



José Antonio Mingorance Sánchez
General de Brigada de la Guardia Civil
Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la UNED

**LA SEGURIDAD CIUDADANA A DEBATE:
EL CASO PARTICULAR DE LOS PUERTOS Y
AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL**

LA SEGURIDAD CIUDADANA A DEBATE: EL CASO PARTICULAR DE LOS PUERTOS Y AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO. 2.1. Concepto y contenido del bien jurídico protegido. 2.2. El bien jurídico Seguridad Ciudadana. 2.2.1. Seguridad pública y seguridad ciudadana en el ordenamiento jurídico. 2.2.2. La seguridad ciudadana en la LO 4/2015. 3. EL MODELO AUTONÓMICO DE SEGURIDAD PÚBLICA. 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LOS RECINTOS PORTUARIOS Y AEROPORTUARIOS. 4.1. Breve reseña al caso del País Vasco. 5. CONCLUSIONES. 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Resumen: Este trabajo pretende alcanzar conclusiones sobre el concepto y contenido del bien jurídico seguridad ciudadana y su proyección sobre los puertos y aeropuertos de interés general. Partiendo del análisis hecho por las diversas posturas doctrinales sobre el bien jurídico y continuando con las interpretaciones jurisprudenciales sobre el contenido material de seguridad pública y seguridad ciudadana, nos sumergiremos en el modelo de seguridad del Estado autonómico. Para ello partiremos de un enfoque cualitativo, haciendo uso de una metodología descriptiva y deductiva para presentar una realidad social como son las necesarias condiciones de seguridad en el libre desarrollo del individuo en la sociedad, así como su introducción y evolución en nuestro ordenamiento jurídico. Para finalizar con una metodología inductiva en donde sentadas las bases de la necesaria tutela de la seguridad ciudadana, poder afirmar que ésta también se proyecta de un modo especial sobre la custodia de espacios concretos como son los puertos y aeropuertos. Instalaciones estas cuya custodia corresponde en exclusiva a la Guardia Civil en el ámbito de la seguridad pública, pero que requieren del recurso a las potestades generales de la policía de seguridad para realizar también funciones de seguridad ciudadana en un aspecto específico o singular como es la protección de estos puertos y aeropuertos.

Abstract: This work aims to reach conclusions on the concept and content of the legal right citizen security and its projection on ports and airports of general interest. Starting from the analysis made by the various doctrinal positions on the legal right and continuing with the jurisprudential interpretations on the material content of public security and citizen security, we will immerse ourselves in the security model of the autonomous State. To this end, we will start from a qualitative approach, making use of a descriptive and deductive methodology to present a social reality such as the necessary conditions of security in the free development of the individual in society, as well as its introduction and evolution in our legal system. To conclude with an inductive methodology where the foundations of the necessary protection of citizen security are laid, it can be stated that this is also projected in a special way on the custody of specific spaces such as ports and airports. These facilities are the exclusive custody of the Civil Guard in the field of public security, but which require recourse to the general powers of the security police to also carry out public security functions in a specific or singular aspect such as the protection of these ports and airports.

Palabras clave: Seguridad pública, seguridad ciudadana, bien jurídico, custodia policial de puertos y aeropuertos.

Keywords: Public security, citizen security, legal right, police custody of ports and airports.

ABREVIATURAS

Art.: Artículo

CE: Constitución Española

EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco

FFCCS: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

FCSE: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

LOFCS: Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

LOPSC: Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

1. INTRODUCCIÓN

En este estudio pretendemos abordar desde un pensamiento crítico una temática controvertida en el ámbito de la seguridad pública y más concretamente en el de la seguridad ciudadana, con múltiples parcelaciones y distribuciones competenciales en el marco de un modelo policial complejo como el español.

La necesidad de salvaguardar la convivencia social y de crear un espacio de tranquilidad y estabilidad que permita a todos los ciudadanos ejercer racionalmente sus derechos y libertades constitucionalmente reconocidos, exige que el Estado asuma la obligación de garantizar esa esfera de coexistencia pacífica evitando y reprimiendo todo acto de violencia, haciendo uso para ello de la potestad del *ius puniendi* tanto en el ámbito penal como en el administrativo.

Basándonos en la lógica y la evidencia, como método científico, trataremos de alcanzar conclusiones sobre las diferentes opciones adoptadas en el campo de las políticas de la seguridad ciudadana, para lo cual deberemos de partir en primer lugar por la determinación del objeto de tutela, del bien jurídico protegido, la base que sirve de sustento a todo el entramado que pretende dar protección a las relaciones sociales, haciendo uso para ello de distintas publicaciones científicas y resoluciones judiciales, entre otras.

En este trabajo nos centraremos en el actual periodo constitucional español en el que se han promulgado dos Leyes Orgánicas, la primera en el año 1992 y la actualmente vigente del año 2015, ambas no exentas de polémicas en sus tramitaciones parlamentarias. La primera ley conocida también como la “Ley Corcuera” o como “Ley de la patada en la puerta” fue promulgada en la etapa de un gobierno del PSOE y la segunda conocida como “Ley mordaza” lo fue en el transcurso de una legislatura del PP.

Otro de los retos a los que se ha debido enfrentar el Estado español ha sido el de hacer compatibles las competencias en materia de seguridad ciudadana entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y los diferentes Cuerpos de Policía Autonómicos, en el marco tanto de la Constitución Española (CE) como de los Estatutos de Autonomía correspondientes, lo que nos lleva a la situación de la existencia de varios modelos policiales dependiendo del desarrollo estatutario que cada gobierno autonómico haya impulsado.

Precisamente uno de los puntos de conflicto más intensos y actuales es el que plantea la distribución de funciones en materia de seguridad ciudadana en el interior de los recintos portuarios y aeroportuarios. Y aquí centraremos la parte final de este trabajo, presentando al lector unas conclusiones basadas tanto en el desarrollo normativo de los mandatos constitucionales como en la jurisprudencia al respecto.

2. EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO

La obligada determinación del objeto de tutela se nos presenta como un elemento básico a la hora de establecer la limitación del *ius puniendi* del Estado, sirviendo así para deslindar del ámbito del Derecho penal los delitos meramente formales carentes de una antijuridicidad material.

