

# CUADERNOS DE SEGURIDAD

NÚM. 368 | ENE/FEB 2023 | 12€

[cuadernosdeseguridad.com](http://cuadernosdeseguridad.com)

Edita **Peldaño**



## CASINOS Y ESTABLECIMIENTOS DE JUEGO

La seguridad no es  
un juego

## SEGURIDAD EN CENTROS LOGÍSTICOS Y DE TRANSPORTE

Retos para un sector  
en transformación

## ACTUALIDAD

Tribunas, artículos...

# LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN SEGURIDAD CORPORATIVA (VII)

El concepto de seguridad pública y ámbito competencial.



**JOSÉ JULIÁN ISTURITZ.**  
DOCTOR EN DERECHO PÚBLICO. EXPERTO EN SEGURIDAD CORPORATIVA. PROFESOR DE SEGURIDAD UNIVERSIDAD ISABEL 1.



**NAIARA ISTURITZ LOÍAZ.**  
GRADO EN ENFERMERÍA. MÁSTER EN GESTIÓN SANITARIA. POSTGRADO EN CUIDADOS INTENSIVOS. SEGURIDAD DEL PACIENTE.

## E

En el artículo (VI) de esta serie, titulado «Marco teórico de la seguridad corporativa pública» publicado en el número 367, nov/dic 2022, pp.75-78. de esta revista, se abordaba someramente el concepto de seguridad pública, pero para entender bien el concepto y abordaje de la «seguridad corporativa» resulta necesario profundizar más en este teniendo en cuenta diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

### SEGURIDAD PÚBLICA

Como ya dijimos, el concepto de seguridad pública ha sido farragoso e interpretado en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional, ya que, tanto la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como la del Sistema Nacional de Protección Civil no lo dejan suficientemente claro.

Resulta especialmente significativo los diferentes pronunciamientos judiciales, principalmente del Tribunal Constitucional (TC), a raíz del término de seguridad pública y, también, del de protección civil.

La primera norma que aparece con rango de Ley es la Ley de Protección Civil de 1985 (Ley 2/1985) que, aunque dejó de estar en vigor en enero de 2016, conviene tenerla en cuenta, no por sí misma, sino por la singular sentencia que produjo el TC (STC 133/1990TC) a esta Ley cinco años después de su promulgación, que vino a aclarar las competencias en materia de Protección Civil, en base a lo que el alto tribunal había establecido, un año antes, de la promulgación de la Ley, es decir en 1984, como resultado de la creación de los llamados Centros de Coordinación Operativa del Gobierno Vasco.

En 1983, el Gobierno Vasco creó los denominados Centros de Coordinación Operativa (Decreto 34/1983) y conocidos comúnmente como Sos Deiak, lo que es recurrido ante el Tribunal Constitucional por la Administración General del Estado (Izu, 1991, pp. 99-118).

Pronunciamientos del Tribunal Constitucional

Un año más tarde, el Tribunal Constitucional dicta sentencia en la cual falla a favor de los intereses del Gobierno Vasco, y que por su singularidad, reproducimos parcialmente (STC 123/1984):

«Que la Comunidad Autónoma de Euskadi es titular de la competencia para establecer Centros de Coordinación



**«Resulta especialmente significativo los diferentes pronunciamientos judiciales, principalmente del Tribunal Constitucional (TC), a raíz del término de seguridad pública y del de protección civil»**

Operativa, que se inserten en la órbita de la Protección Civil, entendida como conjunto de acciones dirigidas a prevenir riesgos, catástrofes y calamidades y a paliar y aminorar sus consecuencias; y que al organizar dichos Centros y establecer dentro de su territorio deberes de información, con las limitaciones y en el sentido que resultan de los fundamentos de esta Sentencia, no se invaden las competencias del Estado, en materia de seguridad pública, tal y como previene el art. 149.1.29 de la Constitución.

Debe reconocerse a las comunidades autónomas competencia en materia de Protección Civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan, y si puede considerarse que los llamados centros de coordinación operativa en el decreto 34/1983, se insertan en la órbita de la Protección Civil, entendida como acción dirigida a la prevención de riesgos y catástrofes y a la aminoración de sus consecuencias, y así entendidos, la norma que los instituye es constitucionalmente legítima y no viola el sistema de distribución de competencias

establecido por la Constitución y por los Estatutos».

El Tribunal Constitucional dicta nueva sentencia (STC 133/1990) en la que se pronuncia en el sentido siguiente: «Pese a que la expresión “Protección Civil” no figura en la Constitución, ni viene expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía de Euskadi, no puede llegarse a la conclusión de que sea una competencia residual que por la aplicación de la cláusula del art. 149.3 le corresponda automáticamente al estado: pues el reparto competencial al respecto puede llevarse a cabo mediante el empleo de los criterios interpretativos ordinarios.

La materia objeto de discusión ha de englobarse, según tales criterios, con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 C.E. ahora bien, la competencia estatal al respecto no es exclusiva: pues el mismo apartado reconoce esa competencia “sin perjuicio de la creación de Policía por las comunidades autónomas”, y en concreto, en el art. 17 del Estatuto Vasco se afirma que corresponde a las instituciones autonómicas el régimen de la Policía autónoma para la protección de personas y bienes. Además, hay que tener en cuenta otros títulos competenciales derivados de la Constitución y los estatutos de autonomía, que habiliten a las



Comunidades Autónomas para ejercer competencias en la materia: la sentencia se refería así, a título ejemplificativo, al art. 148.1.22.

Resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables y en este sentido exclusivas del Estado, en consecuencia, en la materia específica de Protección Civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias en sus estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales.

