

LECCIÓN 3 LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL ORDEN PÚBLICO¹

José Vida Fernández
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 3.1. *Configuración de la función administrativa de seguridad y orden público.*
- 3.2. *El contenido de la actividad policial de seguridad.*
- 3.3. *La denominada seguridad privada.*

3.1. CONFIGURACIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO.

§ 40. La seguridad pública constituye una de las principales preocupaciones de nuestra sociedad. El proceso de globalización ha puesto en conexión, si no en confrontación, formas antagónicas de concebir la vida en sociedad², que por no haber sido adecuadamente encauzado ha degenerado en una mayor tensión a nivel global que se puede liberar a nivel doméstico en cualquier lugar (los atentados del 11-S o del 11-M, o más recientemente de París en 2016 son algunos ejemplo). Estas amenazas contribuyen a producir una mayor sensibilidad de la sociedad ante los posibles peligros y riesgos que la amenazan y que dan como resultado una exacerbación de la seguridad, muy a menudo con el consiguiente sacrificio de la libertad (los controles aeroportuarios son el ejemplo quizás más gráfico).

Esta coyuntura pone de manifiesto la actualidad e importancia de la intervención administrativa de seguridad y orden público que constituye un ámbito de intervención singular ya que, a diferencia del resto que se proyectan sobre sectores materiales concretos (el urbanismo, la industria, las telecomunicaciones, etc.) y en los que actúan de forma variada aplicando distintas técnicas de intervención³, la acción administrativa de **seguridad y orden público se caracteriza** por proyectarse de forma transversal por todos

¹ Revisado en septiembre 2016.

² Algunos autores como Samuel P. HUNTINGTON adelantaron el “choque de civilizaciones” en su artículo homónimo de 1993 para Foreign Affairs.

³ Por ejemplo, en medio ambiente se ejercen funciones de policía (vigilando y sancionando vertidos ilegales a los ríos), pero también se fomenta el cuidado del medio ambiente (mediante ayudas públicas para adquirir tecnología que contamine menos) o, incluso, se garantiza organizando servicios públicos específicos (como la recogida y tratamiento de residuos).

los sectores en los que aparece de forma accesoria e instrumental como **elemento básico** y **mecanismo de cierre** de la intervención pública en cada uno de esos sectores. En efecto, el orden público y la seguridad constituyen la base y el prerequisite de la intervención pública en cualquier sector ya que no puede pretenderse un buen orden sanitario, urbanístico o de cualquier tipo en una situación de incumplimiento sistemático de las normas, de desorden o de inseguridad; asimismo, actúa de forma subsidiaria e instrumental frente a los posibles alteraciones o peligros que amenacen el cumplimiento de las normas o de las actuaciones administrativas (por ejemplo, cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad mantienen el orden y garantizan la ejecución de una orden de derribo a la que se oponen los propietarios por la fuerza).

La actividad administrativa de seguridad ciudadana y orden público consiste casi exclusivamente en actividad de policía en tanto incide sobre la libertad de los ciudadanos a través de medidas de prohibición, limitación, imposición y coacción; de ahí que se le denomine como actividad o función de policía de seguridad y orden público. Sin embargo, la **actividad administrativa de policía** (policía o intervención) en sentido genérico debe distinguirse de la **actividad de seguridad ciudadana y orden público** (policía de seguridad) ya que aquélla tiene un mayor alcance y, como tal, puede ser ejercida por cualquier autoridad administrativa para garantizar la seguridad y el buen orden en distintos de sectores (orden económico, sanitario)⁴, mientras que ésta última se desarrolla a través de una organización específica dispuesta a tal efecto como son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Administración activa competente de la que dependen (Ministerio del Interior y Delegados y Subdelegados del Gobierno –y órganos equivalentes a nivel autonómico y local–), con la finalidad concreta de garantizar el orden social básico mediante la prevención y defensa frente a peligros para la seguridad o el orden público interior⁵. Por lo tanto, la seguridad ciudadana –así como la seguridad pública entendida

⁴ Así, cuando se autoriza la apertura de un establecimiento que venden alimentos frescos, se decreta su cierre o se sanciona a los propietarios, podemos afirmar que son actuaciones de policía que se ejercen por la autoridad sectorial correspondiente (Consejería de Sanidad, Concejalía de Salud) para garantizar el buen orden sanitario y así la seguridad alimentaria. Nada tienen que ver esas actuaciones, en principio, con la intervención de policía de seguridad ciudadana y orden público.

⁵ Debe distinguirse la seguridad interior, que es la que se corresponde con la función administrativa de seguridad ciudadana y orden público ejercida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; de la seguridad exterior, que constituye otra dimensión de la función estatal de seguridad con otro contenido y otros responsables como son las Fuerzas Armadas que, conforme el artículo 8 CE, tienen la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

como sinónimo– se identifica con la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana.

§ 41. La actividad administrativa de seguridad y orden público constituye una de las **funciones primarias del Estado** en tanto, a través del monopolio de la fuerza y la coacción, se garantizan unas condiciones de convivencia mínimas en las que tiene lugar la vida social políticamente organizada. Dado su carácter esencial y por razón de su incidencia en los derechos y libertades de los ciudadanos que garantiza esta función debe ser ejercida conforme a unos **fundamentos y unos límites que vienen determinados en el propio texto constitucional**.

En una primera aproximación sobre este asunto pudiera parecer que existe una contradicción entre las libertades y derechos individuales y el orden público y la seguridad ciudadana, ya que éstos se ven afectados cuando la Administración interviene para hacer efectiva su garantía. Es cierto que la seguridad ciudadana y el orden público son valores que están en tensión con el ejercicio de las libertades públicas, pero desde una perspectiva más profunda puede comprobarse que precisamente el disfrute de estas libertades y de los demás derechos propios de un Estado de Derecho que se reconocen en la Constitución se garantizan a través de esta actuación administrativa, tal y como establece el [artículo 104 CE](#), que dispone que Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana⁶.

De hecho, el ejercicio de esta función administrativa de orden público y seguridad ciudadana sólo se justifica en tanto **garantiza los derechos fundamentales reconocidos** y, en última instancia, la dignidad de la persona que son la base del orden político y de la paz social ([art. 10 CE](#)). En términos generales la seguridad ciudadana se encarga al Estado que es el único que puede asegurar un ámbito de convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquellos. En un sentido más concreto, se trata de garantizar la libertad, no sólo como valor superior que informa al Estado social y democrático de Derecho ([art. 1 CE](#)) sino a nivel individual, en los términos

⁶ Como se indica en el Preámbulo (I) de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana «*La seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica*».

que reconoce en el [artículo 17 CE](#) el derecho a la libertad y a la seguridad personal: el derecho de disponer de la propia persona y de determinar la propia voluntad y actuar de acuerdo con ella siempre que no exista una prohibición constitucionalmente legítima⁷. La prevención y protección frente a las posibles amenazas que afecten a este reducto mínimo de la libertad e integridad individual fundamenta y justifica la intervención de policía en tanto es el presupuesto del ejercicio de los demás derechos fundamentales.

Pero la garantía del orden público y de la seguridad genera tensión con las propias libertades públicas y los derechos fundamentales, ya que su ejercicio está sometido al respeto y a la garantía del orden público y la seguridad ciudadana y la regulación y la protección del orden público y la seguridad **afecta a algunos derechos fundamentales sometidos a unas garantías especiales** por el artículo 53.1 CE, con lo que esto implica a efectos de su desarrollo por Ley Orgánica y protección a través de un procedimiento especial y sumario y, en última instancia, del recurso de amparo. Así ocurre con el derecho a la vida y a la integridad física y moral ([art. 15 CE](#)), el propio derecho a la libertad y a la seguridad ([art. 17 CE](#)), el derecho a la libre circulación por el territorio nacional y a entrar y salir libremente de España ([art. 19 CE](#)), la libertad de expresión y el derecho de comunicación ([art. 20 CE](#)). Incluso, en el supuesto de la libertad religiosa se indica expresamente que ésta podrá manifestarse sin más limitación que la necesaria para el mantenimiento del orden público ([art. 16 CE](#)), y en el caso del derecho de reunión y de manifestación se encuentra sometida a previa autorización que sólo puede denegarse cuando existan razones fundadas de alteración del orden público ([art. 21 CE](#)). Por lo demás, la necesidad de garantizar las condiciones mínimas de convivencia pueden llevar incluso a imponer de forma más o menos permanente la limitación sistemática y mucho más intensa de los derechos fundamentales como sucede con los estados de alarma, de excepción y de sitio ([art. 55 CE](#) y [Ley Orgánica 4/1981](#)), o con la imposición de deberes por Ley en caso de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública ([art. 30 CE](#)).

Para concluir con la caracterización constitucional de la función administrativa de orden público y seguridad ciudadana, debe tenerse en cuenta su **dimensión organizativa**. Conviene recordar, de entrada, que se trata de una actividad administrativa que se

⁷ Se suele vincular este derecho fundamental con el ámbito penal por razón de las garantías del mismo que se incorporan en los apartados 17.2 y 3 CE. Sin embargo, desde una interpretación amplia del artículo 17 CE, más allá de la materia penal comprende la materia administrativa de seguridad ciudadana y orden público, tal y como ha confirmado el Tribunal Constitucional (STC 178/1985) que reconoce como medida de privación específica de libertad no sólo la prisión, ni la causa de ésta sólo la comisión de un delito, sino que se considera una medida de identificación con traslado a dependencias policiales (esto es una retención) como una privación específica del derecho a la libertad.

encuentra constitucionalmente atribuida a una organización específica como son las **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, bajo la dependencia del Gobierno, y regulados por una Ley Orgánica ([art. 104 CE](#)).