Determinación del bien jurídico que nos va a permitir a su vez que el Derecho penal pueda ser aplicado ante los casos en que se ataque gravemente al objeto protegido, legitimando de este modo su intervención. Se deja por lo tanto para el Derecho administrativo sancionador los ataques más leves que no justifiquen un reproche penal por el limitado desvalor de su acción, debiendo graduar en base al principio de subsidiariedad el alcance de la agresión que va a sufrir el bien jurídico protegido y reservar de este modo el recurso al Derecho penal como *ultima ratio*.

2.1. CONCEPTO Y CONTENIDO DEL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO

Sin pretender entrar en profundidad sobre el asunto, ya que no constituye el objeto de este trabajo, sí que se considera necesario establecer el contenido del concepto de bien jurídico que va a actuar como referente de la actividad legislativa, legitimando y limitando a su vez la intervención punitiva del Estado.

En el desarrollo del concepto de bien jurídico podemos encontrar dos tendencias que pretenden dotarlo de contenido materia y donde se podrían aglutinar la mayoría de las teorías al respecto: las tendencias jurídico-constitucionales y las tendencias funcionalistas o sociológicas. Las primeras encuentran su referente en la Constitución y las segundas en el carácter social o sociológico en relación al daño o relevancia social del objeto que se pretende proteger (Bianchi, 2009; García, 2022).

Las teorías constitucionalistas se fundamentan en que son las propias sociedades las que se dotan de un marco supremo que recoge los valores más relevantes para su supervivencia, y que es en esta Ley Fundamental donde se van a plasmar los derechos, principios y valores que van a determinar los bienes especialmente valiosos y merecedores de tutela. Estos fundamentos y valores se van a recoger en cada Constitución dependiendo del momento histórico concreto, sirviendo así de límite a la libertad del legislador y a la potestad punitiva del Estado¹.

Silva Sánchez afirma que la lesión de un objeto protegido no puede limitarse a que ésta afecte a los individuos y se muestre a la vez socialmente dañosa para poder considerarlo como un bien jurídico-penal, para este autor “la propuesta de tomar la Constitución como punto de referencia de la concreción de los objetos de protección penal tiene, desde luego, pretensiones garantistas y refuerza la eficacia limitadora del concepto de bien jurídico” (Silva, 1992, p. 273).

Pero a pesar de esta consagración constitucional, el propio autor reconoce que se hace preciso continuar con la concreción de otros elementos que identifiquen finalmente el objeto de protección, y es aquí donde se debe recurrir a otro criterio delimitador de lo que debe ser protegido jurídicamente, pudiéndose afirmar que la *dañosidad social* se erige como requisito también necesario (Silva, 1992).

Por su parte, las teorías sociológicas pretenden liberar a los bienes jurídicos protegidos del lastre y de los límites impuestos por los textos constitucionales, que

¹ Silva (1992), “la Constitución, en la que se plasma el consenso valorativo existente en nuestra sociedad, es, en buena lógica, un reflejo cualificado de las ideas culturales dominantes en nuestro tiempo, con lo que ofrece un amplio marco en el que cualquiera de las concepciones legitimadoras del Derecho penal desde las ideas filosófico-jurídicas contemporáneas puede hallar perfecto acomodo” (p.195).

impedirían reconocer nuevos objetos necesitados de tutela surgidos de la realidad social, impidiendo de este modo el desarrollo de la sociedad.

Lo importante va a ser la supervivencia del sistema social y superar los problemas que impidan las metas propuestas por la sociedad, de este modo el bien jurídico lo que va a hacer es individualizar el objeto afectado por el hecho socialmente dañoso, un objeto que va a ser concebido como pleno de valor para la sociedad y por lo tanto merecedor de protección. Algunos defensores de esta teoría justifican que los bienes jurídicos así protegidos contribuyen a la cohesión y al mantenimiento de la estructura social, sirviendo la *dañosidad social* como filtro para determinar si una conducta es merecedora de reproche penal (Hormazabal, 1991).

En la moderna doctrina española, aunque con una clara inclinación hacia las teorías constitucionalistas (Restrepo, 2013), se puede afirmar que ambas tendencias se hayan presentes (Hormazabal, 1991), exigiéndose un reconocimiento explícito o implícito en el marco constitucional de cuáles son los bienes merecedores de protección, unido al daño social que produciría cualquier agresión hacia ellos.

Por otra parte, desde hace tiempo también se viene discutiendo entre la configuración de dos tipos de bienes jurídicos, los bienes jurídicos individuales (vida, salud, libertad, propiedad...) y los bienes jurídicos colectivos, también denominados supraindividuales o universales (seguridad vial, orden económico, Administración de Justicia...), distinguiéndose aquí también dos teorías: la teoría monista y la teoría dualista (Hassemer y Muñoz, 1989).

Las teorías monistas parten de la existencia de un bien jurídico con dos posibilidades de concebirlo, bien desde el punto de vista del Estado o bien desde el punto de vista de la persona, mientras que las teorías dualistas mantienen la existencia de dos clases de bienes jurídicos. Ambas teorías han protagonizado un arduo debate, principalmente entre los defensores de las dos proposiciones monistas, decantándose la mayor parte de la doctrina por las posturas personalistas del bien jurídico².

Pudiéndose alcanzar finalmente definiciones de bien jurídico como: “las características de las personas, cosas e instituciones que sirven para el libre desarrollo del individuo en un Estado democrático y social de Derecho” (Kindhäuser, 2009, p.15); “los objetos que están dotados de un contenido de valor para el desarrollo personal del hombre en sociedad” (Silva, 1992, p. 271); “el interés vital para el desarrollo de los individuos de una sociedad determinada, que adquiere reconocimiento jurídico” (Kierszenbaum, 2009, p.188); o, “aquellos presupuestos que la persona necesita para la autorrealización en la vida social” (Muñoz, 2001, pp. 90-91).

² “Entre la doctrina existe cierto consenso de que los bienes colectivos tendrían relevancia penal, en la medida en que su protección constituya una condición indispensable para salvaguardar intereses individuales” (Carnevali, 2000, p. 142); También “García (2022) para quien la concepción personalista del bien jurídico conlleva una política del Derecho penal firmemente vinculada a principios constitucionales y que justifica la intervención del Derecho penal solamente cuando hay intereses humanos dignos de protección” (p. 36); Para “Hassemer y Muñoz (1989), el Derecho penal debe reflexionar sobre si los intereses de la persona no deben ser favorecidos frente a los de la Sociedad y del Estado (p.108); En el mismo sentido “Silva (1992) considera que solo pueden ser bienes jurídicos aquellos objetos que el ser humano precisa para su libre autorrealización” (p.271).

