

El modelo policial y sus retos de futuro



Generalitat de Catalunya
Institut d'Estudis Autònoms



**EL MODELO POLICIAL
Y SUS RETOS DE FUTURO**

EL MODELO POLICIAL Y SUS RETOS DE FUTURO

SEMINARIO

Mollet del Vallès,

26, 27 y 28 de noviembre de 1997



Generalitat de Catalunya
Institut d'Estudis Autònoms



BARCELONA

2000

El **Modelo** policial y sus retos de futuro : seminario, Mollet del Vallès, 26, 27 y 28 de noviembre de 1997. — (Col·lecció Institut d'Estudis Autònòmics ; 28)

ISBN 84-393-5229-8

I. Institut d'Estudis Autònòmics II. Col·lecció: Institut d'Estudis Autònòmics (Col·lecció) ; 28

1. Policia — Organització — Congressos

351.72(061.3)

© **Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònòmics
Escola de Policia de Catalunya**

Primera edició: novembre de 2000

Tirada: 1.000 exemplars

Producció: Viena Serveis Editorials, S.L.

C/ Viladomat, 122, baixos - Tel. 93 453 55 00 - 08015 Barcelona

ISBN: 84-393-5229-8

Depòsit legal: B. 50.394-2000

SUMARIO

<i>Presentación</i> , por Antoni Bayona Rocamora	11
--	----

I

INFORME SOBRE EL MODELO POLICIAL EN EL ESTADO ESPAÑOL *José Manuel Castells*

II

PONENCIAS DEL SEMINARIO

El modelo policial del Estado federal alemán ante los retos de la cooperación europea	83
<i>Volkman Götz</i>	
La organización de los servicios de policía en Canadá y en Quebec: un modelo de policía autónomo, descentralizado... ¡y comunitario!	95
<i>André Normandeau</i>	
El sistema policial de Inglaterra y Gales: tendencias de cambio	113
<i>Mike King</i>	
La dimensión transfronteriza de la policía	129
<i>Ann Flaveau</i>	
Reflexiones sobre el modelo policial vasco	139
<i>Iñaki Agirreazkuenaga y José Luis Aurtenetxe</i>	
El sistema policial español desde el prisma competencial y funcional. Actualidad y perspectivas de futuro	167
<i>Javier Barcelona Llop</i>	
La articulación policial global desde las perspectivas competencial y funcional. Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Policía autonómica. Policía local	187
<i>Francesc Xavier Martorell Villalobos</i>	
El sistema de seguridad. Sus dimensiones interior y exterior	193
<i>Francesc Guillén Lasierra</i>	

Las policías en Cataluña. La policía integral y su conexión con el resto de las policías	209
<i>Amadeu Recasens Brunet</i>	
Las policías locales en Cataluña	231
<i>Joan Delort Menal</i>	
Análisis y evolución de las funciones de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra como policía ordinaria e integral	241
<i>Assumpta Palau Marginet</i>	

PRESENTACIÓN

El libro que el lector tiene en sus manos es el resultado del seminario organizado conjuntamente por el Institut d'Estudis Autònomic y la Escola de Policia de Cataluña sobre El modelo policial y sus retos de futuro.

Dicho seminario se organizó con la intención de constituir un marco de reflexión y debate acerca del modelo policial, particularmente a partir del elemento diferencial que suponen los regímenes específicos que en el ámbito policial se dan en Cataluña y en el País Vasco.

El desarrollo estatutario ha producido en ambos casos un proceso de implantación de las policías autonómicas con la consiguiente sustitución de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, de modo que aquéllas se convierten en una verdadera policía integral, ordinaria y general en su territorio.

Dentro de este contexto, pendiente aún de desarrollo en Cataluña, no sólo se produce un cambio formal, sino que también se abre la posibilidad de construir un modelo policial propio de acuerdo con las opciones políticas de cada territorio. Ello hace aflorar toda una serie de cuestiones que afectan a la definición del modelo mismo, así como otros aspectos de relación no menos importantes como son la colaboración con los cuerpos estatales, la dimensión transfronteriza de la policía o las relaciones con las policías locales.

Por otra parte, adquieren también especial relevancia las experiencias comparadas sobre policía, sobre todo las de aquellos países en los que se produce una amplia descentralización de responsabilidades en esta materia.

Como puede comprobarse en el índice de las intervenciones, estas cuestiones fueron objeto de análisis durante el seminario, y todo ello dentro del marco introductorio del informe elaborado por el profesor José Manuel Castells, coordinador del mismo, que constituye la primera parte del libro.

ANTONI BAYONA ROCAMORA
Director del Institut d'Estudis Autònomic

I
INFORME SOBRE EL MODELO POLICIAL
EN EL ESTADO ESPAÑOL

JOSÉ MANUEL CASTELLS
Catedrático de derecho administrativo
de la Universidad del País Vasco

1 • Explicación sumaria

La pretensión del presente informe no busca abarcar el fenómeno policial, en su variable magnitud. Se reduce, como objetivo esencial, a analizar los aspectos orgánico-institucionales de la policía, en tanto que está compuesta por institutos armados al servicio de la seguridad pública; marginando por lo tanto, por considerarlos accesorios en la presente reflexión, los contenidos materiales sobre los que se asienta el sistema policial. Por ello, las políticas de seguridad, las misiones constitucionalmente encomendadas a las policías, las funciones estrictamente policiales, se mencionan en cuanto puedan resultar de interés al concreto fenómeno policial organizado, objeto básico de las siguientes líneas.

Siguiendo un hilo problemático, el punto central no tendrá más remedio que situarse en torno a una determinada cuestión, que además es la que mayores indefiniciones y deficiencias está suponiendo en la palpitante actualidad: la existencia en el modelo policial español de tres tipos de policías territoriales, correspondientes a las tres grandes administraciones operantes en el territorio: la general en el territorio o estatal, la autonómica y la local. Aunque la problemática de fondo desborde este sencillo esquema —¿dónde ubicar la policía judicial o qué postura adoptar respecto de la seguridad privada?—, no cabe duda alguna de que en el ensamblamiento, articulación y adecuada correlación de estos tres tipos de policías, se centra la máxima dificultad de la actual coyuntura; así como de su correcto afrontamiento, el porvenir de la seguridad ciudadana española.

Sentada la postura clarificadora precedente, el informe se define por el avance a través y por medio de tres hitos: perfilar los parámetros del presente debate teniendo siempre en cuenta los modelos policiales internacionales, posibles y aplicables al supuesto español, tanto por su proximidad geográfica como por su similitud de soluciones potenciales; establecer un balance normativo general del sistema policial español, en cuanto que su ordenamiento jurídico aparece consolidado, aunque no definitivamente asentado; finalmente, presentar la problemática, que derivada tanto del bloque normativo como de la praxis real, aparece a la luz del día de los presentes momentos finiseculares.

Naturalmente, y para ello son más indicadas las ponencias del presente seminario, no se prevé ofrecer fórmulas panacea a la mencionada problemática. La premeditada voluntad se limita a exponer las materias esenciales del debate, en cuanto fuente de información del estado de la cuestión y de un más fácil afrontamiento, que, sobra señalarlo, tiene en las instituciones y en las políticas europeas una necesaria focalización innovadora.

2 · Modelos policiales comparados

Con la vista puesta en el sistema policial español, es preciso realizar una muy breve alusión al contexto en que se desenvuelve. Con esa intención, se hará sucinta mención a los modelos de los que se nutre aquél, por su cercanía geográfica o por su relieve histórico, o cuya alusión es tanto más pertinente debido a la orientación del Estado español después de la Constitución de 1978.

No cabe duda de que los dos grandes modelos se sitúan en torno al modelo latino y al correspondiente anglosajón. Describiéndolos a grandes rasgos, aquél al que se ha denominado como modelo latino, se determina por la pauta esencial marcada por el sistema francés-napoleónico,¹ basado fundamentalmente en la gendarmería nacional creada en 1791,² que cuenta con cuatro notas características: «sistema centralista de policía, militarizado con unas autoridades gubernativas... destacadas a lo largo y ancho de todo el territorio y donde la jurisdicción militar tiene importantes competencias en todo el territorio».³ Facetas singulares a las que el propio Ballbé añadiría, en referencia a su rasgo de policía politizada, la escasa dependencia de la Administración de justicia.⁴

Es notorio el hecho de que este modelo fue exportado a toda Europa, teniendo reflejo la institución de la gendarmería en similares institutos, al menos en tres países: Italia, Bélgica y España; así como el dato de una asimilación del propio modelo global policial. Es cierto, no obstante, que existen indicios de su cuestionamiento en los presentes momentos, tanto con fundamento en la burocratización del aparato policial producida por la propia estatalización de las fuerzas de policía, como producidos por las transformaciones generales que conoce la Administración, siempre en referencia al paradigmático supuesto francés.⁵ El sentido reformista dotado de mayor profundidad se está verificando sobre el cuerpo de la gendarmería nacional y su naturaleza militar, aunque en menor medida, sobre su

1 Acerca de este modelo: M. Le Clère, *La Police*. 3.^a edición. París, 1986.

2 Sobre esta policía y sus características, véase la ponencia de Manuel Ballbé: «Modelos policiales comparados», en la obra colectiva *Seguridad y Estado Autonómico. VII Seminario Duque de Ahumada*. Madrid, 1996, pág. 113 y sig. Igualmente, en alusión al «modelo latino», D. López Garrido, *El aparato policial en España*. Madrid, 1987, pág. 64 y sig.

