

# LA NECESARIA REDEFINICIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y ORDEN PÚBLICO

Pablo Acosta Gallo (URJC).

## 1. La seguridad: un concepto dinámico y subjetivo

El concepto de seguridad es, por definición, un concepto cambiante, evolutivo y dinámico (Recasens 2000:13; 2001:11), como lo son casi todos los fenómenos sociales, políticos y jurídicos. El concepto de seguridad ha resultado ser especialmente sensible al vaivén histórico y ha mostrado muy distintas facetas según el momento temporal y el lugar geográfico que han conformado su contexto. El concepto de seguridad es también multidisciplinar y complejo (Martí 1990: 583). Y, en todo caso, es un concepto inseparable de la noción de Estado<sup>1</sup>, pues la idea de seguridad pública fue alumbrada de modo simultáneo a la asunción por parte del Estado moderno del monopolio de la creación de normas vinculantes y del uso de la fuerza para su aplicación. Todo esto hace difícil alcanzar una definición del concepto que resulte inapelable; a pesar de la abundante literatura científica sobre este tema, resulta difícil discernir alguna definición que haya alcanzado una relevancia mayoritaria (García y Resa 2002; 41).

La seguridad personal debe ser considerada como una necesidad básica de la persona, pues se ha estabilizado en la historia de la humanidad con un alto grado de constancia en el tiempo y en el espacio, aunque no ocupa un primero, sino un segundo lugar, inmediatamente después de las necesidades primarias, que son la alimentación, el vestido y la vivienda (Baratta 2001: 17). La seguridad, como fenómeno histórico y dinámico, no sólo se alimenta de la realidad social en la que se desenvuelve, sino que también influye en el desenvolvimiento de los miembros y organizaciones que componen esa sociedad. Tal como ha observado Paredes (2003: 15), la idea de riesgo es fruto de la construcción social; es decir, que la consideración de una probabilidad o de un curso causal como riesgo tiene siempre que ver con la elaboración cultural sobre lo bueno y sobre lo malo. Quiere decir esto que la seguridad no es sólo un hecho objetivo, un dato mensurable, sino también una percepción social. Esto nos permite definir la seguridad no sólo como evidencia objetiva, sino también como fenómeno subjetivo.

Si bien en anteriores décadas los estudiosos analizaban la criminalidad en términos estadísticos exclusivamente numéricos y objetivos, cada vez son más los análisis que se hacen acerca de la percepción de la seguridad por parte de los ciudadanos. Las denominadas “encuestas de victimización” se han ido extendiendo por los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, que las utilizan para analizar la vertiente subjetiva del fenómeno de la seguridad como demanda ciudadana. Y es que los gobiernos estatales y locales de las sociedades modernas no pueden ni quieren desoír la voz ciudadana que les transmite la percepción individual del estado de seguridad o inseguridad, pues esta percepción puede tener un coste electoral nada desdeñable. No en vano, la seguridad es una de las principales aspiraciones de los ciudadanos y, por consiguiente, una de las demandas que esperan ver razonablemente satisfechas por parte de los poderes públicos.<sup>2</sup> Soomeren (2001: 35) afirma que la inseguridad generada por la delincuencia constituye un problema social por derecho propio, ya que reduce la calidad de la vida urbana.

De este modo, la percepción de seguridad o, dicho en términos más precisos, la percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos crece o decrece sin que de forma necesaria lo haga en relación directa con datos objetivos, pues se trata precisamente de un sentimiento subjetivo. De hecho, el análisis objetivo de los datos demuestra que las mayores amenazas al derecho a la vida no proceden de los fenómenos de

---

<sup>1</sup> En este sentido, alude Parejo (1998: 107) al origen de la palabra “policía”, que procede del griego “*politeia*”, que significaba la constitución del Estado-ciudad (*polis*), el estatus de los ciudadanos libres que en él vivían y el arte de gobernar (*política*).

<sup>2</sup> Como ha destacado Recasens (2000), los estudios que anualmente realiza el Ayuntamiento de Barcelona muestran que, de modo invariable, los ciudadanos sitúan el valor seguridad en segundo lugar después de la libertad y por delante de la solidaridad y del bienestar material.

violencia física que más atemorizan a la población, sino de causas que se tienen por inevitables, como los accidentes o las enfermedades.<sup>3</sup>

Y, como todos los sentimientos, que cuando llegan a su extremo se tornan perjudiciales, el de la percepción de inseguridad ha encontrado su desmedida en el recientemente alumbrado concepto de alarma social. De esta manera, se dice que la libertad de un preso causa alarma social, que la absolución del supuesto culpable de un delito execrable causa alarma social o que las manifestaciones de un personaje público causan alarma social. Poco importa que el preso preventivo sea excarcelado por el transcurso de los plazos legales, que la absolución se haya producido con exquisito respeto de las leyes procesales y sustantivas o que las manifestaciones del personaje público tenido por escandaloso hayan sido sacadas de contexto o manipuladas; lo que acaece es que la alarma social es aquello que se tiene por intolerable. Sin embargo, lo que resulta a menudo intolerable es el uso y abuso que se hace de este concepto de nuevo cuño, que en su breve vida ha demostrado ser un criterio nefasto de perniciosos efectos.

La alarma social es una noción ajena a nuestra tradición legal y, sin embargo, ha venido adquiriendo patente de corso en el ámbito judicial para orientar el contenido de las resoluciones judiciales en uno u otro sentido. Sin embargo, resulta evidente que el juez no tiene modo de saber cuál es el sentir general de la sociedad si no es por los medios de comunicación. Y aquí es donde se revela lo espurio del concepto: quien se alarma no es, a menudo, la sociedad entera, sino el medio de comunicación que en su línea editorial manifiesta dicha alarma, frecuentemente después de haberla alimentado a través de su tratamiento de la noticia.

En cualquier caso, como ha señalado Recasens (2000: 16), “*un modelo basado en la seguridad ciudadana tiene como prioridad oponerse a la inseguridad, siendo indiferente en este nivel que sea objetiva o subjetiva*”. De este modo, subjetividad y objetividad son facetas de una única realidad, la de la seguridad, en tanto que idea relacionada con el bienestar del ser humano y con el libre desarrollo de la personalidad.

Cabe concluir que las políticas de seguridad basadas de modo exclusivo en la percepción social no sólo son menos eficientes, sino que también resultan ser de peor calidad democrática que aquellas políticas que, sin desdeñar lo subjetivo, responden a criterios de objetividad y eficacia. Dicho de otra manera, las políticas de seguridad cuya principal motivación sea complacer de modo inmediato a la opinión pública alimentada por los medios de comunicación serán políticas abocadas al fracaso. La opinión pública, herramienta polivalente del marketing político, tiene bien poco de pública, pues es tan sólo una suma de opiniones privadas. Desafortunadamente, las políticas de seguridad suelen consistir en soluciones de urgencia y carecen de visión de futuro, lo cual es característico de la economía globalizada y de su instantaneidad compulsiva; son políticas sin futuro que se inscriben en una economía sin vocación de permanencia (Baratta 2001:25 y 29).

## 2. Manifestaciones de la seguridad: conceptos relacionados

Los conceptos de *orden público*, *orden constitucional*, *orden político*, *paz pública*, *paz social*, *seguridad pública* y *seguridad ciudadana* se han venido utilizando sin demasiada precisión técnica en el Derecho español, tanto en las normas como en la jurisprudencia. Tal imprecisión se debe en parte al hecho de que estos términos están cargados de un determinado sentido político; a menudo, la expresión *orden público*, que en otros países europeos ha carecido de connotaciones negativas, fue evitada en la España de después de la dictadura de Franco. Resulta de este modo obligado realizar un esfuerzo delimitador que parta de los significados y no de los significantes. En este sentido, cabe distinguir entre los planteamientos jurídico-positivos y los metajurídicos; en el primer caso, importa de modo principal lo que dispone la norma jurídica, mientras que en el segundo prevalecen consideraciones propias de lo empírico y ajenas a lo puramente normativo.