Respecto a los bienes colectivos, coincidimos también con “Silva (1992) al afirmar que los requisitos exigidos para la consideración de un bien jurídico como merecedor de tutela exige la combinación tanto de una afectación individual como una repercusión social dañosa, y que esto no excluye la protección penal de lo que se ha venido en denominar bienes colectivos, puesto que estos nuevos objetos de protección constituyen igualmente unos medios necesarios para la autorrealización del individuo en la sociedad”.

Queda finalmente en este apartado intentar hacer algún tipo de delimitación entre los que se consideran bienes jurídicos individuales y bienes jurídicos colectivos, y, sin ánimo igualmente de profundizar en el debate, vamos a recurrir a un concepto que nos parece acertado como es el de “*no distributividad*”, por el que no resulta posible dividir el bien jurídico colectivo en diferentes partes o porciones de tal manera que cada una de ellas pudiera ser asignada o disfrutada por cada uno de los miembros de la sociedad, pudiendo disfrutar por lo tanto cada uno de ellos del mismo bien jurídico sin exclusión del resto, no apreciándose tampoco rivalidad en su disfrute, de tal manera que cualquier otro miembro de la sociedad podría disfrutar de ese bien jurídico al mismo tiempo sin impedimento ni perjuicio alguno (Villegas, 2010, p. 7).

Por lo anterior, no pueden ser considerados los bienes jurídicos colectivos como una suma de los diferentes bienes jurídicos individuales, sino más bien un estado que afecta a la generalidad de un colectivo determinado, correspondiéndole a cada uno de ellos ser titular del objeto protegido en igualdad de condiciones en base a las necesidades de tutela originadas por las realidades sociales colectivas. Todos los miembros de la sociedad comparten idéntico interés en la conservación y disfrute de una situación o estado concreto, que va a ser valorado positivamente para el desarrollo individual y por ende social.

2.2. EL BIEN JURÍDICO SEGURIDAD CIUDADANA

La garantía de la seguridad ha constituido desde las primeras sociedades una necesidad humana que se ha intentado alcanzar mediante diferentes sistemas de control social, pudiendo encontrar ya algunos modelos en las antiguas ciudades griegas.

Más tarde será el constitucionalismo el que se encargue de plasmar en sus textos legales una serie de derechos fundamentales que impregnarán todo el ordenamiento jurídico, vinculando a los poderes públicos y a las fuerzas encargadas de garantizar esa seguridad. De este modo, la Constitución española de 1978 recoge en su preámbulo una referencia genérica a la seguridad como uno de los valores a establecer junto al de libertad y de justicia.

2.2.1. Seguridad pública y seguridad ciudadana en el ordenamiento jurídico

Debemos comenzar este apartado trazando la delimitación existente entre el concepto de seguridad pública, como competencia atribuida al Estado en exclusividad por el art. 149.1.29 CE, y el concepto de seguridad ciudadana, cuya garantía queda atribuida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FFCCS) en el art. 104.1 CE.

La seguridad pública ha sido configurada por la doctrina como un concepto que no se circunscribe a la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino que

englobaría otras amenazas contra la sociedad como son la salud pública o el medio ambiente, dejando para las fuerzas policiales únicamente el ejercicio de determinadas potestades con el fin de garantizar la seguridad ciudadana. Por ello al hablar de seguridad pública se está haciendo referencia a un ámbito material más amplio que engloba a la actividad policial, las intervenciones de la policía de seguridad.

Apoyándonos a partir de ahora en algunas Sentencias del Tribunal Constitucional (STC), esta actividad policial propiamente dicha, aun constituyendo una parte importante de la materia de la seguridad pública, no agota su ámbito material, pues otros aspectos y funciones diferentes a las policiales van a formar parte igualmente del ámbito material de esa seguridad pública (STC 148/2000). Esta jurisprudencia constitucional nos confirma que “la noción de seguridad ciudadana se nos presente como un ámbito material que forma parte de la seguridad pública, pero en modo alguno equivalente o sinónimo” (STC 172/2020, FJ 3).

Centrándonos en el concepto de seguridad ciudadana, ésta encuentra soporte en nuestro texto constitucional de 1978 en su artículo 104.1, en él se asigna como misión a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

En esta nueva redacción se va a abandonar definitivamente el término orden público por el de seguridad ciudadana, término que había venido siendo utilizado en las anteriores constituciones desde la de 1812 y que había impulsado las oportunas legislaciones de desarrollo, desde la primera Ley de Orden Público de 20 de marzo de 1867³, con un alcance muy limitado ante determinadas circunstancias consideradas graves, hasta la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, que amplió su aplicación a un destacado número de supuestos que se consideraban contrarios al mismo.

Las interpretaciones extensivas que se venían haciendo del concepto de orden público y las actuaciones autoritarias y represivas en ocasiones por parte de las fuerzas de seguridad aconsejaban abandonar este concepto por otro más acorde como el de seguridad ciudadana.

Volviendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, éste en su Sentencia 55/1990, pone de manifiesto que el sentido del art. 104.1 CE es la disposición de las Fuerzas de Policía para garantizar el libre y pacífico ejercicio de los derechos del ciudadano, como un servicio público especializado en el mantenimiento del orden y la seguridad, tratando de identificar así el contenido del bien jurídico seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana se conforma de este modo como un bien jurídico colectivo reconocido constitucionalmente, cuyo objeto o contenido lo constituyen el conjunto de medidas de prevención, protección, garantía y reparación que se precisan adoptar, con el objetivo de que los ciudadanos puedan participar con libertad y garantías en las diferentes situaciones que las relaciones sociales requieran (Fernández, 2015).

³ Se trata de un proyecto de Ley sobre orden público que entró en vigor antes incluso de haber sido aprobada definitivamente en las Cortes y regía una serie de suspensiones de garantías constitucionales en tres situaciones concretas: en un estado normal, en el de alarma y en el de guerra. A esta Ley le siguieron otras tres: La Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870, la de 28 de julio de 1933 y la de 30 de julio de 1959.