3 Ballbé, ponencia citada, pág. 113-114.

4 Afirmación en su ponencia «La policía local en los sistemas de pluralidad policial», publicada en la obra colectiva *Municipios y actividad policial*. Girona, 1990, pág. 16.

5 Así lo pone de relieve Jean Jacques Gleizal: «La problemática policial en Francia», en la obra colectiva *Policía y seguridad: análisis jurídico-público*. Oñati, 1990, pág. 135 y sig.

preceptivo despliegue territorial como policía general.⁶ Cuestionamiento que en diversa medida, está teniendo lugar también para sus propias «gendarmerías» en los mismos países que adoptaron ese instituto policial.

El modelo alternativo a éste, de superior prestigio en la presente coyuntura, es el anglosajón, considerado como un prototipo de modelo de policía civil y descentralizada, en muy estrecha dependencia de la autoridad judicial, al servicio del ciudadano y no del Estado, y, en cuanto policía profesional, orientado a la investigación criminal. Como acertadamente señala Ballbé,⁷ en alusión que debe encuadrarse en los principios de este modelo policial, «en los sistemas democráticos la búsqueda y obtención de pruebas es el elemento nuclear para que el juez pueda juzgar». De ahí la necesidad de ese máximo de preparación técnica y de un marco garantista para los ciudadanos, que, en principio, se predica de este modelo policial.

El dato cuantitativo es también suficientemente revelador: se mantiene una proporción de un 20% para la Policía Metropolitana de Londres, siendo un 80% para la policía de base local.⁸ Proporción que se reproduce en los Estados federales avanzados, como es el caso de la República Federal Alemana, Estado en el que, abolidas las policías locales —aunque se asista a recientes intentos de resurrección de las mismas—, se establece una organización policial uniforme que forma parte de la Administración del *land*. A su lado, únicamente existe la conocida Policía Federal de Fronteras, con funciones especializadas y dependiente del Departamento Federal de Policía Criminal, si bien estas funciones paulatinamente están adquiriendo carácter complementario, así como es citable la muy especializada y minoritaria Policía Criminal Federal.⁹

Tal vez por sus semejanzas con el contexto español, sea preciso mencionar de forma igualmente sucinta al sistema canadiense, que, como ha señalado Jaime Curbet,¹⁰ concilia aspectos, como la descentralización y la eficacia, que algunos piensan que son antagónicos. Prosiguiendo igualmente en el porcentaje 80-20, respecto de policías descentralizadas y cen-

6 Estatalización de la policía, incluso de la operativa de ámbito municipal, que subsiste, con su arraigo tradicional, en la reciente Ley 95/1973, de 21 de enero de 1995, de orientación y programación de la seguridad. Véase el artículo de Javier Barcelona Llop: «Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía» en el número 95 de la *Revista Española de Derecho Administrativo* (1997), pág. 373.

7 «La policía local...», pág. 18.

8 Según expone Ballbé: «Modelos policiales...», pág. 124.

9 Al respecto, V. Götz, «La policía de los *Länder* alemanes: funciones y competencias», en la obra colectiva *Policía y seguridad: Análisis jurídico-público*, pág. 156 y sig.

10 *La policía de Quebec. Un model per a Catalunya?* Barcelona, 1987.

tral (Gendarmería Real), el peso de la seguridad pública lo llevan las policías locales y provinciales. La provincia de Quebec cuenta con su propio cuerpo de policía —la *Sûreté*—, que asume también las competencias de seguridad en los municipios de esta provincia.

De estos dos grandes modelos pueden deducirse determinadas enseñanzas, con vistas al presente estudio. Tal vez por su especial pertenencia concluya con las exigencias de mecanismos de cooperación policial respecto de todos los cuerpos de policía, que emerge, como una consecuencia en el ámbito policial, del federalismo cooperativo alemán; colaboración y cooperación administrativa, pero también —incluso esencialmente— política y materializada en conferencias periódicas de los ministros del Interior.

La segunda sería la esencial preocupación por la eficacia y la operatividad, puesta de manifiesto en cuanto afrontamiento de la funcionalidad de los institutos policiales, se realiza desde cualquier plano, y sea cual sea el modelo policial elegido.¹¹

3 · Las esenciales funciones policiales

Partiendo del ya mencionado carácter instrumental o accesorio de la funcionalidad policial, sí que parece necesario sentar determinados apuntes sobre la misma, con el pretendido fin de avanzar con mayor facilidad en el modelo concreto policial existente en el Estado español.

La primera definición de la policía en su concepción moderna¹² se ha ubicado en el reinado de Luis XIV y en concepción expuesta por Nicolás Delamare: servicio público, encargado de la protección de las personas y de los bienes; del mantenimiento de las instituciones y de la vigilancia de la opinión. Se abría así un juego dialéctico secular entre dos concepciones finalistas: la salvaguarda del Estado y la protección del individuo frente a intromisiones de aquél.

El genio del ministro de Interior por excelencia, Fouché, se plasmará en sus famosos principios que debían regir una buena policía, decantándose de este modo por el aspecto «político» y la apertura de una aparente

11 Sobre esta cooperación, V. Götz, «Police organization of German Länder», en el I Congreso Internacional de Policía en Euskadi. Vitoria, 1992, pág. 56 y sig.

12 Véase al respecto M. Le Clère: *La Police*, pág. 3.

contradicción entre policía y libertad, en cuanto términos irreductibles, al menos aparentemente.

Relación dialéctica que no es de recibo en una sociedad democrática, puesto que, como señala Recasens, en justa acomodación a los nuevos tiempos y en un Estado democrático, seguridad y democracia van íntimamente unidas.¹³

Es desde esta superación de esquemas policiales propios del Antiguo Régimen o de sistemas autoritarios, desde donde debe enfocarse la problemática de las funciones policiales, en insistente referencia a un objetivo prioritario de servicio público. Emergen así determinados modelos, desde la neutralidad política y desde la implicación en la seguridad ciudadana; uno de estos modelos es el preconizado por Q. Wilson¹⁴ en cuanto modelo de vigilancia y control, legalista y de servicio, siendo sus objetivos prioritarios, respectivamente, el orden, la aplicación de la ley y el bienestar social.

Si la dualidad funcional fundamental de las fuerzas policiales se apoya en torno a dos grandes sectores: la policía judicial y la usualmente denominada policía gubernativa o de orden público,¹⁵ policía que antes que a la investigación criminal se dedica al mantenimiento del orden en la calle, a su lado se encuentra la policía administrativa, legitimada por el ejercicio de la coerción para el cumplimiento de actos y disposiciones administrativas; del mismo modo que pueden mencionarse funciones policiales derivadas de exigencias sociales de la actualidad —defensa del medio ambiente o de la naturaleza—, o puramente de determinadas funciones asistenciales requeridas por el propio Estado social y democrático de derecho.¹⁶

Sin ánimo de penetrar todavía en el recinto del modelo policial español, aunque con expreso deseo de clarificar la sistemática de las funciones policiales contemporáneas, resulta paradigmática la clasificación que formula la Ley catalana 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra. En este sentido, con el manifiesto ánimo de sistematización pedagógica, véase la precisa alusión que se realiza en el

13 «La seguridad y el modelo policial español», en el VII Seminario Duque de Ahumada, pág. 51.

14 Sobre este modelo, Álvarez Sobred: *El policía como agente social*, pág. 261 y sig.

15 Véase Javier Barcelona en sus numerosos y excelentes trabajos. Una síntesis reciente en la voz «Fuerzas y cuerpos de seguridad». *Enciclopedia Jurídica Básica*. Vol. II. Madrid, pág. 31, 76 y sig. Mantiene la no diferenciación entre policía administrativa y de seguridad. C.A. Amoedo Souto, *Policía Autonómica e Seguridad Pública*. Xunta de Galicia. 1994, pág. 49 y sig.

