ciudadano se vinculaba a la participación como ejercicio del derecho al sufragio, al cual se tenía acceso si se cumplían determinadas condiciones de carácter socio-económico (el denominado sufragio censitario). Por otra parte, con la generalización del sufragio universal, el concepto de ciudadano estuvo primero limitado a los hombres, ampliándose posteriormente a las mujeres. También en una primera etapa se consideraba que el término ciudadano dependía de la vinculación a un Estado (sus nacionales o, en determinados casos, los extranjeros legalmente residentes) mientras que con el desarrollo de las organizaciones supranacionales va desapareciendo esta vinculación, por ejemplo, al establecerse la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht.

Hoy día, la participación en los asuntos públicos tiene un carácter amplio y abarca distintas modalidades, incluyendo de un lado distintos niveles participativos, y de otro, incorporando no sólo lo político como antaño, sino también aspectos económicos, culturales y sociales. En efecto, de una parte, la participación se estructura en distintos niveles, que están en dependencia de la edad y capacidad de las personas, puesto que ella no se restringe únicamente a los mayores de edad, sino que también está abierta a los menores, los cuales la ejercen en diversos grados, por ejemplo, los alumnos en la enseñanza (consejos escolares), los jóvenes en los consejos de la juventud, etc.; de otra parte, la participación se materializa además a través de cauces distintos, los cuales están en dependencia de los intereses, pudiendo ser éstos políticos, sociales, culturales, económicos, laborales, etc.

Este doble orden participativo está configurado en la Constitución: El texto constitucional establece un mandato dirigido a los poderes públicos consistente en que éstos deben facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, eco-

nómica, cultural y social (art. 9.2 CE). Además, la Constitución instauro diversas formas de participación: a través de los partidos políticos como instrumento fundamental de la participación política (art. 6 CE), o de los sindicatos de trabajadores o asociaciones empresariales en la defensa de los intereses que le son propios (art.7 CE), la participación efectiva de todos los sectores afectados, padres, profesores o en su caso los alumnos, en la enseñanza (art. 27.5 CE), de la juventud (en forma libre y eficaz) en el desarrollo político social, económico y cultural (art. 48 CE), de los ciudadanos en la administración de justicia mediante la institución del Jurado (art. 125 CE) o, por terminar con los ejemplos, de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general (art. 129.1 CE). Todas estas distintas formas de participación se ven complementadas, además, por la configuración constitucional de la participación como un derecho fundamental establecido en el artículo 23.1 CE, el cual dispone que «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal».

De la regulación constitucional se desprende, por consiguiente, que la participación, además de un derecho fundamental y de un interés o bien constitucionalmente reconocido, tiene la configuración de un principio constitucional, con eficacia directa, que informa al ordenamiento y del cual se extraen normas que aseguran el contenido material del ordenamiento jurídico (T. Freixes y J. C. Remotti, 1992, págs. 97 y sig.). En este sentido, a los efectos de este trabajo y, en concreto para definir qué es ciudadano, consideramos la participación en su vertiente de principio constitucional y como interés o bien constitucionalmente reconocido, no en su modalidad de derecho fundamental. Como consecuencia, la definición constitucional de ciudadano no está únicamente vinculada ni al ejercicio del derecho al sufragio del artículo 23.1 CE ni circunscrita únicamente a aspectos de participación política, sino que comprende los diversos modos y fórmulas de participación reconocidos constitucionalmente y considerados en su conjunto.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, ciudadanos serían las personas privadas en su condición de participantes en los asuntos públicos, es decir, en la vida de la comunidad. Y, subsiguientemente, los ciudadanos, en el sentido que acabamos de definir, serán el sujeto pasivo del bien jurídico seguridad ciudadana.

En resumen, el sujeto pasivo de la seguridad ciudadana se concreta en las personas que conforman la sociedad en su calidad de participantes en la vida de la comunidad; el sujeto activo primario es el Gobierno en ejercicio de sus funciones constitucionales, y el sujeto activo secundario está constituido por las Fuerzas y Cuerpos de seguridad dependientes del Gobierno como ejecutoras de la normativa y decisiones gubernamentales.