Por lo que respecta a las **instancias territoriales responsables** en esta materia, es necesario comenzar haciendo referencia a las competencias supranacionales de la UE en esta materia. A este respecto debe recordarse que los asuntos de seguridad interior –como se denominan en el ámbito europeo–, constituyen una materia que sigue siendo competencia de los Estados miembros si bien desde la aprobación del Tratado de la Unión Europea pasaron a constituir uno de los pilares de la Unión (Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior, CAJI), junto a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En el actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se han integrado la CAJI en el Título V que se dedica al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En todo caso los mecanismos de cooperación dispuestos se entienden sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior (art. 72 TFUE). Como manifestación orgánica de la cooperación en este ámbito se creó la Oficina Europea de Policía (Europol) en 1992, no tanto como un cuerpo de policía europeo (que no existe), sino simplemente para explotar a nivel europeo la información sobre actividades delictivas. Por otra parte, al margen de la Unión pero vinculada a ésta se encuentra el Acuerdo de Schengen que desde 1995 mediante el que los Estados Miembros y terceros (Suiza, Noruega, y otros) suprimieron los controles policiales de sus fronteras interiores, potenciando sus fronteras externas a fin de obstaculizar la inmigración ilegal, estableciendo asimismo medidas específicas de cooperación policial (persecuciones en caliente, seguimiento de personas en otro país, etc.).

A nivel interno el reparto competencial en materia de orden público y seguridad ciudadana parte de que la competencia legislativa se encuentra atribuida en exclusiva al Estado, sin perjuicio de que las CCAA y las Entidades Locales pueden asumir competencias en materia de seguridad para su ejecución a través de sus propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, si bien el contenido y el alcance de dichas competencias vienen determinadas por el propio Estado mediante una Ley Orgánica ([art. 149.1.29ª CE](#)). En todo caso, esto no impide que las CCAA puedan disponer medidas relacionadas con la

seguridad pero en materias de competencia autonómica como, por ejemplo, la clausura de locales con ocasión de la regulación de los espectáculos públicos⁸.

Las CCAA han asumido competencias de ejecución en sus respectivos Estatutos de Autonomía, todas ellas con respecto a la vigilancia y protección de los propios edificios públicos y la coordinación de las policías locales, y algunas de ellas previendo la creación o mantenimiento de una policía propia⁹. En estas últimas, las autoridades autonómicas y los agentes autonómicos (en el caso de haber creado de forma efectiva su policía autonómica) asumen funciones de seguridad ciudadana¹⁰.

En el ámbito local, los municipios tienen reconocida competencia en materia de seguridad conforme a lo dispuesto por la legislación tanto estatal como autonómica¹¹, y cuentan con su propio personal (policía local), siempre bajo la coordinación autonómica que se ejerce en función de las competencias asumidas por cada Comunidad y dentro del respeto de las competencias estatales¹².

Por último, de este marco constitucional descrito se deriva **la normativa sobre orden público y seguridad ciudadana** que se contiene en la [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana](#) (LOSC), que constituye el régimen de actuación para todos las fuerzas y cuerpos de seguridad,

⁸ Así la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de junio de 2013, reconoce la validez de un precepto legal contenido en una Ley autonómica relativa a los espectáculos públicos y a las actividades clasificadas que faculta a los agentes de la autoridad para que ordenen la clausura temporal de establecimientos públicos que, careciendo de licencia de apertura, perturben la paz ciudadana. Según el Alto Tribunal, dicho precepto estaría autorizando, mediante una norma con rango legal, la adopción de medidas de seguridad similares a las que recogen los artículos 72 y 136 LRJPAC, y 36 de la Ley Orgánica 1/1992, pero en materias de competencia autonómica.

⁹ Se trata de Cataluña, País Vasco y Navarra (que desarrollaron por Ley sus propios cuerpos de policía autonómica —Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral—), Galicia, Andalucía y Comunidad Valenciana (que cuentan con una organización propia de los cuerpos comunes —Policía Nacional y Guardia Civil—).

¹⁰ Esto no significa que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad nacionales no tengan presencia en los territorios con cuerpos de policía autonómicos, ya que la Policía Nacional se sigue ocupando de control de extranjería en puertos y aeropuertos o de los centros penitenciarios, y la Guardia Civil de las fronteras o de la conservación del medio ambiente, entre otras funciones.

¹¹ El artículo 25 LBRL atribuye a los municipios, en los términos de la legislación general y autonómica, competencia en seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas, y protección civil, prevención y extinción de incendios.

La actividad municipal en esta ámbito (y, por tanto, de su propia policía) se someten a la LOSC que señala en su artículo 2 que las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la LOFCS y la Legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, así como de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas

¹² Así, la sentencia de 10 de octubre de 2013 del Tribunal Constitucional anuló un precepto legal autonómico relativo a la asociación de municipios para la prestación del servicio de policía local al no haber asumido La Rioja competencias en materia de protección de personas y bienes, y ser contrario a lo dispuesto en la LOFCSE.

independientemente de que sean estatales, autonómico o locales. Esta norma de cabecera de este sector tiene carácter orgánico en gran parte de su contenido en tanto desarrolla y afecta a derechos fundamentales. La LOSC de 2015 denominada como “Ley Mordaza” ha sido muy duramente criticada¹³ ya que detalla y agrava las sanciones con respecto a determinados comportamientos relacionados con el derecho de reunión y manifestación como son la convocatoria o participación en reuniones o manifestaciones en determinados supuestos especiales (durante las jornadas de reflexión o ante instituciones del Estado)¹⁴, y añade otros nuevos de carácter controvertido (captar y utilizar las imágenes de policías que puedan poner en peligro su seguridad).

Por otra parte, tal y como exige el artículo 104 CE, la organización administrativa específica encargada de esta función se regula a la [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad](#) (LOFCS), conforme a la cual se organizan las fuerzas y cuerpos autonómicos y locales a través de las Leyes autonómicas y de los reglamentos locales correspondientes.

Por lo demás, deben tenerse en cuenta otras normas especiales dictadas tanto a nivel estatal como autonómica que ordenan actividades potencialmente peligrosas y en las que se incide aspectos relacionados con el orden público y la seguridad ciudadana. Se trata de la normativa sobre seguridad vial, espectáculos públicos y actividades recreativas, y actividades molestas, insalubres nocivas y peligrosas¹⁵.

§ 42. La **función de policía de seguridad ciudadana y orden público**, como la define el profesor PAREJO, es una función estatal desarrollada por determinada organización administrativa, para la prevención/defensa de/frente a peligros para la seguridad o el orden públicos, sobre la base de habilitaciones generales o específicas y mediante órdenes (generales o concretas) y medios de coacción regulados por Ley

¹³ Ha llegado a ser denominada como “Ley Mordaza” y ha sido objeto de análisis muy críticos como el de [C. Almeida](#).

¹⁴ Esto no quiere decir que en la vigente LOSP dichos comportamientos no constituyan infracción ya que están recogidos en un tipo más genérico como es el artículo 23 c) que se refiere a la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en la normativa reguladora del derecho de reunión y manifestación.

¹⁵ Estas materias tienen una regulación específica como son, en el caso de la seguridad vial el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; en el caso de los espectáculos públicos, las Leyes autonómicas de espectáculos públicos y actividades recreativas; y, en el caso de las actividades nocivas molestas o insalubres, la Leyes autonómicas sobre evaluación ambiental.

formal y cuya legalidad es revisable en sede contencioso-administrativa ¹⁶. A continuación se procede a analizar todos y cada uno de los elementos de esta función.

En su núcleo se encuentra el **orden público y la seguridad ciudadana**, que son los valores o bienes jurídicos cuya protección justifica esta intervención administrativa. Ambos pueden definirse (PAREJO) como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado cuando se desarrollan las diversas actividades individuales o colectivas sin que se produzcan perturbaciones. Si se profundiza algo más, es posible distinguir la seguridad ciudadana como el orden jurídico vigente, que incluye el Estado y los derechos y bienes individuales o colectivos tutelados; mientras que el orden público a comportamientos no regulados pero que son considerados como presupuestos mínimos para la normal convivencia.

A) La acción administrativa de policía en este ámbito se caracteriza, en primer lugar, por desarrollarse a través de **acciones tanto de prevención como de defensa o represión frente a perturbaciones** de la seguridad ciudadana o del orden público. Estas acciones son de una enorme variedad ya que incluye actividad jurídica tanto normativa (aprobar un reglamento sobre seguridad) como de ejecución (otorgar una autorización, establecer una prohibición, decretar un desalojo, dictar una orden de cierre), como actuaciones puramente materiales (parada y cacheo, inspección de vehículos) que pueden ejecutarse con carácter forzoso (a través de sanciones o mediante el uso de la fuerza).