Como esta situación de concurrencia plantea una especial problemática, se hace necesario hacer explícita tal distribución competencial. La sentencia reconocía a la Comunidad Autónoma de Euskadi competencia en materia de Protección Civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia. Ahora bien, se decía que esta competencia vasca “queda subordinada a las superiores exigencias

del interés nacional en los casos en que este pueda entrar en juego” (fundamento jurídico 4.) y se sostenía que esa subordinación competencial (que la propia comunidad autónoma entonces no discutía, como tampoco lo hace ahora) se producía en tres ocasiones:

Cuando entra en juego la Ley 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio; en los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma y cuando la emergencia sea «de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional (fundamento jurídico 4.). Todo ello llevaba, en aquella sentencia, a reconocer la legitimidad de la competencia de Euskadi para organizar los citados centros de coordinación operativa en cuanto insertados en la órbita de la Protección Civil.

Desde esta perspectiva, y en principio, la competencia en materia de Protección Civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar, ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos estatutos, que la administración autonómica sea competente en esta materia». Por otro lado, es el propio Alto Tribunal, el que deja constancia que la Ley de 1985 iba en contra del pronunciamiento del TC de un año antes (1984) manifestando que, «(...) la Ley ahora impugnada [Ley 2/1985] se contrapone frontalmente a la doctrina expuesta en aquella Sentencia» [refiriéndose a la STC 123/1984]

## NECESIDAD DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS

Para Izu (2009),

«Tras la Constitución y los Estatutos de Autonomía, quedaba en la más absoluta indeterminación cuál sería el papel, tanto de las Administraciones autonómicas recién estrenadas (cuyas competencias iban a ser amplias en campos directamente relacionados con la Protección Civil, como las Policías autonómicas y locales, la sanidad, la educación, el transporte y las comunicaciones, las obras públicas, la industria...) como de las entidades locales. Una indeterminación cuya solución iba a ser compleja dada la estructura y principios del recién establecido Estado de las autonomías que hacía descansar el reparto de competencias en el binomio Constitución-Estatutos de Autonomía, precisamente las normas

que habían obviado cualquier pronunciamiento al respecto». (p. 327).

Por ello, no es extraño que surgiera el conflicto competencial ya descrito con anterioridad. No obstante, la mayoría de las Comunidades Autónomas han ido aprobando en sus Parlamentos, leyes en materia de Protección Civil y Atención de Emergencias.

También Izu (2009) señala que:

«De un modo u otro, la mayoría de las leyes autonómicas vienen señalando la necesidad de configurar un sistema de gestión de emergencias integrado, esto es: a) que sea capaz de dar respuesta inmediata a todas las situaciones de emergencia, de mayor o menor gravedad, raciman bajo la competencia de una u otra Administración Pública; b) que coordine bajo normas y mandos comunes para cada caso a los diversos servicios que deban intervenir, sean públicos o privados; c) que sea fácilmente accesible a los ciudadanos afectados mediante un centro de recepción de llamadas de auxilio» (p. 327).

Deben por tanto existir dos principios: Por una parte, el de integración, en el sentido de aglutinar la totalidad de la emergencia, tanto sea o no catastrófica y, por lo tanto, que los planes de actuación correspondientes deben incluir ambos conceptos; por otro, un principio de gradualidad, de forma que se responda escalonadamente en función de la magnitud del incidente.

## COMPETENCIAS

Por lo tanto, desde un punto de vista competencial, la seguridad es una materia cuya competencia es concurrente entre varias Administraciones públicas.

3.1 Competencias de la Administración General del Estado:

Son competencias de la Administración General del Estado en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando la emergencia sobrepase el ámbito de una Comunidad Autónoma. Por ejemplo, cuando se produce unas lluvias torrenciales que afecte a un territorio ocupado por dos o más Comunidades.
- b) Cuando existe riesgo bélico, es decir, en situación de guerra.
- c) Cuando exista riesgo nuclear, es decir cuando se trate de una emergencia de carácter nuclear.
- d) Cuando la emergencia sea declarada de interés

nacional. Esto se efectúa por el Ministro competente en materia de protección civil mediante una Orden Ministerial.

3.2 Gobierno de la Comunidad Autónoma

En base a lo regulado en su propia Ley de ámbito autonómico.

No obstante, mantienen todas, las competencias de prestación del Teléfono Unico de Urgencias 1-1-2.

3.3 Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares

Al ser organizaciones supramunicipales tienen competencias en el ámbito del plan territorial de emergencias

3.4 Ayuntamientos

En virtud de lo establecido en la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, art. 26.1), existe obligación de prestar el servicio de bomberos en todos los municipios de más de 20.000 habitantes de derecho, es decir, censados. Esta prestación puede ser efectuada per se o, a través, de otra organización convenida, como por ejemplo, una mancomunidad o un consorcio.

## AGENTE DE LA AUTORIDAD

Tiene la consideración de agente de la autoridad aquel funcionario público que, estando en posición de garante, goza del privilegio de presunción de veracidad, es decir, disponen de una protección especial, de forma que cuando declaran en juicio, se presupone dicen verdad y además, en caso de agresión a un agente de la autoridad, los tipos penales y sus sanciones están agravados.

No obstante, este concepto de agente de la autoridad está teniendo importantes interpretaciones jurídicas, hasta el punto de considerar que efectúan «funciones públicas» a determinadas personas que, prestando servicio en el sector privado, lo hacen en el marco de la externalización de un servicio de titularidad pública. Por ejemplo, al considerar como delito de atentado a un agente de la autoridad en el caso de una agresión a un técnico de emergencias sanitarias como efectuado a persona con funciones públicas (Sentencia 213/2014).

Cuando un agente de la autoridad, por ejemplo de tráfico, te para por haber cometido una infracción, lo que te pone es una "denuncia" y no una multa, ni una sanción. Quien tiene la capacidad de sancionar es la autoridad (el Director General de Tráfico). \*