2. *El contenido de la seguridad ciudadana en la Constitución*

Para iniciar el análisis del contenido de la seguridad ciudadana en la Constitución es necesario situar este bien jurídico en el contexto del artículo 104.1 CE. En este artículo se establece que las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Ya hemos advertido la distinta posición constitucional de los derechos con relación a la seguridad ciudadana, ya que ésta se configura como bien constitucionalmente protegido, y que la seguridad ciudadana, como institución jurídica, posee una titularidad, un contenido y una función propios, que la diferencian de otras instituciones jurídicas con las cuales puede estar relacionada, pero sin confundirse con ellas.

De esta manera, no podrían considerarse como contenido de la seguridad ciudadana aquellos contenidos que son propios de otras instituciones jurídicas como, por ejemplo, la seguridad de las personas o bienes, ya que la seguridad personal es un derecho fundamental establecido en el artículo 17.1 CE y la seguridad de los bienes deriva de las facultades inherentes al derecho de propiedad del artículo 33.1 y 3 CE. Si admitiéramos que la seguridad ciudadana tiene como contenido la seguridad de personas y bienes (véase, en este sentido, M. J. Izu Belloso, 1988, pág. 247, y F. A. Castillo Blanco, 1993, págs. 426 y 427), se llegaría al absurdo de afirmar que la Constitución, en el artículo 104.1 CE, incorporaría una disposición redundante, puesto que estaría disponiendo que las Fuerzas y Cuerpos de seguridad tendrían como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y (otra vez, en sentido reiterativo) garantizar los derechos a la seguridad personal y la propiedad. La garantía del derecho a la seguridad personal y de propiedad constituye también misión de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, pero como consecuencia de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y no como consecuencia de integrarlos en el concepto de seguridad ciudadana. En consecuencia, es necesario determinar cuál es el contenido constitucional del bien jurídico seguridad ciudadana.

Con relación al significado jurídico de seguridad reiteramos lo expuesto al referirnos al vocablo seguridad cuando analizamos el contenido de la seguridad pública, es decir, a la ausencia de peligro o perturbaciones y al ofrecimiento de protección y reparación. A partir de ello será necesario analizar qué puede significar materialmente la seguridad ciudadana en la Constitución.

En este sentido, observamos que tal concepto ha sido abordado por la doctrina como un componente de la seguridad pública (J. L. Carro: *ob. cit.*, pág. 22) e identificada como un sinónimo de ésta (M. J. Izu Belloso: *ob. cit.*, pág. 244). Al respecto, hay que recordar que cuando la Constitución configura una institución jurídica la dota de un significado preciso y diferenciador de otras instituciones jurídicas, con las cuales puede estar efectivamente relacionada pero sin confundirse con ellas (se-

mejante argumento fundamenta asimismo, como hemos visto, la diferencia entre seguridad pública y orden público); en consecuencia, la seguridad ciudadana no puede prestarse a confusión con otros conceptos que puedan terminológicamente parecerse, como, por ejemplo, la seguridad pública, sino que, antes al contrario, es necesario encontrar su propia configuración y ello debe hacerse en y desde la Constitución.

El Tribunal Constitucional, en las sentencias anteriores a la de 18 de noviembre de 1993, sobre la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, no abordó directamente la definición del contenido de la seguridad ciudadana sino que, con ocasión de pronunciarse acerca de la distribución competencial en materia de policía entre el Estado y las Comunidades Autónomas, analizó el artículo 104.1 CE, considerando que en éste se configura «a la policía como un servicio público para la comunidad especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades» (STC 55/1990). Con esta afirmación, el Tribunal Constitucional identifica la seguridad ciudadana con «la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública», definición que no clarifica en modo alguno ni el concepto de seguridad ciudadana ni sus diferencias con el orden público y la seguridad pública. En la sentencia al recurso de inconstitucionalidad contra la denominada «Ley Corcuera», el Tribunal Constitucional ni tan siquiera cree conveniente pronunciarse acerca del significado de este bien jurídico constitucionalmente protegido, alegando que es función del legislador desarrollar los preceptos constitucionales y que a él sólo le corresponde apreciar si tal desarrollo es acorde con lo establecido en la Constitución. En tal sentido, el TC manifiesta que «este Tribunal ni es, en modo alguno, juez de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes [porque «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa»: STC 109/1987, FJ 3.º c)] ni puede, en otro orden de cosas, pronunciarse sobre la interpretación de los preceptos constitucionales, al margen del enjuiciamiento que deba hacer, en un proceso como éste, de las concretas disposiciones de ley impugnadas». Es bien cierto que el Tribunal Constitucional no es, ni puede ser, el juez de la oportunidad o utilidad de las leyes, y en este sentido, nada hay que reprochar a la argumentación esgrimida; pero, desde otro orden de consideraciones, creemos que el Tribunal Constitucional hubiera debido entrar a definir a la seguridad ciudadana a fin de obtener el referente material sobre el cual valorar la constitucionalidad del desarrollo legislativo y no realizar el juicio de constitucionalidad únicamente sobre si las reglas concretas de la ley recurrida vulneraban o no los derechos constitucionales.