En relación con la intervención del Estado en materia de seguridad, los títulos habilitantes y las competencias administrativas, es claramente preferible el primero de los enfoques, el que determina el

---

<sup>3</sup> Los datos del Estudio 2.315, sobre seguridad ciudadana y victimización, realizado entre enero y febrero de 1999, muestran que los cuatro tipos de delitos que los ciudadanos entienden como principales causas de inseguridad ciudadana son, por este orden: venta de droga en la calle, terrorismo, atracos o asaltos con armas y violaciones o abusos sexuales.

proceder de la Administración en base exclusiva al principio de legalidad. Esto es así por el principio de separación de poderes inherente al Estado Democrático: no es el Poder Ejecutivo el que decide qué ámbitos corresponden a su actuación; es el Parlamento quien decide el modelo de seguridad pública y quien atribuye al Ejecutivo los instrumentos para modelarlo y protegerlo, a través de la atribución de competencias y mediante la aprobación de leyes sustantivas y de los presupuestos. Por tanto, el concepto de orden público o paz pública ha de referirse al conjunto de reglas mínimas y esenciales para la convivencia armónica de la comunidad. El orden público es concretado por el Derecho; es el orden jurídico, el orden establecido por el ordenamiento jurídico elaborado por las instituciones legítimas en una democracia.

La Constitución Española (CE) recoge los conceptos de *orden político* y *paz social* en su artículo 10.1, refiriéndolos en concreto a la dignidad de la persona, a los derechos inviolables que le son inherentes, al libre desarrollo de la personalidad, al respeto a la ley y a los derechos de los demás. El texto constitucional supera así el concepto de orden político entendido como sumisión de los ciudadanos al orden establecido, pues tiene en consideración el principio democrático según el cual el Estado no está en ningún caso por encima de los individuos y su única legitimidad deriva del servicio a los intereses generales de la ciudadanía.

El artículo 16.1 CE se refiere al concepto de *orden público* como límite a la libertad ideológica, religiosa y de culto, precisando que dicho orden público es el “*protegido por la ley*”. El mismo límite se impone a los derechos de reunión y manifestación en lugares públicos que consagra el artículo 21.2 del texto constitucional. En este sentido, la jurisprudencia de los tribunales ordinarios ha sido unánime al considerar que el orden público es el normal desenvolvimiento de la vida ciudadana en el ejercicio de los derechos y libertades, es el orden público de las libertades.<sup>4</sup>

La *seguridad pública* es el concepto delimitador de las competencias exclusivas del Estado en la materia, según dispone el artículo 149.1.29 de nuestra Constitución. El concepto constitucional de seguridad pública incluye todas las funciones de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana; se refiere a la protección de personas y de bienes, a la tranquilidad y al orden ciudadanos, e integra la protección civil. La seguridad pública es la premisa; el orden público es el resultado.

Si el concepto de seguridad pública se elabora desde la óptica del Estado, de las políticas públicas y de la actuación administrativa, la noción de *seguridad ciudadana* se sitúa en el punto de vista del individuo, pues se refiere a aquella situación de tranquilidad material en la que los ciudadanos ejercen libremente sus derechos.

Nuestro ordenamiento penal añade a estos conceptos el de *paz pública*, que contempla como bien jurídico especialmente protegido frente a ciertas formas de terrorismo. Los artículos 571 y 577 del Código Penal de 1995, que regulan este tipo de delitos, se refieren a “*bandas armadas, organizaciones o grupos cuya finalidad sea la de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública*”.

Por tanto, y a pesar de la aparente imprecisión técnica en su uso, todos de estos conceptos están recogidos en normas jurídicas concretas, lo que permite evitar las perversiones del lenguaje que se producen en los regímenes autoritarios, en los que “paz”, “orden” y “seguridad” significan perpetuación del poder a costa de los derechos de los individuos. Los conceptos de seguridad y orden sólo alcanzan su legitimidad en los sistemas políticos democráticos y de Derecho; esto es, aquellos en los que prevalecen el principio de legalidad y el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. En palabras de Baratta (2001: 25), sólo el proceso democrático puede favorecer el proyecto de una política de seguridad entendida como política de derechos, porque sólo ésta puede ser un proyecto de seguridad de la ciudad y un proyecto de ciudad, de comunicación política y de sociedad.

En este sentido, Naciones Unidas ha utilizado el término de *seguridad humana*, acuñado en el Informe sobre el Desarrollo Humano de 1994 del Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo como concepto ligado al bienestar social y al libre ejercicio de los derechos y libertades.

---

<sup>4</sup> Valga como ejemplo de la nueva concepción del orden público en el Estado constitucional la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1987 (Aranzadi 331/1987).

### 3. El concepto de seguridad pública en los distintos modelos políticos: Estado teocrático, Estado policía y Estado de Derecho.

En los estados de corte teocrático, el fundamento del ejercicio del poder se asienta en un credo religioso y en un pretendido mandato divino. En este modelo de Estado, Derecho y Religión se confunden. El Estado teocrático aplica preceptos religiosos y defiende el monopolio de una religión concreta, con exclusión de las demás. La legitimidad del jefe del Estado, que puede ser a su vez jefe religioso, se basa en la voluntad divina. El ámbito de libertad individual sucumbe ante la primacía de lo político-religioso. No existe en este modelo un reconocimiento de los derechos fundamentales, por lo que cabe calificar el Estado teocrático de tiranía.

Los actuales estados islamistas que siguen este modelo tienen rasgos comunes con los Estados medievales de carácter estamental o patrimonial basados en la construcción feudal del poder, que predominaron en occidente durante la Edad Media. A lo largo del siglo XIV se desarrolló la doctrina del *ius politiae*, que establecía el derecho y obligación del señor de velar por el buen orden en su territorio, finalidad para la que el *ius politiae* ofrecía la necesaria habilitación (Parejo 1998: 107-108). Los estados teocráticos son también estados absolutos, en los que el rey y sus funcionarios cuentan con una indeterminada potestad de mando y coacción. Según el mismo autor, el concepto de policía en el Estado absoluto ha de tenerse por idéntico a y comprensivo de todas y cada una de las manifestaciones propias de una vida en común ordenada, de un orden público. De esta manera, en el Estado teocrático el orden público y la seguridad pública son conceptos potencialmente ilimitados y omnicomprendidos de todo el hacer y actuar del Estado. Y el principal objeto de su protección es la elite gobernante.

Otro modelo de Estado identificado por la doctrina tradicional es el denominado Estado policía, que es el que se basa de forma exclusiva o principal en la actividad de policía para el mantenimiento del orden social y político. El sostenimiento del orden es la actividad más antigua del Estado. Es incluso la actividad única del Estado antes del advenimiento del Estado de Derecho. El concepto de policía administrativa arraigó de tal modo que Otto Mayer consideraba en 1895 la existencia de un Derecho Natural de Policía como manifestación del derecho de autodefensa de la Administración, como privilegio de la misma. Sin embargo, tal como ha destacado Parejo (1998: 108-110), el carácter global de la policía fue sufriendo un proceso de reducción gradual e inexorable desde el mismo momento de su afirmación. De este proceso de depuración resultó la exclusión de los asuntos que fueron encomendados a los Tribunales (civiles, penales y contenciosos), así como la sustracción de los asuntos relativos a la diplomacia, la administración militar y la financiera, resultando así que el concepto de policía quedó confinado a los asuntos de gobierno y administración interior. Y durante la segunda mitad del siglo XVIII se produjo el intento de reducción del concepto a la prevención y defensa contra peligros para la seguridad y el orden públicos.