16 Tal como señala Uusitalo en «Policing in a Welfare State», en I Congreso Internacional de Policía en Euskadi, pág. 49 y sig.

artículo 12, precepto que agrupa las funciones policiales de forma ciertamente ejemplar y notoriamente clara.

Comenzando por la referencia de la ley citada a la tradicional policía de seguridad ciudadana, en consideración explícita de una policía preventiva y de control del orden público, o de la seguridad ciudadana.¹⁷ Siguiendo por las funciones propias de una policía administrativa, o de la posible coacción pública al servicio de las políticas y actuaciones de las instituciones autonómicas, así como las medidas encaminadas a la defensa del medio ambiente o el patrimonio cultural catalán, además de la específica vigilancia de las empresas de seguridad privada.¹⁸

Evidentemente, la mención de las funciones de policía judicial suponía una necesidad, con el basamento en el Estatuto y la Constitución, la

17 «Funciones de policía de seguridad:

- a) Proteger a las personas y bienes.
- b) Mantener el orden público.
- c) Vigilar y proteger a personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Generalitat, y garantizar el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de los servicios.
- d) Vigilar los espacios públicos.
- e) Proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.
- f) Prestar auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, y participar en la ejecución de los planes de protección civil en la forma que se determina en las leyes.
- g) Prestar auxilio en las actuaciones en materia de salvamento, si se le requiere.
- h) Cumplir, dentro de las competencias de la Generalitat, las funciones de protección de la seguridad ciudadana atribuidas a las Fuerzas y cuerpos de Seguridad en la Ley orgánica 1/1992.
- i) Prevenir actos delictivos.
- j) las demás funciones que le atribuye la legislación vigente.»

18 «Funciones de policía administrativa:

- a) Velar por el cumplimiento de las leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña y de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los demás órganos de la Generalitat.
- b) Inspeccionar las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Generalitat, y denunciar toda actividad ilícita.
- c) Emplear la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de los órganos de la Generalitat.
- d) Velar por el cumplimiento de las leyes y las demás disposiciones del Estado aplicables a Cataluña y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.
- e) Velar por el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente, los recursos hidráulicos y la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otro tipo relacionada con la conservación de la naturaleza.
- f) Velar por el cumplimiento de la normativa sobre el patrimonio cultural catalán, por lo que se refiere a la salvaguardia y protección del mismo y para evitar su expolio o destrucción.
- g) Colaborar con las policías locales y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la recogida, tratamiento y comunicación recíproca de información de interés policial.
- h) Vigilar, inspeccionar y controlar las empresas de seguridad privada, sus servicios y actuaciones y los medios y personal a su cargo, en los términos establecidos en la legislación vigente.
- i) Las demás funciones que le atribuye la legislación vigente.»

Ley orgánica del poder judicial y el resto de la legislación procesal vigente.¹⁹ Se completaba de tal modo la sistemática de las funciones que se predicaban de «una policía ordinaria e integral», a las que se debía adicionar, en el caso catalán, funciones de intervención en la resolución amistosa de conflictos privados, «si se les requiere», y funciones de cooperación y colaboración con las entidades locales.

Se trata de una sistematización de las clásicas funciones policiales, aderezada por planteamientos acordes con las nuevas realidades sociales, que permite entrar con mayor conocimiento y adecuación en el específico modelo policial español, tal como se deriva del ordenamiento jurídico y de la palpitante actualidad. La luz catalana citada nos permite ahondar en las diversas funciones policiales, con el paso seguro de avanzar en un terreno suficientemente conocido.

4 · El modelo policial español: configuración y balance del ordenamiento jurídico

4.1 · La mediatización de la opción histórica sobre el modelo presente

La clara opción española por el modelo napoleónico policial se revela con caracteres incluso de un plástico mimetismo, tal como Ballbé ha descrito minuciosamente,²⁰ aunque los elementos de militarización de la policía están mucho más presentes en todos los ámbitos de la estructura policial española.²¹ En síntesis, ese modelo adquirido se caracterizaba por los siguientes elementos:²²

— el sistema de seguridad estaba centralizado, pero a la vez dirigido, por los capitanes generales;

19 Estas funciones se debían cumplir a través de los servicios ordinarios del cuerpo o a través de sus unidades orgánicas de policía judicial, a iniciativa propia o a requerimiento de las autoridades judiciales o del Ministerio Fiscal.

20 En una importante monografía, *Orden público y militarismo en la España constitucional*. 2.ª edición. Madrid, 1985.

21 Igualmente Manuel Ballbé: «*La policía local...*», pág. 18 y sig.

22 Al respecto, Javier Barcelona: *El régimen jurídico...*, pág. 64. Sigo esencialmente a Ballbé en su caracterización realizada en el precedente trabajo.

- los gobernadores civiles y los altos responsables de la Administración policial y gubernativa también estaban militarizados;
- la Guardia Civil seguirá el modelo de la Gendarmería francesa, pero también se potenciará su régimen jurídico-militar, lo mismo que sucederá en posteriores cuerpos de policía;
- se genera así una policía al servicio del Estado, una policía gubernativa muy politizada y centrada en el mantenimiento del orden público y no en la investigación criminal;
- se atisban unas policías locales, igualmente tributarias de la coyuntura política y netamente subordinadas a los institutos policiales de ámbito estatal.

La consolidación de ese modelo policial español a lo largo de la época contemporánea, supone una realidad que sobrevivirá, prácticamente intacta, hasta el nuevo régimen democrático. Su acusada centralización y militarización, en su original expresión en los años cuarenta del pasado siglo y en plena década moderada,²³ acompañarán al modelo, condicionando con su peso cualquier voluntad reformista posterior.

El franquismo profundizará en los antedichos elementos definidores hasta extremos desconocidos con antelación, haciendo igualmente predominar en su máxima magnitud un modelo político de orden público, sobre cualquier modelo profesional de policía,²⁴ conformando un concepto del «orden público», ciertamente agresivo y por demás expansivo.²⁵ Su singular y ominoso exponente es la Ley de policía de 8 de marzo de 1941,²⁶ que supuso la confirmación de una policía en manifiesta puesta al servicio del régimen autocrático. Reproduzco, sin necesidad de glosa alguna, un párrafo de su preámbulo:²⁷

23 Debe mencionarse sobre este tiempo la excepcional obra de Alejandro Nieto: *Los primeros pasos del Estado constitucional*. Barcelona, 1996. También, Diego Álvarez Garrido: *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona, 1982.

24 López Garrido: *El aparato policial...* pág. 64.

25 De su valiosa contribución a esta peliaguda materia, citaré, entre todos los trabajos de Lorenzo Martín-Retortillo, el libro: *Las sanciones de orden público en el Derecho español. I*. Madrid, 1970.

26 Unas acotaciones, no críticas, a esta ley en Antonio Morales: «Evolución de la Administración policial», en el número 118 de la *Revista de Administración Pública* (1989), pág. 406 y sig.

27 Mencioné esta ley en mi trabajo «El marco normativo de los cuerpos de seguridad pública desde la vertiente competencial», publicado en el *Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi*. Madrid, 1988.

Así podrá la nueva policía española llevar a cabo la vigilancia permanente y total, indispensable para la vida de la Nación, que en los Estados totalitarios se logra merced a una acertada combinación de técnica perfecta y de lealtad que permita la clasificación adecuada en sus actividades y dé vida a la Policía política, como órgano más eficiente para la defensa del Estado [...].

La Ley de orden público, de 30 de julio de 1959, revalidó el desbocamiento del concepto de orden público, al servicio del poder político y habilitador en sí mismo del reforzamiento de las facultades de las autoridades gubernativas, para la más contundente represión de toda actividad democrática.

En suma, como con innegable expresividad ha denotado Ballbé,²⁸ «la Administración policial y gubernamental militarizadas constituían la columna vertebral de la dictadura» y su propia carga incidirá, con evidente fuerza mediatizadora, en el proceso siguiente que se abre con la nueva democracia.

Una mediatización que se producirá de forma diversa; primero, cuando situaciones de muy difícil alterabilidad, puesto que se ponían encima de la mesa democrática estatus aparentemente intangibles y punto menos que inconvencibles. En segundo lugar, el modelo no se diferenciaba totalmente del existente en países democráticos del entorno, por lo que, desbrozado de la maraña totalitaria, podía cobijarse en el seno de construcciones políticamente acreditadas. En tercer lugar, la práctica policial de la dictadura creará hábitos y usos en directa confrontación con principios de los países democráticos pero de más que difícil extirpación, así como configurará un nivel policial cuantitativo de los más elevados de Europa.²⁹

Por último, y en muy determinadas zonas, particularmente el País Vasco y Cataluña, creará corrientes de opinión visceralmente negativas para los cuerpos policiales existentes, culpados de los excesos del régimen, impulsando de este modo una política consecuente, tendente a su sustitución por medio de unos institutos policiales nuevos y carentes de raíces con el inmediato pasado.