2.2.2. La seguridad ciudadana en la LO 4/2015

La primera ley que abordó el asunto de la Seguridad Ciudadana amparada en los artículos 149.1. 29ª y 104.1 de la Constitución de 1978 fue la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, tildada como la Ley Corcuera o de la patada en la puerta. Con ella se procuraba regularizar la protección de la seguridad ciudadana en un nuevo sistema democrático, apartándose de la configuración anterior que giraba en torno al concepto de orden público.

Esta primera Ley de Seguridad Ciudadana pretendía regular de manera sistemática los valores y principios constitucionales, las potestades y facultades de actuación tanto de las autoridades como de los agentes, y por último un régimen sancionador. Pero la necesidad de actualizarla a las nuevas realidades sociales, así como la exigencia de recoger en su articulado parte de las conductas tipificadas como faltas en el derogado libro III del Código Penal por la Ley Orgánica 1/2015, aconsejaban su revisión.

También hay quien opina que la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana de 1992, era una Ley mal estructurada y técnicamente deficiente, constituyendo más bien un cajón de sastre que pretendía dar cobertura legal a determinadas actuaciones tanto de la Administración como de sus funcionarios, que venían actuando de una manera no ajustada totalmente a la legalidad (Fernández, 2015).

Todo lo anterior recomendaba más la elaboración de un nuevo texto legal, en lugar de una reforma o modificación prácticamente de la totalidad del articulado de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana de 1992 (Puigserver, 2015).

Tras este primer texto legal, la nueva Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC) vino impulsada en parte por el proyecto de ley de Código Penal que se estaba debatiendo en esos momentos y que despenalizaba las faltas recogidas en el libro III, siguiendo la misma línea de éste y colocándose en lo que se ha denominado Derecho penal de la peligrosidad. Algunas de aquellas conductas pasarían a ser consideradas como delitos leves y otras saldrían definitivamente del Código Penal, entrando desde ahora en el ámbito del Derecho administrativo sancionador.

Tanto la Ley Orgánica 4/2015 como la Ley Orgánica 1/2015, de reforma del Código Penal, pasarían a complementarse en lo referente a la seguridad ciudadana. Quedaba por lo tanto reservado el recurso al Derecho penal únicamente para las conductas consideradas más graves en consonancia con el principio de *última ratio*.

Es el propio preámbulo de la LO 4/2015 el que justifica también la necesidad de acometer la sustitución del texto legal del año 1992, en base a las carencias de la anterior norma, los cambios sociales producidos, las nuevas formas de poner en riesgo la seguridad y tranquilidad ciudadana, las nuevas demandas sociales y a la imperiosa necesidad de incorporar la jurisprudencia constitucional.

Si bien la nueva Ley Orgánica no ofrece una definición clara de qué debe entenderse por seguridad ciudadana, sí que deja sentado en su artículo 1 que se trata de “un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo, es función del Estado, con sujeción a la Constitución y a las leyes”.

Está claro que el bien jurídico seguridad ciudadana constituye un objeto valioso para la sociedad en su conjunto, un contenido de valor que precisa de tutela judicial por representar un interés vital para el libre desarrollo de cada uno de los componentes de la sociedad. Cualquier ataque o puesta en peligro del mismo tendría una grave repercusión social dañosa con afectación directa a los individuos que la componen y a sus relaciones sociales.

La seguridad ciudadana constituye una situación o estado indispensable que va a permitir que todos o una parte concreta de la sociedad puedan interrelacionarse libremente, bajo unas condiciones de tranquilidad que permitan la autorrealización del individuo a salvo de cualquier tipo de agresión. La seguridad ciudadana se convierte así en un bien que el Estado y los Poderes públicos tienen la obligación de preservar, haciendo uso para ello de todos los medios a su alcance.

Finalmente ha sido el Tribunal Constitucional el que ha definido el bien jurídico seguridad ciudadana como “el estado en el que el conjunto de la ciudadanía goza de una situación de tranquilidad y estabilidad en la convivencia que le permite el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución y la Ley les reconoce, lo que se puede lograr a través de acciones preventivas y represivas” (STC 172/2020, FJ 3)⁴.

3. EL MODELO AUTONÓMICO DE SEGURIDAD PÚBLICA

El Estado de las Autonomías viene reconocido en la Constitución de 1978 en los artículos 2 y 143 que dieron origen al inicio de un proceso autonómico que se generalizó a partir de 1981, salvo en el caso de algunas Comunidades que accedieron por otras vías también reconocidas en el texto Constitucional como es el caso de las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Galicia que lo hicieron accediendo por la vía rápida y sin asumir los requisitos exigidos por el artículo 151 CE, en base a su Disposición transitoria segunda. Es también este texto constitucional el que establece la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en sus artículos 148 y 149.

Como ya se ha recogido con anterioridad, el artículo 149.1. 29 CE menciona a la seguridad pública como una de las competencias reservadas al Estado, “sin perjuicio 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”, constituyendo ésta por lo tanto una de las materias competenciales a repartir entre el Estado y las Comunidades. Pero este artículo lo que dispone es una reserva para el Estado sólo del aspecto material de la seguridad pública, no lo que se refiere al aspecto orgánico, es decir al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la Policía), para el que sí están habilitadas las Comunidades Autónomas (STC 117/1984).

Y este es el caso de algunos Estatutos de Autonomía que recogen la creación de policías autonómicas a las que les atribuyen funciones genéricas de seguridad ciudadana, contribuyendo de este modo a la seguridad pública pero siempre dentro del marco de la

⁴ Recoge aquí el más Alto Tribunal el concepto de seguridad ciudadana ya aportado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en el informe preceptivo emitido el 27 de marzo de 2014, con motivo del Anteproyecto de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana que fue aprobada en 2015.

regulación estatal y sin perjuicio de la competencia de las FCSE en todos aquellos servicios policiales que tengan un carácter extra o supracomunitario (STC 175/1999)⁵.

Pero el artículo 104 CE ya citado anteriormente también dispone la necesidad de que una Ley Orgánica determine las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, mandato constitucional que se materializó con la promulgación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS). Quedan así delimitadas las diferentes funciones y competencias que las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad van a desempeñar en materia de seguridad ciudadana.

De este modo, para el caso de las Comunidades autónomas que dispongan de cuerpos de policía propios, la distribución competencial vendrá determinada por lo que establezcan los bloques constitucionales, compuestos por la Constitución Española y los propios Estatutos de Autonomía, además de lo dispuesto por la LO 2/1986. Y aquí hay que estar a las singularidades recogidas en las Disposiciones Finales primera, segunda y tercera de esta Ley para los casos de los territorios autonómicos del País Vasco, Cataluña y Navarra.