B) Al garantizarse y afectarse con esta actividad administrativa la **libertad personal y el resto de los derechos fundamentales**, su desarrollo se encuentra sometido a reserva de Ley orgánica ([artículo 53.1](#) y [art. 81 CE](#)) y disfruta de una protección especial a través de un procedimiento especial y sumario y del recurso de amparo ([art. 53.2 CE](#)). Por otra parte, al incidir sobre la libertad y el resto de los derechos fundamentales, esta actividad se encuentra sujeta al principio de legalidad si bien de forma especialmente estrecha por verse afectados derechos y libertades fundamentales, por lo que solamente pueden ejercerse las potestades legalmente atribuidas al órgano competente y en las condiciones previstas.

Sin embargo, la atribución de las potestades y las condiciones de ejercicio se articulan en este ámbito a través de conceptos jurídicos indeterminados y potestades

¹⁶ La jurisprudencia constitucional ha fijado un concepto material de seguridad ciudadana entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos, que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido.

discrecionales¹⁷. Esto permite una gran flexibilidad en la actuación administrativa que permite afrontar la variedad de situaciones que pueden presentarse en la realidad, si bien debilita la intensidad del principio de legalidad.

En este sentido la nueva LOSC ha procurado configurar la seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, huyendo de definiciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, y evitando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas¹⁸.

C) Se trata de una actividad administrativa de **carácter horizontal o transversal** a todas las demás de carácter público o privado, por lo que puede ejercerse sobre cualquier ámbito de la realidad. Si bien su intervención siempre tiene carácter subsidiario ya que depende de la intensidad de la amenaza o del desorden que se produzca de modo que, en la medida que pueda afectar a la seguridad o al orden público motivará la intervención bajo este título competencial¹⁹. Esta circunstancia debe tenerse en cuenta en tanto el título seguridad pública atribuido al Estado puede entrar en colisión con otros títulos competenciales que cederán en el caso de una perturbación grave en un sector de la vida social²⁰.

¹⁷ Así se puede comprobar, por ejemplo, en el artículo 17 LOSC en el que se dispone que se podrá «limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento». Los supuestos de alteración de la seguridad ciudadana y el tiempo imprescindible son conceptos jurídicos indeterminados que deben ser fijados en función de las circunstancias.

Un ejemplo de potestad discrecional se encuentra en el artículo 23 LOSC que dispone que las autoridades «adoptarán las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, impidiendo que se perturbe la seguridad ciudadana», por lo que no se predetermina qué medidas de protección adoptar sino que se deja a la discreción de las autoridades para que decidan entre diversas soluciones posibles que serían, cualquiera de ellas, válida (siempre que se mantengan dentro de ciertos parámetros de razonabilidad).

¹⁸ En este sentido se suprime la habilitación genérica para intervenir que se contenía en el artículo 1.2 LOSC de 1992 que disponía que la competencia sobre seguridad ciudadana comprendía el ejercicio de las potestades administrativas previstas en la misma, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas.

¹⁹ Si se localiza un edificio en mal estado, la Administración competente será la municipal, por lo que el Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento el que, a través de sus funcionarios, deberá comprobar su estado y, en su caso declarar el estado de ruina y decretar su derribo. Sin embargo, si el edificio en mal estado está desmoronándose con peligro de caída de objetos, puede intervenir directamente los agentes del Cuerpo Nacional de Policía y adoptar las medidas que fuesen necesarias.

²⁰ Así, en la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de julio de 1982 (STC 33/82) se reconoce que «en algunos casos el Estado puede llevar a cabo intervenciones para interceptar o inmovilizar alimentos en mal estado por razones de seguridad pública, a pesar de que la competencia de ejecución en materia sanitaria», pero añade que «las medidas que las autoridades nacionales adopten «sólo pueden venir 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». En el mismo sentido se pronuncia

§ 43. La intervención administrativa para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana (o intervención policial) solamente se justifica ante una **situación de peligro o riesgo**.

Esto supone, en primer lugar, que la función de policía de orden público y seguridad ciudadana tiene una naturaleza preventiva o defensiva frente a riesgos o peligros, ya que cuando éstos se actualizan y producen una lesión de un bien jurídico protegido penalmente, la persecución del ilícito penal queda fuera de la función de policía de seguridad ciudadana y orden público. La función de policía de seguridad u orden público no comprende la investigación y persecución de los delitos que son competencia de Jueces y Fiscales dentro del orden jurisdiccional penal sin perjuicio de que ambas funciones se encuentren encomendadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con la colaboración de las policías autonómicas y locales (art. 11 f) y g) y art. 29 a 36 LOFCS)²¹.

La mera existencia de una situación de peligro no justifica cualquier intervención administrativa sino que la intensidad y extensión de los factores perturbadores de la seguridad ciudadana y del orden público modulan la potestad para su protección que será más o menos amplia o con mayor o menor capacidad para incidir en los derechos de los ciudadanos. Como apunta el profesor PAREJO, el fundamento del ejercicio válido o legítimo de la potestad de protección de la seguridad y el orden público viene dado siempre por la existencia de un peligro o un riesgo capaz, según la experiencia, para –si se desarrolla con arreglo a su propia lógica– producir una perturbación de la normalidad mínima exigida por el ordenamiento jurídico vigente.

El peligro o riesgo que legitima la actuación policial es aquella situación que dejada al decurso de los acontecimientos debe conducir (en tiempo previsible y con suficiente probabilidad) a un comportamiento o una situación en que se producen o determina la lesión de bienes jurídicos protegidos (por ejemplo, un agente de policía

en su sentencia 54/90 con respecto a la intervención sobre dispensación y distribución de sustancias estupefacientes y psicótrpos.

²¹ La función que desarrollan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por ejemplo, durante la celebración de un partido de fútbol es de policía de seguridad, actuando conforme a lo dispuesto en el artículo 104 CE y la LOSC bajo la dirección de las autoridades policiales y, en última instancia del Ministro del Interior. Mientras que si los mismos agentes se les asigna a la investigación de un homicidio que se ha cometido al finalizar el partido, lo harán ejerciendo funciones de policía judicial conforme a lo previsto en el artículo 126 CE y la Ley de Enjuiciamiento Criminal como cuerpo de auxilio a al Juez o Fiscal que corresponda.

observa a una persona en evidente estado de embriaguez que deambula por mitad de la calzada).

La valoración del peligro o riesgo que debe llevarse a cabo en toda actuación policial es reconstruible en sede judicial para ejercer el adecuado control sobre la misma, ya que sólo se encuentra legitimada en la medida que el grado de previsibilidad y de probabilidad de actualización del peligro o riesgo sea suficiente, lo que dependen de una serie de factores: a) el tipo de peligro de que se trate²²; b) la agresividad, agresión realizada o resistencia del perturbador; c) el valor de los bienes amenazados.

Por lo tanto, lo fundamental es que se lleve a cabo una adecuada valoración ex ante, por lo que si ante una situación de peligro aparentemente real, suficiente e inmediato se efectuase una actuación policial, el hecho de que a posteriori se comprobase que dicho peligro era un peligro putativo o aparente no convierte en ilegal la actuación desarrollada²³.

§ 44. La función de policía de seguridad y orden público se desarrolla por unas organizaciones específicamente dispuestas para tal fin. Dentro de la configuración constitucional de esta materia se prevé de forma expresa que son las **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** las que, bajo la dependencia del Gobierno, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana ([art. 104 CE](#)). Estas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es lo que se conoce coloquialmente como la policía, en sentido organizativo o institucional.

En la organización administrativa de la policía de la seguridad y orden público se distingue en autoridades (que realizan únicamente actividad jurídica) y agentes ejecutivos, que realizan las actividades tanto jurídicas como esencialmente materiales (coincide con lo que coloquialmente se conoce como “agentes de policía”).

Conforme a esta distinción, la estructura de esta organización a nivel estatal sería la siguiente:

²² Debe ser un peligro real o actual (no cabe retener a alguien que sale de un bar por si tiene coche y circula), de entidad suficiente (el estado de embriaguez debe resultar evidente), y de naturaleza tal que de no adoptarse medidas a tiempo determinará un daño grave a bienes jurídicos protegidos (sólo cabe retener si se pretende circular en dicho estado no cuando se pretende dormir dentro del vehículo).

²³ Por ejemplo, si se avisa a la policía por unos ruidos procedentes del interior de una vivienda en la que se escuchan los lamentos de una persona herida, y los agentes de policía, informados de que vive sola una persona mayor comprueban que dichos lamentos son reales y entran por la fuerza en la vivienda, dicha entrada no se convertiría en ilegal si se comprobase finalmente que se trataba de aullidos del perro de la señora.

A) Autoridades (art. 2.1 LOSC y art. 10 LOFCS), dentro de las cuales se distingue el Ministro de Interior (mando superior), el Secretario de Estado de Interior (mando directo) y el Director de la Policía y el de la Guardia Civil (mando efectivo). Conforme a las directrices de estos órganos centrales actúa la Administración periférica como son los Delegados del Gobierno en las CCAA y los Subdelegados del Gobierno en las provincias (a los que corresponde la jefatura y dirección en su territorio).

B) Agentes ejecutivos (art. 9 y 11.2 y LOFCS), en los que se distinguen los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. Los agentes ejecutivos tienen reconocida una condición funcionarial, desde la que desarrollan unas funciones comunes para su finalidad que es la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad, sin perjuicio de las específicas de cada uno de ellos²⁴. El Cuerpo Nacional de Policía es un instituto armado de naturaleza civil dependiente exclusivamente del Ministerio del Interior, al que corresponden las funciones policiales en las capitales de provincia y en los términos municipales determinados por el Gobierno, así como, con carácter general, la investigación de delitos y coordinación de datos relevantes para la seguridad y el orden público. Por otra parte, estarían los integrantes de la Guardia Civil, que es un instituto armado de carácter militar, dependiente tanto del Ministerio del Interior como del Ministerio de Defensa (en misiones de carácter militar), al que corresponde las funciones policiales en el territorio no cubierto por el Cuerpo Nacional de Policía y el mar territorial.