La transición política asistirá a la apertura de un agudo proceso de cambio policial, al menos en cuanto a exigencia popular, que se plasmará prontamente en la ley de leyes.

²⁸ En nota a la 2.ª edición de su libro *Orden público y militarismo...* 1985, pág. 3.

²⁹ Tal como indica López Garrido (*El aparato policial...*, pág. 8), «el resultado [de este período] ha sido la existencia de uno de los mayores índices de policía por habitante de Europa en 1975».

4.2 · El marco de la Constitución

La Constitución de 1978 implicará la reforma policial como una auténtica necesidad democrática, puesto que resultaba evidente que «la Constitución no permite la continuidad del aparato policial heredado del franquismo, ni su perpetuación esencial bajo una apariencia distinta».³⁰ Dicho lo anterior, la Constitución se limitará a fijar un marco de extraordinaria generalidad, aplazando, con premeditación, el afrontamiento real de la problemática a un decisivo momento legal posterior que entrará a fondo en tan peliaguda cuestión.

No obstante, la Constitución sí que clarificó, haciendo gala de una no menos nítida opción, determinadas cuestiones que incidirán directamente en el modelo policial. Comenzando por la nítida separación entre las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad, diferenciación sólo empañada por el régimen y naturaleza de la Guardia Civil;³¹ siguiendo, con el reconocimiento del pluralismo policial, al establecer la seguridad pública como competencia exclusiva del Estado, «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas [...]» (artículo 149.1.29), así como la cita de las policías locales en mención ciertamente inespecífica (artículo 148.1.22); adentrándose de este modo en un sistema propio del modelo de las democracias avanzadas.³²

Sin embargo, el espacio cautelar y reservado de la Constitución se ubica en su remisión a leyes orgánicas para determinar las funciones y principios básicos de actuación y los estatutos de las fuerzas y cuerpos de seguridad (artículo 104.2), así como para la forma de creación, respecto del marco de policías por las comunidades autónomas (artículo 149.1.29). Además, pasa de puntillas sobre la policía judicial, una vez fijada su dependencia de los tribunales, jueces y del Ministerio fiscal (artículo 126).

La mayor capacidad de distorsión del texto constitucional ha supuesto la mención de forma no suficientemente precisa, y en referencia a los institutos policiales, a los conceptos de seguridad ciudadana (artículo 104) y

30 En justificada afirmación de Domínguez-Berrueta, Sánchez-Fernández, Fernando Pablo: «Reforma policial y Constitución: algunas claves para su interpretación», en la *Revista de Administración Pública*, n.º 109, 1986, pág. 374.

31 Al respecto, Javier Barcelona: «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español», en el n.º 48 (1986) de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, pág. 83.

32 Tal como afirma Manuel Ballbé: «La policía local en los sistemas de pluralidad policial», en *Municipios y Actividad policial*, pág. 21.

seguridad pública tanto en su vertiente orgánica y material (artículo 149.1.29), términos a los que debe añadirse la mención, espaciada a lo largo del texto constitucional, al tradicional «orden público»; indiferenciación que llevará al propio Tribunal Constitucional³³ a terciar, con su doctrina, en una polémica de fuerte contenido doctrinal.³⁴

Por más que la praxis posterior venga situando dichos términos en el espacio apropiado que les corresponde, me decanto en cuanto posición posible por el relativismo existente en la postura manifestada por Iñaki Agirreazkuenaga, autor que, tras subsumir la noción de seguridad pública en el concepto considerado más amplio de orden público y distinguirla, a su vez, de la seguridad ciudadana como «un concepto omnicompresivo de la actividad policial»,³⁵ se decanta por afirmar que «el problema del orden público no reside en su denominación; sino en el uso que de él se ha hecho como cláusula de habilitación [...], [entendiendo en consecuencia] que los problemas no se solucionan con el cambio del color del uniforme, ni de la denominación, ni de la pura cualificación nominal de las diversas funciones, sino que el cambio debe operar sobre todo en los dos pilares básicos que condicionan la posterior actuación policial, como son la formación —dada la capacidad de decisión que atañe a los agentes de policía— y [...] en la clarificación y posterior tipificación legislativa de las facultades policiales, olvidándose de las funciones como habilitadoras genéricas de facultades, tanto vengan cobijadas bajo la veste de denominaciones “viejas”, como la de orden público —como engalanadas de conceptos “nuevos”— como el de seguridad pública, que de nuevo poco tienen [...]».³⁶

Larga cita para cerrar un capítulo que considero excesivamente discursivo, que en todo caso no ha conseguido superar el paso del tiempo, de cara a una adecuada conceptualización diferenciadora, con las consiguientes consecuencias prácticas; aunque existan todavía determinados reflejos

33 Véase la doctrina del Tribunal Constitucional sobre seguridad y orden público en Assumpta Palau Marginet: *La conflictivitat competencial. Seguretat pública*. Barcelona, 1996.

34 Una explicación de esta polémica en José Luis Carro: «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública», en el n.º 27 (1989) de la *Revista Vasca de Administración Pública*. Igualmente, Izu Belloso: «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978», en el n.º 58 (1988) de la *Revista Española de Derecho Administrativo*. También Teresa Freixes y José Carlos Remotti: «La configuración constitucional de la seguridad ciudadana», en el n.º 87 (1995) de la *Revista de Estudios Políticos*.

35 Diferenciación existente en su importante libro *La coacción administrativa directa*. Madrid, 1990, pág. 365 y sig.

36 *La coacción...*, pág. 367.

de la misma en la jurisprudencia constitucional respecto de la delimitación competencial.³⁷

Por otra parte, la Constitución de 1978 posee la virtud de verificar un cambio de orientación sobre el modelo policial, aunque en su aspecto formal puede traducirse en un auténtico «compromiso apócrifo», en cuanto fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa, con una expresión anfibológica, la cuestión litigiosa planteada.³⁸ Es claro que el compromiso existe en el texto constitucional y éste explicitaba esa voluntad de cambio por lo demás evidente; aunque la materialización última de la prevista innovación se hacía depender —de ahí su carácter denominado apócrifo— de la conformidad del constituyente en aplazar la decisión y dejar abiertas las más distintas posibilidades y significados, con arreglo a las previsiones del futuro legislador enfrentado a la ardua problemática.³⁹

4.3 · La diferenciación estatutaria

Superada, por el simple devenir de acontecimientos ya pretéritos, la tesis que defendía esperar a la constitucionalmente prevista ley orgánica, para crear a continuación las policías autónomas,⁴⁰ los estatutos autonómicos, al menos el vasco y el catalán, alcanzarán en este ámbito un carácter constitutivo de su propia policía, que emergerá de inmediato y basada en esa letra estatutaria.

37 El mismo Agirreazkuenaga, en la ponencia titulada «Síntesis de las peculiaridades de la Ertzaintza como policía integral de la Comunidad Autónoma del País Vasco», publicada en el I Congreso Internacional de Policía en Euskadi (pág. 124), considera «nefasta» esta corriente doctrinal del Tribunal Constitucional.

Sobre esta jurisprudencia, Germán Fernández Ferreras: «Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional», en el n.º 14 de la *Revista Española de Derecho Constitucional*.

38 Definición del «compromiso apócrifo», referido a la Constitución de Weimar en Karl Schmitt: *Teoría de la Constitución*. Madrid, 1932, pág. 37. El aplazamiento de la cuestión se realiza a favor del conjunto normativo posterior.

39 Con cierto optimismo, Manuel Ballbé (*Orden público y militarismo*. 2.ª edición, pág. 459) consideraba que las disposiciones de la Constitución «son novedosas y de enorme importancia, pudiendo incidir directamente en la reforma de las instituciones de orden público».

40 En este sentido Aurelio Guaita defenderá la «anticonstitucionalidad» de los estatutos vasco y catalán en la cuestión policial, por su antelación a la mencionada Ley orgánica, marco al que deberían atenerse los estatutos en la vertiente policial (en su prólogo a *Las fuerzas de orden público*, de Antonio Morales, Madrid, 1980).

