

SOBRE LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DE CONFLICTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

GERMAN FERNANDEZ FARRERES

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.-II. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA COMO TÍTULO HABILITANTE DE COMPETENCIAS Y SU DISTINCIÓN DEL CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO: 1. La sentencia 33/1982, de 8 de junio, sobre el asunto relativo a la interceptación e inmovilización de una partida de mejillones en estado nocivo ordenada por el gobernador civil de Barcelona. A) Origen del conflicto. B) El verdadero alcance del conflicto y el problema de la dualidad de encuadramiento competencial del hecho determinante del conflicto. C) La distinción entre «seguridad pública» y «orden público». D) La solución del conflicto en base a la teoría de las circunstancias excepcionales.-2. La sentencia 117/1984, de 5 de diciembre, sobre la competencia gubernativa para decretar la suspensión de los miembros de las Corporaciones Locales. A) Las facultades gubernativas de suspensión y destitución de los miembros de las Corporaciones Locales en la Ley de Régimen Local de 1955 y el problema de su constitucionalidad. B) De nuevo la distinción «seguridad pública-orden público» a fin de dilucidar si la Generalidad de Cataluña podía asumir constitucionalmente la titularidad de la competencia para decretar la suspensión de los miembros de las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma Catalana.-III. COMPETENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DISPONIBILIDAD DE UNA ORGANIZACIÓN POLICIAL PROPIA. 1. La separación entre el aspecto orgánico y el aspecto material de la seguridad pública en orden a dilucidar la competencia para decretar la suspensión gubernativa de los miembros de las Corporaciones Locales «por motivos graves de orden público».-2. La posición del TC respecto de la distribución de competencias en materia de protección civil en la sentencia 123/1984, de 18 de diciembre. A) La causa determinante del conflicto. B) Sobre la competencia, en general, de la Comunidad Autónoma Vasca y demás Comunidades Autónomas en materia de protección civil: a) El problema del juego de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución y el concepto de «materia» a los efectos de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación a la protección civil. b) El encuadramiento de la «protección civil» en la materia «seguridad pública» a los efectos del artículo 149.1.29ª de la Constitución y el fundamento de la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca. C) La «relatividad» de la competencia de

la Comunidad Autónoma Vasca sobre la materia «protección civil».-3. La competencia de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil según la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.-IV. CONSIDERACIÓN FINAL.

I. INTRODUCCION

El artículo 149.1.29ª de la Constitución española de 1978 ha establecido que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la materia «seguridad pública, sin perjuicio -se añade- de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica».

Prescindiendo en este momento del examen de la técnica constitucionalmente utilizada para establecer la distribución de competencias en este caso -técnica consistente en la remisión última a una ley orgánica que será la que complete la distribución, fijando contenidos y límites de la competencia de las Comunidades Autónomas que en sus Estatutos hayan previsto la creación de policías autónomas (1)-, lo cierto es que la previsión constitucional suscita de inmediato una cuestión fundamental de la que depende la delimitación precisa del alcance de las competencias en materia de seguridad pública -con independencia de su concreta distribución o reparto entre el Estado y las Comunidades Autónomas- respecto de otros títulos competenciales.

En efecto, para concretar la competencia del Estado en materia de seguridad pública y, en su caso, la competencia de las Comunidades Autónomas, resulta imprescindible comenzar por la delimitación del alcance mismo de la expresión «seguridad pública», es decir, por concretar qué fines y objetivos son propios y exclusivos de la seguridad pública, dado que, según cual sea la amplitud del concepto, el fenómeno de atracción de competencias para su titular frente a otros títulos competenciales presentará una distinta intensidad. Precisar el concepto de seguridad pública es, por tanto, la primera tarea que se impone a fin de evitar mayores distorsiones en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que de seguirse una conceptualización amplia y expansiva de la seguridad pública previsiblemente frecuentes serán las colisiones o yuxtaposiciones del título competencial «seguridad pública» con otros títulos, las cuales terminarán resolviéndose a favor de la seguridad pública en detrimento de las competencias apoyadas en esos otros títulos (piénsese en las colisiones sanidad-seguridad pública, comercio interior-seguridad pública, urbanismo-seguridad pública, etc.).

(1) Sobre este particular, *vid.*, por todos, MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, pp. 347 y ss.

Pero si la concreción del alcance de la materia «seguridad pública» presenta gran trascendencia por relación a otras materias referidas tanto en el artículo 148.1 como en el 149.1, ambos de la Constitución, queda una segunda cuestión importante por examinar, consistente en marcar la relación existente entre la seguridad pública como concepto material y la organización o aparato policial del que pueden llegar a disponer, como establece el texto constitucional, las Comunidades Autónomas que así hayan previsto en sus Estatutos de Autonomía. Se trata, por tanto, de precisar hasta qué punto la disponibilidad por las Comunidades Autónomas de una policía propia determina que tales Comunidades Autónomas asuman competencias, y de qué carácter, en la indicada materia de seguridad pública.

Ambas cuestiones, en mi opinión, son centrales para establecer el efectivo régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pudiéndose contar ya con útiles reflexiones al respecto en la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional. Precisamente, el examen de esa jurisprudencia, al hilo de las dos cuestiones señaladas, constituye en síntesis el objeto de las siguientes consideraciones.

II. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD PUBLICA COMO TITULO HABILITANTE DE COMPETENCIAS Y SU DISTINCION DEL CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO

Ya se ha dicho que la determinación del alcance del término «seguridad pública» presenta una gran relevancia en cuanto que una concepción amplia de los fines y objetivos propios de la seguridad pública podría provocar el solapamiento de este título con otros que quedarían así desplazados, precisamente por seguirse esa configuración expansiva de la seguridad pública. La fijación de los contornos propios de la seguridad pública resulta, en consecuencia, fundamental por lo indicado, radicando la máxima dificultad en la posible tendencia —por la propia tradición del ordenamiento jurídico español, sobre todo por lo que respecta a su época más reciente— a identificar seguridad pública con orden público.

En efecto, conocida es la amplísima, cuando no exacerbada, interpretación que de la noción de orden público se ha seguido en nuestro ordenamiento jurídico, ensanchándose más y más los supuestos atentatorios contra el orden público, lo que, de manera destacada, serviría de soporte técnico a una decidida toma de postura en contra de la efectividad y vigencia de los ya de por sí exiguos y bien modestos derechos y libertades que, más formalmente que nunca, se reconocían a los ciudadanos (2). Pues bien, a los efectos del

(2) Así ha venido destacándolo de manera reiterada la doctrina administrativista, entre la que sobresale la amplia y notable bibliografía de LORENZO MARTÍN-RETORTILLO sobre la noción de orden público y sus múltiples manifestaciones como elementos condicionantes del ejercicio de los

problema que ahora nos ocupa, el riguroso deslinde entre seguridad pública y orden público —concepto éste, diré ya, más amplio que el de seguridad pública, pero que por su propia deliberada ambigüedad y amplitud ha propiciado una cierta identificación entre ambas nociones— ha ocupado al Tribunal Constitucional (en adelante TC) ya en tres ocasiones, concretamente en las sentencias 33/1982, de 8 de junio; 117/1984, de 5 de diciembre, y 123/1984, de 18 de diciembre. Veamos, pues, que posición ha adoptado al respecto la jurisprudencia constitucional.

1. La sentencia 33/1982, de 8 de junio, sobre el asunto relativo a la interceptación e inmovilización de una partida de mejillones en estado nocivo ordenada por el Gobernador Civil de Barcelona

A) ORIGEN DEL CONFLICTO

La sentencia 33/1982, de 8 de junio, resuelve el conflicto positivo de competencia que se plantea entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña como consecuencia de la comunicación que el gobernador civil de Barcelona dirigió al Consejero de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad haciéndole saber que en virtud de una comunicación del director general de Salud Pública del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, «existe constancia de que las partidas de mejillones que están produciendo cuadros diarreicos y vómitos de pronóstico no grave han sido distribuidas también en esta provincia debiéndose interceptar e inmovilizar con carácter urgente todas las partidas de mejillones frescos puestos a la venta, impidiendo su venta y consumo». El gobernador civil, en su comunicación, señalaba, asimismo, que se había dado traslado de tal información «a todos los alcaldes de esta provincia a fin de que adopten las medidas adecuadas y asimismo se han cursado órdenes a las fuerzas de seguridad del Estado para que presten

derechos y libertades. Entre sus trabajos deben recordarse los siguientes: *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1970; *La cláusula de orden público como límite —impreciso y creciente— al ejercicio de los derechos*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1975; *El orden público como límite —inesperado— al ejercicio del derecho de petición*, en el vol. col. *Homenaje a Segismundo Royo Villanova*, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1977, pp. 551 y ss.; «Notas para la historia de la noción de orden público», en *REDA*, núm. 36 (1983), pp. 19 y ss.; *El orden público como límite al derecho de libertad religiosa*, en el vol. col. *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1982, pp. 111 y ss.