Según esto, para el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco sólo será aplicable lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía (EAPV) para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autonómico, siendo de aplicación la LO 2/1986 únicamente en lo que concierne a los principios básicos de actuación, así como las disposiciones estatutarias comunes.

Sin embargo, en el caso de los territorios autonómicos de Cataluña y Navarra, además de regirse por lo dispuesto en sus propios Estatutos de Autonomía y normas que lo desarrollen, la LO 2/1986 se contempla como de aplicación supletoria.

Se obtiene así un marco jurídico algo más amplio a la hora de efectuar el reparto, coordinación y colaboración competencial entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y las policías autonómicas de los territorios de Cataluña y Navarra, al permitir la aplicación, aunque sea con carácter supletorio, de la LOFCS para todo aquello que no se encuentre expresamente recogido en sus Estatutos de Autonomía y normas que lo desarrollan.

Pero este no es el caso del País Vasco, ya que la Disposición Final primera cierra esta posibilidad al determinar que la LOFCS no será de aplicación a la competencia que el artículo 17 del Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones del País Vasco en materia de seguridad ciudadana, por lo que todo aquello que no venga recogido en el citado artículo va a suponer un conflicto competencial de difícil solución que va a requerir la participación de otros órganos de carácter político.

Y así lo contemplan también las tres disposiciones finales de la LOFCS ya mencionadas, con la instauración para cada uno de los territorios autonómicos de unas Juntas de Seguridad de composición paritaria entre Estado y Autonomía, con la función de coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las

⁵ En este sentido véanse los artículos 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) y el artículo 164 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

diferentes policías autonómicas. Idénticas prescripciones podemos encontrar en los correspondientes Estatutos de Autonomía de cada una de estas regiones⁶.

El permanente y asimétrico desarrollo competencial autonómico en materia de seguridad ciudadana y los habituales desacuerdos incluso entre los dos cuerpos policiales dependientes del Estado parecen apuntar a un agotamiento del actual modelo policial. La distribución territorial y material de funciones y competencias que la LOFCS establece, y que antes parecía pacífica y era asumida por todos los cuerpos policiales de manera natural, hoy es un foco de conflictos.

Y es precisamente en los espacios portuarios y aeroportuarios en donde se han intensificado aún más las discrepancias competenciales entre los diferentes cuerpos policiales en los últimos años, rompiendo así un *statu quo* respetado y asumido desde hace tiempo en base a nuevas interpretaciones.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LOS RECINTOS PORTUARIOS Y AEROPORTUARIOS

Continuando con el apartado anterior vamos a comenzar éste con las definiciones que nuestro ordenamiento jurídico hace respecto a estas dos infraestructuras, así como su consideración desde el punto de vista de la LOPSC.

La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, define a los puertos marítimos como el “conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera del mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente”⁷. Para su consideración como tal debe disponer de una superficie de agua determinada; zonas de fondeo, muelles o instalaciones de atraque; espacios para depósito y almacenamiento; infraestructuras terrestres y accesos adecuados a su tráfico; así como medios y organización que permitan efectuar las operaciones de tráfico portuario.

Mientras que se entenderá por aeródromo “una zona determinada situada en tierra o en agua, en una estructura fija, fijada fuera de la costa o flotante, incluidos sus edificios, instalaciones y equipos, destinada a ser utilizada total o parcialmente para la llegada, la salida o el movimiento en superficie de aeronaves. Se incluye aquí la plataforma que es una zona definida del aeródromo destinada a dar cabida a las aeronaves para el embarque o desembarque de pasajeros, equipaje, correo o carga, o bien para el abastecimiento de combustible, el estacionamiento o el mantenimiento”⁸.

⁶ Las Juntas de Seguridad, como órganos de coordinación de las políticas de seguridad y actividad de los cuerpos policiales del Estado y autonómicos, vienen recogidas también en el art. 17.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, art. 164.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el art. 51 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

⁷ Art. 2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, por el que se aprueba la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁸ Definiciones incluidas en el artículo 3 del Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que crea la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea; y, en el artículo 2 del Reglamento (UE) N° 139/2014 de la Comisión, de 12 de febrero de 2014, por el que se establecen los requisitos y procedimientos

Desde la óptica de la seguridad ciudadana, estas dos infraestructuras van a ser consideradas a su vez como instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, y es por ello que determinadas conductas relacionadas con ellas son calificadas como infracciones muy graves o graves a tenor de lo dispuesto en los artículos 35.1 y 36.9 en relación con la Disposición adicional sexta de la LOPSC. Del mismo modo, atendiendo a los fines perseguidos por esta Ley y que se incorporan en su artículo 3, entraría dentro del ámbito de la seguridad ciudadana “la garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad”, así como la prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas directamente relacionadas con ello⁹.

La primera conclusión que se deduce de esto es que las funciones policiales que se puedan llevar a cabo en estos recintos portuarios y aeroportuarios, a fin de garantizar su normal funcionamiento, entran dentro del conjunto de las actuaciones policiales orientadas a la tutela del bien jurídico seguridad ciudadana, tal como lo hemos definido. Es decir, toda actuación policial preventiva llevada a cabo en el interior de estos recintos, encaminada a evitar las conductas ilícitas que puedan alterar de alguna forma su operativa usual, máxime si esta alteración es grave o pone en riesgo la vida o integridad de las personas, debe ser entendida como orientada a garantizar la seguridad ciudadana, formando por ello parte de las potestades generales de policía de seguridad que la Ley reconoce a las FFCCS.

Y esto es así porque siguiendo la jurisprudencia constitucional, “la interpretación del concepto de seguridad ciudadana ha de ser realizado tomando en consideración los fines que en ella se persiguen (art. 3 LOPSC). Los fines, en la medida en que precisan o configuran el bien jurídico -esto es, el aspecto de la seguridad ciudadana cuya tutela jurídica se pretende-, nos permiten afirmar que existe un bien jurídico principal -seguridad ciudadana-, junto con unos bienes jurídicos secundarios o específicos que varían en cada una de las infracciones administrativas tipificadas. Las acciones u omisiones que vulneren estos bienes jurídicos singulares tutelados estarán atentando contra la seguridad ciudadana” (STC 172/2020, FJ 3).