Si sistematizamos los diferentes estatutos de autonomía, con fijación en su ámbito competencial y en la posible configuración de una policía autónoma a su servicio,⁴¹ puede aludirse a un primer nivel de creación estatutaria de dicha policía, con competencias generales o, lo que es equivalente, un «principio común de generalidad de actuación y no sólo de especialidad autonómica»,⁴² nivel que puede referirse en exclusiva a las comunidades autónomas del País Vasco y Cataluña. Aunque una y otra comunidad presentan diferencias en el contenido estatutario, tal como puede deducirse del basamento del vasco en la disposición adicional primera de la Constitución, y en una superior sujeción del catalán, al menos en cuanto a la supletoriedad estatutaria, al marco de la futura ley orgánica.⁴³ Ambas comunidades disponen de un similar bloque competencial⁴⁴ y de un mismo mecanismo de puesta en marcha, que pivotará sobre una junta de seguridad, así como una concreta alusión a la posible intervención de los cuerpos de seguridad estatales, justificada en determinados «servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario».

En los aledaños de este primer nivel, aunque con un menor alcance declarativo en el Estatuto, se encuentra el régimen policial existente en la Ley orgánica del mejoramiento del fuero de Navarra, que revalidó la denominada policía foral,⁴⁵ sin basarse en este punto en la disposición adicional primera de la Constitución.

El segundo nivel (comunidades autónomas de Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias) se acreditan por la posibilidad de creación de policías autónomas, así como por su dependencia estricta de la Ley orgánica de

41 Examinan los estatutos de autonomía desde esta vertiente Paniagua y Gutiérrez: *La Constitución y la función policial* (Barcelona, 1983, pág. 34 y sig.); Cerrolaza: «Policía autónoma», en *Revista de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior*, n.º 109 (1987), pág. 23 y sig.; Amoedo: *Policía autonómica*, pág. 234 y sig.

42 Como expone Juan Antonio Xiol en su ponencia titulada «Policías autónomas como modelo: la nueva legislación (estudio del marco jurídico-constitucional en España)», en el I Congreso Internacional del Policía de Euskadi, pág. 98.

43 Aunque para Xiol («Policías autónomas...», pág. 99), la referencia a la ley estatal en el Estatuto catalán es «expresión de la mera posibilidad de atribuir nuevas funciones a la Policía Autónoma mediante dicha ley, no a la facultad de anular o restringir las que el Estatuto otorga.

44 Para Manuel Ballbé («Diez años de seguridad y policía autonómica», en el n.º 12 (1994) de *Autonomías*) la diferencia entre ambas comunidades radica en la competencia sobre tráfico (pág. 113). Se insistirá en este punto posteriormente.

45 Según Izu Belloso (*La Policía Foral de Navarra*, Pamplona, 1991, pág. 274), las competencias de la Comunidad Foral son más amplias que las de aquellas comunidades que previeron en sus estatutos la creación de policías propias, puesto que «la Policía Foral no se crea a raíz del artículo 149.1.29 de la Constitución española, sino que existía con anterioridad. La I.ORAFNA no hace sino reconocer a Navarra unas facultades que poseía anteriormente». Más adelante mostraré mi disconformidad fundada, al menos en la praxis, con semejante afirmación.

cuerpos de seguridad para su constitución y configuración, aunque el Estatuto valenciano tiene carácter constitutivo con respecto a su policía, puesto que no se limita a prever la mera posibilidad de su creación.⁴⁶ Debe remarcarse igualmente que el artículo 30 del Estatuto de Canarias atribuye al Gobierno autónomo la competencia en materia de seguridad ciudadana, si bien en los términos establecidos en el artículo 148.1.22 de la Constitución; se trata de la única mención a la seguridad de los ciudadanos en el componente global estatutario.

El tercer nivel, que agruparía al resto de estatutos de autonomía, abarca las comunidades autónomas que se limitaban a la simple mención de una asunción de las competencias determinadas en el artículo 148.1.22 de la Constitución, sin que formularan referencia alguna a la posible creación de una policía propia; limitándose por lo tanto a establecer la coordinación de las policías locales y a la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones en la correspondiente comunidad autónoma.

En síntesis, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, los sucesivos estatutos de autonomía permiten clasificar una escala gradual de afrontamiento institucional de la seguridad ciudadana, pendiente en todo caso de su materialización en el posterior decurso aplicativo. Las presunciones constitucionales se confirman en la primera oleada estatutaria y en su consiguiente inmediata emergencia de policías autónomas propias. Restaba la promulgación de la ley orgánica correspondiente, para indicar el correcto campo de juego de este variable panorama, con los sucesivos escalones diferenciados en el tiempo y en contenidos no siendo el menor la emergencia en las comunidades autónomas vasca y catalana de policías autónomas.

4.4 · La determinante Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad

Como toda norma legal compleja y con aristas de conflicto, la LOFCS aparece con un importante retraso si se analiza desde las previsiones de la Constitución. Fracasado un inicial proyecto de ley de seguridad ciudadana del Gobierno Suárez, en 1979,⁴⁷ al ser retirado por el mismo Gobierno, el

⁴⁶ Así lo señala Xiol: «Policías autónomas...», pág. 101.

⁴⁷ Hace alusión al mismo Gonzalo Jar Coussel: *Modelo policial español y policías autónomas*. Madrid, 1995, pág. 44 y sig.

proyecto de la LOFCS pasó su tramitación parlamentaria a través de un debate duro y en ocasiones tenso.

Con igual voluntad de avizorar los aspectos de la ley que permiten alumbrar la realidad presente, prescindiéndose, por lo tanto, de un análisis exhaustivo, interesa resaltar los siguientes aspectos desde esa intención evaluadora en la actualidad de la ley:

En primer lugar, la LOFCS mereció de entrada juicios diversos, aunque predominando —justo es señalarlo— los negativos y desde varias perspectivas:⁴⁸ desde aquellos para quien «adolece de demasiadas concesiones a las estructuras del pasado»,⁴⁹ hasta quienes manifiestan que supone perder «la gran ocasión histórica de variar el rumbo del problema policial del Estado».⁵⁰ No obstante, la acusación más reiterada planteada frente a la LOFCS fue la de denunciar su vocación centralista.⁵¹

También es preciso indicar que no han faltado opiniones que se han decantado por adoptar un tono positivo respecto de esta norma legal.⁵²

Está claro que la preocupación esencial de la ley se centra en la referencia exclusiva a la policía en sentido orgánico, y no a la estricta función de policía o a su componente material.⁵³ De todos modos, sí que se perfila un determinado modelo policial aproximativo, que en mi modesta opinión responde a las siguientes pautas genéricas:

La intención del legislador no podía ser más omnicompreensiva; según su preámbulo, «se acogía la problemática de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Comunidades autónomas y de las Corporaciones locales», insistiendo en que su objetivo principal se centraba en el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las fuerzas y cuerpos de seguridad, cumpliendo así las previsiones constitucionales explicitadas en los artículos 104.1, 148.1.22 y 149.1.29 de la Constitución, siguiendo de esta ma-

48 En esta dirección, Joan Josep Queralt: *El policía y la Ley* (Barcelona, 1986, pág. 199 y sig.).

Con un planteamiento de derecho penal, las ponencias de Amadeu Recasens («Continuidad o frustración histórica») e Ignacio Muñagorri («Comentario a la Ley orgánica 2/1986»), ambos en la *Revista Hispanoamericana de Disciplinas sobre el Control Social. Poder y Control*, n.º 0 y 1.

49 López Garrido: *El aparato policial en España* (pág. 12), en referencia concreta a la regulación del Cuerpo Nacional de Policía.

50 Amadeu Recasens: «¿Continuidad...» pág. 109.

51 Así, Amadeu Recasens: «La seguridad y el modelo policial español», en el VII Seminario Duque de Ahumada, pág. 55.

52 Para Antonio Morales: («La Guardia Civil y las policías de las Comunidades Autónomas», en el VII Seminario Duque de Ahumada, pág. 130), «la LOFCS es un modelo policial vertebrado y armónico... [en todo caso] no consolidado por la continua pugna de algunas Comunidades autónomas y su afán expansivo».

53 Precisión de Carmen Chinchilla: prólogo a la primera edición de la *Legislación sobre fuerzas y cuerpos de seguridad*, 3.ª edición, Barcelona, 1996, pág. 11.

nera un proceso de unificación en un solo texto⁵⁴ de los diversos mandatos existentes en la Constitución de 1978 para su desarrollo por ley.

De este modo y entre otros cometidos, la Ley orgánica lleva a cabo una delimitación competencial de las tres policías territoriales; pretende verificar el concepto de seguridad pública como eje del sistema; lleva a cabo una definición estatutaria de los miembros de la policía...