Pueden citarse, asimismo, los trabajos de L. MARTÍN REBOLLO: «La introducción de la referencia al orden público en el Reglamento de lo Contencioso-Administrativo de 1889-94», en *RAP*, núm. 78 (1975), pp. 53 y ss.; de J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público», en *REDA*, núm. 15 (1977), pp. 605 y ss.; y, finalmente, el excelente libro de M. BALLBE: *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza Universidad, Madrid, 1983. Desde la perspectiva de la coacción administrativa, de gran interés son las consideraciones de GARCÍA DE ENTERRÍA FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, I, 4.^a ed., Madrid, 1983, pp. 709 y ss.

la colaboración y protección que dichas autoridades requieran a los efectos indicados».

Formalizado por la Generalidad de Cataluña el correspondiente conflicto positivo de competencia, alegaría ésta que, en base al artículo 149.1.16ª de la Constitución y artículo 17 del Estatuto de autonomía (y Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencias de competencias a la Generalidad), corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña el desarrollo legislativo (potestad legislativa y reglamentaria) y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos, y que las actuaciones del gobernador civil de Barcelona se enmarcan justamente en el campo de la ejecución en materia sanitaria (actos de control sanitario e inspección de alimentos), lo cual es competencia de la Generalidad, por lo que la Administración estatal se habría excedido en sus competencias «al ordenar la interceptación e inmovilización en la provincia de Barcelona de todas las partidas de mejillones frescos puestos a la venta, impidiendo su comercialización y consumo...».

Por su parte, el representante del Gobierno de la Nación, al margen de que consideraría que «la comunicación en sí no debiera haberse impugnado nunca, pues no contiene orden alguna ni ejercicio de la competencia, por lo que, en realidad la Generalidad persigue una mera pretensión declarativa de competencia para la intervención en materia sanitaria», al margen de ello, alegaría que la realidad del problema se reduce a la existencia de un peligro sanitario y ello constituía un *problema de orden público*, lo que, a su juicio, funda la correcta actuación del gobernador civil. Concretamente, el abogado del Estado diría que,

«la noción de orden público no debe forzosamente reconducirse a un sector primitivo del ordenamiento sino que abarca todas aquellas actividades no sólo correctivas, sino -principalmente- preventivas de daños y calamidades públicas tanto si provienen de conductas voluntarias, como si se trata de hechos causales ajenos a toda intencionalidad dañosa»,

añadiendo que,

«para los poderes públicos debe ser grave todo cuanto pueda afectar a la salud de los ciudadanos, pues ello entraña no sólo un riesgo sanitario, sino también un riesgo social que va aparejado. El artículo 149.1.29ª de la CE otorga al Estado el velar por la seguridad pública como una competencia exclusiva, y no puede vaciarse de contenido esta remisión

expresa. En esta cuestión, el Estado ha ejercido una competencia que le es propia, aunque incida o confluya con la de la Generalidad en materia de ejecución sanitaria.»

A mayor abundamiento, el representante del Gobierno de la Nación traería a colación igualmente el artículo 43 de la Constitución, en cuanto que la protección de la salud puede exigir la adopción de medidas policiales encuadradas en el concepto genérico de seguridad pública, insistiendo, finalmente, en que,

«ante la existencia de un riesgo sanitario inminente como el de autos, el Estado puede adoptar decisiones y medidas de intervención de alimentos en mal estado a tenor de lo establecido en el artículo 149.1.29ª de la Constitución, empleando para ello a las fuerzas de seguridad del Estado.»

B) EL VERDADERO ALCANCE DEL CONFLICTO Y EL PROBLEMA DE LA DUALIDAD DE ENCUADRAMIENTO COMPETENCIAL DEL HECHO DETERMINANTE DEL CONFLICTO

Por lo pronto, tal como se plantea el conflicto positivo de competencia en relación a la comunicación del gobernador civil de Barcelona, el TC se ve obligado a delimitar el verdadero alcance del conflicto y para ello procede, con carácter previo, a deslindar los tres aspectos que, a su juicio, presenta la indicada comunicación. En este sentido, hay que tener en cuenta:

- a) se informa al Consejero de la Generalidad que se han distribuido en la provincia de Barcelona mejillones en mal estado;
- b) se le informa, también, que tal hecho se ha puesto en conocimiento de los Alcaldes «a fin de que adopten las medidas adecuadas» (básicamente, la interceptación e inmovilización de las partidas de mejillones, impidiendo su venta y consumo); y
- c) se le informa, finalmente, que «se han cursado órdenes a las Fuerzas de Seguridad del Estado para que presten la colaboración y protección que requieran las Autoridades municipales a los efectos indicados».

Pues bien, respecto a cada una de estas cuestiones, el TC estimará que, en primer término, la simple información de unos hechos no supone el ejercicio de ninguna competencia ni puede, por tanto, vulnerar competencia alguna, y, en segundo lugar, que las órdenes impartidas a los Cuerpos de Seguridad del Estado es competencia indiscutible del gobernador civil (F. J. 1.º). Descartado, pues, que por estas razones pudiera suscitarse conflicto de competencia alguno, la cuestión quedará centrada en lo relativo a las comunicaciones

enviadas a los Alcaldes, es decir, el problema competencial quedará ceñido a si, con las propias palabras del TC,

«...el gobernador civil pudo cursar a los Ayuntamientos las comunicaciones relativas a la inmovilización de alimentos, al margen de la actuación de la Generalidad, o era a ésta a la que correspondía llevarlas a cabo y, en general, ejercer las competencias ejecutivas que en la materia le atribuye el Estatuto» (F. J. 5.º).

Hecha esta precisión inicial, y centrado el problema, aparece ya claro que, en principio, la actuación causa del conflicto podía ser susceptible de encuadramiento tanto en la materia sanidad (artículo 149.1.16.ª de la Constitución), como en la materia referida en el artículo 149.1.29.ª, siempre que el mantenimiento del orden público –al que pretende reconducirse la actuación cuestionada del gobernador civil– se considere englobable en la noción de «seguridad pública». Doble posibilidad, por tanto, de encuadramiento de un mismo hecho en distintos ámbitos competenciales que para su resolución exigirá clarificar si el orden público es reconducible al concepto de seguridad pública al que se refiere el artículo 149.1.29.ª de la Constitución, ya que, en caso contrario, la intervención del gobernador civil aparecería desprovista de causa justificante y, por tanto, viciado de incompetencia. La distinción entre los conceptos de seguridad pública y de orden público se suscita, en consecuencia, de forma directa a los efectos de resolver el conflicto planteado.

C) LA DISTINCIÓN ENTRE «SEGURIDAD PÚBLICA» Y «ORDEN PÚBLICO»

Nos consta ya como el Abogado del Estado traería a colación la noción de orden público como habilitante de la competencia del gobernador civil en la actuación que da origen al conflicto, entendiéndose para ello que la noción de orden público «abarca todas aquellas actividades no sólo correctivas, sino –principalmente– preventivas de daños y calamidades públicas, tanto si provienen de conductas voluntarias, como si se trata de hechos causales ajenos a toda intencionalidad dañosa», estando, por tanto, habilitado el Estado para realizar esas actividades correctivas y preventivas en base al artículo 149.1.29.ª de la Constitución.