Este esquema que distingue entre autoridades y agentes se reproduce con particularidades a nivel autonómico en aquellas CCAA que han asumido competencias en la materia y, además, han creado sus propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como en los Ayuntamientos con respecto a su policía local.

3.2. EL CONTENIDO DE LA ACTIVIDAD POLICIAL DE SEGURIDAD

²⁴ Las funciones comunes a todos los agentes ejecutivos pueden clasificarse en generales –a) asegurar el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales; b) mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana; auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro en colaboración con los servicios de protección civil; d) prevenir la comisión de delitos–; funciones especiales –vigilar y proteger tanto a altas personalidades, como a edificios e instalaciones públicas–; y, por último, funciones auxiliares o instrumentales –captar, recibir y analizar los datos de interés para el orden y la seguridad pública, así como estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia–.

§ 45. La actividad de policía de seguridad ciudadana y orden público se desarrolla por las autoridades y agentes responsables conforme a lo previsto en la normativa que la regula (LOSC y LOFCS, junto a las normas especiales). La ordenación de la actividad policial en esta normativa responde a una serie de **principios básicos** que deben respetarse igualmente en su ejercicio efectivo (art. 5 LOFCS). Estos principios adquieren así una enorme relevancia dadas las singulares características con las que se regula la actuación policial sobre la base de principios jurídicos indeterminados y potestades discrecionales. El control del margen de actuación que la normativa deja a las autoridades y agentes ejecutivos se desarrolla a partir de estos principios que, por lo tanto, resultan esenciales para determinar la legalidad de la actuación policial.

El primero es el **principio de adecuación al ordenamiento jurídico** que exige ejercer su función con absoluto respeto a la **Constitución** y al resto del ordenamiento jurídico (que deben seguir sin cometer, por supuesto, delito alguno), con absoluta neutralidad política e imparcialidad (no discriminar), actuando con integridad y dignidad (frente a la corrupción) y respetando los principios de jerarquía y subordinación.

En segundo lugar deben cumplir unos **principios relativos a su relación funcional**, con total dedicación (deben intervenir estén o no de servicio), secreto profesional (sin que tengan que revelar sus fuentes) y responsabilidad personal y directa de sus actuaciones (al margen de la responsabilidad patrimonial de la Administración).

Por último, deben observar los **principios relativos a sus intervenciones** que afecten a los ciudadanos, que imponen el respeto (en especial a los detenidos), la protección y auxilio de éstos informando de las causas de su actuación, actuando con la decisión necesaria y sin demora con arreglo a los principios de oportunidad, posibilidad, idoneidad y proporcionalidad. Estos últimos principios son la garantía y el control del sometimiento de la actuación policial a la Ley y al Derecho.

El principio de oportunidad presupone la atribución a la policía de una específica discrecionalidad para decidir sobre su intervención, en función de su propia capacidad, de la importancia de los bienes en peligro y del riesgo de daño que los amenace, lo que supone una facultad de elección para actuar (o no) así como para el ejercicio de dicha actuación, pudiendo elegir el perturbador u objeto amenazante destinatario de su actuación así como el medio para hacerlo²⁵. Una vez presupuesto un

²⁵ En una situación en la que grupos incontrolados de personas, a la salida de un partido de fútbol, amenazan con asaltar una tienda de ropa en horario de cierre y un restaurante con clientela, los agentes de

ámbito de discrecionalidad en la actuación policial, se exige que ésta sea conforme al principio de posibilidad (o practicabilidad) por lo que debe abstenerse de adoptar medidas imposible o impracticables para sus destinatarios²⁶. Asimismo dicha actuación debe responder al principio de idoneidad, que exige que dentro de las posibles se adopten aquellas que por sus características, son las más efectivas para producir el efecto buscado por la actuación policial²⁷. Por último, dicha actuación idónea debe ajustar a la proporcionalidad que exige una congruencia o adecuación con las características de la situación y de los fines perseguidos, para lo que debe plantear la menor incidencia en los individuos y en la colectividad, excluir cualquier consecuencia desproporcionada y no tener una duración excesiva²⁸.

Por último, y como elemento puramente instrumental, debe tenerse en cuenta que toda actuación policial se encuentra sometida a la exigencia del previo aviso. Si bien ha desaparecido el previo aviso en sentido genérico como se regulaba en el artículo 17 LOPSC 1992, y sólo se mantiene con respecto a las medidas relativas a reuniones y manifestaciones (art. 23.3 LOSC), se entiende aplicable en las demás actuaciones.

policía responsables se dirigirán a proteger el restaurante antes que la tienda (elección de la actuación). En el caso de que, por distintas circunstancias, fuese un solo policía el que se enfrenta a dicha situación, puede incluso abstenerse de actuar en un primer momento, y esperar refuerzos. Y una vez que lleguen (elección del momento), éstos pueden cargar contra quienes dirigen la acción vandálica en vez de contra quienes porta objetos contundentes (elección del destinatario) y hacerlo bien a través de gases lacrimógenos o pelotas de goma (elección del medio).

²⁶ Siguiendo con el ejemplo anterior, no se le puede exigir a uno de los camareros del restaurante que cierre la persiana metálica si no tiene la llave.

²⁷ Ante el ataque al restaurante, los agentes pueden optar por emplear perros, gases lacrimógenos, bolas de impacto, vallas metálicas, una cadena humana, e incluso sus armas de fuego. Pues bien, no todas estas medidas son igual de efectivas para afrontar esta situación pues algunas pueden incluso poner en peligro la integridad de los clientes (gases, armas de fuego).

²⁸ El Preámbulo de la LOSC identifica una triple dimensión: un juicio de idoneidad de la limitación (para la consecución del objetivo propuesto), un juicio de necesidad de la misma (entendido como inexistencia de otra medida menos intensa para la consecución del mismo fin) y un juicio de proporcionalidad en sentido estricto de dicha limitación (por derivarse de ella un beneficio para el interés público que justifica un cierto sacrificio del ejercicio del derecho). A efectos prácticos esto significa que no resulta justificable que para restablecer el orden se empleen sistemáticamente las armas de fuego disparando a matar. La solución puede ser efectiva, pero evidentemente desproporcionada, por lo que resultaría contraria a Derecho pudiendo incluso constituir un ilícito penal. Además, la proporcionalidad puede exigir la exclusión de consecuencias desproporcionadas tanto para un individuo como para la colectividad (lo que se manifiesta cuando se decide no retener a uno de los cabecillas de una perturbación, para lograr que se disuelva, cuando éste se encuentre a cargo de una persona mayor que necesita de su inmediato auxilio –individual–; decide no bloquear una carretera helada porque, al ser de noche, podría producir un mayor daño para los vehículos retenidos que el derivado de los accidentes que se pudieran producir –colectiva–).

§ 46. **Los destinatarios** de la actuación policial se determinan en virtud de su responsabilidad con respecto al mantenimiento de la seguridad ciudadana y del orden público.

Por lo general, a quienes se dirige la actuación policial serán los imputables por una acción u omisión que causa la perturbación o la infracción correspondiente, por lo que se imputa el peligro o riesgo a quienes corresponda la máxima responsabilidad en su generación (art. 35.1 LOPSC).

También puede ser destinatario de la acción policial los imputables por situación, cuando el peligro o riesgo deriva de una cosa o bien o de un establecimiento, lo que motiva que la responsabilidad corresponda al propietario (un árbol que amenaza con caerse, se obliga al propietario del terreno a cortarlo).

La acción policial puede asimismo dirigirse contra los imputables por hecho de tercero, es decir, por razón de una relación jurídica con el perturbador, imputación legal se deriva cuando la acción u omisión se deba a una persona que forme parte o preste servicios de una organización empresarial (así ocurre con los propietarios de una discoteca que pueden ser sancionados por exceso de aforo provocado por el personal de la puerta).

Por último, los destinatarios pueden serlo en virtud del requerimiento policial de colaboración, ya que las autoridades y agentes pueden exigir la ayuda y colaboración de los particulares estando éstos obligados a prestarla (art. 7.2 LOPSC). En este caso sólo procede cuando dicho auxilio o colaboración sea necesario –por lo que tiene que existir un peligro o riesgo en los términos señalados, así como una imposibilidad real de afrontarlo con los medios disponibles–, y que este auxilio o colaboración no implique riesgo personal para los afectados. La colaboración debe limitarse a lo estrictamente indispensable (tanto en su contenido como en su duración) y son indemnizables los daños y perjuicios que se deriven.

§ 47. Las actuaciones policiales se encuentran todas ellas previstas legalmente, si bien pueden distinguirse unas actuaciones policiales-tipo que son comunes y recurrentes a la hora de afrontar cualquier situación de peligro y están formuladas de manera genérica en la LOPSC.