El Estado de Derecho surgido de la formulación de los revolucionarios franceses supera los defectos de incompatibilidad con la democracia de los anteriores modelos de Estado, pues asienta la legitimidad de su existencia y de su actuación en la división de poderes, en los principios democráticos y en el imperio de la ley. La soberanía reside en el pueblo y se ejerce a través de los órganos de representación elegidos por sufragio universal. El Estado de Derecho basa toda su actuación en el respeto a las normas jurídicas válidamente adoptadas por dichos órganos. El Estado de Derecho crea normas que la Administración obliga a los ciudadanos a cumplir, incluso por la fuerza, sancionando el incumplimiento, pero se distingue del Estado policía en su legitimidad, en sus funciones y en la finalidad de su actuación.

En el Estado de Derecho, la actividad de policía se identifica con la función estatal asumida por la organización administrativa para la prevención y defensa frente a los peligros para la seguridad o el orden públicos, en base a habilitaciones generales o específicas, mediante el uso de órdenes y medios coactivos regulados por ley formal y revisables ante los Tribunales (Parejo 1998: 110-111). Esta concepción de la policía tiene como principal efecto la reducción de la discrecionalidad administrativa, pues lo que pueden y no pueden hacer los órganos del Poder Ejecutivo encargado de esta función policía está delimitado por las leyes (Poder Legislativo) y controlado por los Tribunales (Poder Judicial).

En los distintos modelos políticos es siempre el Estado quien tiene asignado el papel de garante de la seguridad, función que realiza de forma más o menos efectiva según los medios de que dispone. Sin embargo, en este punto se enfrentan de forma evidente el Estado represivo y el Estado democrático, pues la finalidad del mantenimiento del orden público es bien distinta en cada caso: protección del poder y sus mecanismos en el primero, protección de los ciudadanos en el segundo. Si en el Estado autoritario la

policía garantizaba el orden social establecido, en el Estado democrático su misión cambia, pues ha de garantizar el sistema social pero, esta es la gran innovación, desde la óptica del ciudadano y de la protección de sus derechos y libertades (Domínguez y Virgili 2000: 230).

En la dictadura de Franco, la mención del orden público se convirtió en una cláusula trivial que justificaba la restricción de libertades. La existencia de un Tribunal de Orden Público y de una legislación específica para la protección de dicho orden mediante la coerción indica que el orden público fue utilizado como simple instrumento de represión política a cargo de funcionarios públicos servidores del Estado, no servidores de los ciudadanos. Así, durante la Dictadura el concepto de seguridad estuvo plenamente asimilado al concepto de orden público (Ballbé 2003: 37), tanto desde la perspectiva política como desde la legal. La imagen de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los Ejércitos estaba ligada al Estado represor de las libertades impuesto por un levantamiento militar que produjo una sangrienta guerra civil.

Como ha observado Antillano (2002: 80-81), mientras que en los países anglosajones las políticas de seguridad más duras vinieron de la mano de los gobiernos conservadores, como reacción a la supuesta incapacidad de los gobiernos socialdemócratas para contener la inseguridad ciudadana, en el caso español la dictadura franquista era el referente con el que había que romper, y fue la retórica progresista la que dotó de legitimidad a las políticas de seguridad. El abuso autoritario que el franquismo hizo del concepto de orden público distanció su significado del que tenían el *ordre public*, el *public order* o el *ordine pubblico* en Francia, Reino Unido o Italia, lo que obligó en nuestro país a cambiar tanto el significante como el significado (Recasens 2000: 13-14).

El concepto de orden público así entendido como coraza del poder recibió su certificado de defunción en el mismo momento de la aprobación en 1978 del texto constitucional, cuyo primer artículo dispone:

*“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo jurídico”*

En consecuencia, hoy las funciones policiales han quedado bien alejadas de la represión política, pues según el artículo 104 CE, las Fuerzas y Cuerpos de seguridad tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. De esta manera, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen también legalmente asignada la función de la seguridad interior del Estado para la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana (artículo 1.4 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986). La protección de la seguridad exterior del Estado, caracterizada por la integridad del territorio nacional y por la inviolabilidad de las fronteras, está atribuida a las Fuerzas Armadas (artículo 8.1 CE), sin que quepa ninguna confusión entre ambas funciones, quedando a salvo el deber de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas que impone la legislación administrativa<sup>5</sup>.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 55/1990, de 28 de marzo, afirma que la Constitución ha pretendido asegurar la adaptación del sistema policial, de sus funciones y de sus principios básicos al orden constitucional, subrayando, en un plano positivo, y en la misma línea que el art. 53 CE, la función de garantía de derechos fundamentales y libertades que corresponde a la Policía. Pero, al mismo tiempo, continúa la Sentencia, existe una delimitación negativa, pues la actuación de la fuerza de policía debe respetar las libertades y derechos fundamentales del ciudadano. El 104.1 CE refleja un necesario y no siempre fácil equilibrio; la fuerza es un instrumento necesario para asegurar la libertad y seguridad de los ciudadanos pero, al mismo tiempo, puede poner en peligro los derechos constitucionales en caso de extralimitaciones.

El Estado social garantiza los mínimos vitales, la procura existencial y el bienestar general. En consecuencia, el Estado debe salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos porque la seguridad es una de las principales necesidades humanas; de hecho, las personas viven en sociedad para encontrar amparo, para garantía de su seguridad personal y material. Por este motivo, la sociedad delega en el Estado el uso

---

<sup>5</sup> El artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la seguridad ciudadana, establece de modo específico que todas las autoridades y funcionarios públicos en el ámbito de sus competencias deberán colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y prestarles el auxilio que sea posible y adecuado para la consecución de su cometido.

de la fuerza para el cumplimiento de los fines de interés general que tiene asignados, pues no ha de olvidarse que, según el art. 1.2 CE: “*La soberanía nacional reside en el pueblo del que emanan los poderes del Estado*”.

El concepto de orden público como instrumento de control político ha sido superado por una noción más amplia: la de orden público como garantía de la seguridad ciudadana y de la convivencia pacífica. Así, el orden político como objetivo es sustituido por el orden legal democrático, por el imperio de la ley, que resulta ineludible en la medida en que las instituciones que crean la ley son legítimas, porque lo es el orden constitucional que las ha creado. De la represión para el orden se pasa al orden para la garantía del ejercicio de los derechos, para la seguridad jurídica, que consiste en la certeza del tráfico jurídico-patrimonial, en la integridad del patrimonio jurídico de los ciudadanos, que no sólo está compuesto de derechos de contenido real o patrimonial, sino también por los derechos y libertades que protegen su integridad física y moral, que configuran el libre desarrollo de su personalidad. De esta forma, el orden público no se limita a la tranquilidad material en los lugares públicos, sino que incluye el cumplimiento de la legalidad en las relaciones privadas, en el tráfico comercial, en el entorno laboral e incluso en el ámbito doméstico.

El actor tradicional de la seguridad, el ejército, ha sido sustituido en la tarea de la seguridad por los cuerpos policiales de carácter civil, plenamente sometidos al Gobierno en su operativa y a la Constitución en su misión. Estos cuerpos tienen una dependencia no política, sino administrativa, del Gobierno. Su misión está prefijada en el texto constitucional y no puede ser modificada por los gobiernos, cualquiera que sea el resultado de las elecciones. Se trata de un modelo policial civil, frente al modelo militar, y de un modelo profesional, frente al de policía política<sup>6</sup>. En nuestro país, la Constitución ha optado por un monopolio de los cuerpos policiales en materia de seguridad interior, pero se trata de un monopolio suavizado por el hecho de que el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de que otros actores intervengan en tareas de seguridad privada, si bien con absoluto sometimiento a una prolija normativa específica y con un férreo control por parte de las autoridades.