El resultado al que se llegaría, de prosperar esta conceptualización del orden público como título habilitante de competencias a favor del Estado, sería, pues, que el orden público operaría como un título yuxtapuesto a otros, a los cuales llegaría a desplazar con el efecto de que la competencia de las Comunidades Autónomas apoyada precisamente en esos otros títulos –aquí

la ejecución en materia de sanidad— cedería por razones derivadas del mantenimiento del orden público. Fácilmente es imaginable que, dada la amplitud y generalidad del concepto de orden público, proyectable sobre los distintos sectores materiales —en este caso sanidad, pero piénsese en urbanismo, medio ambiente y otros más—, de admitirse la legitimidad de la acción estatal apoyada en dicho título bien podría llegarse a un amplio recorte de las competencias propias de las Comunidades Autónomas. Todo giraría, en definitiva, alrededor de si la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública englobaba o no a los supuestos tradicionalmente caracterizados como de alteración del orden público (3).

Pues bien, el TC afrontará el problema directamente llegando a la siguiente conclusión:

«En este aspecto lo primero que hay que advertir es que en la asignación de competencias establecida en la Constitución, el artículo 149.1.29.^a de la misma atribuye con carácter exclusivo al Estado la “seguridad pública”, que supone una noción más precisa que la de “orden público”

Sin que sea necesario un examen pormenorizado de lo que debe entenderse por orden público, es lo cierto que en él pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad, para limitarse a lo que aquí interesa, que no entran en el concepto de seguridad, la cual se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido

(3) Téngase en cuenta que en el ordenamiento jurídico español la noción de orden público no se ha mantenido, por ejemplo, en los límites característicos del Derecho francés, en el cual se ha seguido un concepto de orden público como equivalente a «orden en la calle», es decir, como título habilitante de la intervención policial a fin de impedir alborotos y disturbios, altercados, etc.: *Vid.*, al respecto, RIVERO: «Les libertés publiques», 2, *PUF*, Paris, 1977, pp. 157 y ss. Ciertamente es que la tradicional asimilación del orden público a la trilogía municipal de «seguridad, tranquilidad y salubridad» (art. 97 de la Ley municipal francesa de 1884), no ha dejado de ser objeto de ciertas interpretaciones expansivas, tendentes a englobar en dicha noción otros contenidos, como el orden público estético, moral, tecnológico, económico, social, ecológico, etc., lo que, en definitiva, como ha señalado recientemente PICARD: *La notion de police administrative*, 2 tomos, LGDJ, Paris, 1984, en tomo I, pp. 213 y ss., no supone sino la confusión del concepto de orden público con el propio interés general, operándose una «sectorialización» de éste último que invalida por completo la noción jurídica de orden público.

En nuestro Derecho, a fin de comprobar la amplitud del concepto, reflejada en los propios textos normativos, basta citar el artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 y, de manera destacada, los artículos 1 y 2 de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, llegándose, como antes señalaba a propósito del Derecho francés, a una noción de orden público tan amplia e indefinida que, en realidad, no es más que una «sectorialización» del interés general, con el que llega a confundirse. Lo cual explica, a mi juicio, el factor distorsionante que, desde la perspectiva, del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede llegar a tener la identificación entre seguridad pública y orden público.

estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas.»

El TC, por tanto, deslinda los conceptos de orden público y de seguridad pública, concluyendo que el artículo 149.1.29.^a de la Constitución habilita competencialmente al Estado para la protección de la seguridad pública y no para intervenir por razones de orden público, concepto éste mucho más amplio y genérico. Lo cual está ya indicando, en relación a la actuación causante del conflicto, que es en el artículo 149.1.16.^a de la Constitución –y en el respectivo artículo 17 del Estatuto de Autonomía de Cataluña– donde debe ubicarse o a donde debe reconducirse la cuestión, es decir, a la competencia de ejecución en materia de sanidad. Es así, en efecto, como el TC no duda en afirmar que,

«de todo lo expuesto se deduce que la competencia controvertida, que consiste en la facultad de interceptar e inmovilizar alimentos en mal estado, corresponde a la Generalidad de Cataluña de acuerdo con el artículo 17 de su Estatuto y que procede hacer la correspondiente declaración conforme a lo establecido en el artículo 66 de la LOTC».

D) LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO EN BASE A LA TEORÍA DE LAS CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES

Si, como acaba de verse, el TC es taxativo cuando afirma que afrontar y atajar los riesgos de la salud pública corresponde a los órganos administrativos competentes en materia de sanidad –en el caso concreto, a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña–, porque, aun siendo reconducibles tales situaciones a la idea de orden público, lo cierto es que *el orden público no es título competencial suficiente para justificar la intervención del Estado*, sin embargo, el TC va a añadir que ello no quiere decir, ni significa, que *excepcionalmente, por las propias circunstancias concurrentes en el caso*, la competencia en materia de seguridad pública y, por tanto, las medidas conducentes a su mantenimiento, no pueda justificar una intervención estatal como la que ha dado origen al conflicto. De este modo, tras afirmar que la seguridad pública no abarca el concepto más amplio de orden público, el TC añadiría que

«afirmar esto no supone negar que una crisis sanitaria pueda amenazar la seguridad pública y justificar, en consecuencia, una intervención de las autoridades a las que corresponda su custodia. Incluso es de recordar que crisis sanitarias,

tales como epidemias y situaciones de contaminación graves, puede motivar la declaración del Estado de Alarma [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, art. 4.b)]. Sin llegar a semejante extremo, no cabe excluir la posibilidad de que en aras de la protección de los ciudadanos la seguridad pública requiera tomar medidas para atajar riesgos de la salud pública, cuando estas medidas vengan impuestas por *razones de necesidad y urgencia*, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes para afrontar tales riesgos. Pero para respetar el orden normal de las competencias es preciso no sólo que esas medidas *se justifiquen por su urgencia y necesidad, sino que se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes para la acción sanitaria o ayuden y complementen a la actividad de éstas*» (F. J. 3.º).

Es decir, el mantenimiento del orden público alterado como consecuencia de una crisis sanitaria no ampara la intervención del Estado en base al artículo 149.1.29.^a de la Constitución, ya que la competencia que el citado precepto reconoce al Estado lo es con relación a la seguridad pública —concepto más estricto que el orden público—, no obstante lo cual, en casos como el que dio origen a la litis, es admisible constitucionalmente una actividad ejecutiva del Estado de carácter extraordinario, sin necesidad de que medie la declaración de uno de los estados previstos en el artículo 116 de la Constitución y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, sobre los estados de alarma, excepción y sitio (4). Obsérvese que no es, por tanto, el orden público

(4) No estará de más recordar que el artículo 4 de la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, sobre estados de alarma, excepción y sitio, enumera cuatro supuestos taxativos (que, en realidad, como ha señalado CRUZ VILLALÓN: «El nuevo derecho de excepción», *REDC* núm. 2 (1981), pp. 93 y ss., no son sino tres, ya que el relativo a la paralización de servicios públicos esenciales debe considerarse como una circunstancia agravante de las otras tres) que habilitan al Gobierno de la Nación para declarar el estado de alarma, y que entre esos supuestos se prevé la existencia de una crisis sanitaria. Pues bien, en el caso de que se haya declarado el estado de alarma, tal como establece el artículo 9.1.º de la misma Ley orgánica, «todas las autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, *quedarán bajo las órdenes directas de la autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares*, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración y naturaleza.»

La declaración del estado de alarma debida a una crisis sanitaria, a la existencia de una situación de desabastecimiento o a la producción de una catástrofe determina, pues, que todas las autoridades administrativas en el territorio afectado por la declaración quedan bajo las órdenes directas de la autoridad competente, siendo esa autoridad, en principio, el Gobierno de la Nación. Con lo que el normal ejercicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas a cuyo territorio afecte la declaración y que tengan alguna relación o incidencia en la situación existente quedará en suspenso, siendo el Estado —en concreto, el Gobierno de la Nación— quien asuma todas

el título habilitante de la intervención estatal, sino razones de necesidad y urgencia que obligan a actuar cuando no lo hagan las autoridades normalmente competentes, estando sometida esa intervención excepcional a la regla de la proporcionalidad –es decir, a la adopción de las medidas estrictamente proporcionales a la gravedad del hecho– y cediendo automáticamente dicha intervención en el momento mismo en que el órgano competente asuma la cuestión.

2. La sentencia 117/1984, de 5 de diciembre, sobre la competencia gubernativa para decretar la suspensión de los miembros de las Corporaciones Locales.