La primera, por su menor intensidad y su carácter más genérico, es la **identificación de personas** que se basa en la existencia de un derecho-deber de los nacionales a partir de los catorce años al Documento Nacional de Identidad, que tiene por sí solo suficiente valor para acreditar la identidad de los ciudadanos, garantizando en

todo caso el respeto al derecho a la intimidad de la persona (art. 8 LOPSC)²⁹. De manera paralela se exige a los extranjeros que se hallen en España el deber de identificación a través de una tarjeta de identidad de extranjero³⁰, sin que puedan ser privados de esta documentación, salvo en los mismos supuestos previstos para el DNI.

Asimismo, se reconoce el derecho-deber para todos los nacionales (incluidos los menores con autorización) de disponer del pasaporte o documento reglamentariamente dispuesto conforme a los acuerdos suscritos por España para poder salir a todos aquellos países no comunitarios con lo que no exista convenio de exención para este tipo de documentos (Convenio Schengen)³¹.

La actuación policial de identificación personal no puede ser indiscriminada sino que se ejerce en el cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la sanción de infracciones penales y administrativas, y se ejerce en dos supuestos (art. 16.1 LOSC): Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción; o bien cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito. En la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

²⁹ El DNI es un documento intransferible cuya custodia y conservación corresponde al titular sin que pueda ser privado del mismo –excepto cuando tiene que ser sustituido por otro–, lo que no impide su retirada o retención en supuestos concretos.

Desde la perspectiva de seguridad el DNI debe llevar una foto del titular y su firma, así como otros datos que en ningún caso, figurarán la fotografía y la firma de su titular, así como los datos personales que se determinen reglamentariamente, que respetarán el derecho a la intimidad de la persona, sin que en ningún caso, puedan ser relativos a la raza, etnia, religión, creencias, opinión, ideología, discapacidad, orientación o identidad sexual, o afiliación política o sindical.

En la actualidad el DNI no sólo sirve para la identificación personal sino también para la identificación electrónica de su titular, así como la firma electrónica de documentos, en los términos previstos en la legislación específica.

³⁰ Los documentos de identidad de los extranjeros se regulan en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

³¹ Sólo puede negarse la expedición de estos documentos a (art. 11.2 LOPSC): a) los condenados a penas o medidas de seguridad privativas de libertad, mientras no se hayan extinguido, salvo que obtenga autorización del órgano judicial competente; b) cuando así ha sido acordada por el órgano judicial competente la retirada de su pasaporte de acuerdo con lo previsto por la ley; c) a quienes se impone una medida de libertad vigilada con prohibición de abandonar el territorio nacional, salvo que obtenga autorización del órgano judicial competente; d) quienes tienen prohibido la salida de España o la expedición de pasaporte al menor de edad o a la persona con la capacidad modificada judicialmente, de acuerdo con lo dispuesto por la ley.

La identificación puede tener lugar en la vía pública o en cualquier otro lugar en que resulte necesario. La identificación pueden llevarse a cabo de manera individual o colectiva, y puede quedar satisfecha en todo caso con la presentación del DNI aunque puede valer el pasaporte, o cualquier otro medio probatorio (un carnet profesional, un abono-transporte) e incluso el testimonio de tercera persona siempre que resulte suficiente. A la hora de llevar a cabo la identificación de puede requerir a personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra, impidiendo o dificultando la identificación, cuando fuere preciso a los efectos indicados. En todo, si bien la identificación afecta a la libertad personal no constituye una privación de la misma, por tratarse de una simple inmovilización momentánea.

En caso de no lograrse la identificación, cuando resulte necesario para evitar la comisión de un delito, o con el objeto de sancionar una infracción, puede requerirse que se acompañe a las dependencia policiales idóneas a tal efecto más próximas en las que se disponga de los medios adecuados para la práctica de esta diligencia, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario, que en ningún caso podrá superar las seis horas (art. 16.2 LOSC). Este acompañamiento debe ser a los solos efectos de la identificación –por lo que se trata de una retención y no de una detención en el caso de haberse cometido infracciones penales que habilita para realizar interrogatorios, etc.–.

El incumplimiento de estos requisitos daría lugar a una verdadera privación de la libertad contraria al artículo 17 CE (STC 341/1993), convirtiéndose así la retención en una detención ilegal con las consecuencias disciplinarias y penales para los agentes que la realicen. En el caso de los ciudadanos requeridos, la negativa o resistencia infundada a identificarse o a realizar voluntariamente las comprobaciones o prácticas de identificación pueden dar lugar a una infracción grave por desobediencia a la autoridad (art. 36. 6 LOPSC) o, de tratarse de una desobediencia grave a un delito conforme al art. 556 del Código Penal.

§ 48. Otra actuación policial típica es **la parada y el cacheo**, que tradicionalmente se distinguía por ser una actividad estrictamente preventiva y protectora que carece de finalidad indagatoria y que tiene por finalidad encontrar posibles armas ocultas, mientras que el registro que tiene una finalidad indagatoria e incide sobre la intimidad personal lo que se justifica para la investigación de un delito.

Si bien se trata de una intervención policial que no estaba expresamente regulada y sobre la que había recaído una abundante jurisprudencia³², en la actualidad el artículo 20 LOSC la recoge por primera vez bajo la denominación de “registro externo”, aunque sigue siendo un “cacheo” en su esencia. En efecto, en dicho artículo se dispone que se pueden realizar un registro corporal externo y superficial de la persona cuando existan indicios racionales para suponer que puede conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención que encomiendan las leyes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ahora se establecen medidas específicas para preservar la intimidad de los registrados ya que se exige que, salvo que exista una situación de riesgo o urgencia, el registro se llevará por un agente del mismo sexo que la persona registrada y que si obliga a dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa, se efectuará en un lugar reservado y fuera de la vista de terceros. En todo caso se dejará constancia escrita de esta diligencia, de sus causas y de la identidad del agente que la adoptó.

En la medida que se lleven a cabo de forma ajustada a su naturaleza y a la situación de peligro que las justifique, se consideran inmovilizaciones que no implican una verdadera restricción de la libertad, y para su ejercicio se aplican los mismos principios que en la identificación de personas, y se realizarán del modo que cause el menor perjuicio a la intimidad y dignidad de la persona afectada, que será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de su realización, si bien puede llevarse a cabo contra la voluntad del afectado, adoptando las medidas de compulsión indispensables, conforme a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. De exceder cuando no exista justificación para ello constituiría un registro ilegal que atentaría contra la intimidad personal.

§ 49. La **restricción y limitación temporal de la circulación y de la permanencia en vías y lugares públicos** constituye otra actuación policial típica (art 17 LOPSC). Se trata de una medida de carácter general, que para su adopción debe concurrir un supuesto de alteración del orden, la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia, o bien que resulte esta medida necesaria para su restablecimiento, y se adoptará por el

³² Anteriormente solo se regulaban de forma expresa a través de reiterada jurisprudencia y de las Instrucciones de la Secretaria de Estado de Seguridad, 11/2007 que recoge el Protocolo de Actuación Policial con Menores y 12/2007 sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial

tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento. En ese mismo sentido, y sólo a efectos de la prevención de delitos de especial gravedad o generadores de alarma social, así como para el descubrimiento y detención de quienes hubieran participado en su comisión y proceder a la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos.

Como medidas extraordinarias se prevé el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la prohibición del paso, la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados, o el depósito de explosivos u otras sustancias susceptibles de ser empleadas como tales, en situaciones de emergencia que las hagan imprescindibles y durante el tiempo estrictamente necesario para garantizar la seguridad ciudadana (art. 21 LOPSC).

Por último, se habilita a la adopción de medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, incluida la disolución en los supuestos establecidos en la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión. También las concentraciones de vehículos en vías y la retirada de éstos, así como de otros obstáculos cuando impidieran, pusieran en peligro o dificultaren la circulación (art. 23 LOPSC).

§ 50. Existen medidas policiales que inciden temporalmente sobre el disfrute **de bienes o servicios** como ocurre con la ocupación temporal y preventiva de cosas. El artículo 18 LOPSC prevé las comprobaciones y registros en lugares públicos sobre las personas, bienes y vehículos para impedir que en las vías, lugares y establecimientos públicos se porten o utilicen ilegalmente armas, explosivos, sustancias peligrosas u otros objetos, instrumentos o medios que generen un riesgo potencialmente grave para las personas, susceptibles de ser utilizados para la comisión de un delito o alterar la seguridad ciudadana, cuando tengan indicios de su eventual presencia en dichos lugares, procediendo, en su caso, a su intervención. En estos casos se puede proceder a la ocupación temporal de cualesquiera objetos, instrumentos o medios de agresión, incluso de las armas que se porten con licencia, permiso o autorización si se estima necesario, con objeto de prevenir la comisión de cualquier delito, o cuando exista peligro para la seguridad de las personas o de los bienes.

Asimismo, si durante las diligencias de identificación, registro y comprobación se encontraran armas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otros efectos procedentes de un delito o infracción administrativa se hará constar en el acta

correspondiente, a los efectos oportunos, contando dicho acta con presunción de veracidad salvo prueba en contrario (art. 19.2 LOPSC).

§ 51. **La entrada en el domicilio** es una actuación propia de la función de policía judicial que sólo puede desarrollarse mediante autorización del Juez o Tribunal correspondiente³³.

Sin embargo, en una situación de peligro, esto es, cuando sea necesario para evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad. (art. 15.2 LOPSC).

El presupuesto, además del peligro y el consiguiente estado de necesidad policial, es que la entrada en el domicilio de que se trate sea necesaria por razón de riesgo o peligro de daños inminentes y graves para las personas o a las cosas.