Durante la década de los años 70 se consumó la quiebra del principio de crecimiento económico continuado y se hicieron visibles los límites de las funciones redistributivas e integradoras de los poderes públicos, poniendo en cuestión la capacidad del Estado para configurar las relaciones sociales (Domínguez y Virgili 2000: 233). De esta forma, El Estado, que tradicionalmente fue autosuficiente, se ha ido viendo cada vez más desbordado por las crecientes demandas ciudadanas en materia de seguridad y por los nuevos y acuciantes problemas que obligan a admitir la colaboración privada de individuos, entidades mercantiles y diversas instituciones y organismos que tienen por objeto la seguridad. La sociedad del riesgo ha comprometido seriamente la capacidad del Estado de garantizar la seguridad colectiva (Prieto 2003: 36-40). Se ha producido así una mutación del Estado autosuficiente al Estado que sirve un orden público de mínimos; quien sienta especiales necesidades de seguridad y pueda pagarlo, tiene a su disposición todo tipo de servicios de seguridad privada: protección informática, seguridad de comunicaciones, servicios de escolta, blindajes, seguridad de edificios e instalaciones, etc.<sup>7</sup>

La concepción del Estado Democrático, Social y de Derecho ha impuesto por tanto un cambio cualitativo sobre el concepto de orden público empleado en los modelos autoritarios. Las diferencias entre los conceptos autoritario y democrático del orden público se pueden sintetizar del siguiente modo:

---

<sup>6</sup> Díaz Fernández (2005: 57-61) define como policía política aquella cuyo cometido consiste en eliminar toda posible disidencia que rompa el monopolio ideológico estatal en los regímenes totalitarios bajo la obediencia de la élite gubernamental y mediante el uso del terror.

<sup>7</sup> La seguridad privada cuenta en España con una regulación concreta, la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, en su redacción dada por el Real Decreto-Ley 2/1999, de 29 de enero, y su Reglamento de desarrollo. Esta normativa impone a las empresas y al personal de seguridad privada la especial obligación de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, los bienes, los establecimientos o los vehículos cuya protección, vigilancia o custodia tuvieren a su cargo. En este sentido, y aunque los servicios privados de seguridad tienen la obligación legal de colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en ningún caso ejercen funciones públicas, ni sus miembros son agentes del orden, ni representan en modo alguno la autoridad del Estado.

Concepto autoritario	→	Concepto democrático
Orden político	→	Orden legal democrático
Orden represivo	→	Garantía de los derechos
Orden público en los espacios públicos	→	Orden público en las relaciones privadas
Orden público militar	→	Orden público policial
Monopolio policial	→	Monopolio policial con colaboración privada
Estado autosuficiente	→	Orden público de mínimos

#### 4. Los factores del cambio en los conceptos de seguridad nacional y orden público

A lo largo de las últimas décadas, una pluralidad de factores de distinto carácter y procedencia ha trocado las bases tradicionales de la perspectiva analítica de la seguridad. Básicamente, a la dimensión puramente militar y centrada de modo exclusivo en el Estado se han sumado diversos puntos de vista procedentes de las mutaciones sociales, políticas y económicas de este periodo. La nueva concepción de la seguridad es deudora de la pérdida de peso de los factores militar y político. En palabras de Jordán (2003: 135), “*el contexto actual de seguridad ha convertido en categorías equívocas muchos de los conceptos capitales que durante décadas se han empleado en los estudios estratégicos*”. Esto ha dado lugar a dos visiones distintas, o al menos complementarias, de la seguridad: la tradicional, centrada en los estudios estratégicos de carácter militar, y la extensa, que adopta una perspectiva más multidisciplinar, incluyendo en el concepto de seguridad objetos como la salud, el medio ambiente, el urbanismo o la paz social.

La redefinición del concepto de seguridad supuso el abandono de los planteamientos militares como conformadores exclusivos de las políticas de seguridad, así como una ampliación del rango de fenómenos cuya resolución se atribuye y compete a las agencias de seguridad. El cambio en la concepción de la seguridad está marcado por el orden de la posguerra fría y por las consecuencias de las tendencias mundializadoras y de globalización en distintos ámbitos (Bermejo 2005: 265-267). La teoría tradicional de la seguridad, focalizada la seguridad estatal en las fronteras defendidas por medios, procedimientos y efectivos militares, mostró sus carencias una vez extinguida la obsesión nuclear que imperó durante la Guerra Fría. Las nuevas preocupaciones de carácter económico y medioambiental que condicionaron las relaciones internacionales durante las décadas de 1970 y 1980, la aparición de formas de delincuencia de alcance transnacional y los auges nacionalistas de la década de 1990 mostraron la insuficiencia del enfoque tradicional para contener las nuevas amenazas a la seguridad que derivaban de estos nuevos fenómenos (Buzan, Wæver y de Wilde 1998: 1-5).

Las fuerzas militares, que durante siglos fueron tenidas por garantes únicos e insustituibles de la seguridad de los estados, han llegado a ser consideradas por algún autor, en atención a su propia naturaleza, como una amenaza potencial para la democracia (Sundhaussen 1998). En cualquier caso, las democracias maduras han sabido neutralizar este pretendido riesgo mediante la sumisión de las fuerzas armadas al ordenamiento jurídico y al poder civil. De hecho, más que suponer un obstáculo a la democracia parlamentaria, las fuerzas armadas tienen asignada la misión de protegerla (artículo 8.1 de la Constitución española). Y como defiende Jordán (2003: 138-147), las fuerzas armadas son un instrumento necesario para la lucha contra el terrorismo global, siempre que se enmarquen las acciones militares en una estrategia general multidimensional, activa y adaptada a la naturaleza del enemigo, lo que exige idear un empleo innovador de las capacidades militares y reconfigurar su estructura al nuevo entorno.

En cualquier caso, la perspectiva tradicional sobre la seguridad no ha desaparecido, sino que convive con las teorías más actuales. La principal diferencia entre ambas posturas doctrinales estriba en una más amplia o más estrecha concepción de lo que es la seguridad. Para los autores tradicionalistas, el elemento estructural de los análisis estratégicos es el eventual uso de la fuerza; Chipman (1992: 129) afirma que, por mucho tiempo que el estratega dedique a los aspectos no militares de la seguridad, la necesidad de los pueblos, las naciones, los estados y las alianzas de procurarse, desplegar, emplear o retirar tropas ha de suponer el propósito primordial de las investigaciones del analista estratégico. Otros autores han advertido el riesgo de extender los estudios sobre seguridad a aspectos como la polución, la enfermedad o las recesiones económicas, arguyendo que este exceso destruye la coherencia intelectual en la búsqueda de soluciones para el problema principal (Walt 1991: 212-213)

Por el contrario, otros autores, entre los que destacan Buzan, Wæver y de Wilde (1998), entienden que el concepto de seguridad debe estar abierto a una variedad de amenazas que trascienden lo puramente militar y lo exclusivamente estatal. Entienden que el debate sobre la seguridad ha de comprender los cinco niveles de análisis más comunes en el estudio de las relaciones internacionales: sistemas y subsistemas internacionales, unidades, subunidades e individuos. También contemplan la seguridad desde los distintos sectores de actividad: el económico (comercio, producción y finanzas), el político, el medioambiental, etc. También se aproximan a la seguridad teniendo más en cuenta el factor regional que el estatal, pues consideran que el colapso de la bipolaridad imperante durante la Guerra Fría anuló la principal fuerza organizadora de las relaciones globales, que dejarían así de regirse por la rivalidad política entre capitalismo y comunismo. Se contempla así la seguridad como un fenómeno dependiente de las interrelaciones entre los distintos sectores y actores; la seguridad internacional como asunto relacional, pues los estados se encuentran hoy atrapados en la compleja red de interdependencia que impone la globalización.