Tras la sentencia 33/1982, de 8 de junio, que acaba de examinarse y en la que, por primera vez, el TC afrontaría el problema del deslinde entre el concepto de seguridad pública y el de orden público a los efectos de precisar el alcance del título competencial del artículo 149.1.29.^a de la Constitución por relación a otros títulos, en la sentencia 117/1984, de 5 de diciembre, de nuevo la distinción seguridad pública-orden público va a estar en el centro del conflicto positivo de competencia que se suscitará entre el Gobierno de la nación y la Generalidad de Cataluña con ocasión del Decreto de esta última por el que asumía las competencias atribuidas a los órganos de la Administración del Estado en el artículo 421 de la Ley de Régimen Local de 1955 y en el artículo 193.2.º del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales. El conflicto, como tendremos oportunidad de comprobar más adelante, da pie a que el TC perfile aún más la doctrina que sobre la constitucionalidad del artículo 421 de la Ley de Régimen Local había ya mantenido en la sentencia de 2 de febrero de 1981, circunstancia que aconseja el exponer con carácter previo esa jurisprudencia inicial.

las decisiones necesarias para eliminar o remediar la situación creada. Hay aquí, en consecuencia, una yuxtaposición clara de títulos competenciales que se resuelve a favor del Estado, sin perjuicio de que, excepcionalmente, y sin que el Gobierno de la Nación esté forzado a ello, pueda este último delegar en el Presidente de la Comunidad Autónoma «cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad» (art. 7 de la Ley orgánica 4/1981).

Si la declaración del estado de alarma conlleva los efectos o consecuencias indicadas desde la perspectiva del normal ejercicio de las competencias que les corresponden a las Comunidades Autónomas y demás entes jurídico-administrativos, lo mismo sucederá, con mayor intensidad, cuando se declare el estado de excepción y el estado de sitio.

Importa señalar, no obstante, que en relación a la declaración del estado de excepción, el legislador ha recurrido a la cláusula de orden público, concretamente al establecer que «cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad o cualquier otro aspecto del orden público resultan tan gravemente alteradas que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para establecerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 116 de la Constitución podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción».

A) LAS FACULTADES GUBERNATIVAS DE SUSPENSIÓN Y DESTITUCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE 1955 Y EL PROBLEMA DE SU CONSTITUCIONALIDAD.

Como se recordará, el artículo 421.1.º de la Ley de Régimen Local de 1955 establecía que,

«el gobernador civil *podrá suspender*, en el ejercicio de sus funciones, a los Presidentes y miembros de las Corporaciones Locales *por motivos graves de orden público*, dando cuenta, en el plazo de veinticuatro horas, al Ministro de la Gobernación, que confirmará o revocará la medida»,

añadiéndose en el párrafo 2.º del mismo artículo 421 que,

«*por iguales motivos*, y además en caso de mala conducta o negligencia grave, el Ministro de la Gobernación podrá *suspenderlos por un plazo de sesenta días o destituirlos de sus cargos*, pero la destitución no podrá ser acordada sino en virtud de expediente en que se dará audiencia al interesado, cuando se trate de los miembros electivos de dichas Corporaciones».

Mientras que en el caso del párrafo 1.º la suspensión podía concluir en la destitución si el Ministro de la Gobernación confirmaba la medida de suspensión adoptada por el gobernador civil, tratándose, pues, de una destitución atípica por relación al supuesto contemplado en el párrafo 2.º del mismo artículo 421, en este último, el Ministro de la Gobernación podía suspender por un plazo de sesenta días o, incluso, acordar la destitución, lo que conllevaba la pérdida de la condición de miembro o de Presidente de la Corporación Local. El orden público, por otra parte, una vez más aparecía en el ordenamiento jurídico español, condicionando ahora, ni más ni menos, que el derecho a ocupar el cargo de Concejal, y, aun cuando los motivos de orden público justificantes de la facultad gubernativa de destitución o suspensión aparecían matizados por su especial relevancia y trascendencia, lo cierto es que la intensidad de la medida no dejaba de plantear dudas acerca de su adecuación al texto constitucional de 1978.

Es así como la constitucionalidad del artículo 421 de la Ley de Régimen Local (que, además, en su párrafo 3.º excluía tales acuerdos de suspensión o destitución del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa) muy tempranamente sería objeto de examen por el TC: en concreto, con

ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido por una serie de senadores contra diversos preceptos de la Ley de Régimen Local de 1955 –entre ellos el señalado artículo 421– y de otros textos legales y que concluyó con la sentencia de 2 de febrero de 1981.

Pues bien, es preciso recordar en este momento que en esa importante sentencia, el TC sentaría la siguiente doctrina general:

«De acuerdo con los preceptos transcritos (arts. 137, 140 y 141.2.º, todos de la Constitución), las Corporaciones Locales son de carácter representativo, y su gobierno y administración tienen el carácter de “autónomos” para –artículo 137 de la Constitución– la gestión de sus respectivos intereses. De aquí que deba sostenerse la *inconstitucionalidad de cualquier disposición que establezca la posibilidad de suspensión o destitución de los miembros de estas Corporaciones –o la disolución de la propia Corporación– por razón de la gestión inadecuada de los intereses peculiares de la Provincia o Municipio. En cambio, la autonomía no se garantiza por la Constitución –como es obvio– para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad, por lo que en estos supuestos la potestad del Estado no se puede declarar contraria a la Constitución, máxime cuando este principio de limitación de la autonomía se refleja de forma expresa en la propia Constitución –artículo 155– en relación a las Comunidades Autónomas.» (F. J. 10.º)*

Sobre la base de estas consideraciones generales de carácter previo, el TC –en el F. J. 10.º C.– estimaría, pues, inconstitucionales y derogadas las siguientes previsiones del citado artículo 421 de la Ley de Régimen Local de 1955:

«– la potestad de suspender o destituir de sus cargos a los Presidentes y miembros de las Corporaciones Locales en caso de “mala conducta o negligencia grave”;

– la potestad de destituirlos por motivos graves de orden público, dado el carácter representativo de los miembros y dado también que el interés general en presencia *queda garantizado con la habilitación para suspenderlos por un plazo máximo de sesenta días*; y

– la exclusión del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa de los acuerdos de suspensión, dado el

derecho de todas las personas a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos o intereses legítimos, de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución.»

De la jurisprudencia expuesta, en relación a la posibilidad constitucional de que los miembros de la entidades locales sean suspendidos en sus funciones o, incluso, destituidos de sus cargos en virtud de decisión gubernativa –del órgano competente de la Administración del Estado–, el TC estima, por tanto, que,

a) *no hay posibilidad alguna de destitución gubernativa*, ni por motivos graves de orden público, ni en caso de «mala conducta o negligencia grave»; y,

b) *sin embargo, el TC admite la posibilidad de la suspensión gubernativa de funciones, aunque solamente por motivos graves de orden público –no por «mala conducta o negligencia grave»–, y por un plazo determinado (actualmente de sesenta días). No hay lugar, pues, a la suspensión por el gobernador civil para su posterior ratificación o revocación por el Ministro del Interior, suspensión, como ya se dijo, que podía concluir en la destitución.*

B) DE NUEVO LA DISTINCIÓN «SEGURIDAD PÚBLICA-ORDEN PÚBLICO» A FIN DE DILUCIDAR SI LA GENERALIDAD DE CATALUÑA PODÍA ASUMIR CONSTITUCIONALMENTE LA TITULARIDAD DE LA COMPETENCIA PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CATALANA.

Admitida por la sentencia de 2 de febrero de 1981 la posibilidad de la suspensión gubernativa de los miembros de las Corporaciones Locales por «motivos graves de orden público», en el conflicto positivo de competencia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña que concluirá con la sentencia 117/1984, de 5 de diciembre, el TC va a verse obligado a precisar el alcance de la causa habilitante de la suspensión –el alcance, en suma, de la expresión «motivos graves de orden público»–, y ello sencillamente a fin de dilucidar si la Generalidad podía asumir en base a la Constitución y a su Estatuto de Autonomía la titularidad de la competencia para decretar dicha suspensión en su ámbito territorial, asunción de competencia que se había plasmado efectivamente en el Decreto 162/1982 origen del conflicto.