En la medida que se trata de una excepción a las garantías constitucionales dispuestas con respecto a la entrada en el domicilio (inviolabilidad dispuesta en el artículo 18.2 CE), su interpretación ha de ser absolutamente restrictiva. La constitucionalidad de estos supuestos no sólo se da por la circunstancia excepcional sino porque la finalidad de la entrada es exclusivamente la de la protección y puesta a salvo de la integridad de las personas y cosas en peligro inminente y grave, quedando excluida toda actividad indagatoria o de investigación y registro.

De estas actuaciones debe levantarse acta en cuanto sea posible, que son de obligada remisión a la autoridad judicial (art. 15.4 LOPSC).

Por lo tanto queda excluida la entrada en el domicilio por razones de investigación (penales) y cuando la policía actúe apoyando o auxiliando a otra autoridad administrativa competente (un registro de una empresa para obtener pruebas de un comportamiento anticompetitivo), siempre que no cuenten con la preceptiva autorización judicial previa.

³³ De hecho esta cuestión motivó una sentencia del Tribunal Constitucional por el que se declaró inconstitucional el apartado 2 del artículo 21 de la LOPSC de 1992 –por esto también llamada Ley de la Patada en la puerta–, ya que pretendía introducir como causa legítima para la entrada y registro en domicilio el delito flagrante en conocimiento fundado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que les lleve a la constancia de que se está cometiendo o se acaba de cometer delitos en materia de drogas. La introducción de esta actuación de policía judicial de entrada en el domicilio sin la previa autorización judicial a la que se refiere el artículo 18.3 CE determinó su inconstitucionalidad.

§ 52. Para el desarrollo de sus actividades se prevé que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán proceder a la grabación de personas, lugares u objetos mediante cámaras de videovigilancia fijas o móviles legalmente autorizadas, de acuerdo con la legislación vigente, lo que remite esencialmente a la Ley Orgánica 4/1997. A este respecto debe tenerse en cuenta que la grabación por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se refiere a lugares públicos, mientras que la grabación por privados con finalidad de seguridad queda circunscrito a lugares de propiedad privada, exceptuando aquellos supuestos en los que se puede grabar la vía pública por resultar imposible no hacerlo para cumplir con la finalidad requerida (grabación de un cajero automático o de una estación de servicio). Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no pueden grabar en zonas privadas y, por supuesto en las viviendas, excepto que exista consentimiento del titular, exista autorización judicial, supuestos de flagrante delito o urgente necesidad

La grabación en espacio público con fines policiales queda sometido a autorización previa por parte del delegado del gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo informe de la Comisión de Garantía de Videovigilancia en el caso de las instalaciones fijas y sin necesidad de dicho informe cuando se trate de grabación móvil.

§ 53. Además de las actuaciones policiales típicas que son aplicables a cualquier situación y ámbito de la realidad, existen otras medidas que apuntan a actividades o sectores concretos en los que la actividad de los privados presenta relevancia a efectos de la seguridad ciudadana y el orden público.

En el ámbito de la regulación de la circulación con vehículos a motor se encuentra la práctica de las **pruebas de alcoholemia**. La conducción bajo los efectos del alcohol o las drogas constituye, a partir de ciertos límites, una infracción administrativa incluso un ilícito penal³⁴. Para hacer efectivo el cumplimiento de esta prohibición se establece la obligación a todos los conductores de vehículos (sean o no a motor) a someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de las posibles intoxicaciones por alcohol,

³⁴ El artículo 14 del Real Decreto Legislativo 6/2015 y artículo 20 del Real Decreto 1428/2003 dispone como infracción administrativa la conducción de vehículos con una tasa de alcohol en sangre superior a 0,5 gramos por litro, o de alcohol en aire espirado superior a 0,25 miligramos por litro (los profesionales y titulares de permisos de conducción con menos de dos años de antigüedad más de 0,30 mg/l). El artículo 379 CP dispone penas para el que un vehículo de motor o ciclomotor bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o de bebidas alcohólicas, en concreto con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0,60 miligramos por litro o con una tasa de alcohol en sangre superior a 1,2 gramos por litro.

incluidos los demás usuarios de la vía cuando se hallen implicados en algún accidente de circulación ([art. 14.2 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial](#))³⁵. Las pruebas para la detección de alcohol consistirán en la verificación del aire espirado mediante dispositivos autorizados y, para la detección de la presencia de drogas en el organismo, en una prueba salival, aunque cuando existan razones justificadas que impidan realizar estas pruebas, se podrá ordenar el reconocimiento médico del sujeto o la realización de los análisis clínicos que los facultativos del centro sanitario al que sea trasladado estimen más adecuados³⁶. a petición del interesado, se pueden repetir las pruebas para la detección de alcohol o de drogas, que consistirán preferentemente en análisis de sangre, salvo causas excepcionales debidamente justificadas, si bien, de arrojar un resultado positivo, será abonada por el interesado.

Ante este requerimiento, los conductores quedan obligados a someterse a dichas pruebas ya que de incumplir su obligación incurrirían en una infracción administrativa muy grave (art. 77 d) Real Decreto Legislativo 6/2015) e, incluso, en el caso el control tenga como motivo un accidente o signos evidentes de embriaguez, un ilícito penal (art. 383 CP), además de habilitar a los agentes a inmovilizar el vehículo.

§ 54. Dentro de las medidas especiales de policía de seguridad ciudadana y orden público, pueden identificarse otras que tienen un carácter esencialmente preventivo.

Así ocurre con las obligaciones de **registro documental** de las personas que se dediquen a actividades como las de hospedaje, transporte de personas, acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante establecimientos abiertos al público, comercio o reparación de objetos usados, alquiler o desguace de vehículos de motor, compraventa de joyas y metales, ya sean preciosos o no, objetos u obras de arte, cerrajería de seguridad, etc. que deberán llevar un libro-registro de sus actividades que

³⁵ Al afectar a la libertad de los implicados solamente se permite la práctica de dichas pruebas (art. 21 Real Decreto 1428/2003): a) a los implicados directamente como posible responsable en un accidente de circulación; b) a quienes conduzcan con síntomas evidentes que permitan razonablemente presumir que lo hacen bajo la influencia de bebidas alcohólicas; c) a los conductores que sean denunciados por la comisión de alguna de las infracciones; d) a los que, con ocasión de conducir un vehículo, sean requeridos al efecto por la autoridad o sus agentes dentro de los programas de controles preventivos de alcoholemia ordenados por dicha autoridad.

³⁶ Esta posibilidad, por las implicaciones que tiene para la libertad individual –que hubiera exigido su regulación en Ley Orgánica–, debe utilizarse de forma limitada en supuestos excepcionales como aquellos en que la persona se encuentra inconsciente, etc.

permitan identificar, en caso necesario, a sus clientes (art. 25 LOPSC). En esta misma línea también se disponen medidas de seguridad en determinados establecimientos e instalaciones³⁷.

También la ordenación de las actividades relacionadas **con armas y explosivos** (art. 28 LOPSC), que están reguladas, habilitando la intervención del Estado en todo el proceso de producción y venta, así como en la tenencia y uso de los mismos, reconociendo el alcance restrictivo de las autorizaciones administrativas para ello, regulando la prohibición de ciertas armas, municiones y explosivos especialmente peligrosos y considerando como sector con regulación específica en materia de establecimiento la fabricación, comercio o distribución de armas o explosivos. Su regulación se contiene en el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas.

También con respecto a los **espectáculos públicos y actividades recreativas** (27 LOPSC), que quedan sometidos a las medidas de policía que dicte el Estado con respecto a las normas de seguridad pública para los edificios e instalaciones en los que se celebren espectáculos y actividades recreativas, sin perjuicio de las competencias que, en este punto, tienen reconocidas las Comunidades Autónomas mediante sus correspondientes Estatutos que se desarrollan en leyes específicas que regulan su desarrollo –así, en el caso de la Comunidad de Madrid, en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas–, y que se ejecutan con en colaboración con las autoridades municipales. A este respecto se dispone que las autoridades adoptarán las medidas necesarias para preservar la pacífica celebración de espectáculos públicos (prohibir o suspender cuando exista un peligro cierto). Dentro de los espectáculos, la violencia en el deporte y, en especial en los estadios de fútbol, motivó que se dictase un norma estatal especial para erradicar los comportamiento contrarios a la seguridad y al orden público que es la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

§ 40. Por último, una de las cuestiones más conflictivas de la nueva LOPSC ha sido el régimen sancionador ya que se han incluido nuevas infracciones que no estaban

³⁷ Por ejemplo, la Ley 17/1985, de 1 de julio, sobre objetos fabricados con metales preciosos, establece la obligación de comunicación de datos a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad; y la l Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, dedica su título III a la regulación de las medidas de seguridad cuya adopción es obligatoria para una serie de establecimientos por razón de su actividad, entre los que se encuentran los de joyería.

inicialmente previstas y se han agravado otras que estaban incluidas. Lo más destacado de estos nuevos tipos es que están diseñados con un carácter específico para erradicar determinadas actividades cuya afectación del orden público es discutible y que, además, tienen que ver con la libertad de expresión que ha quedado seriamente afectada, razón por la que se identifica la nueva LOPSC como “Ley Mordaza”.