La voluntad política de la Ley orgánica se hallaba explícita ya en su artículo 1 («la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación»); y en coherencia con este precepto, atribuía a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado la misión de «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana», para cuya misión se les encomendaba un amplio elenco de funciones existentes en la ley.

Las comunidades autónomas y las corporaciones locales «participaban» en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, en posición, por lo tanto, evidentemente subordinada, al menos en principio y siempre con la referencia a esa mera «participación».

La Ley orgánica, en el título III, trataba de desarrollar lo dispuesto en el artículo 148.1.22 de la Constitución. Ya en el preámbulo se declaraba que «siguiendo a la Constitución», se distinguía entre comunidades autónomas con cuerpos de policías propios, ya creados; comunidades cuyos estatutos preveían la posibilidad de creación de los mismos, y, por último, comunidades autónomas cuyos estatutos no contenían tal previsión. Son diferencias atribuidas presuntamente a los estatutos, respecto de las que la Ley orgánica no deducirá sensibles variaciones de régimen, a no ser la expresa posibilidad, para el segundo tipo de comunidades, de ejercer sus competencias policiales utilizando el instrumento de impetrar la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía; o la firma de un acuerdo, respecto de las de tercer género, de cooperación específica con el Estado a efectos de prestación del servicio policial.

Tras sentar las competencias «necesarias» o «propias» de las comunidades autónomas, básicamente las dos del artículo 148.1.22, se añadía a estas últimas la protección de las personalidades autonómicas y la vigilancia de los bienes de la comunidad, así como el uso de la coacción administrativa para la ejecución de los actos de la comunidad, deslindándolas de otras competencias, «de libre disposición estatal».⁵⁵

54 Amoedo: *Policía autonómica...*, pág. 249 y sig.

55 A pesar del potente abanico de funciones atribuidas a los cuerpos policiales estatales, Javier Barcelona («Sobre las funciones y organización de las fuerzas de seguridad», en el n.º 29 (1991) de la *Revista Vasca de Administración Pública*, pág. 34) denota que «la vertiente asistencial de la función policial apenas tiene reflejo en la LOFCS».

Un mayor índice de regulación alcanzaba la competencia comunitaria para coordinar la actuación de las policías locales, de posible ejercicio mediante determinadas funciones atribuidas a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas; y no, como sintomáticamente se indicaba en el preámbulo de la ley, por sus policías; en este sentido, se enunciaba el establecimiento de las normas marco a las que habían de ajustarse los reglamentos de policías locales, así como la facultad de propiciar la homogeneización de los distintos cuerpos de policías locales, fijando los criterios de selección, formación y promoción-movilidad de los policías locales.⁵⁶

Es en el régimen estatutario de las diferentes policías donde la Ley orgánica intervino con mayor profundidad, tras sentar unos principios básicos de actuación, determinando un modelo funcional peculiar para estos policías.⁵⁷ Dicho régimen referido a los policías de las comunidades autónomas venía regulado con un carácter notablemente principal y genérico (artículos 40-44), con la sintomática precisión de que los mandos de estos cuerpos «se designarán entre jefes, oficiales y mandos de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad del Estado».

El sistema así diseñado podía carecer de suficiente credibilidad, si se limitaba a este planteamiento general, inasumible prontamente por los representantes autonómicos de las comunidades de policías propias y ya en marcha. La Ley orgánica no pudo menos que plantear la excepción al modelo descrito («una única excepción»), respecto de aquellas comunidades autónomas que dispusieran de cuerpos de policía propios a la entrada en vigor de la ley, «a las cuales, por razones de respeto a las situaciones creadas, así como de funcionalidad y eficacia se les permite mantener su actual régimen de competencias, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas estatutarias y orgánicas comunes previstas en la presente Ley».

Se reconoció de este modo una especificidad evidente perceptible en las disposiciones finales primera, segunda y tercera, referidas a las comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña y Navarra; con la singularidad dentro de esta especificidad, atribuible al supuesto vasco, de la declaración de no aplicación supletoria de la Ley orgánica para esta comunidad autónoma, según lo dispuesto por el artículo 17 de su Estatuto de autonomía.⁵⁸

⁵⁶ El decurso posterior desde una determinada vertiente ha sido analizado por Francesc Guillén: «La competencia autonómica sobre coordinación de las policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional», en *Autonomías*, n.º 16.

⁵⁷ Al respecto, Javier Barcelona: «Reflexiones constitucionales...», pág. 91 y sig.

⁵⁸ Esta afirmación en Luis de la Morena («La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los trasposos de servicios en materia de espectáculos públicos», publicado en la *Revista de Administración Pública*, n.º 109 [1986], pág. 354). Este autor

La regulación de las policías locales en esta Ley orgánica puede calificarse ciertamente de esquemática.⁵⁹ Con fundamento en la competencia de seguridad en lugares públicos y ordenación del tráfico en vías urbanas (artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local), la LOFCS admitía diversas modalidades de ejecución de estas competencias. Aún detectándose el carácter, para esta policía, de cuerpos secundarios en materia de seguridad pública,⁶⁰ la ley les atribuye «las funciones naturales y constitutivas de toda policía», con arreglo a lo dispuesto en sus artículos 51-54.

El eje esencial de la LOFCS, una vez sentada la existencia de tres policías territoriales, consistía en tratar de articular su actuación. La ley establecerá un sistema de colaboración recíproca (artículos 3 y 12.2), así como de asistencia y cooperación (artículo 64.1).⁶¹ Sin embargo, el máximo esfuerzo legal se sitúa en los mecanismos y órganos de coordinación, desde el consejo de política de seguridad, con la finalidad de garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad del Estado y de las comunidades autónomas (artículo 48), en cuyo interior funcione un comité de expertos; las juntas de seguridad en las comunidades autónomas (artículo 50); en el plano local, las juntas locales de seguridad (artículo 54), con especial referencia a la coordinación de las policías locales por parte de las comunidades autónomas (artículo 39).

Sin entrar todavía en la tarea de fijación de balances, propia del siguiente capítulo, sí puede avanzarse sin reparo alguno que la cuestión de la articulación interpolicial y, si se quiere, la coordinación de políticas de seguridad es precisamente uno de los puntos negros de la ley.⁶²

En todo caso, si pueden resaltarse los aspectos negativos del texto legal con indudable fundamento («falta de delimitación tanto funcional como competencial [...], falta de dirección y coordinación», etc.);⁶³ si falta, no me-

señala que «para el caso de las comunidades autónomas vasca, catalana y navarra se conserva expresamente el *statu quo* policial ya prefijado por sus respectivos estatutos de autonomía. Conservación, reserva y salvaguardia que es máxima en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, respecto de cuya legislación específica (ya dictada o por dictar) la ley ni siquiera parece atreverse a salvar su inherente carácter de norma supletoria».

59 Al respecto, Javier Barcelona: «Reflexiones constitucionales...», pág. 47 y sig.

60 Así Recasens («¿Continuidad...?», pág. 321) señala que «la ley reduce el papel de las policías locales al de meros colaboradores o auxiliares de las otras fuerzas y cuerpos de seguridad, al mismo tiempo que cercena un movimiento que había prendido con fuerza en el ámbito de las policías dependientes de los municipios».

61 Amoedo: *Policía autonómica...* pág. 281 y sig.

62 Sin mengua de volver sobre esta temática concreta, las intervenciones en la mesa redonda sobre coordinación policial, que se publican en el VII Seminario Duque de Ahumada, pág. 224 y sig.

63 Recasens: «Seguridad ciudadana...», pág. 60.

nos innegablemente, una política clara de seguridad, salvo en el meritorio ánimo de la coordinación de las policías, así como un modelo de coordinación simétrico para todo el Estado,⁶⁴ es también evidente que la LOFCS supone el hito fundamental para acomodar a la realidad las exigencias constitucionales y permitir además el avance no traumático del conjunto policial.

Los defectos de la ley, bien reales, no empañan su realismo en reconocer, por encima de categorías apriorísticas, el hecho diferencial policial, aunque limitado a las policías concretas de tres comunidades autónomas. La indefinición del modelo una vez reconocida esta singularidad, presentaba el ensamblamiento de estas «tres policías tendencialmente integrales» como el problema esencial de inmediato porvenir; «la renegociación constante» de ese modelo entre los tres niveles de Administración⁶⁵ era una consecuencia obligada, tanto por la fijación legal en esos tres niveles que establece, como por la ambigüedad con la que abordó su articulación, excesivamente genérica o difusa.