Pues bien, ante el dilema de que la potestad gubernativa de suspensión de los miembros de las Corporaciones Locales podría encuadrarse, en principio, tanto en la materia «régimen local» como en la de «orden público», lo cual remitiría necesariamente a soluciones divergentes en cuanto al problema de la titularidad de la competencia controvertida, el TC procederá, en primer

término, a precisar la naturaleza y teleología de la señalada potestad gubernativa de suspensión «por motivos graves de orden público». Y, en este sentido, comenzará por recordar la doctrina mantenida en la sentencia de 2 de febrero de 1981 para, a partir de la misma, estimar que,

«...después de la Constitución no cabe entender, como sostiene la representación de la Comunidad, que el orden público a que se refiere el art. 421 de la LRL, cualquiera que fuera su sentido originario, tenga por objeto garantizar el normal funcionamiento de las entidades locales, porque, si así fuera, la medida de control prevista en la LRL resultaría incompatible con el principio de autonomía garantizado por la Constitución...» (F. J. 4.º),

apreciación que se completará añadiendo que,

«...la previsión legal de un control como el indicado exige una *interpretación restrictiva*, que el mismo legislador quiso dar al precepto al calificar de graves los motivos de orden público». (F. J. 4.º).

Llegado a este extremo, el razonamiento precedente determinará la siguiente consecuencia:

«...los únicos motivos de orden público que pueden dar lugar a que dicho control sea compatible con la Constitución son los comprendidos en el concepto más estricto de seguridad pública, entendida -como señaló este mismo Tribunal en su sentencia 33/1982, de 8 de junio- como «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas (F. J. 3.º), siendo obvio que para poder llevar a cabo el control ha de haberse producido ya el supuesto de hecho previsto en la norma, sin que baste una mera previsión de que pueda producirse en un futuro inmediato» (F. J. 4.º).

De manera que, admitida la posibilidad constitucional de una potestad gubernativa de suspensión de los miembros de las Corporaciones Locales por «motivos graves de orden público», el TC, frente a una interpretación amplia y literal de dicho requisito, opta por ceñir tales motivos al concepto mucho más estricto de motivos de «seguridad pública», entendiendo por seguridad pública la protección de bienes y personas y el mantenimiento de la

tranquilidad u orden ciudadano. Sólo la concurrencia de esta circunstancia, y por hallarse en juego precisamente el mantenimiento de la seguridad pública, puede legitimar, en consecuencia, el ejercicio de una potestad gubernativa de suspensión en sus funciones de los miembros de las Corporaciones Locales por un plazo determinado de tiempo (5).

(5) Diré, incidentalmente, que, en mi opinión, dicha facultad de suspensión, una vez declarada adecuada a la Constitución en los términos fijados por el TC, debe entenderse vigente, dado que la reciente Ley de 2 de abril de 1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, nada ha dispuesto al respecto, y su disposición derogatoria, en el apartado a), se ha limitado a derogar las disposiciones de la Ley de Régimen Local de 1955 «en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles» con lo preceptuado por dicha Ley.

Por otra parte, la posición del TC admitiendo muy excepcionalmente la suspensión de los miembros de las Corporaciones Locales por motivos graves de orden público y negando taxativamente la posibilidad de destitución gubernativa por idénticos motivos, puede contrastar, sin embargo, con la conclusión a la que llega en la misma sentencia de 2 de febrero de 1981, antes citada, respecto del artículo 422.1.º de la misma Ley de Régimen Local, el cual habilita al Gobierno para disolver los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales «cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses generales o los de la respectiva Entidad local». El contraste al que se alude puede producirse porque en caso de disolución de la Entidad local —que no es, en mi opinión, sino un supuesto cualificado de las potestades de suspensión y destitución, dado que la disolución conlleva la destitución global de todos los miembros de la Corporación— el TC va a estimar que,

«... en el primer supuesto, la habilitación que se otorga al Gobierno no se opone a la Constitución. En cambio hay que calificar de inconstitucional y derogado el precepto en cuanto se refiere a la posibilidad de disolución gubernativa por gestión gravemente dañosa a los intereses de la propia Entidad local» (F. J. 10.º D).

Es decir, el TC admite y reconoce adecuada a la Constitución la potestad gubernativa de disolución de Corporaciones Locales «por observarse una gestión gravemente dañosa para los intereses generales» —no cuando la gestión sea gravemente dañosa para los intereses de la propia Entidad—, mientras que, reitero, niega que pueda adoptarse la destitución de uno o varios miembros de la Corporación Local por motivos graves de orden público. Ciertamente, podría considerarse que las causas habilitantes en uno y otro supuestos no son equiparables, con lo que quedaría justificado el diferente tratamiento al que apunta el TC. Empero, habrá que demostrar que la actuación que incide gravemente en el orden público nada tiene que ver con la «gestión gravemente dañosa para los intereses generales», es decir, que el atentado grave al orden público para nada afecta al interés general. Y, en este sentido, no me parece que pueda mantenerse con rigor una afirmación de semejante alcance, con lo que, si el motivo grave de orden público puede y debe subsumirse en la categoría más amplia de gestión gravemente dañosa para los intereses generales, no se explica suficientemente cómo el TC considera ajustada al texto constitucional la facultad gubernativa de disolución y niega, por el contrario, la de destitución —de trascendencia, por lo demás, menos grave—.

No puede olvidarse, en última instancia, y siempre en el terreno de las hipótesis constitucionalmente admisibles, que la solución es equiparable a una destitución global, de todos y cada uno de los miembros de la Corporación Local que se disuelve, y, por tanto, aun negando la equiparación o reducción del motivo grave de orden público a la causa «gestión gravemente dañosa para los intereses generales», nada impide considerar que esa gestión gravemente contraria a los intereses generales pueda imputarse a uno o varios miembros de la Corporación, pero no a toda la Corporación —no se pase por alto que ya la Ley 40/1981, de 28 de octubre, y ahora la Ley de 2 de abril de 1985, legitima a los miembros de las Corporaciones Locales que hubieren votado en contra para impugnar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa los acuerdos de dicha Corporación—, y, en consecuencia, incluso con independencia del motivo grave de orden público, pudiera ser de recibo la destitución en tales casos. No obstante, la Ley de 2 de abril de 1985 sólo ha contemplado la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales, «en el supuesto de gestión

Una vez precisada la naturaleza y fundamento de la potestad gubernativa de suspensión, la solución de conflicto no ofrecía ya dificultad alguna. En efecto, el TC concluirá que,

«una vez delimitado el alcance del precepto, la suspensión prevista no puede adoptarse sino por órganos del Estado, pues a él corresponde en exclusiva la competencia en materia de “seguridad pública” según el artículo 149.1.29.^a de la Constitución».

La conclusión, por tanto, es que corresponde al Estado, a través del órgano competente para ello, y no a las Comunidades Autónomas, el ejercicio de la facultad gubernativa de suspensión de los miembros de las Corporaciones Locales prevista en el artículo 421 de la Ley de Régimen Local de 1955, ya que tal suspensión sólo puede proceder por razones de seguridad pública, materia sobre la que el Estado ostenta competencia exclusiva. Lo destacable, no obstante, es que de nuevo el TC procede a una *interpretación restrictiva de la cláusula de orden público*, situando en sus justos límites el alcance del título competencial referido en el artículo 149.1.29.^a de la Constitución. Frente a una interpretación amplia y expansiva del concepto de seguridad pública, equivalente a orden público, la posición del TC es digna de encomio: la seguridad pública engloba única y exclusivamente los supuestos más graves de alteración del orden público, aquellos en los que la integridad de bienes y personas y, por tanto, la tranquilidad u orden ciudadano, se ven en peligro o amenazados por cualesquiera causas.

III. COMPETENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA Y DISPONIBILIDAD DE UNA ORGANIZACION POLICIAL PROPIA

El artículo 149.1.29.^a de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de seguridad pública, no obstante lo cual, el propio precepto prevé la existencia de una organización policial propia de las Comunidades Autónomas en la medida en que así lo hayan previsto sus Estatutos de Autonomía y con arreglo a lo que disponga, a tal efecto, una Ley orgánica.

Pues bien, la disponibilidad de una policía propia por parte de las Comunidades Autónomas (6), matiza por completo la afirmación y califica-

grávemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales», y ello mediante Real Decreto y previo acuerdo favorable del Senado (art. 61).