Entre las infracciones muy graves (art. 35 LOPSC) se tipifican como novedad determinadas reuniones en infraestructuras públicas o la proyección de luces en conductores³⁸. Entre las infracciones graves (art. 36 LOPSC) se incluyen tipos relacionados con las manifestaciones en torno al Congreso de los Diputados, a cuestiones de moral pública (prostitución) y de salud pública (cultivo de drogas), así como prohibición de grabar o fotografiar agentes de policía³⁹. Entre las infracciones leves (art. 37 LOPSC) se incluyen los escalamientos a edificios, el consumo de alcohol en la calle, la ocupación de edificios⁴⁰

3.3. LA DENOMINADA SEGURIDAD PRIVADA

§ 41. Junto a la actividad administrativa de seguridad pública siempre ha existido una actividad de **seguridad privada** en la que agentes privados contribuyen a

³⁸ Se tipifica como infracción muy grave las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de éstas, incluido su sobrevuelo, También la proyección de haces de luz, mediante cualquier tipo de dispositivo, sobre los pilotos o conductores de medios de transporte que puedan deslumbrarles o distraer su atención y provocar accidentes.

³⁹ Se tipifica como infracción grave la perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal. También la solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial. La ejecución de actos de plantación y cultivo ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares visibles al público, cuando no sean constitutivos de infracción penal. Por último, el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información.

⁴⁰ Se tipifica como infracción leve el escalamiento de edificios o monumentos sin autorización cuando exista un riesgo cierto de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes. También el consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos cuando perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana. También la ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de infracción penal.

la minoración de posibles riesgos, peligros o delitos, ofreciendo una seguridad adicional más allá de la que provee la seguridad pública, o satisfacen sus necesidades de información profesional con la investigación de asuntos legítimos.

En la actualidad la garantía del orden público y de la seguridad ciudadana se apoya en la existencia de seguridad privada que, lejos de sustituir u obstaculizar la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la complementan contribuyendo a la prevención del delito y al mantenimiento de la seguridad pública. De hecho, cada vez más, la seguridad privada se considera una parte indispensable del conjunto de medidas destinadas a la protección de la sociedad y a la defensa de los derechos y legítimos intereses de los ciudadanos, reconociéndose la importancia, eficacia y eficiencia de las alianzas público-privadas como medio para hacer frente y resolver los problemas acuciantes y variados de seguridad que se producen en la sociedad.

Esta situación ha motivado que se ordene la actividad de seguridad privada en una norma específica que garantiza su desarrollo conforme al marco constitucional como es la [Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada](#). Esta Ley regula el desarrollo de unas actividad privadas de carácter económico que, de hecho, constituyen un creciente sector dentro de nuestra economía⁴¹. Por lo tanto se trata de servicios que se prestan por personas físicas o jurídicas de carácter privado y que contratan voluntariamente –aunque cabe supuestos obligatorios– tanto particulares como instituciones públicas, para la protección de personas y bienes, o bien para la realización de investigaciones privadas.

En todo caso debe tenerse presente que la seguridad, en sentido amplio, corresponde en régimen de monopolio al Estado en tanto constituye un pilar básico para convivencia. Esta responsabilidad única y absoluta de los poderes públicos sobre la seguridad explica que los servicios de seguridad privada tengan la consideración de complementarios y subordinados respecto de la seguridad pública (art. 1.1. LSP).

Desde esta posición el ejercicio de la actividad de seguridad por los particulares se encuentra sometido a un amplio conjunto de controles e intervenciones administrativas que lo condicionan con la finalidad de cohonestar la iniciativa privada

⁴¹ Según datos de 2014, el sector de la seguridad privada está compuesto por 1.490 empresas, con una plantilla de 85.000 personas y una facturación de 3.215 millones de euros, según los últimos datos disponibles correspondientes a 2012. En España la importancia de la seguridad privada es menor que en otros Estados miembros, como puede apreciarse por el mayor número policías por habitante (516 agentes por cada 100.000 habitantes, frente a los 385 de media de la Unión Europea), mientras que el número de los vigilantes privados se sitúa en 195 por cada 100.000 habitantes, 76 menos que la media de la Unión Europea.

con los fundamentos del servicio público de la seguridad. Esta intervención se dirige a garantizar los derechos fundamentales y la seguridad de los ciudadanos para evitar que la defensa de la seguridad pueda ser ocasión de agresiones, coacciones, desconocimiento de derechos o invasión de las esferas jurídicas y patrimoniales de otras personas.

§ 42. La intervención sobre la actividad privada de seguridad corresponde al **nivel estatal**, tal y como se dispone el artículo 149.1.29ª CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, y como se deriva asimismo de la misión que, según el artículo 104 CE, tienen atribuidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

El marco jurídico viene dispuesto por la mencionada LSP, que sigue siendo desarrollada por el [Real Decreto 2364/1994 Reglamento Seguridad Privada](#), a la espera de que se dicte un nuevo reglamento que se ajuste plenamente a la nueva Ley.

§ 43. La prestación de servicios de seguridad privada se desarrolla bajo una serie de **principios** que dirigen la actividad que desarrollan las empresas de seguridad así como el personal de seguridad competencia sobre la actividad de seguridad privada corresponde ejercerla al Ministerio del Interior y a los Delegados y Subdelegados del Gobierno (art. 12 LSP).

En primer lugar, el principio de complementariedad y subordinación de la seguridad privada respecto a los servicios de seguridad pública (art. 1.1. LSP). Esta posición se identifica en aspectos concretos como la obligación de colaborar en todo momento y lugar, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con sujeción a lo que éstas puedan disponer en relación con la ejecución material de sus actividades. Asimismo deben auxiliar y colaborar, en todo momento, a aquéllas en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones, en relación con los servicios que presten (art. 8.2 y 30 h LSP y art. 16 LOSC).

En segundo lugar, un principio de sujeción y respeto a la legalidad, pues las actividades y servicios de seguridad privada se prestarán con absoluto respeto a la Constitución y con sujeción a la LSP y en el resto del ordenamiento jurídico (art. 8.1 y 30 LSP)

Asimismo se atiende a los principios de integridad y dignidad; protección y trato correcto a las personas, evitando abusos, arbitrariedades y violencias y actuando con congruencia y proporcionalidad en la utilización de sus facultades y de los medios disponibles (art. 30 LSP).

Por lo último se somete al principio de confidencialidad que se concreta en la prohibición de comunicar a terceros cualquier información que conozcan en el ejercicio de sus funciones sobre sus clientes, personas relacionadas con éstos, así como los bienes y efectos que custodien [art. 8.4 c) y 30 g) LSP].

Más allá de los principios descritos que informan la actividad de seguridad privada, existen también **límites** a la misma.

Por una parte tienen excluido ejercer sus funciones en la celebración de reuniones y manifestaciones ni en el desarrollo de conflictos políticos o laborales [art. 8.4 a) LSP]. No se trata de todo tipo de reunión o de manifestación –un concierto, por ejemplo, que sería un espectáculo público regido por la normativa específica al respecto– sino aquellas mediante las que se ejerza el derecho fundamental reconocido en el artículo 21 CE, sin perjuicio de que puedan actuar incidentalmente para mantener la seguridad que tuvieren encomendada de las personas y de los bienes –como ocurre con el personal de seguridad que repele un ataque a unos grandes almacenes por parte de unos exaltados durante el transcurso de una manifestación–.

Dentro del respecto a los derechos fundamentales, tienen también limitado el control sobre opiniones políticas, sindicales o religiosas, o sobre la expresión de tales opiniones, ni pueden proceder al tratamiento, automatizado o no, de datos relacionados con la ideología, afiliación sindical, religión o creencias [art. 8.4 b) LSP].

§ 44. **Las empresas de seguridad** son aquellas dedicadas a la prestación de servicios de seguridad privada que han sido debidamente autorizadas o que han realizado la declaración responsable y se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Seguridad Privada que gestiona el Ministerio del Interior y centraliza toda la información o en registro autonómicos equivalentes. Las empresas de seguridad pueden realizar todo tipo de actividades de seguridad excepto la investigación privada que corresponde a los detectives. Así sus actividades que pueden desarrollar y para las que se les exige autorización incluyen la vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados; el acompañamiento, defensa y protección de personas físicas; e depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas

y billetes, títulos-valores, joyas, metales preciosos, antigüedades, obras de arte u otros objetos valiosos; el depósito y custodia de explosivos, armas, cartuchería metálica y otros objetos peligrosos o el transporte y distribución de los objetos a que se refieren los dos párrafos anteriores. Asimismo pueden encargarse de la instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad, en cuyo caso, de dedicarse solamente a esta actividad sería suficiente con una declaración responsable.

Las empresas de seguridad sólo pueden ser inscritas en el Registro Nacional de Seguridad Privada cuando cumplen una serie de requisitos que deben mantener en todo momento para garantizar el cumplimiento de sus funciones (art. 19 LSP) –estar legalmente constituidas con un objeto social adecuado; nacionalidad de un Estado miembro de la UE; contar con unos medios humanos, de formación, financieros, materiales y técnicos adecuados en los términos que se establecen; y contar con las medidas de seguridad adecuadas– y las consecuencia derivadas de las mismas –contar con un seguro de responsabilidad civil o constituir otras garantías que se determinen y constituir la fianza para responder a las posibles infracciones que se cometan–. Asimismo se les exige cierta honorabilidad por lo que no pueden haber sido delitos de insolvencia punible, contra la Hacienda Pública, contra la Seguridad Social, contra los derechos de los trabajadores, por intromisión ilegítima en el ámbito de protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar o a la propia imagen, vulneración del secreto de las comunicaciones o de otros derechos fundamentales.