La seguridad ciudadana aparece en la Constitución al regular las actividades de protección o garantía que han de efectuar las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. Esta protección o garantía se instrumenta a fin de evitar peligros o perturbaciones a partir de las que los ciudadanos, en el sentido expresado anteriormente, se vean afect-

tados negativamente o limitados en su calidad de participantes en la vida de la comunidad; además, la garantía de la seguridad ciudadana implica que, en el caso de que los peligros o perturbaciones se materializaran, se obtuviera una respuesta efectiva con el fin de volver a la situación en la que los ciudadanos puedan desarrollarse como tales. En este contexto, la seguridad ciudadana adopta el carácter de condición necesaria para el libre ejercicio de los derechos y libertades.

Hay que reiterar que las actividades objeto de la seguridad ciudadana han de ser de prevención, protección o reparación de las condiciones que permitan desarrollar, con garantías y en libertad, la calidad participativa de los ciudadanos en las distintas formas que ésta puede adoptar, ya sean políticas, económicas, culturales, etc. De ello se desprende que la seguridad ciudadana no puede entenderse como una cláusula abierta que admita cualquier contenido que fundamente limitaciones o restricciones genéricas de derechos e intereses legítimos. Los límites a los derechos han de fundamentarse en lo establecido en la Constitución y en las leyes y, cuando los límites se justifiquen en la garantía de la seguridad ciudadana, sólo podrán derivar de la defensa, garantía, protección y reparación de las condiciones que permitan a los ciudadanos desarrollar su calidad de participantes en la vida de la comunidad.

3. *La función de la seguridad ciudadana en la Constitución*

La Constitución configura expresamente la garantía de la seguridad ciudadana como misión de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, conjuntamente con la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades. La función constitucional de la institución jurídica seguridad ciudadana es la de configurar un bien jurídico a garantizar por parte de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

La configuración simultánea de una doble misión constitucional, la garantía la seguridad ciudadana de un lado y la protección del libre ejercicio de derechos y libertades de otro, obliga a compatibilizar su eficacia conjuntamente. Aquí hay que recordar que el Tribunal Constitucional considera que, en el caso de conflicto entre fines sociales y derechos, aquéllos sólo pueden prevalecer sobre éstos cuando «constituyan en sí mismos valores constitucionalmente reconocidos y la prioridad ha de resultar de la propia Constitución» (STC 22/1984, entre otras). La seguridad ciudadana es, efectivamente, un fin social constitucionalmente reconocido (un bien jurídico), pero, a su vez, de la Constitución no se desprende ningún tipo de prioridad de ésta sobre los derechos, puesto que el artículo 104.1 CE pretende conseguir, como hemos señalado, la eficacia conjunta de ambas instituciones jurídicas, lo cual habrá de obtenerse a partir de su distinta posición constitucional. Por tanto, en caso de conflicto, al no ser establecida por la propia Constitución ninguna cláusula de prevalencia, la necesaria efectividad de la garantía de la seguridad ciudadana exigirá que sólo puedan fundamentarse restricciones circunscritas al ejercicio de los derechos, las cuales,

en virtud de la posición preferente de éstos sobre aquélla, han de ser interpretadas a su vez restrictivamente sin que puedan desnaturalizar a los derechos afectados.

Por otra parte, esta función que la Constitución atribuye a la seguridad ciudadana, obliga a que sus titulares, el Gobierno como sujeto activo primario y, en especial, las Fuerzas y Cuerpos de seguridad como sujeto activo secundario tengan que efectuar sus actividades realizando una permanente y cuidadosa ponderación de las instituciones jurídicas en conflicto. En el caso de que dichas instituciones sean derechos, de la Constitución no se desprende la existencia de una cláusula general de prevalencia de determinados derechos sobre otros, por lo que cualquier conflicto que pueda producirse en el ejercicio de derechos debe ser resuelto en todo caso a partir de las técnicas de ponderación o balanceo que permitan obtener un equilibrio en el ejercicio de los derechos afectados por la colisión.

La seguridad ciudadana, al constitucionalizarse como misión de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad conjuntamente con la protección del libre ejercicio de derechos y libertades tiene, a partir de la configuración del Estado social y democrático de Derecho, un carácter prestacional que ha de ser proporcionado por las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, los cuales, a partir del mandato constitucional, se constituyen en garantía institucional de la seguridad de los ciudadanos y del libre ejercicio de los derechos y libertades, en el sentido de que, respetando su distinta posición constitucional, ambos deben ser efectivos y ninguno desnaturalizado. En esta línea, el Tribunal Constitucional (por todas, STC 53/1985) ha señalado que «de la obligación del sometimiento de todos los poderes a la Constitución no solamente se deduce la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos y de los valores que representan aún cuando no exista una pretensión subjetiva por parte del ciudadano».

Sintetizando, la institución seguridad ciudadana se conforma como bien constitucionalmente protegido, cuyos titulares se concretan, por una parte, en cuanto al sujeto activo, en el Gobierno como sujeto activo primario, y por otra, en las Fuerzas y Cuerpos de seguridad como sujeto activo secundario; los ciudadanos, en su calidad de participantes en la vida de la comunidad, constituyen el sujeto pasivo. El objeto o contenido de la seguridad ciudadana consistirá en las medidas de prevención, protección, garantía y reparación que se tengan que adoptar para que los ciudadanos puedan intervenir libremente y con garantías en los distintos niveles y formas participativas que presenta la vida en comunidad. Por último, la seguridad ciudadana adopta constitucionalmente una función prestacional a cargo del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad bajo la dependencia de aquél, los cuales, a su vez, se constituyen en garantía institucional de la seguridad ciudadana y del libre ejercicio de los derechos y libertades.

IV. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

Bibliografía:

- AGIRREAZKUEENAGA, I.: *La coacción administrativa directa*, Civitas, Instituto Vasco de Administración Pública, 1990.
- BALLBE, M.: *Orden público y militarismo en la España constitucional, 1812-1983*, Alianza, Madrid, 1983.
- CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J. L.: «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 27 (1990).
- CASTILLO BLANCO, F. A.: «La Ley de Seguridad Ciudadana: Reflexiones sobre algunos puntos controvertidos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 130 (1993).
- «A vueltas con la ejecutividad de las sanciones: la Ley de Seguridad Ciudadana y su posible inconstitucionalidad», en *Poder Judicial*, núm. 30 (1993).
- CORSO: Voz «Ordine Pubblico», en *Enciclopedia del Diritto*, tomo XXX (1980).
- FREIXES SANJUAN, T., y REMOTTI CARBONELL, J. C.: «Los valores y principios en la interpretación constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35 (1992).
- GARCIA DE ENTERRIA, E., y FERNANDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo II*, tomos I y II, Madrid, Civitas, 1993.
- HAURIUO, M.: *Précis de Droit administratif et de Droit public*, Sirey, París, 1927.
- IZU BELLOSO, M. J.: «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras las Constitución de 1978», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58 (1988).
- MARTIN RETORTILLO, L.: *La cláusula de orden público como límite —impreciso y creciente— del ejercicio de los derechos*, Civitas, Madrid, 1975.
- «Notas para la historia de la noción de orden público», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 36 (1983).
- «El orden público como límite al derecho de libertad religiosa», en *Bajo el signo de la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1983.
- RANELLETTI, O.: «La polizia di sicurezza», en *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, vol. IV, 1.ª parte, Milán, Società Editrice Libreria, 1908.
- SANTAMARIA DE PAREDES, V.: *Curso de Derecho Administrativo*, 3.ª ed., Madrid, 1891.
- VIVER PI-SUNYER, C.: *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989.

Documentación:

- Conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya contra el Gobernador Civil de Barcelona sobre la adopción de determinadas medidas en relación con una partida de mejillones (STC 33/1982, de 8 de junio. CC, núm. 16/1982. BOE de 28 de junio de 1982).
- Caso Joaquín Segura Sainz contra la Audiencia Territorial de Pamplona (STC 63/1982, de 20 de octubre. RA, núm. 12/1982. BOE de 17 de noviembre de 1982).
- Caso Tomás Cuevas Villamañana contra el Ayuntamiento de Murcia (STC 22/1984, de 17 de febrero. RA, núm. 59/1983. BOE de 9 de marzo de 1984).
- Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno contra el Decreto 162/1982 de 3 de junio por el que la Generalitat asume competencias de régimen local (STC 117/1984, de 5 de diciembre. CC, núm. 371/1982. BOE de 21 de diciembre de 1984).
- Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno contra el Gobierno Vasco en relación al Decreto 34/1983 de creación de Centros de Coordinación Operativa (STC 123/1984, de 18 de di-

- ciembre. CC, núm. 568/1993. *BOE* de 11 de enero de 1985). Caso Margarita Vila Costas contra Industria Dik S.A. (STC 19/1985, de 13 de febrero. RA, núm. 98/1984. *BOE* de 5 de marzo de 1985).
- Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 54 diputados de las Cortes Generales contra el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del artículo 417 CP sobre despenalización parcial del aborto (STC 53/1985, de 11 de abril. RI, núm. 800/1993. *BOE* de 18 de mayo de 1985).
- Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno contra el Decreto 245/1983 de la Junta de Galicia sobre el uso del tacógrafo en los vehículos de transporte escolar (STC 59/1985, de 6 de mayo. CC, núm. 334/1984. *BOE* de 5 de junio de 1985).
- Conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 771/1984 sobre el nombramiento del Lehendakari (STC 5/1987, de 27 de enero. CC, núm. 494/1984. *BOE* de 10 de febrero de 1987).
- Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra varios artículos de la LO 11/1983, de Reforma Universitaria (STC 26/1987, de 27 de febrero. RI, núm. 794/1983. *BOE* de 24 de marzo de 1987).
- Caso Serafín Navarro García y Emilia Castejón Artigas contra la Audiencia Territorial de Bilbao (STC 109/1987, de 29 de junio. RA, núm. 215/1985. *BOE* de 9 de julio de 1987).
- Cuestiones de inconstitucionalidad sobre el artículo 509 del Código Penal (STC 105/1988, de 8 de junio. CI, núms. 269, 1035, 1059, 1077/1985 y 222/1987. *BOE* de 25 de junio de 1988).
- Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Decreto 1338/1984 sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados (STC 104/1989, de 8 de junio. CC, núm. 864/1984. *BOE* de 4 de julio de 1989).
- Cuestiones de inconstitucionalidad sobre el artículo 8.1, párrafos segundo y tercero, de la LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (STC 55/1990, de 28 de marzo. CI, núms. 487/1986, 158, 495 y 510/1987. *BOE* de 17 de abril de 1990).
- Recurso de inconstitucionalidad y conflicto positivo de competencia contra la Ley 2/1985, de Protección Civil (STC 133/1990, de 19 de julio. RI, núm. 355/1985, y CC, núm. 1699/1989. *BOE* de 30 de julio de 1990).
- Recursos y cuestiones de inconstitucionalidad contra varios artículos de la LO de Protección de la Seguridad Ciudadana (STC 341/1993, de 18 de noviembre. RI, núms. 1045, 1279 y 1314/1992, y CI, núms. 2810 y 1372/1993. *BOE* de 10 de diciembre de 1993).