(6) Tal es el caso de las Comunidades Autónomas llamadas de primer grado –es decir, las constituidas en base al artículo 151 o en base a la disposición transitoria 2.^a de la Constitución–, y siempre que así lo hayan previsto en sus correspondientes Estatutos de Autonomía. En la

ción que el texto constitucional hace de la materia «seguridad pública» como competencia exclusiva del Estado. En efecto, alguna competencia en relación a la seguridad pública deberá corresponder a aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de una organización policial cuya función primaria, por definición, es cuando menos la de garantizar la integridad de las personas y de sus bienes. Eso es, justamente, lo que han venido a establecer aquellos Estatutos de Autonomía que han previsto la creación de policías autonómicas, atribuyéndoles como asuntos genéricos de su competencia «la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público», sin perjuicio, a su vez, de reservar, en todo caso, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado una serie concreta de funciones (7).

Sin embargo, y a resultas de lo que en su momento pueda disponer la Ley orgánica que completará la distribución de competencias en esta materia, por la vía de concretar definitivamente los cometidos respectivos de esas policías autonómicas respecto de las funciones propias de las Fuerzas de Seguridad del Estado, lo cierto es que, ante la falta de previsión expresa, no siempre será ajustado al texto constitucional concluir reconociendo competencia en materia de seguridad pública a las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la manifestación material de esa seguridad pública, por el hecho mismo de que dispongan de una organización policial propia. En este punto, la jurisprudencia de conflictos del TC ilustra adecuadamente, aunque de manera desigual, la cuestión planteada.

actualidad, así sucede con los Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 17), de Cataluña (arts. 13 y 14 y disposición transitoria 1.^a), de Galicia (art. 27.25) y de Andalucía (art. 14), habiéndose previsto, igualmente, aun tratándose de Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución, en los Estatutos de la Comunidad Autónoma Valenciana (art. 36: «Existirá un Cuerpo único de Policía Autónoma de la Comunidad Valenciana, que estará regulado por Ley de las Cortes Valencianas, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica prevista en el art. 149.29 de la Constitución») y de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 30: «El Gobierno de Canarias tendrá competencia en materia de seguridad ciudadana, en los términos establecidos en el artículo 148.1.22.^a de la Constitución. El Gobierno de Canarias podrá crear una Policía propia, de acuerdo con lo que disponga al respecto la Ley orgánica prevista en el artículo 149.1.29.^a de la Constitución»). Finalmente, para el caso singular de Navarra, téngase en cuenta lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley orgánica de 10 de agosto de 1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en relación a la Policía Foral.

(7) *Vid.*, por ejemplo, el artículo 17.1.^o del Estatuto del País Vasco o el artículo 13.2.^o del Estatuto de Cataluña. De manera especial, el artículo 17.1.^o del Estatuto del País Vasco procede a una delimitación positiva y negativa de las funciones de la Policía autonómica, estableciendo que le corresponderá «la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autonómico, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documentos nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado».

1. La separación entre el aspecto orgánico y el aspecto material de la seguridad pública en orden a dilucidar la competencia para decretar la suspensión gubernativa de los miembros de las Corporaciones Locales «por motivos graves de orden público».

Más atrás se ha examinado la sentencia 117/1984, de 5 de diciembre, en virtud de la cual el TC declararí­a la competencia del Estado para decretar en base al artículo 421 de la Ley de Régimen Local de 1955 la suspensión de los miembros de las Corporaciones Locales por motivos graves de orden público. Pues bien, justificada esa competencia en el artículo 149.1.29.^a de la Constitución, y frente a la tesis de que también la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta competencias en materia de seguridad pública al disponer o poder disponer de una policía autónoma –dada la habilitación que el artículo 13 del Estatuto de Cataluña da a la Generalidad para proceder a su creación–, el TC zanjaría definitivamente la cuestión señalando con total precisión que,

«este precepto (el artículo 13 del Estatuto de Cataluña), sin embargo, como el propio artículo 149.1.29.^a de la Constitución en que se basa, *se refiere al aspecto orgánico, es decir, al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la policía), no al aspecto material, la seguridad pública*, por lo que la existencia de tal policía autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida, dado que el artículo 421 de la LRL no guarda relación alguna con la actividad policial».

He aquí, pues, un claro ejemplo de cómo la disponibilidad de una organización policial propia de la Comunidad Autónoma no arrastra tras de sí, ante la ausencia de previsión expresa, la titularidad de una determinada competencia material en relación a la seguridad pública.

2. La posición del TC respecto de la distribución de competencias en materia de protección civil en la sentencia 123/1984, de 18 de diciembre.

Si, como acaba de comprobarse, la disponibilidad de una policía propia por las Comunidades Autónomas no presupone automáticamente la competencia de éstas en materia de seguridad pública con independencia de la manifestación concreta y específica de esa seguridad pública, ya que la actividad policial no agota la intervención pública garante de esa seguridad de personas y bienes, en la sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, el TC va a reconocer y declarar, sin embargo, la competencia de la Comunidad Autó-

noma Vasca en determinados aspectos relativos a la protección civil en base, precisamente, a la disponibilidad por dicha Comunidad de una policía propia. Pues bien, esta jurisprudencia plantea, no obstante, ciertas dificultades y dudas a las que es preciso referirse, máxime tras la aprobación por el Estado de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

A) LA CAUSA DETERMINANTE DEL CONFLICTO

El Gobierno Vasco aprobó un Decreto de fecha 8 de marzo de 1983 por el que se creaba un servicio administrativo dependiente del departamento de Interior, al que denominó *Centros de Coordinación Operativa*, señalándose en el preámbulo del citado Decreto que «el objetivo perseguido con la puesta en funcionamiento de los Centros de Coordinación Operativa es la instauración de un servicio que, dependiente del departamento de Interior, aglutine de forma racional las actividades de los entes y organizaciones de carácter público o privado cuya actividad esté, directa o indirectamente, relacionada con la prevención, atención, socorro, seguridad y asistencia técnica o profesional a las personas y sus bienes en *situaciones de emergencia*, sea cual fuese la naturaleza del hecho originador de la misma y su evaluación cuantitativa y cualitativa».

Con arreglo al indicado objeto, el Decreto crea, pues, unos Centros de Coordinación Operativa —concretamente, uno en cada territorio histórico— que, según la representación de la Comunidad Autónoma Vasca, tal como señala el TC en el *F. J. 2.º* de la sentencia que se comenta, quedan caracterizados por ser,

«...centros de comunicaciones y sistemas de alarma centralizada con un equipo de ordenadores, que sirvan para recibir llamadas de auxilio y transmitir las a los órganos competentes, coordinando su actividad mediante el suministro de informaciones. El Centro, se nos dice, comprueba cómo se han movilizad los medios disponibles y sigue la operación hasta el final. Se añade que el objetivo que se persigue con estos centros es evitar el desconcierto que acompaña a los incidentes, el despliegue excesivo de fuerzas y la reiteración de avisos, sirviendo para indicar los centros hospitalarios disponibles, evaluando su distancia y advirtiendo de forma previa la llegada de los heridos».

Conviene destacar asimismo, a los efectos del conflicto que el Gobierno de la Nación suscitaria respecto de la creación y regulación de estos Centros de Coordinación Operativa, que el Decreto del Gobierno Vasco incorporaba

una serie de previsiones singulares especialmente significativas. En concreto, el Decreto en cuestión, en primer lugar asignaba a los Centros de Coordinación Operativa la finalidad de procurar la *organización y coordinación* de las actividades de aquellos organismos o entidades de naturaleza *pública o privada*, que actuaran en el ámbito de cada territorio histórico, cuyos servicios fuera necesario *requerir* en caso de incidente o emergencia para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos; en segundo lugar, regulaba las funciones de estos Centros en forma extraordinariamente genérica en el artículo 4.º del Decreto, donde se habla, por ejemplo, de «coordinar los recursos existentes y movilizables en todo tipo de actuaciones, así como de operaciones de emergencia» [artículo 4.b)]; de «estudiar y planificar la actividad de carácter preventivo de los diversos servicios con el fin de evitar duplicaciones» [artículo 4.d)]; o de «recibir puntual información de los servicios intervinientes en una operación, tanto del desarrollo de la misma como de su término y resultados» [artículo 4.e)]; en tercer lugar, establecía, para el cumplimiento de sus funciones, un deber de prestar colaboración a los Centros de Coordinación Operativa que se impone a una serie de entidades, como hospitales, servicios de bomberos, ambulancias, etc., etc., de las cuales unas son de indudable carácter público y otras indiscutiblemente privadas. Entre las primeras, algunas están englobadas en la Administración de la Comunidad Autónoma y otras pertenecen a la Administración General del Estado; y, en cuarto y último lugar, en el artículo 8.3.º se señalaba que en situaciones de emergencia o de incidencia grave el jefe de turno del Centro de Coordinación Operativa puede deferir la dirección de la operación a una autoridad única y que ésta puede avocarla para sí el Consejero de Interior o designar el Viceconsejero o Director del Departamento que estime conveniente.