El garantizar las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad nos sirve para configurar el bien jurídico principal seguridad ciudadana, constituyendo esta garantía de las condiciones de normalidad una de las especificidades, o uno de los bienes jurídicos singulares, del objeto principalmente protegido y hacia cuya tutela van dirigidas el conjunto de actuaciones policiales.

Pero paralelamente, estos mismos espacios se hallan sometidos a otro ámbito de protección más amplio en la esfera de la seguridad pública, pues “la seguridad ciudadana es una parte integrante de la más amplia noción de seguridad pública; una parte de gran importancia y dotada de perfiles propios pero que, sin embargo, no abarca todos los aspectos que definen el ámbito material de la seguridad pública. Y así parece reconocerlo el propio legislador, cuando excluye expresamente del ámbito de aplicación de la Ley

administrativos relativos a los aeródromos, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 216/2008 del Parlamento y del Consejo.

⁹ Las Proposiciones de reforma de la Ley Orgánica 4/2015, presentadas en el Congreso de los Diputados y publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fechas 17 y 31 de mayo de 2024, en nada modifican la Disposición Adicional Sexta de la LOPSC y mantiene como uno de los fines de la Ley la garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de servicios básicos para la comunidad.

Orgánica aquí controvertida aspectos que, por el contrario, forman parte de la seguridad pública (la seguridad aérea, marítima, ferroviaria, vial...)” (STC 172/2020, FJ 3).

De este modo, dentro del ámbito de la seguridad pública podemos encontrar normativa sectorial de seguridad aplicable a cada uno de estos concretos recintos portuarios y aeroportuarios. En el caso de la seguridad marítima tendremos que remitirnos al Código Internacional para la protección de buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP)¹⁰, y para la seguridad aeroportuaria el documento base será el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNS)¹¹.

Es esta normativa sectorial la que contempla la existencia de unas zonas restringidas en las que se deberán aplicar una serie de medidas de control en sus accesos y unas medidas de protección concretas para las personas, infraestructuras, vehículos, mercancías, equipos, etc. En definitiva, la protección de las personas y los bienes que se hallen en estas zonas delimitadas deberán estar sujetos a unas medidas de protección adicionales a las que son exigibles en el resto de los espacios que comprenden los recintos portuarios y aeroportuarios¹².

En base a lo anterior y teniendo en cuenta la distribución material de competencias que la LOFCS efectúa en su artículo 12.1.B), es por lo que el Cuerpo de la Guardia Civil mantiene unidades desplegadas en las zonas restringidas de los puertos y aeropuertos en funciones tanto de custodia como de resguardo fiscal del Estado.

Una custodia policial de puertos y aeropuertos que ha de ser entendida como parte del concepto material de seguridad pública, pero al mismo tiempo como una parte del concepto más específico de seguridad ciudadana. Como un junto de actuaciones policiales dirigidas a la protección y prevención de agresiones contra la seguridad ciudadana, es decir, contra un bien jurídico específico de ésta que constituye uno de los fines perseguidos por la LOPSC.

Al hablar de custodia hay que entender que se está haciendo referencia a la protección, vigilancia, cuidado o defensa de algo o alguien. Y este cometido, referido a los puertos y aeropuertos, lleva aparejado el establecimiento de diferentes actuaciones y medidas de seguridad que buscan la prevención de delitos o infracciones que supongan una amenaza para estas instalaciones y por ende a las personas que en ellas se encuentran.

¹⁰ Resolución 2 de la Conferencia de Gobiernos contratantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974. Adoptada el 12 de diciembre de 2002.

¹¹ Resolución de 17 de enero de 2024, de la Secretaría General de Transportes Aéreo y Marítimo, por la que se aprueba la actualización de la parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (BOE núm. 25).

¹² La zona restringida de seguridad en los aeropuertos -también llamada lado aire- es aquella cuyo acceso está sujeto a un control de accesos y un control de seguridad. Esta zona comprende el área aeroportuaria a la cual tienen acceso los pasajeros que están esperando embarcar y que han pasado el control de seguridad, así como la zona del aeropuerto utilizada para estacionamiento de aeronaves destinadas a operaciones de carga o embarque.

En el caso de las instalaciones portuarias, la zona restringida será la que contemple su propio Plan de Protección de la Instalación Portuaria (PIIP), especificando para cada una de ellas su extensión, los periodos en que será válida la restricción y las medidas que habrán de adoptarse para controlar los accesos y actividades que se realicen en ellas.

Se puede concluir pues que las funciones que desempeña la Guardia Civil en los recintos portuarios y aeroportuarios son en definitiva funciones de seguridad ciudadana. Si no se quiere afirmar que lo son con un carácter genérico, sí que no se puede negar que lo sean con un carácter específico, orientadas a los bienes jurídicos singulares que sirven para configurar el bien jurídico principal seguridad ciudadana. Unas funciones de seguridad ciudadana que se deben compaginar también con las de resguardo fiscal y custodia de fronteras, por lo que las unidades de especialistas fiscales desplegadas en las zonas restringidas de los puertos y aeropuertos se constituyen de este modo en unidades policiales polivalentes con capacidad de actuar en diferentes ámbitos (seguridad ciudadana, resguardo fiscal y guardia de fronteras).

Y así es entendido igualmente por la propia Secretaría de Estado y Seguridad (SES) cuando en su Instrucción nº 8/2006 delimita las zonas de responsabilidad a efectos de seguridad ciudadana entre la Guardia Civil y los Mozos de Escuadra en los Aeropuertos catalanes, tanto en las zonas restringidas o “lado aire” como en las zonas públicas o “lado tierra”. También en el Convenio entre la SES y la Autoridad Portuaria de Valencia¹³, donde establece el alcance y extensión de las funciones policiales que integran el concepto de custodia, así como su finalidad que no es otra que la de cumplir con la misión de proteger el ejercicio de derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

A pesar de todo ello, no resulta extraño encontrar dos cuerpos policiales distintos desempeñando idénticas potestades generales de policía de seguridad en un mismo espacio físico, uno en el ámbito de la seguridad ciudadana con carácter genérico, por tenerlo así atribuido en base a la distribución territorial de competencias, y otro en un ámbito más específico, relacionado con la agresión a un bien jurídico singular al que tiene la obligación de custodiar.

En estas circunstancias van a coincidir los dos cuerpos produciéndose una colisión de competencias que hasta el momento se ha venido solventando con un reparto territorial de los recintos portuarios y aeroportuarios en base a la distinción de una zona pública, de responsabilidad en materia de seguridad ciudadana del cuerpo policial territorialmente competente, y otra zona restringida, donde el Cuerpo de la Guardia Civil viene desempeñando esos cometidos específicos de seguridad ciudadana que se desprenden de la LOPSC.

4.1. BREVE RESEÑA AL CASO DEL PAÍS VASCO

En este último apartado expondremos la situación particular que se da en la Comunidad Autónoma del País Vasco, presentando el marco normativo aplicable y que determina el reparto competencial actual en el ámbito de la seguridad pública entre el Estado y la Comunidad. Reparto o atribución de competencias que deberá acomodarse a los nuevos acuerdos alcanzados en la última Junta de Seguridad celebrada en Madrid el pasado 24 de julio de 2024¹⁴.

¹³ Convenio publicado mediante Resolución de 5 de septiembre de 2022 de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior en el BOE núm. 219 de 12 de septiembre de 2022.

¹⁴ Resulta preciso aclarar en este punto que entre los fines que se encomiendan a la Junta de Seguridad está el de delimitar los servicios policiales que con carácter exclusivo correspondan a cada Cuerpo de Seguridad.

Como ya se ha apuntado antes, en el caso particular del territorio del País Vasco, la LOFCS no es de aplicación salvo determinados artículos, rigiendo en materia de seguridad ciudadana lo dispuesto en el art. 17.1 EAPV. Este artículo lo que hace es reconocer en parte las competencias que la LOFCS asigna tanto a la Policía Nacional como a la Guardia Civil, por tratarse de competencias que se encuentran atribuidas al Estado.

De este modo el artículo 17.1 ya antedicho reserva para las FCSE los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, mencionando a continuación la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal del Estado. Competencias que por otra parte quedan atribuidas con carácter exclusivo al Cuerpo de la Guardia Civil en aplicación de la distribución material que la LOFCS efectúa entre los dos cuerpos policiales de ámbito estatal en su artículo 12.1.

De manera explícita, este artículo 17.1 EAPV viene a reconocer que la vigilancia, custodia o protección de los puertos y aeropuertos declarados de interés general o que de algún modo se encuentran afectados por tráficos supracomunitarios¹⁵, queda al margen de las competencias atribuidas a la Ertzaintza. Cualquier servicio policial que se lleve a cabo en recintos portuarios o aeroportuarios en los que se desarrollen actividades comerciales internacionales o con una influencia comercial que afectara a otras Comunidades Autónomas queda encomendado con carácter exclusivo a las FCSE.

Ha sido finalmente la Junta de Seguridad del País Vasco, como máximo órgano de coordinación entre las dos Administraciones en asuntos de seguridad, la que acordó el pasado día 24 de julio avanzar en el desarrollo de las competencias de la Ertzaintza en los puertos y aeropuertos del País Vasco, donde ejercerá, como policía integral, las funciones que le corresponden en la protección de las personas y bienes y en el mantenimiento del orden público en todo el territorio. Conviniendo igualmente que estos puertos y aeropuertos deberán contar con un “punto permanente de coordinación operativa e intercambio de información entre las unidades de Guardia Civil y de la Ertzaintza”. Todo ello según la nota de prensa emitida por el propio Ministerio del Interior.

De lo anterior se deduce que cuando se efectúen los cambios normativos necesarios para ello¹⁶, la Ertzaintza pasará a desempeñar funciones comunes de seguridad ciudadana en todo recinto portuario y aeroportuario, tanto en las zonas restringidas como en las zonas públicas. Y que previamente a esto será precisa la instauración de unos puntos permanentes de coordinación operativa e intercambio de información entre unidades de Guardia Civil y Ertzaintza para coordinar las funciones que la Guardia Civil tiene asignadas, tanto en el ámbito de la seguridad pública como de la seguridad ciudadana específica, con las funciones de seguridad ciudadana con carácter genérico que se atribuirán a la Ertzaintza.

¹⁵ En este sentido véase la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso) número 6899/2009, de 13 de noviembre, donde se recoge que “la Policía Autónoma del País Vasco carece de competencias en materia de seguridad pública en aeropuertos supracomunitarios como el de Foronda (Álava)...ámbito en que la seguridad está encomendada con carácter exclusivo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.

¹⁶ Véase por ejemplo el punto 4 del art. 4 bis de la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea.

5. CONCLUSIONES

El bien jurídico seguridad pública se configura como un objeto de tutela valioso para el libre desarrollo del individuo en la vida social. Como algo necesario para la protección de personas y bienes, para el mantenimiento de la tranquilidad en las calles y para el orden público, como una de las competencias atribuidas en exclusiva al Estado.

Y dentro de este bien jurídico de carácter amplio, podemos identificar otro objeto de tutela de contenido material más estricto y reservado a los cuerpos policiales, quienes a través de su actividad específica van a garantizar un estado o situación de tranquilidad y estabilidad que permita al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de sus derechos y libertades. Este bien jurídico es la seguridad ciudadana, y la Constitución española atribuye su garantía a las FFCCS a través de la actividad policial, como una parte integrante de la materia más amplia de la seguridad pública.

En España, el modelo autonómico reserva en exclusiva para el Estado el aspecto material de la seguridad pública, mientras que el aspecto orgánico va a permitir a las Comunidades Autónomas la creación de policías propias que desarrollarán sus competencias en el marco que establezcan sus propios Estatutos de Autonomía.

Centrándonos en el caso particular de los puertos y aeropuertos de interés general o que se vean afectados por tráficos supracomunitarios, el ámbito material de la seguridad pública va quedar reservado en exclusiva al Estado, lo que no va a impedir que las policías autonómicas puedan participar en garantizar la seguridad ciudadana. A su vez estos recintos se van a ver afectados paralelamente por una normativa sectorial orientada a su custodia, vigilancia o protección, en ese ámbito más amplio que representa de la seguridad pública.

Esta custodia, vigilancia o protección persigue igualmente la garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios que se consideran básicos para la comunidad, como son los prestados en puertos y aeropuertos, y que constituye uno de los fines perseguidos por la LOPSC, por lo que las potestades generales de policía de seguridad que en ellos se desarrollan se identifican al mismo tiempo como funciones policiales orientadas a la seguridad ciudadana. Una seguridad ciudadana específica, como bien jurídico secundario del bien jurídico principal, que se fusiona con el concepto de custodia policial asignado en exclusiva al Cuerpo de la Guardia Civil.