Al frente de las empresas de seguridad se encuentra un representante legal que, asimismo, debe cumplir una serie de requisitos: ser residente en un Estado miembros de la UE, carecer de antecedentes penales, no haber sido sancionados en los dos o cuatro años anteriores por infracción grave o muy grave, respectivamente, en materia de seguridad, y no haber sido separados del servicio en las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ni haber ejercido funciones de control en materia de seguridad privada dentro de éstas últimas en los dos años anteriores.

Las empresas de seguridad actúan a través del personal de seguridad que las integran que incluye todas las clases, excepto los detectives privados pues no pueden funciones de información e investigación que les son propias. Las empresas de seguridad garantizan la formación y actualización del personal de seguridad contratado, incluso a través de centros específicos [art. 21 d) LSP].

Los despachos de detectives privados se encargan exclusivamente de actividades de investigación privada en relación a personas, hechos o delitos sólo

perseguidos a instancia de parte. Estos despachos de detectives se abren personas físicas habilitadas como tales y las personas jurídicas constituidas exclusivamente por detectives. Se requiere declaración responsable que debe registrarse en el Registro Nacional de Seguridad Privada, para lo que deben cumplir unos requisitos específicos similares a los exigidos a las empresas de seguridad.

§ 45. **El personal de seguridad privada** son las personas físicas habilitadas a título individual por el Ministerio del Interior para el ejercicio de las funciones de seguridad privada (art. 26 y ss LSP). Para la obtención de la habilitación los aspirantes deben reunir los siguientes requisitos:

- a) nacionalidad de algún Estado de la Unión Europea o de terceros estados con acuerdo;
- b) Ser mayor de edad;
- c) Poseer la capacidad física y la aptitud psicológica necesarias;
- d) Estar en posesión de la formación previa requerida a las funciones específicas que vaya a realizar;
- e) Carecer de antecedentes penales por delitos dolosos;
- f) No haber sido sancionado en los dos o cuatro años anteriores por infracción grave o muy grave, respectivamente, en materia de seguridad privada;
- g) No haber sido separado del servicio en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o en las Fuerzas Armadas españolas o del país de su nacionalidad o procedencia en los dos años anteriores;
- h) No haber sido condenado por intromisión ilegítima en el ámbito de protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar o a la propia imagen, vulneración del secreto de las comunicaciones o de otros derechos fundamentales en los cinco años anteriores a la solicitud;
- i) Superar, en su caso, las pruebas de aptitud que lleva a cabo el Ministerio del Interior.

El personal de seguridad está integrado, en primer lugar, por los **vigilantes de seguridad** que se encargan de funciones genéricas la vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto privados como públicos, así como la protección de las personas que puedan encontrarse en los mismos, llevando a cabo las comprobaciones, registros y prevenciones necesarias para el cumplimiento de su misión (art. 32 LSP). Asimismo pueden efectuar controles de identidad, de objetos personales,

paquetería, mercancías o vehículos, pero no pueden retener la documentación, y, en caso de que una negativa a la identificación –a la que uno no está obligado como ocurre ante los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad–, pueden impedir la entrada o proceder al desalojo; por otra parte los controles sobre los objetos no implica la posibilidad de cachear ni registrar, a lo que uno puede negarse y esperar a ser puesto a disposición de agentes de la policía, aunque esto puede conllevar la imposibilidad de entrar al local bajo su vigilancia o la expulsión del mismo. Asimismo, para evitar la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas en relación con el objeto de su protección (no otro) pueden detener para poner de inmediato a disposición de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los presuntos delincuentes (a quienes no pueden interrogar).

También pueden ocuparse del almacenamiento, recuento, clasificación y transporte de dinero, valores y objetos valiosos, así como de almacenamiento, manipulación y transporte de explosivos u otros objetos o sustancias para lo que necesitan una habilitación especial (vigilantes de explosivos).

En segundo lugar, los **jefes de seguridad** son vigilantes que son designados como tales por las empresas de seguridad que prestan las principales actividades de seguridad (no en el caso de la instalación de medidas de seguridad, por ejemplo). Los jefes de seguridad se encargan de tareas de análisis de situaciones de riesgo y la planificación de las actividades necesarias, así como de la organización, dirección e inspección del personal de seguridad entre otras actividades (art. 35 LSP).

Un papel similar cumplen los **directores de seguridad** que son obligatorios dentro de las empresas de seguridad cuando éstas alcanza una dimensión importante o se ocupan de funciones especialmente relevantes (art. 36 LSP)

Los escoltas privados, se encargan del acompañamiento, defensa y protección de personas determinadas, o de grupos concretos de personas, impidiendo que sean objeto de agresiones o actos delictivos. En el cumplimiento de sus funciones pueden realizar identificaciones o detenciones, ni impedir o restringir la libre circulación, salvo que resultare imprescindible como consecuencia de una agresión o de un intento (art. 33 LSP).

Los guardas rurales ejercen funciones de vigilancia y protección de personas y bienes en fincas rústicas, así como en las instalaciones agrícolas, industriales o comerciales que se encuentren en ellas (art. 34 LSP). Tienen especialidades de guardas

de caza y guardapescas marítimos, y no es necesario que se integren dentro de una empresa de seguridad.

Los detectives privados actúan dentro de los despachos de detectives y se encargan, con carácter exclusivo y excluyente, de la ejecución personal de los servicios de investigación privada, mediante la realización de averiguaciones en relación con personas, hechos y conductas privadas (art. 37 LSP). Los detectives no pueden investigar delitos perseguibles de oficio, debiendo denunciar inmediatamente ante la autoridad competente cualquier hecho de esta naturaleza que llegara a su conocimiento, y poniendo a su disposición toda la información y los instrumentos que pudieran haber obtenido hasta ese momento.

§ 46. **Los servicios de seguridad privada** se prestarán únicamente por empresas de seguridad privada, despachos de detectives y personal de seguridad privada, de acuerdo al contrato que se suscriba con el cliente que debe ajustarse a los requisitos y condiciones de la autorización o declaración responsables que hayan efectuados. Los contratos de prestación de los distintos servicios de seguridad privada deben, en todo caso, formalizarse por escrito y comunicarse su celebración al Ministerio del Interior o al órgano autonómico competente.

El personal de seguridad desarrollará sus actividades integrados en las empresas de seguridad (en el caso de vigilantes de seguridad, vigilantes de explosivos, escoltas privados y jefes de seguridad) en los despachos (en el caso de los detectives) que les tengan contratados. Solamente los guardias rurales pueden desarrollar sus funciones directamente sin estar integrados en empresa alguna.

Los servicios se prestan a través de medios previamente homologados por el Ministerio del Interior, lo que incluye la obligación de ir uniformados de modo que no puedan confundirse con agentes de policía (art. 39 LSP).

Los servicios de seguridad se prestan sin armas, si bien se admite el uso de armas en determinados servicios como el transporte de dinero y demás objetos valiosos o explosivos, así como la vigilancia de buques cuando exista riesgo (como es el caso de los que navegan por el Índico), la vigilancia perimetral de centros penitenciarios, de internamiento, sedes de organismos públicos o infraestructuras críticas (art. 40 LSP)

Los servicios de vigilancia y protección se prestan, con carácter general, en el interior de los edificios, de las instalaciones o propiedades a proteger, se admite que

puedan prestar fuera de estos espacios sin necesidad de autorización previa, incluso en vías o espacios públicos o de uso común, en los siguientes supuestos (art. 41 LSP):

- a) La vigilancia y protección sobre acciones de manipulación o utilización de bienes, maquinaria o equipos valiosos en vía pública.
- b) La retirada y reposición de fondos en cajeros automáticos y reparación.
- c) Los desplazamientos al exterior de los inmuebles objeto de protección para su vigilancia y seguridad.
- d) La vigilancia y protección de los medios de transporte y de sus infraestructuras.
- e) Los servicios de ronda o de vigilancia discontinua.
- f) La persecución de quienes sean sorprendidos en flagrante delito, en relación con las personas o bienes objeto de su vigilancia y protección.
- g) Por razones humanitarias.
- h) La vigilancia de polígonos industriales y urbanizaciones, centros comerciales, eventos culturales.
- i) La vigilancia de exterior de centros penitenciarios o de internamiento o de centros e instituciones públicas en general.

Por lo demás, los servicios de las empresas de seguridad pueden incluir los servicios de videovigilancia (art. 43 LSP), los servicios de protección personal (art. 42 LSP), servicios de depósito de seguridad (art. 44 LSP), servicios de transporte de seguridad (art. 45 LSP), servicios de instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad (art. 46 LSP), servicios de gestión de alarmas (art. 47 LSP).

Las medidas de seguridad privada que facilitan las empresas de seguridad se encuentran reguladas reglamentariamente y se clasifican en medidas de seguridad física (un cristal blindado), electrónica (un detector de infrarrojos), informática (un programa contra piratas informáticos), organizativa (un plan de seguridad) o de personal (unas esposas). Las medidas de seguridad son, por lo general, voluntarias pero cabe la posibilidad de que reglamentariamente se establezcan establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios y los eventos que estén obligados a adoptarlas (art. 51.1 LSP).

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.

- Estatutos de Autonomía.
- [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.](#)
- [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.](#)
- [Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.](#)

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2013.

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA: