

Apuntes de Derecho Administrativo. Gestión de la Seguridad. ***Introducción.***

a) Fundamentos constitucionales de la Seguridad desde la perspectiva de la Gobernanza multinivel.

Constitución. Constitucionalismo. Perspectiva Multinivel (*Multilevel perspective*)

Importancia de aplicar la metodología o perspectiva multinivel a la hora de interpretar y estudiar las cuestiones de seguridad y su afectación a los derechos fundamentales. Debemos asumir que vivimos en un espacio jurídico integrado por diferentes niveles que están entrelazados y que de forma progresiva adquieren grados de interrelación superior. Ello exige una metodología que permita relacionarlos.

La perspectiva multinivel parte de la Constitución como norma llave del sistema, de tal forma que desde el punto de vista constitucional es la constitución la que constituye el instrumento de apertura a todos los niveles. De esta forma, hablaremos de un único ordenamiento en el que se integrarán normas producidas por órganos internos (normas estatales nacionales, autonómicas, etc.) o externos (normas de la Unión Europea, de otras organizaciones internacionales como el Consejo de Europa, Naciones Unidas, etc.)

La apertura de nuestra Constitución se basa en el art. 10.2 y el art. 93 de la CE. El artículo 10.2 es importante en lo referente a la interpretación de nuestros derechos fundamentales de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, donde son relevantes el *Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950* (o Convenio de Roma) dentro del sistema del Consejo de Europa; y la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, dentro del sistema de la Unión Europea. Por su parte, el art. 93 CE es importante porque permite ceder el ejercicio de competencias a organizaciones internacionales, y es el instrumento que ha servido para transferir el ejercicio de competencias estatales a la Unión Europea.

Recursos:

Vídeo Gobernanza y constitucionalismo multinivel en la Unión Europea. Parte I.

Prof. Yolanda Gómez Sánchez, Catedrática de Derecho Constitucional y Catedrática Jean Monnet ad personam.

<https://canal.uned.es/mmobj/index/id/16107>

Vídeo Gobernanza y constitucionalismo multinivel en la Unión Europea. Parte II.

Prof. Yolanda Gómez Sánchez, Catedrática de Derecho Constitucional y Catedrática Jean Monnet ad personam.

<https://canal.uned.es/mmobj/index/id/16109>

Vídeo *Gobernanza y Administración de la Unión Europea*

Prof. Cristina Elías Méndez, Profesora Titular de Derecho Constitucional, UNED.

<https://canal.uned.es/mmobj/index/id/15925>

b) Conceptos constitucionales de seguridad pública y privada, orden público, seguridad ciudadana y su consideración de bienes constitucionales. Configuración constitucional general de la seguridad pública, la defensa y la seguridad nacional.

El objetivo de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado es velar para garantizar la libertad y seguridad de los ciudadanos, es decir, constituyen una garantía de los derechos y libertades de los mismos, y persiguen proteger a las personas y sus bienes, así como mantener la tranquilidad y el orden ciudadano.

De esta forma, el concepto de seguridad pública está directamente vinculado, unido a la función de las fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado. Esto hace necesaria una clara delimitación de conceptos, porque por un lado, hay diferentes usos de la palabra seguridad en la Constitución (**seguridad pública, seguridad personal, seguridad, seguridad ciudadana, seguridad jurídica**), y por otro es especialmente importante la **distinción de la seguridad pública del orden público.**

En la Constitución, el artículo 104 establece que:

“1. 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.

2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”

Por tanto, la función propia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, así como también garantizar la seguridad ciudadana, es decir, garantizar la seguridad pública.

Así, la seguridad pública precisamente consistiría en garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades establecidos en la Constitución y la seguridad de los ciudadanos, sin la que difícilmente se podrían ejercer libremente los derechos y libertades constitucionales.

Además, el art. 149.1.29 habla de seguridad pública como una competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la creación de policías autonómicas por parte de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, volvamos con la distinción entre seguridad y orden público ¿existe identidad entre seguridad pública y orden público? Con independencia de que el concepto de orden público esté vinculado no sólo a la seguridad sino también a unos principios éticos o de moral pública, y por tanto ya podemos intuir cierta diferencia entre lo que constituye el orden público y la seguridad pública.

Desde la perspectiva que hemos planteado en clase, el concepto de orden público es un concepto más amplio que el concepto de seguridad pública (que está delimitado en el art. 104 CE), así el orden público incluye no sólo la seguridad pública sino también un determinado sistema de valores morales y sociales que están en la sociedad y en el Estado como organización política en el que vivimos, además de otras cuestiones que afectan al orden, como por ejemplo el tema de la salubridad, la salud pública, etc.

ORDEN PÚBLICO

➤ **SEGURIDAD PÚBLICA**

- Libre ejercicio de derechos y libertades
- Seguridad Ciudadana

➤ **ORDEN SOCIAL Y MORAL DE VALORES**

➤ **SALUBRIDAD**

➤ **SALUD PÚBLICA**

≠ **DEFENSA, SEGURIDAD NACIONAL**

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de deslindar los diferentes conceptos, si bien, tal y como hemos visto en clase, no siempre con demasiado acierto, porque realmente a veces es complicado delimitarlos y usa indistintamente orden público como sinónimo de seguridad pública, e incluso de seguridad ciudadana. Lo cual puede no ser errado, pues qué duda cabe que la seguridad ciudadana es seguridad pública, y la seguridad pública es siempre orden público, aunque en dirección contraria no siempre sería cierto, esto es, una cuestión de orden público no es siempre una cuestión de seguridad pública, y una cuestión de seguridad pública no es siempre una cuestión de seguridad ciudadana.

Por otro lado, no hay que obviar los diferentes usos del concepto de seguridad:

Seguridad pública (art. 129.1.29 CE)

Seguridad ciudadana (art. 104.1 CE)

Seguridad personal (art. 17.1 CE)

Seguridad jurídica (art. 9.3)

Seguridad Social (arts. 25.2 y 41 CE)

Defensa: Una vez delimitado el concepto de seguridad pública, es fácilmente distinguible del concepto de defensa, que también está regulado como una competencia del Estado en el art. 149.1.4º; y cuya garantía corresponde a las Fuerzas Armadas ex artículo 8 de la Constitución, al corresponderle la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

Seguridad nacional. Se entiende referida a la seguridad del Estado, es decir, la protección de la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones.

Recursos: Documento de artículos relevantes y extractos del Tribunal Constitucional; y artículo de Rubio Llorente con una crítica a la jurisprudencia Constitucional sobre conceptos de seguridad.

c) Seguridad pública desde una perspectiva competencial.

En el tema competencial es importante tener en consideración que el punto de partida es el art. 104.1 CE que hemos citado en el tema anterior, y del art. 149.1.29 que atribuye la competencia en Seguridad Pública como competencia exclusiva al Estado, sin perjuicio de la autonomía de las Comunidades Autónomas (CCAA) para crear sus cuerpos de policía propios en lo que puedan determinar sus Estatutos de Autonomía.

La **Ley Orgánica que regula las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es la L.O. 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS)** versión vigente consolidada accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

Es importante partir de la diferenciación que establece en su artículo 1 en relación a la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública (art.1.1), la participación de las Comunidades Autónomas en su mantenimiento “en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley” (art. 1.2) y la

participación de las Corporaciones Locales en los términos de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta ley (art. 1.3)

Así , las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se estructuran (art 2):

- a) Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación (art. 11 LOFCS)
 - Guardia Civil (Véase arts. 13-15 LOFCS)
 - Policía (Véase arts. 16-17 LOFCS)
- b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las CCAA (art. 38 LOFCS)

Téngase en cuenta la diferenciación entre Cuerpos de Policía propios cuando se han asumido competencias en la materia y se crean (Cataluña, Navarra, País Vasco, etc.) y Unidades adscritas de la Policía Nacional, en su caso (Ejemplo, Valencia).

- c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.
Véanse los arts. 51-54 LOFCS y el art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local (*Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*), accesible en su versión consolidada en el BOE: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>.

Al existir diversos cuerpos policiales o diferentes policías se hacen necesarios unos criterios de relación. El art. 3 LOFCS establece que los miembros de las FCS se ajustarán en su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos previstos en la ley.

Los principios que rigen pues la actuación policial en la relación de los cuerpos y fuerzas de seguridad son el de colaboración y el de coordinación, no obstante, habrá que complementarlos con el principio de dirección.

Ahora bien, el nivel y las relaciones de coordinación no son iguales entre los distintos cuerpos policiales.

Es importante, tener en consideración que la LOFCS en su art. 11.4 no excluye la actuación de las FCSE fuera de su ámbito territorial, en cuyo caso es necesario la comunicación a la autoridad gubernativa (Delegación o subdelegación de Gobierno) salvo que actúen bajo a mandato judicial o del Ministerio Fiscal

Coordinación y colaboración entre los CFSE y Policías Autonómicas. Los CFSE asumirán la dirección de la operación (arts. 46.1 y 2 LOFCS).

Coordinación y colaboración entre los CFSE, Policías Autonómicas y Policías Locales.

Las Policías locales actuarán en materia de seguridad pública en colaboración con las fuerzas policiales estatales o autonómicas, sin perjuicio de las competencias que les sean propias.

Conflictos. En caso de conflictos de competencia, se ajustarán a las reglas previstas en el art. 11 LOFCS. Es importante resaltar que el apartado 6 de este artículo dispone que el Ministerio de Justicia e Interior podrá ordenar que cualesquiera de los cuerpos asuma todas o algunas de las funciones exclusivas que estén asignadas al otro cuerpo para conseguir la óptima utilización de los medios disponibles y una racional distribución de efectivos.

Recursos: Legislación citada.

d) Seguridad nacional desde una perspectiva competencial. Servicios de inteligencia. CNI.

Conforme al art. 1 de la Ley 2/2002, de 6 de mayo reguladora del CNI, el CNI es un organismo público responsable de facilitar al presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones.

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia coordina al CNI y otros servicios de información del Estado (servicios de información de las FCSE) conforme al art. 6 de la Ley 11/2002). Esta Comisión está formada por la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, que la preside, y los Ministros de Asuntos Exteriores y Cooperación, De defensa, del Interior, de Economía y Competitividad, el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Secretario de Estado de Seguridad, y el Secretario de Estado Director del CNI que actúa como secretario.

Recursos

Estrategia de Seguridad Nacional, 2013

http://www.lamoncloa.gob.es/documents/EstrategiaSeguridad_3105.pdf

Informe de Seguridad Nacional de 2013

http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/Informe_Seguridad_Nacional%20Accesible%20y%20Definivo.pdf

Informe Elcano 15 "Hacia una renovación estratégica de la política exterior española", 2014

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2

E. Fojón Chamorro, "Año I de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional", Blog El Cano , 11/12/2014, <http://www.blog.rielcano.org/ano-de-la-estrategia-de-ciberseguridad-nacional/>

Ley Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, 2002

<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-8628>