Lo que parece indiscutible es que las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales de las últimas tres décadas han dejado obsoletos los planteamientos tradicionales sobre la seguridad. Como ha observado Waldmann (2003: 15-16), hasta hace 30 años eran sin ningún género de duda los estados nacionales quienes sostenían el monopolio del uso legítimo de la violencia física y también de la protección de sus ciudadanos. Cualquier forma de violencia política materializada por un actor no estatal se consideraba un ataque directo al Estado, y era combatida por sus fuerzas de seguridad. Pero en la actualidad este poder estatal ha decaído ante la “nueva guerra” que supone la “privatización de la violencia”. Comienza así en los años 70 un proceso de pérdida de valor de la soberanía política de los estados tanto por el fenómeno de globalización de la economía como por la ineludible cesión de competencias en favor de organismos supraestatales o transnacionales. Con la globalización y con el proceso de unión europea, los Estados han perdido soberanía (Ballbé y Martínez 2003: 163). Este proceso de empequeñecimiento del Estado coincide en el tiempo con la irrupción de la inseguridad causada por la criminalidad como problema social y político significativo (Robert 2003: 78).

Se ha acuñado de este modo un nuevo concepto que pretende suplir las deficiencias del tradicional: el de *seguridad integral*, con un contenido y una interpretación radicalmente diferentes. Ballbé (2003: 39) ha distinguido tres etapas o estadios en la concepción de la seguridad: la seguridad concebida como orden público, la seguridad entendida como prevención de delitos y la seguridad entendida como prevención de los riesgos y peligros que afectan a la salud o al derecho a la vida. Los autores favorables a la extensión del concepto tradicional de seguridad esgrimen con frecuencia a los datos numéricos que demuestran el divorcio entre el estado real de la seguridad y la percepción social: Ballbé (2003: 40-49) muestra lo llamativo de dichas cifras, según las cuales las muertes violentas, que tanto temor despiertan en la población, son unas 400 al año en España, periodo en el que mueren 4.000 sólo en accidentes de tráfico sin que a los conductores parezca importarles. El tabaco (40.000 muertes anuales), las enfermedades coronarias causadas por los excesos y el sedentarismo, las drogodependencias y el cáncer suponen amenazas reales para las personas, ataques directos a su seguridad personal que conllevan una mayor gravedad que otros riesgos que los ciudadanos declaran temer en las encuestas.

Sin embargo, este concepto amplio de la seguridad resulta insatisfactorio en la medida en que dificulta la elaboración de una única categoría, de una construcción única del concepto de la seguridad. Si bien la seguridad no se puede hoy constreñir al ámbito militar, resulta también obvio que poco tiene que ver la seguridad vial con la hospitalaria, o con la prevención de incendios, o con la seguridad de personas e instalaciones. Estas dificultades son fácilmente superables desde la perspectiva jurídica pues, como se ha explicado más arriba, la seguridad ciudadana ha de referirse de modo necesario al libre ejercicio, dentro del prisma de la legalidad, de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos, entre los que destacan el derecho a la vida y a la integridad física y moral.

Las transformaciones económicas, sociales y políticas a las que se ha hecho aquí referencia han dado también lugar a la construcción doctrinal de la noción de “*sociedad del riesgo*”, expresión que acuñó Beck en 1986 para describir los nuevos problemas de las sociedades avanzadas sujetas a las consecuencias desestabilizadoras de la modernidad. Según esta doctrina, los nuevos riesgos se deben a la intervención humana en la sociedad y en la naturaleza, cuyos efectos, pese al avance del conocimiento, no han sido controlados (Campione 2003: 15). La expresión de Beck ha tenido un gran impacto en la



doctrina, por más que otros autores hayan variado la denominación del fenómeno utilizando los términos de “*sociedad de la inseguridad*” (Herzog 1993) o “*cultura de la incertidumbre*” (Rodríguez 2003: 157).<sup>8</sup>

Prieto (2003: 28) ha señalado que la teoría del riesgo permite complementar el concepto de peligro: lo que caracteriza al riesgo moderno frente a la vivencia antigua de los peligros es el hecho de que la causa última de su producción se encuentra en las decisiones de los individuos. En este sentido, el riesgo es un peligro construido. Pero tanto el peligro como el riesgo constituyen una amenaza a la integridad de bienes protegidos por el ordenamiento jurídico (Parejo 1998: 150).

Ciertamente, la seguridad ha visto desplazarse sus planteamientos tradicionales, principalmente porque han variado los actores, los escenarios y los riesgos que constituyen su objeto. La seguridad ha trascendido lo puramente individual; si la seguridad tradicional se refería a la integridad personal y patrimonial frente a los delitos, en la actualidad prevalece la dimensión pública de la seguridad. No es ya el individuo el sujeto de su función, sino la colectividad, frente a los riesgos comunes que son compartidos por los individuos que la componen. También ha quedado obsoleto el concepto de seguridad territorial, centrado en la impermeabilización de las fronteras. La droga, la inmigración irregular, el ciberterrorismo<sup>9</sup>, los delitos de contenido o transmisión informática (delincuencia de alta tecnología y delincuencia cibernética), el comercio de personas y las mafias desconocen los límites territoriales. No se trata, por tanto, de proteger un límite físico, una frontera territorial, sino de salvaguardar los valores de una sociedad en peligro. Tampoco sirve hoy la tradicional referencia a la Seguridad del Estado, pues la sociedad no ha delegado el uso de la fuerza en el Estado para que éste se proteja a sí mismo, sino para que proteja a la sociedad.

El cambio de actores ha atemorizado a las sociedades occidentales. El enemigo tradicional, el comunismo, era un adversario al que se combatía por nobles razones políticas, un enemigo personificado en uno o varios Estados, por tanto visible, institucional y estructurado, con el que existían permanentes vías de comunicación a través de los foros internacionales, de los contactos diplomáticos y del espionaje<sup>10</sup>. La principal amenaza que representaba era el ataque nuclear, terrible y apocalíptico pero improbable, pues significaba la destrucción mutua.

Este enemigo es casi añorado por quienes ven por quién ha sido desplazado: por un terrorismo global de nuevo cuño y de nuevos métodos que hunde sus raíces en el fanatismo y en el odio a los valores sociales de occidente, un contrincante desconocido, pues se oculta y transforma en una miríada de pequeños grupúsculos sin conexión entre sí, de células durmientes perfectamente camufladas entre nosotros, mimetizadas con su entorno, como los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004 y de Londres de julio de 2005 se han encargado de demostrar. La capacidad operativa de los nuevos grupos terroristas y, en especial, del yihadismo salafista, produce pavor porque sus combatientes han sustituido el armamento bélico y las tácticas militares tradicionales por las bombas incendiarias y de metralla en los transportes públicos y otros lugares ciudadanos del entorno urbano. Este es un enemigo difícil de neutralizar, oculto, difuso, desestructurado, con el que no cabe negociación alguna, pues no persigue fines políticos, sino la aniquilación del infiel. Sus planteamientos son profundamente contrarios a la ética, pues suponen la destrucción del contrario sin seguir las reglas de la legítima defensa, y son también contrarios al credo al que dicen servir, pues no responden a una correcta exégesis de sus Textos Sagrados, sino al más intolerante fanatismo religioso.

---

<sup>8</sup> La teoría del control de los riesgos sociales ha dado lugar a una aparentemente irreconciliable dicotomía en la dogmática penal actual entre quienes defienden la legitimidad de la intervención penal reducida al ámbito propio de un derecho penal mínimo, al derecho penal tradicional o clásico, a un derecho penal nuclear, frente a quienes propugnan la legitimidad de la intervención penal en los nuevos ámbitos de actividad social en los que aparecen los nuevos riesgos que afectan a un referente supraindividual, permitiendo un derecho penal accesorio (Corcoy 2003: 31).

<sup>9</sup> Los expertos policiales consideran al menos cinco tipos de terroristas que usan los ordenadores como instrumento de su lucha: religiosos, grupos de la nueva ola (como los ecologistas radicales), etno-nacionalistas-separatistas, revolucionarios y de extrema derecha (Aguilar 2003: 69).