Al menos, frente a la crítica puntual o global, la ley abría la esperanza de un sistema normativo posterior más ajustado y corrector de las deficiencias del modelo previsto por la propia LOFCS. La esperanza en ese tiempo mejor, posibilitado, justo es reconocerlo, por la mera emergencia de esta ley, es precisamente la justificación de la reforma policial que implicaba su contenido.⁶⁶ La defectuosa primera piedra no empaña el substancial mérito consistente en que, sin ella, no existiría el resto del edificio.

Dicho lo anterior, también parece oportuno constatar el galimatías que el abstruso régimen de la LOFCS suponía para cualquier operación de desarrollo normativo, enturbiando en gran medida las aguas del futuro inmediato.

4.5 · La normativa sobre protección civil y seguridad ciudadana

Se tiene la intención de examinar si el modelo de tal forma diseñado mediante la acción combinada de los preceptos constitucionales, de los

64 *Ibidem*, pág. 60.

65 Recasens: «Seguridad ciudadana...», pág. 55.

66 Como expresa Carmen Chinchilla en su prólogo a la 1.ª edición de *La legislación...* (pág. 19): «Dicho todo esto y a pesar de las críticas que, sin duda, merecen algunos aspectos de la ley, hay que reconocer a la misma el mérito de haber sentado la bases de una verdadera reforma de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que habrá de servir, cabe esperarlo así, a la consolidación de una convivencia en paz y libertad».

sistemas diferenciales estatutarios y del hito que supone la LOFCS, queda de algún modo alterado por una legislación que incide, de manera frontal o indirecta, sobre el mencionado modelo. La respuesta fácil en sentido negativo no debe impedir mentar, al menos, la normativa aludida.

Comenzando por la precedente Ley de protección civil, de 21 de enero de 1985, disposición que, tras declarar que «la protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes administraciones públicas» (artículo 1.2), afronta la ardua cuestión de los protagonistas competenciales sobre la citada protección civil.⁶⁷ Es preciso indicar que el propio Tribunal Constitucional ha entendido esta materia como un sector de la seguridad pública y, por lo tanto, como una competencia concurrente (así, la crucial Sentencia 133/1990),⁶⁸ señalando el límite de la competencia autonómica en la existencia de un «interés nacional o supracomunitario».

En relación con la seguridad pública,⁶⁹ en la que se basó el esfuerzo de la Administración central por atraerse lo esencial de la competencia sobre la protección civil, es visible el esfuerzo centralista en el artículo 2.1 de la Ley, que declaraba sintomáticamente lo siguiente: «La competencia en materia de protección civil corresponde a la Administración civil del Estado y en los términos establecidos en esta ley, a las restantes administraciones públicas».

Si en pura coherencia aparecía diáfano que el Gobierno de la nación se configuraba, en la voluntad del legislador, como el órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil, era en cambio muy difuso el papel legalmente otorgado a los entes territoriales infraestatales; afirmación que se demuestra por la también legalmente prevista posibili-

67 Sobre esta disposición, Marcos Fernando Pablo: «El sistema de protección civil», en la *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 23 (1989). La regulación autonómica última sobre esta materia en Javier Barcelona Llop: «Policías locales y protección civil», *Anuario del Gobierno Local. 1995-1996*.

68 Acerca de esta sentencia y sobre otras precedentes (123/1984, sobre centros de cooperación cooperativa de protección civil), además del autor anteriormente citado, véase Assumpta Palau: *La conflictivitat competencial. Seguretat pública*, pág. 114 y sig.

69 De la Morena («La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado...», pág. 232) había indicado que la protección civil podría caracterizarse «funcionalmente por constituir una modalidad de la seguridad pública en la que el riesgo o peligro que la define, al no provenir específicamente de comportamientos susceptibles de un previo control, sino, por la común, de hechos naturales imprevisibles e inevitables ("vis major") [...] ello se traducirá, lógicamente en una pérdida de protagonismo por parte de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad y de sus mandos naturales, seguida de un correlativo incremento de funciones en favor de los servicios burocráticos, técnicos o administrativos, denominados precisamente de protección civil (no de seguridad) [...]».

dad de solicitud al alcance de estas administraciones de que tuviera lugar una «delegación» del Gobierno de sus funciones, ante una determinada emergencia.

Del mismo modo que eran ciertamente rotundas las facultades *ad hoc* atribuidas al Ministerio del Interior, eludiéndose paralelamente el pronunciamiento sobre la función de desarrollo de las mismas por otras autoridades, así como se marginaba el ámbito exacto que ocupaba cada una de ellas dentro del sistema, lo que sigue denotando perceptibles rasgos centralistas.

Las connotaciones con esquemas del pasado son por lo demás evidentes y sirven para entender la dirección perseguida por la ley.⁷⁰ No obstante, la rectificación realizada por el Tribunal Constitucional a la veleidad centralista ha sido también evidente en una acertada doctrina. Igualmente, autores que se habían acercado a esta ley han insistido en el papel importante que compete desarrollar a las comunidades autónomas y, en menor medida, a las administraciones locales.⁷¹

Sobra indicar que efectivamente las comunidades autónomas interesadas han adoptado medidas para hacer frente a situaciones que implican la entrada en juego de la protección civil. Por aludir a una de ellas —la Comunidad Autónoma del País Vasco— y a una actuación llevada a cabo en los dos últimos años, puede mencionarse la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, que ha dado paso al Decreto 153/1997, de 24 de junio,⁷² por el que se aprueba el Plan de protección civil de Euskadi y se regulan los mecanismos de integración del sistema vasco de atención a las emergencias. Se tiene en cuenta el Real decreto 407/1992, de 24 de abril, que aprobó la norma básica de protección civil, que reguló las direc-

70 Sobre esta posición, Ángel Abad («La Ley de protección civil», en el n.º 86 de CEUMT. *La Revista Municipal*, pág. 49) precisaba que «a la protección civil le ha pasado lo que le viene pasando al área grande —la seguridad pública— la dificultad de sustituir el viejo sistema “gubernativo” (igual a Gobierno central), autoridades y órganos de seguridad del Estado centralista y dictatorial (tutela absoluta), por un sistema también gubernativo (gobiernos central, autonómicos y locales) de autoridades legitimadas para ejercer como tales por el voto popular y de órganos de seguridad pública integrados en una estructura de ámbitos competenciales ejercida por delegación legal orgánica».

71 Marcos Fernando Pablo («El sistema de protección civil», pág. 71) señalaba, conclusiva y muy expresivamente, que «la participación de las comunidades autónomas (en esta materia) es, además, una necesidad, en tanto que la protección civil es una cuestión de medios y recursos. Pocas administraciones públicas (la Administración local, por insuficiencia y la central por lejanía) como la autonómica pueden entregar una parte sustancial de sus presupuestos a un servicio sólo rentable a largo plazo. Pero, si se quiere que las comunidades autónomas asuman esa tarea, debe, al mismo tiempo permitírsele desarrollar un papel decisivo en el conjunto del sistema [...]».

72 *Boletín Oficial del País Vasco*, de 21 de julio de 1997.

trices esenciales para la elaboración y homologación de los planes de protección civil de las diferentes administraciones, así como la regulación de los supuestos en que estuviera presente el interés supraautonómico y el procedimiento para su declaración formal, para regular exhaustivamente el mencionado plan, que partía del reconocimiento de un amplio espectro competencial; con el fundamento orgánico de un servicio de apoyo a la dirección de atención de emergencias, como un órgano de la Ertzaintza,⁷³ y del explícito reconocimiento del consejero de Interior como el titular responsable de la política de protección civil de la comunidad autónoma. En consecuencia, el grupo de acción correspondiente a la seguridad en este plano, se atribuye expresamente a la Ertzaintza.

La otra ley de indudable interés en esta problemática, es la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana, norma que parte de los artículos 149.1.29 y 104 de la Constitución para atribuir al Gobierno de la nación, a través de las autoridades y de las fuerzas y cuerpos de seguridad a sus órdenes, el proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, «sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos» (artículo 1.1).

Esta ley ha sido comentada desde muy diversos ángulos.⁷⁴ En el plano de la distribución competencial, tras el consistente enunciado del artículo 1, es resaltable, una vez más, una disposición adicional que pretende salvar las competencias autonómicas: «Tendrán la consideración de autoridades, a los efectos de la presente Ley, las correspondientes de las comunidades autónomas con competencias para protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes estatutos y en la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, y podrán imponer las sanciones y demás medidas determinadas en esta Ley en las materias sobre las que tengan competencias».