La conclusión final que se puede alcanzar es que los cometidos de custodia que desempeña la Guardia Civil en los recintos portuarios y aeroportuarios deben ser considerados como funciones policiales de seguridad ciudadana, si bien en un ámbito más específico o singular al ir dirigidos a la protección de una infraestructura concreta y a las personas que pudieran verse afectadas por ella.

Se puede hablar por lo tanto de un concurso de competencias policiales que van a asociarse a diferentes ámbitos de la seguridad, afectando al mismo tiempo tanto al bien jurídico seguridad pública como al más estricto de seguridad ciudadana.

La distribución territorial actualmente establecida en el ámbito de la seguridad en torno a las zonas restringidas y zonas públicas de los puertos y aeropuertos, ha permitido hasta ahora establecer una coordinación policial respecto de la asignación de

funciones en materia de seguridad ciudadana. De este modo, la Guardia Civil ha venido asumiendo la responsabilidad de garantizarla en las zonas restringidas de estos espacios donde viene desarrollando funciones comunes de seguridad ciudadana, por la imposible delimitación respecto al bien jurídico protegido, ya que el concepto de custodia se identifica aquí con el de seguridad ciudadana en atención a los fines perseguidos por la propia LOPSC.

Esta función de custodia o de seguridad ciudadana, aunque sea de carácter singular, la viene desempeñando la Guardia Civil compatibilizándola con el cometido exclusivo de resguardo Fiscal del Estado, quedando así la zona pública bajo la responsabilidad del cuerpo policial con funciones comunes en seguridad ciudadana, en atención a la distribución territorial de demarcaciones de responsabilidad policial.

Pero este *statu quo* ha venido a romperse tras el nuevo acuerdo alcanzado entre el Gobierno de España y del País Vasco tras la Junta de Seguridad celebrada el pasado día 24 de julio de 2024. Según este acuerdo, la Ertzaintza pasará a ejercer como policía integral, las funciones policiales comunes de seguridad ciudadana en los puertos y aeropuertos del territorio autonómico. Y se añade también que estas infraestructuras deberán contar con unos puntos de coordinación operativa e intercambio de información entre los dos cuerpos policiales.

El nuevo escenario que se nos presenta va a colocar a dos cuerpos policiales en un mismo espacio físico y con idénticas competencias en la tutela de un mismo objeto, hecho este que no quedará exento de conflictos en un futuro.

Es por ello que en base a todo lo expuesto, consideramos que esta atribución expresa de competencias hecha por la Junta de Seguridad a la Ertzaintza en materia de seguridad ciudadana no deja de ser un reconocimiento implícito de que la competencia que ejerce actualmente el Cuerpo de la Guardia Civil encuentra el respaldo del ordenamiento jurídico; por otra parte, y atendiendo a la interpretación literal que hace la LOFCS, la Guardia Civil debería pasar a partir de ahora a ejercer su competencia de custodia en todo el recinto, tanto en zonas restringidas como públicas, una vez abandonado el criterio territorial delimitador de funciones; y finalmente, para el caso de que este nuevo modelo sea trasladado al resto del territorio nacional, supondría la necesidad de crear en cada uno de los puertos y aeropuertos un punto de coordinación entre los cuerpos policiales afectados, a fin de llevar a cabo la delimitación de funciones específicas y comunes en materia de seguridad ciudadana.

No se escapa a nadie que estas y otras cuestiones añadirán complejidad a la coordinación policial que ya se viene realizando, por lo que podemos finalizar este trabajo afirmando que la coordinación basada en una distribución territorial, siempre y cuando se trate de ejercer cometidos policiales idénticos o muy similares, en la tutela del mismo bien jurídico protegido y en el mismo espacio físico, se presenta como el recurso más eficiente.

El ejercicio simultáneo de las mismas potestades generales de policía de seguridad por varios cuerpos en el mismo espacio físico, al margen de las duplicidades y la ineficiencia en la prestación del servicio público de policía, generaría desconcierto y molestias innecesarias en la ciudadanía.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bianchi Pérez, P.P. (2009). Evolución del concepto de buen jurídico en la dogmática penal. *Revista Dikaiosyne*, (22), 29-53.
- Carnevali Rodríguez, R. (2000). Algunas reflexiones en relación a la protección penal de los bienes jurídicos supraindividuales. *Revista Chilena de Derecho*, (27), 135-153.
- Fernández Fernández, A. (2015). Orden Público y seguridad ciudadana. Modificaciones normativas. *Revista de Derecho UNED*, (17), 287-318.
- García Arroyo, C. (2022). Sobre el concepto de bien jurídico. Especial consideración de los bienes jurídicos supraindividuales-institucionales. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 24.
- Hassemer W. y Muñoz Conde, F. (1989). *Introducción a la Criminología y al Derecho Penal*. Editorial Tirant Lo Blanch.
- Hormazábal Malarée, H. (1991). *Bien jurídico y Estado social y democrático de derecho, el objeto protegido por la norma penal*. Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias SE.
- Kierszenbaum, M. (2009). El bien jurídico en el Derecho penal. Algunas nociones básicas desde la óptica de la discusión actual. *Lecciones y Ensayos*, (86), 187-211.
- Kindhäuser, U. (2009). Estructura y legitimación de los delitos de peligro del Derecho penal. *InDret*.
- Muñoz Conde, F. (2001). *Introducción al Derecho penal*. 2ª Edición. B de f.
- Piugserver Martínez, J.A. (2015). La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. *Seguridad y Ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior*, (14), 49-68.
- Restrepo Rodríguez, D. (2010). Aproximación al Concepto de Bien Jurídico en un “Derecho Penal Colonizado”: El Caso Colombiano. *Nuevo Foro Penal*, (75), 131-193.
- Silva Sánchez, J. M. (1992). *Aproximación al derecho penal contemporáneo*. JM Bosch.
- Villegas Paiva, E.A. (2010). Los bienes jurídicos colectivos en el derecho penal. Consideraciones sobre el fundamento y validez de la protección penal de los intereses macrosociales. *Obtenido de Université de Fribourg: https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20091207_03.pdf*.