<sup>10</sup> Tal como ha observado con detalle Díaz Fernández (2005: 53 y 70), los servicios de inteligencia tienen como objeto de su actividad las amenazas y los delitos que atentan contra un bien jurídico protegido que es la Seguridad del Estado, siendo el origen de la amenaza interior o exterior y siendo de carácter preventivo la finalidad de su actuación. Si bien el adversario tradicional fue siempre otro Estado, en la actualidad las labores de información han de tener en consideración otro tipo de actores transnacionales.

Todas estas transformaciones en el concepto de seguridad se pueden esquematizar del siguiente modo:

De	→	A
Seguridad individual	→	Seguridad pública
Seguridad de fronteras	→	Seguridad de valores
Seguridad del Estado	→	Seguridad de la sociedad
Enemigo político	→	Enemigo religioso
Enemigo estatal	→	Enemigo individual o grupal
Enemigo visible	→	Enemigo oculto, difuso
Enemigo institucional, estructurado	→	Enemigo no institucional, desestructurado
Peligro concreto	→	Enemigo abstracto, incierto
Foros de mediación y arbitraje	→	Incomunicación

### 5. La justificación del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado

El pensamiento político ha demostrado que el alumbramiento del Estado se debe principalmente a la necesidad humana de regular las relaciones sociales y de someter a reglas concretas y consensuadas el uso de la fuerza para la resolución de los conflictos tanto privados como públicos. De esta forma, el uso de la fuerza y de la coerción es consustancial a toda forma de Estado. Según la conocida formulación de Max Weber, toda sociedad organizada descansa en el monopolio del uso de la fuerza. Pero es el nacimiento del Estado moderno el momento que consolida el monopolio estatal de la creación y aplicación de unas reglas que contienen las órdenes y prohibiciones de ciertas actividades; su origen se explica en filosofía política como un acuerdo básico de los ciudadanos que se establece con la finalidad principal de abolir la venganza privada, para lo cual el Estado se reserva la cuota de violencia necesaria (Bergalli 2001: 54)

En su evolución política, el Estado experimenta un proceso de extensión; el Estado policía deja el paso libre al Estado Social, cuyas instituciones garantizan el bienestar material y espiritual de sus ciudadanos asumiendo cada vez más funciones de un modo sólo limitado por sus recursos materiales, personales y financieros. Y dado que la seguridad es una de las principales necesidades del hombre que vive en sociedad, se ha llegado a afirmar que el objetivo de la seguridad se ha convertido en la cláusula legitimadora por excelencia del Estado moderno (Prieto 2003: 37). En cualquier caso, parece claro que la atribución de instrumentos de poder y coerción y de potestades punitivas es imprescindible para el cumplimiento de los fines del Estado. La autoridad es consustancial a la soberanía. Sin embargo, en el modelo democrático que surge de la Revolución Francesa el Estado no está por encima de los individuos, por mucho que tenga poderes que limitan el ejercicio de las libertades individuales. La razón se encuentra en los mecanismos de división de los poderes y de control de su ejercicio, en la existencia de derechos ciudadanos privilegiados. Los derechos fundamentales son intangibles e inviolables en su núcleo, pero su ejercicio está sujeto a límites por el bien de la comunidad. Estos límites están necesariamente contemplados en la propia Constitución. Sin embargo, y de forma no contradictoria con lo que se ha dicho, la Revolución Francesa marca el momento en que la seguridad individual pasó a subordinarse, en el discurso de los filósofos políticos, a la seguridad de la nación (Sánchez Cano 1999: 16).

El ejercicio de los poderes del Estado en el cumplimiento de su finalidad deviene imposible sin autoridad. Es ilusorio esperar que las normas sean cumplidas si su incumplimiento no conlleva una sanción. Por tanto, el uso o la amenaza del uso de la fuerza se legitiman únicamente por su finalidad. Los poderes del Estado son legítimos en la medida en que el Estado sirve a la comunidad. El uso o la amenaza del uso de la fuerza no es compartido entre los ciudadanos y el Estado, sino que es asumido por éste de forma exclusiva y excluyente. Tanto en su *Leviathan* como en *El Ciudadano*, Hobbes parte de la idea de que los hombres son iguales por naturaleza; de esta igualdad procede la desconfianza mutua, y de aquí, la guerra. Las pasiones que inclinan a los hombres a la paz son el temor a la muerte, el deseo de las cosas que son necesarias para una vida confortable y la esperanza de obtenerlas por medio del trabajo. En el estado de

naturaleza impera la ley del más fuerte, y todos, incluso los más débiles, son capaces de causar la muerte de otro. La especie humana, antes del Estado, es cruel y autodestructiva. Sólo después de la constitución del Estado es posible la convivencia y con ella la paz y la prosperidad. La concepción política desarrollada por Hobbes y asumida por los revolucionarios franceses implica que el uso de la fuerza deja de estar sometido a la voluntad individual y se hace objetivo, puesto que está regulado en las normas jurídicas, y se hace efectivo mediante los procedimientos contemplados en las leyes y reglamentos. De este modo, la Declaración de Derechos de 1789 declara en su art. 12: *“La garantie de droits de l’homme et du citoyen nécessite une force publique; cette force est donc instituée pour l’avantage de tous et non pour la utilité de ceux auxquels elle est confiée”*.

El uso de la fuerza queda así vedado a los particulares y se institucionaliza a través de su ejercicio mediante órganos estables. La reparación individual del daño o la ofensa (venganza) se sustituye por un sistema de justicia pública. La violencia individual es proscrita y se castiga como delito. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son necesariamente funcionarios públicos. Sólo los funcionarios públicos pueden ser agentes de la autoridad y representar la autoridad del Estado aunque, como contrapartida y garantía de los ciudadanos, están sometidos a un estatuto peculiar, a unos controles especiales. Esta serie de mecanismos garantiza el monopolio de la fuerza por el Estado. Parejo (1998: 114) razona que si el monopolio estatal del uso de la violencia y de la coacción constituye uno de los fundamentos mismos de la vida social políticamente organizada, la conclusión es que el deber de defensa y protección frente a los peligros que amenazan el buen orden de la vida social ha de tener naturaleza y rango constitucionales. La función de policía se encarga así a órganos estables. En nuestro país, la Administración Pública se encarga de toda función policial; la Policía, como órgano, se inserta en la Administración Pública, bajo la dependencia del Gobierno (art. 97 CE). Según el art. 1.4 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986:

*“El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”*.

Se plantea la duda de si las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen una dependencia política o administrativa del Gobierno, pues éste tiene una doble naturaleza, ya que a la vez que ejerce funciones políticas, dirige la Administración. La respuesta correcta a esta cuestión es que no existe una relación de carácter político entre los cuerpos de seguridad y el Gobierno, por lo que la actuación de los cuerpos policiales ha de ser sustancialmente igual bajo la dependencia de gobiernos distintos. Por eso, el artículo que regula la actuación de los cuerpos de seguridad (104 CE) se encuentra en el Título IV de la Constitución, denominado *“Del Gobierno y la Administración”*. El art. 104 CE hace referencia a la Administración como centro de imputación de relaciones jurídicas, no políticas, como organización al servicio de los intereses generales, cuya actuación ha de inspirarse en criterios de objetividad. La misión de los cuerpos de seguridad está fijada en la Constitución y no varía con uno u otro gobierno, por lo que no afecta a la misión qué partido político gane las elecciones. Sin embargo, es evidente que cada gobierno tiene prioridades políticas que orientan las estrategias policiales pero, en cualquier caso, la actuación policial está al servicio de la ciudadanía, y no del Poder. La seguridad pública constituye un servicio público a la comunidad. Por tanto, a la actuación de los cuerpos policiales se aplican los principios generales de la actuación administrativa (9 y 103 CE), el control jurisdiccional por Jueces y Tribunales (106.1 CE) y la responsabilidad patrimonial por la actuación de los servicios públicos (106.2 CE).