Pues bien, el Gobierno de la Nación planteará conflicto positivo de competencia respecto del señalado Decreto del Gobierno Vasco por entender que las competencias del Estado en materia de seguridad pública quedan vulneradas: al Estado le compete, razonará el abogado del Estado, «la potestad de dirección y coordinación de los servicios de seguridad, sin que en esta materia la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda hacer otra cosa —mantendrá la representación del Estado— que dirigir y coordinar los Cuerpos de Policía Autónoma».

De contrario, la Comunidad Autónoma Vasca sostendrá que el concepto de seguridad pública que resulta del artículo 149.1.29.ª de la Constitución ofrece a la Comunidad Autónoma un ámbito de competencia más amplio de lo que pretende el Estado. Y alegará, además, otros títulos competenciales laterales para justificar la legitimidad constitucional del Decreto, como son las potestades de autoorganización y, en cuanto se disciplinan actividades

materiales, las competencias de sanidad o de montes y bosques. Alegará, finalmente, los derechos históricos del País Vasco y el proceso de reintegración foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución.

B) SOBRE LA COMPETENCIA, EN GENERAL, DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y DEMÁS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

A la vista de la finalidad y contenido del Decreto origen del conflicto positivo de competencia, el TC comienza por afirmar indubitadamente que,

«concebidos en estos términos, los Centros de Coordinación Operativa entran de lleno en la órbita de lo que modernamente se conoce con el nombre de “protección civil”, cuyas bases doctrinales definió el Decreto de 29 de febrero de 1968, señalando que “la protección civil” está constituida por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública» (F. J. 2.º)

Caracterizada de este modo la «protección civil», el TC dará un paso más en su argumentación para afirmar de inmediato con *carácter general* que,

«de todo cuanto hasta aquí se ha dicho es resultado la *idea de que debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios* en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan» (F. J. 3.º).

En base a las dos premisas expuestas, la conclusión es ya fácil de adivinar. El TC dirá, en efecto, que,

«y si puede considerarse que los llamados “Centros de Coordinación Operativa” previstos 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» (F. J. 3.º).

Ahora bien, ocurre, sin embargo, que para llegar a la afirmación de que «debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil», es preciso despejar algunas incógnitas y demostrar efectivamente que tal conclusión tiene apoyatura clara en el texto constitucional. Aquí significativamente surgen, no obstante, los problemas.

- a) *El problema del juego de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución y el concepto de «materia» a los efectos de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación a la protección civil.*

Sucede que ni la Constitución (arts. 148.1 y 149.1), ni, en el caso concreto, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, al enumerar las materias que sirven como criterios de delimitación de competencias, utilizan la expresión «protección civil», con lo que surge la duda de si no debería procederse a la aplicación del artículo 149.3 del texto constitucional, en virtud del cual «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado».

Pues bien, el TC, que ya ha afirmado que debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencias en materia de protección civil, negará, empero, que sea de aplicación el citado artículo 149.3 de la Constitución, ya que, de no ser así, al no haberse previsto nada al respecto en el Estatuto del País Vasco, hubiera debido afirmarse justamente todo lo contrario, es decir, la competencia plena y exclusiva del Estado en relación a la protección civil. Para evitar, pues, el juego de la cláusula del artículo 149.3, se razonará del siguiente modo:

«Es claro que las competencias de las Comunidades Autónomas están definidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto, asimismo, que el juego de la cláusula residual o supletoria del artículo 149.3 de la Constitución supone que, con independencia de los rótulos o denominaciones, no ha sido incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social, de manera que para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios» (F. J.3.º), *in fine.*)

Es decir, para el TC, a pesar de que el término protección civil no ha sido formal y expresamente incluido como materia en el listado de los artículos 148 y 149 de la Constitución, ni tampoco en el Estatuto de Autonomía, el hecho es que con tal expresión viene a designarse una serie de actividades, funciones e instituciones jurídicas que *si son reconducibles* a aquellos títulos materiales expresos en base a los cuales la Constitución y, con arreglo a ella, los Estatutos de Autonomía, articulan el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Con lo que, en definitiva, no hay lugar a que entre en juego la cláusula de atribución residual de competencias al Estado que prevé el artículo 149.3 del texto constitucional.

- b) *En encuadramiento de la «protección civil» en la materia «seguridad pública» a los efectos del artículo 149.1.29ª de la Constitución y el fundamento de la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca.*

Nos consta ya que el TC afirma que debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil, al menos en determinados aspectos. Sin embargo, tal como acaba de exponerse, el propio TC niega que sea procedente dar entrada a la aplicación de la cláusula residual de atribución de competencias prevista en el artículo 149.3, y ello porque entiende que,

«la materia objeto de discusión en este conflicto ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de *seguridad pública del artículo 149.1.29ª de la Constitución*, sin entrar en estos momentos a dilucidar de manera más detallada como debe entenderse tal concepto en su sentido material y considerándolo *grosso modo* como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano».

Encuadrada la protección civil en la materia «seguridad pública», a la vista del artículo 149.1.29.ª y del artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco –que determina que «corresponde a las instituciones del País Vasco el régimen de la policía autónoma para la protección de las personas y bienes»–, el TC va a concluir:

«Resulta sí que, sin mengua de las competencias inalienables, y en este sentido exclusivas, del Estado, en la materia específica de la protección civil se producen *competencias concurrentes* cuya distribución es necesario diseñar» (F. J. 4.º)

Y añade:

«La interpretación que estamos manteniendo aparece corroborada por la que mantuvo el Gobierno de la Nación al dictar el Real Decreto de 22 de diciembre de 1980, relativo a los Cuerpos de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, y les reconoció, en el ámbito del artículo 17 del Estatuto de Autonomía, actividades en el seno de la seguridad pública, destacando entre ellas (art. 46) la de participar en la ejecución de los planes de protección civil y cooperar y prestar auxilio en los casos de calamidades públicas y desgracias, colaborando con las instituciones y organismos de asistencia pública.»

En definitiva, el TC no duda en englobar la protección civil en la materia «seguridad pública» que, en atención al artículo 149.1.29.^a de la Constitución, determinará la competencia exclusiva del Estado, si bien, dado que la Comunidad Autónoma Vasca ostente, asimismo, competencias en relación a su propia Policía en los términos que establezca una ley orgánica –no promulgada hasta la fecha, por lo demás–, el TC parece encontrar en ello fundamento suficiente para afirmar que en la materia específica de la protección civil se producen «competencias concurrentes», «cuya distribución es necesario diseñar». He aquí, pues, cómo la competencia de la Comunidad Autónoma encuentra fundamento en el hecho de disponer de una organización policial propia, lo cual, quizás, no deje de ser excesivo, máxime cuando se llega a afirmar la existencia en la materia específica de la protección civil de competencias concurrentes entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca. Y por otro lado, dado el apoyo argumental en la disponibilidad por la Comunidad Autónoma Vasca de una policía propia, queda sin justificar la tesis del TC de que «debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil», ya que no todas las Comunidades Autónomas, como es obvio, hoy por hoy, pueden disponer de esa organización policial propia (8).

El hecho es, en fin, que el reconocimiento de competencias concurrentes en materia de protección civil, en los fundamentos jurídicos 5.º a 8.º de la sentencia, se va a evidenciar que no es exacto del todo.

(8) Las Comunidades Autónomas llamadas de segundo grado –es decir, las constituidas con arreglo al artículo 143 de la Constitución– no ostentan otra competencia en materia de seguridad pública que la de «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica» (artículo 148.1.22.^a de la Constitución).

C) LA «RELATIVIDAD» DE LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA SOBRE LA MATERIA «PROTECCIÓN CIVIL»

En efecto, resultará que esa concurrencia de competencias en materia de protección civil entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca quiebra radicalmente cuando en la misma sentencia que se analiza el TC va a puntualizar que esa competencia de la Comunidad Autónoma «...queda subordinada a las *superiores exigencias del interés nacional* en los casos en que éste pueda estar en juego» (F. J. 5º). Subordinación de la competencia del País Vasco que se producirá en tres supuestos: cuando entre en juego la Ley 4/1984, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio; cuando la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial y exijan, por consiguiente, la coordinación de elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma; y, por último, cuando la calamidad o catástrofe sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional». En estos tres supuestos, por tanto, según el TC, la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de protección civil quedará subordinada a la competencia del Estado. Quiere esto decir, en suma, y así lo recalca el TC, tanto en el fundamento jurídico 5.º, *in fine*, como en el fallo de la sentencia, que el artículo 8.3.º del Decreto origen del conflicto, cuando establece que en situaciones de emergencia o de incidencia grave el Jefe de turno del Centro de Coordinación Operativa puede deferir la dirección de la operación a una autoridad única y que ésta puede avocarla para sí el Consejero de Interior o designar el Viceconsejero o Director del Departamento que estime conveniente, sólo puede estimarse constitucional con el límite de que tal competencia de dirección de la operación, en los supuestos antes señalados, quede subordinada a la competencia del Estado y, por tanto, sea el órgano o autoridad estatal que corresponda quien asuma tales funciones.

Por otra parte, en cuanto a la imposición de deberes de prestación de colaboración a los ciudadanos, organizaciones y empresas y a las propias Administraciones Públicas, aspecto fundamental en la previsión y articulación de todo el sistema de protección civil, no pasa inadvertido al TC la previsión contenida en el artículo 30.4 de la Constitución, en virtud de la cual «mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública», con lo que, respecto de los deberes de prestación de colaboración que instituye el Decreto del Gobierno Vasco, estimará que,

«en términos generales, puede admitirse la legitimación de la imposición de estos deberes si se tiene en cuenta que los que el Decreto menciona son deberes de información, pues los de

prestación de otros servicios más amplios sólo pueden regularse por medio de ley, a tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución. Aun considerados como deber de información, es preciso también subrayar que hay que entender limitada la obligación de los organismos o empresas afectados, refiriéndola a aquellos datos que sean necesarios para actuar en situaciones de incidencia o emergencia, sin que pueda afectar a elementos característicos de la estructura o del funcionamiento de los órganos o empresas afectadas» (F. J. 6.º).

Y en cuanto al deber de colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, previsto en el artículo 3.1, g) del Decreto origen del conflicto, la posición del TC aún será más taxativa:

«Hay que destacar que, según el texto del Decreto, la mecánica del cumplimiento de la previsión reglamentaria ha de producirse “de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera”, y que en tal disposición se dice expresamente que “la coordinación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado se acordará, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Estatuto de Autonomía, en la Junta de Seguridad, conforme al sistema que la misma establezca”. Lo cual quiere decir que más que un auténtico deber de prestación existe una “coordinación”, que, además, debe producirse según lo acordado en la Junta de Seguridad y conforme al sistema que la misma establezca. Ello hay que entenderlo sin que pueda significar en modo alguno modificación de las competencias que el Estatuto atribuye, es decir, sin que el sistema que la Junta establezca pueda significar abdicación o delegación de las competencias que el Estatuto atribuye a este órgano. Por todo ello ha de concluirse que el artículo 3.1, g), no establece un deber directo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado respecto de los Centros de Coordinación, dado que ha de ser la Junta de Seguridad la que coordine la actuación de la policía autónoma con los mencionados Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y la que concrete la colaboración con los Centros de Coordinación Operativa en los supuestos a que el Decreto se refiere» (F. J. 7.º).

Finalmente, y aunque un tanto ambiguamente, en el F. J. 8.º, el TC concluye a la vista de las facultades que al Delegado del Gobierno corresponden en base al artículo 154 de la Constitución que,

«... la coordinación, en materia de protección civil, de los organismos y servicios de la Administración del Estado radicados en el territorio de la Comunidad con los de la Administración propia y peculiar de la Comunidad Autónoma deberá siempre llevarse a cabo con la intervención de la Delegación del Gobierno con la Comunidad Autónoma».

3. **La competencia de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil según la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil.**

La jurisprudencia resultante de la sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, encuadrando la protección civil en la materia de «seguridad pública», pero, a la vez, reconociendo la existencia de competencias concurrentes en relación a la protección civil entre el Estado y las Comunidades Autónomas –o, más exactamente, entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca– como consecuencia de la disponibilidad por tales Comunidades Autónomas de una organización policial propia, no deja de parecerme poco clara en cuanto el propio fundamento en el que se apoya para llegar a dicha conclusión.

Téngase presente que la pretendida situación de concurrencia de competencias justificada en la existencia de policías propias de las Comunidades Autónomas, en todo caso, no alcanzaría sino a aquellas que, pudiendo constitucionalmente hacerlo, así lo hayan previsto en sus Estatutos de Autonomía, circunstancia que determinaría en rigurosos términos –frente a la afirmación general del TC– que la mayoría de las Comunidades Autónomas no dispondrían del título habilitante de esa competencia. Y, por otra parte, lo cierto es que, tras afirmar la concurrencia de competencias en la materia, a la hora de diseñar ese régimen de concurrencia no sólo se pone de evidencia la «relatividad» misma de las competencias autonómicas, sino la imprecisión total de cuál sea efectivamente el sistema o criterio de reparto.

Mucho más correcto, por todo ello, me parece el planteamiento del que parte la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, ley aprobada al mes y tres días de haberse dictado la sentencia del TC. Bastará con indicar, en este sentido, que, según la propia Exposición de Motivos de la Ley, siendo la protección civil una clara y amplia manifestación de la política de seguridad, para que aquélla sea efectiva «hay que disponer de una organización suficiente, y esa organización de manera principal *corresponde al Estado*», trayéndose a colación los dos siguientes fundamentos: primero, que se trata de una competencia relativa a la protección de personas y bienes integrada en el área de la *seguridad pública*, y, segundo, que *respecto de la materia protección civil se da el supuesto del artículo 149.3 de la Constitución*

—es decir, entra en juego la cláusula residual de atribución de competencias al Estado—. De manera que, se añade, «la protección civil se concibe como un *servicio público cuya competencia corresponde a la Administración Civil del Estado, y, en los términos establecidos en la Ley, a las restantes Administraciones Públicas*».

No se trata en esta ocasión de adentrarse en el análisis de la Ley y en las competencias *que la Ley* ha reconocido a las Comunidades Autónomas —bastante modestas, por cierto—, pero sí merecía destacarse la perspectiva adoptada por el legislador, más correcta, en mi opinión, que la seguida por el TC en la sentencia 123/1984, de 18 de diciembre.

IV. CONSIDERACION FINAL

Hasta la fecha, y con independencia si acaso de la sentencia de 18 de diciembre de 1984, lo verdaderamente destacable de la jurisprudencia del TC en relación al problema de la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas estriba en la concepción que del término seguridad pública se ha hecho, ciñéndola a la protección de bienes y personas en un sentido verdaderamente estricto y marginando, en consecuencia, cualquier interpretación amplia tendente a identificar seguridad pública con orden público. El alcance real de la posición mantenida por el TC ha consistido, pues, en garantizar la no yuxtaposición del título competencial «seguridad pública» sobre otros títulos, salvo en los supuestos en los que la gravedad de la situación pueda dar origen a la entrada en juego de la normativa reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio y salvo que circunstancias excepcionales exijan de determinadas acciones administrativas justificadas precisamente en la seguridad pública. La garantía, pues, del contenido no expansivo del título seguridad pública a través de su concreción dentro de la noción más amplia de orden público, bien podría decirse que es la aportación más significativa y relevante de la jurisprudencia constitucional examinada.