## **6. Los límites a la actuación del Estado en materia de seguridad**

La limitación de los poderes estatales y de las potestades públicas, su control y la responsabilidad por su aplicación son elementos inherentes y consustanciales al modelo democrático. Los distintos límites al uso de la fuerza por parte del Estado están legalmente configurados en los países de nuestro entorno jurídico, tanto en la Constitución como en sus leyes de desarrollo. Se analizan a continuación los principales límites al uso de la fuerza por parte del Estado en materia de seguridad: la finalidad, la legalidad, la proporcionalidad y el respeto a las libertades.

### *a) El límite de la finalidad*

Una vez definido el concepto de orden público, su consecución delimita el contenido y el ámbito de la actuación del Estado en materia de seguridad. La finalidad como límite está establecida en el art. 104 CE:

*“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”*

De hecho, en un Estado social y democrático de Derecho, la función de los cuerpos policiales no podría ser otra. Incluso aunque no existiera el art. 104 de la Constitución, el Estado debería asumir estas funciones en cumplimiento del art. 9.1 CE (los poderes públicos están sujetos a la Constitución) y del art. 53.1 CE (los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos). El cambio de modelo policial, de una policía represiva a otra garante de los derechos, fue un imperativo constitucional (Ballbé 1983: 462-463).

Hay que tener en cuenta que toda actuación de toda Administración Pública siempre tiene como finalidad la satisfacción del interés general. Según dispone el art. 103.1 CE, la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales. Por tanto, los cuerpos policiales están para hacer cumplir la Ley a todos los ciudadanos por igual. Sin embargo, lo que distingue a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del resto de las Administraciones Públicas no es exactamente la finalidad, sino la peculiar organización de sus elementos materiales y personales y, en particular, el uso instrumental de la fuerza física. Lo especial de estos medios hace que la vinculación a la finalidad esté reforzada en relación a otras parcelas de la Administración. En este sentido, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986 detalla de modo prolijo en su artículo quinto los principios básicos de actuación de los miembros de dichas Fuerzas y Cuerpos.

La protección de la seguridad ciudadana es una tarea no exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pues, en un sentido amplio, también se protege la seguridad ciudadana a través de la elaboración de normas (leyes y reglamentos) y a través de la actuación de las Administraciones Públicas en general.

*b) El límite de la reserva material de ley:*

Toda actividad administrativa está sujeta al principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1 CE). Dado que la actividad administrativa de policía de seguridad, la relativa al mantenimiento o restauración del orden público, incide o puede incidir sobre la libertad personal, existe en este caso por imperativo constitucional una reserva absoluta de ley, y de ley orgánica. También por mandato constitucional (art. 104.2 CE), las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad han de ser regulados por ley orgánica.

La Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, especifica y detalla en sus artículos 3 y 6 a 21 los dos grupos de competencias que pueden ejercer las autoridades en materia de prevención y seguridad. Por su parte, la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, detalla las funciones concretas y específicas asignadas a dichas instituciones.

El Ministerio del Interior y las demás autoridades competentes en materia de seguridad sólo pueden actuar cuando tienen competencias expresamente atribuidas por una norma con rango de ley. Esto significa que, si bien la estrategia y la táctica quedan en manos del Gobierno, las líneas fundamentales de la seguridad nacional son marcadas por el Parlamento.

*c) El límite de la proporcionalidad:*

La proporcionalidad es un principio general del Derecho y también un criterio que pone límites a la actuación de los poderes públicos. La proporcionalidad conforma un principio de construcción jurisprudencial que ha sido recogido por nuestro ordenamiento jurídico en algunas normas de rango legal y, aunque nuestra Constitución no recoge este término, el Tribunal Constitucional lo ha interpretado como una concreción del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

El principio de proporcionalidad ha sido utilizado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no sólo para enjuiciar la legitimidad en la aplicación de las normas jurídicas, sino también para valorar desde el punto de vista jurídico su contenido a la luz del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha reconocido al principio de proporcionalidad el carácter de principio general del Derecho. Por tanto, la proporcionalidad tendrá relevancia en la medida en que resulte ser un principio jurídicamente exigible. El Tribunal Constitucional español también ha adoptado este principio, con ligeros matices respecto del Tribunal Europeo, como

criterio de interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones de preceptos constitucionales.

La proporcionalidad supone un factor de medida en la relación entre la norma y la realidad que se persigue proteger o modificar. También supone un factor de reequilibrio en las relaciones jurídicas entre sujetos, lo cual es especialmente valioso cuando tal relación jurídica se establece entre sujetos desiguales, como ocurre con la que se establece entre los ciudadanos y el Estado. La proporcionalidad es la medida de la licitud de toda limitación normativa de las libertades. La proporcionalidad es el criterio que permite apreciar la inutilidad, innecesariedad o desequilibrio del recorte de la libertad en relación con el fin perseguido por la norma limitadora. La proporcionalidad se refiere a la congruencia o adecuación de las medidas adoptadas con las características de la situación que las motiva y los fines perseguidos, determinando la elección de la menos grave, onerosa y restrictiva de las libertades y derechos individuales (Parejo 1998: 147). Según López González (1988: 11-15), la consideración de proporcionalidad, que tuvo su origen en el Derecho Penal, ha trascendido dicho ámbito y, convertida en un principio general del Derecho Público, constituye un instrumento eficaz para la ponderación de intereses concurrentes en cada situación concreta y, por tanto, responde a una pretensión de equilibrio entre Libertad y Poder.

La actuación administrativa ha de estar justificada por ser razonable en cuanto al fin que se persigue. En cuanto a cómo se hace operativo este concepto, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido tres requisitos o criterios: que la medida adoptada sea adecuada para cumplir el fin previsto, que sea necesaria por no existir otra más moderada y que traiga más beneficio al interés general que perjuicio al particular. La exigencia de proporcionalidad se aplica de forma especialmente intensa a la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en sus actuaciones para el mantenimiento o restablecimiento del orden público y, de forma más concreta y especial, en el uso de armas de fuego.

En definitiva, el principio de proporcionalidad permite al juez apreciar si los medios empleados por la Administración en su actuación resultan adecuados y no excesivos para el fin perseguido. Además, el juez debe examinar si el medio utilizado por la Administración no afecta a otros intereses públicos de forma desproporcionada o irrazonable (López González 1988: 33-34).

*d) El denominado binomio libertad-seguridad:*

En los comienzos de nuestra democracia, el mantenimiento de la seguridad fue la bandera electoral de la derecha española, mientras que la izquierda adoptó la de las libertades, escenificando así una pretendida incompatibilidad entre ambos valores. Hay que entender el contexto social y político en el que se producía este discurso que la propia realidad se ha encargado de desmentir, pues el planteamiento de la confrontación entre libertad y seguridad está hoy superado. De hecho, libertad y seguridad aparecen en el Preámbulo de nuestra Constitución como conceptos hermanos:

*“La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de...”*

Sin embargo, son muchos los autores que se han encargado de examinar la influencia mutua entre seguridad y libertad observándolas como una suerte de polos opuestos, hasta el punto que Gómez Martín (2003: 45-64) se ha preguntado si la seguridad garantiza o mata la libertad. En España, este debate doctrinal alcanzó altas temperaturas a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, motejada por sus críticos como la “ley de la patada en la puerta” y que, sin embargo, el entonces Defensor del Pueblo se negó a recurrir ante el Tribunal Constitucional por no advertir en ella indicios de inconstitucionalidad.

Bergalli (2001: 70) explica que la doctrina según la cual el derecho a la seguridad es igualado por la Constitución (art. 17.1 CE) al derecho a la libertad no resiste ningún análisis. Y esto es así por dos principios básicos del modelo democrático liberal: porque sólo las libertades constituyen derechos fundamentales, mientras que la seguridad no es más ni menos que una condición necesaria para su realización plena; y también porque el concepto de eficacia no puede desvincularse del de eficiencia, y el coste de las garantías en nombre de la eficacia va en contra de toda idea de eficiencia.

Seguridad y libertad son conceptos inseparables, pero el hecho de que lo sean no significa que tengan idéntico valor. El disfrute de la libertad requiere la intervención activa del Estado, una vez superada la doctrina del Estado liberal, que entendía que se satisfacía mejor la libertad individual mediante la

abstención del Estado. El ejercicio de los derechos y libertades constitucionales requiere normalmente la intervención administrativa, pues la complejidad social hace que dicho ejercicio así lo demande. Pero a diferencia de los derechos de libertad, que pueden agotarse en su ejercicio de forma completa y satisfactoria (voto, expresión, intimidad...), el derecho a la seguridad requiere de modo ineludible la intervención prestacional activa del Estado y no puede ser nunca completado, ya que necesariamente conlleva cierto margen de insatisfacción. El derecho a la seguridad de los ciudadanos es correlativo con la obligación del Estado de intervenir, que es jurídicamente exigible.

La seguridad es el vehículo de las libertades, no la coartada para su traba. Sin seguridad individual resulta imposible el ejercicio de los derechos y libertades que debe garantizar el Estado de Derecho, y pierde legitimidad el discurso que justifica su monopolio sobre el uso de la fuerza y de la coacción legal. Pero los nuevos fenómenos de delincuencia que las fronteras nacionales no pueden contener han dado lugar en muchos países a la aprobación y aplicación de legislaciones o de prácticas excepcionales que han supuesto un indudable recorte de ciertas libertades y garantías constitucionales.<sup>11</sup>

### Bibliografía

- ACOSTA, Pablo (2002): “El deber de legislar y los principios de proporcionalidad y diversidad como sus límites”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, pp. 383-412.
- AGUILAR, Manuel (2003): “Sociedad de la información y seguridad”, en *Presente y futuro de la seguridad en la sociedad de la información*, Colección Estudios de Seguridad, Publicaciones de la Fundación Policía Española.
- ANTILLANO, Andrés (2002): “Las nuevas políticas de seguridad: el caso de Barcelona”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 10, pp. 77-103.
- BALLBÉ, Manuel (1983): *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza Editorial.
- BALLBÉ, Manuel (2003): “La seguridad integral: un nuevo concepto”, en el monográfico “Seguridad integral, un nuevo concepto. Primer encuentro nacional organizado por el Instituto de Estudios Superiores de la Comunidad de Madrid”, *Revista Técnica de Seguridad*, núm. 2, pp. 37-50.
- BALLBÉ, Manuel y MARTÍNEZ, Roser (2003): *Soberanía dual y Constitución integradora: la reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*, Ariel.
- BARATTA, Alessandro (2001): “El concepto actual de seguridad en Europa”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8, pp. 17-30.
- BERGALLI, Roberto (2001): “El concepto actual de seguridad en Europa”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8, pp. 51-76.
- BECK, Ulrich (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós.
- BERMEJO, Rut (2005): “Estado, dimensiones de seguridad y movimientos migratorios transfronterizos”, en la obra colectiva *Seguridad y diversidad en las sociedades contemporáneas*, coordinada por Carlos de Cueto, Biblioteca nueva.
- BUZAN, Barry, WÆVER, Ole, DE WILDE, Jaap (1998): *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers.
- CAMPIONI, Roger (2003): “El que algo quiere algo le cuesta: notas sobre la kollateralschädengesellschaft”, en la obra colectiva *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*, Atelier.
- CHIPMAN, John (1992): “The Future of Strategic Studies: Beyond Grand Strategy”, *Survival*, núm. 34:1, pp. 109-131.
- CORCOY, Mirentxu (2003): “Exigibilidad en el ámbito del conocimiento y control de riesgos: teorización”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 13, pp. 31-44.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio (2005): *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una transición*, Alianza Editorial.

---

<sup>11</sup> Son un ejemplo de dichas limitaciones a las garantías constitucionales el trato de de las autoridades de Estados Unidos a los prisioneros recluidos en la base militar de Guantánamo o la “licencia para matar” otorgada por Scotland Yard a sus agentes de las unidades antiterroristas, que sólo fue conocida por la ciudadanía británica a raíz de la muerte de un inocente confundido por los agentes con un terrorista tras los atentados islamistas de julio de 2005.

- DOMÍGUEZ, Josep Lluís y VIRGILI, Xavier (2000): “La seguridad y la policía, entre modernidad y postmodernidad. Notas para un análisis sistémico sobre procesos de cambio”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7, pp. 217-252.
- GARCÍA, José y RESA, Carlos (2002): “Un nuevo concepto de seguridad para el entorno europeo”, en la obra colectiva *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, editada por Gustavo Palomares, Tirant lo Blanch.
- GÓMEZ MARTÍN, Víctor (2003): “La seguridad, ¿mata o garantiza la libertad? Teorización”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 13, pp. 45-64.
- HERZOG, Felix (1993): “Límites al control penal de los riesgos sociales (una perspectiva crítica ante el derecho penal en peligro”, traducción de Larrauri y Pérez, *ADPCP*, pp. 317 ss.
- JORDÁN, Javier (2003): “La actuación de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo”, en la obra colectiva *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*, Editorial Comares.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio (1988): *El principio general de proporcionalidad en el Derecho Administrativo*, Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, núm. 52.
- LÓPEZ MARTÍNEZ, Mario (dir.): *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, Universidad de Granada (2004).
- MARTÍ i JUSMET, F. (1980): “La seguridad ciudadana”, en la obra colectiva *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Editorial Sistema, pp. 581-594.
- PAREDES, José Manuel (2003): “El riesgo como construcción conceptual: sobre el uso y el abuso de las ciencias sociales en el discurso político-criminal del derecho penal del riesgo”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 13/2003, pp. 11-29.
- PAREJO, Luciano (1998): Capítulo XVIII, “La seguridad ciudadana y el orden público”, del *Manual de Derecho Administrativo parte especial* de Parejo, Jiménez-Blanco y Ortega, 5ª ed., Editorial Ariel.
- PRIETO, Evaristo (2003): “Sobre los límites y posibilidades de la respuesta jurídica al riesgo”, en la obra colectiva *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*, Atelier.
- RECASENS, Amadeu (2000): “Elementos emergentes de inseguridad ciudadana”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7, pp. 13-35.
- ROBERT, Philippe (2003): *El ciudadano, el delito y el Estado*, Atelier.
- RODRÍGUEZ, Hannot (2003): Riesgo y principio de precaución. Hacia una cultura de la incertidumbre”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 13, pp. 139-161.
- SÁNCHEZ CANO, Javier (1999): *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*, Institut de Ciències Polítiques y Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.
- SUNDHAUSSEN, Ulf (1998): “The Military: a Threat to Democracy?”, *Australian Journal of Politics and History*, vol. 44, num. 3, pp. 329-349.
- SOOMEREN, Paul van (2001): “Prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental (CPTED) y mediante el espacio urbano y arquitectónico (DOC)”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9, pp. 11-37.
- WALDMANN, Peter (2003): “Seguridad en tiempos de transformación”, en el monográfico “Seguridad integral, un nuevo concepto. Primer encuentro nacional organizado por el Instituto de Estudios Superiores de la Comunidad de Madrid”, *Revista Técnica de Seguridad*, núm. 2, pp. 15-36.
- WALT, Stephen M. (1991): “The Renaissance of Security Studies”, *International Studies Quarterly*, 35:2, pp. 211-239.