Aunque se ha interpretado esta disposición como un repliegue de las competencias autonómicas al ámbito de la ejecución de la seguridad, mientras que se refuerza la idea de que el diseño legislativo corresponde en exclusiva a las instituciones centrales del Estado,⁷⁵ es bien cierta la pre-

73 Orden del consejero de Interior del Gobierno vasco, de 19 de marzo de 1994.

74 Así, F. A. Castillo Blanco: «La ley de seguridad ciudadana», en el n.º 130 de la *Revista de Administración Pública*. Igualmente, la obra colectiva *Seguridad ciudadana. Materiales de reflexión crítica sobre la ley Corcuera*. Barcelona, 1993. Prólogo de Claudio Movilla.

75 Iñaki Agirreazkuenaga: «Contexto de la ley de seguridad ciudadana. Análisis jurídico de los controles de identidad: voluntas legis e interpretación jurisprudencial del T.C.», en la obra colectiva *La protección de la seguridad ciudadana*. Oñati, 1995, pág. 25.

tensión de mantenimiento del *statu quo*, previamente determinado en el ordenamiento ya enunciado, sin que cierta voluntad, más o menos explícita del legislador en esta última norma, fundamente un cambio sustancial de orientación. En todo caso, el legislador estatal sigue mostrando su esencial y primordial preocupación por las instituciones de ámbito estatal, como no podía ser menos. En tanto que vergonzosamente emergen determinados reconocimientos de realidades territoriales absolutamente insoslayables.

5 · Aspectos policiales problemáticos deducibles del ordenamiento jurídico y de la praxis posterior

5.1 · El marco presente y sus derivaciones

En tanto premisa difícil incluso de discutir previamente a la entrada en el espacio problemático de la cuestión analizada, debe significarse en toda su dimensión el hecho que es partir con un bagaje normativo que pivota en torno al bloque de la constitucionalidad y está desarrollado con amplitud por la LOFCS. Sin embargo, se detectan suficientes zonas de incertidumbre y emergen determinadas incógnitas puntuales, que demuestran la existencia de una problemática no suficientemente clarificada; circunstancia que lógicamente enturbia con su peso la correcta puesta en marcha del modelo policial español en su actual conformación.

Se parte como un principio ya asumido de un esquema global que dibuja tres policías territoriales en el interior de un pluralismo policial: las policías estatales, las autonómicas —donde se crearan— y las locales. No es en su mera existencia y operatividad donde se sitúa el lugar de la dificultad, sino más bien, y no parece siquiera necesario reseñarlo, en su adecuada articulación y ajustada delimitación funcional respecto de este variado conjunto policial; en cuanto que todas las policías tendencialmente parecen llamadas a configurarse en policías generales, o más exactamente «integrales».⁷⁶ El núcleo de la dificultad se sitúa, por lo tanto, en torno a líneas de articulación ajustada que permita avanzar al conjunto policial con suficiente normalidad.

⁷⁶ Así lo denota Recasens: «La seguridad y el modelo policial», pág. 56.

También se denota, de cara a ese posterior análisis problemático, un alto índice de policía por habitante en España, con las cifras más altas de la Unión Europea, después de Italia;⁷⁷ lo que revela que no es precisamente la identidad cuantitativa de los distintos fenómenos policiales la causa originadora de cualquier distorsión, sino más bien la utilización racional y precisa de las diferentes policías.

Más grave es que este esquema cuantitativo policial español sea inculcible en las coordinadas propias de un Estado centralizado, obviando las exigencias inmanentes a un régimen de descentralización política. Tal como Manuel Ballbé ha puesto de relieve,⁷⁸ y se ha mencionado ya, en los países avanzados que disponen de un sistema de pluralidad policial (República Federal Alemana como cita obligada, aunque también Gran Bretaña, Canadá...), los gobiernos centrales disponen únicamente de un 20% de la policía, frente al 80% compuesto por las policías autonómicas y locales, en concordancia con cifras similares para el personal perteneciente a la función pública en general.⁷⁹ Pues bien, tras dos décadas de sistema democrático y de descentralización política, «pervive aún en gran parte el esquema policial centralista»,⁸⁰ demostrable en las cifras: un 80% de la policía sigue dependiendo aún del poder central, frente a algo más de un 20% que depende de los poderes autonómicos y locales, con las excepciones singulares de Cataluña y el País Vasco.

Cifras que pueden alterarse en cierta medida, pero cuyo peso condiciona fatalmente cualquier impulso reformista, tal como se está comprobando en el ámbito global de la función pública. La peor de todas las soluciones posibles, en expresión de Ballbé, es la de gobernar y administrar un Estado autonómico en clave centralista; la mera reducción de efectivos de la policía estatal, o incluso su utilización, prevista legalmente, por las comunidades autónomas o por los entes locales, no puede significar la panacea válida para conseguir una más justa distribución de la proporción de personal policial, viciada desde el origen. En todo caso, desde esta pers-

77 Estadística del año 1993, de Benyon, recogidas en el anexo 11 del libro de Jar Couselo: *Modelo policial español...*, pág. 502.

78 «Modelos policiales comparados», en VII Seminario Duque de Ahumada..., pág. 125.

79 Mencioné en otro trabajo («La estructuración de la función autonómica», en *Cuadernos del Poder judicial*. 1993, pág. 127) cómo frente al supuesto específico de la República Federal de Alemania, cuya relación entre el personal de la Federación, excluidos correos y ferrocarriles, y el de los *länder* era de 1 a 5 en favor de estos últimos, en 1990 y según cifras del Ministerio para las Administraciones Públicas, en España el total del personal de los servicios públicos centrales alcanzaba al 60% del total, constituyendo el resto el personal de las comunidades autónomas y administraciones locales.

80 Ballbé: «Modelos policiales...», pág. 124.

pectiva ya secular, que no constitucional y estatutaria, puede entenderse ese proceso constante de «renegociación» del modelo policial entre los tres niveles de Administración implicados, sin que se consiga por el momento y en términos generales la adaptación a un modelo suficientemente congruente con el Estado de las autonomías.

Al margen de estas coyunturas fácticas de innegable importancia, se debe entrar a continuación en aquellos aspectos que hay que tener presentes de cara al futuro, partiendo de la ya mencionada perspectiva de incógnitas por aclarar. En este ámbito, fundamentalmente descriptivo y en todo caso de opinión subjetiva, considero que las cuestiones por debatir pueden agruparse dentro de las siguientes materias.

5.2 · Las policías territoriales en el modelo español

5.2.1 · ¿Unificación o pluralidad de policías estatales?

Es conocido que la LOFCS llevó a cabo una refundición de los cuerpos estatales anteriores en un cuerpo único, denominado Cuerpo Nacional de Policía; y que consideró a la Guardia Civil como «un instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministerio del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden [...]» (artículo 9.1.b).

Varias preguntas ha despertado esta regulación, sin que por el momento hayan recibido suficiente respuesta. En primer lugar, la expresa opción por la naturaleza militar de la Guardia Civil realizada en el citado precepto de la LOFCS, en opción respaldada por el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1989, de 16 de noviembre,⁸¹ que contó con un voto particular⁸² y en su más matizada sentencia 236/1994, de 20 de ju-

81 Sobre esta sentencia, Javier Barcelona: «Sobre las funciones y organización de las fuerzas de seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones normativas», publicado en el n.º 29 (1991) de la *Revista Vasca de Administración Pública*, pág. 22 y sig. Según la sentencia, la definición legal de la Guardia Civil, «se trata de una opción, entre otras posibles, dejada por el constituyente a la libre disponibilidad del legislador posconstitucional [...]».

82 Este voto particular, contrario a la consideración de la Guardia Civil como un «cuerpo de policía militarizado en todos sus órdenes», de los magistrados Díaz Eimil y de la Vega.

lio.⁸³ Al respecto, es preciso indicar que se había calificado de «incógnita no precisada» la referencia a las misiones militares de la Guardia Civil,⁸⁴ en línea con una amplia doctrina que reclamaba su desmilitarización,⁸⁵ una vez desmarcado dicho cuerpo de las fuerzas armadas.⁸⁶

Hay que profundizar, sin embargo, en la militarización expresada en la LOFCS respecto de la Guardia Civil,⁸⁷ que posee también defensores con fundamento en la lucha antiterrorista⁸⁸ o en la propia función del instituto.⁸⁹ Lo cierto es que esta opción se había visto revalidada por normas como la Ley orgánica de la defensa y la organización militar, de 1 de julio de 1980 (artículo 38),⁹⁰ o la Ley orgánica 11/1991, de 17 de julio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil; finalmente, la Ley de 22 de junio de 1994, por la que se completa el régimen de personal del cuerpo de la Guardia Civil.⁹¹

Donde la carga crítica se ha centrado con mayor acritud, además de en la naturaleza militar de este instituto armado, es en la específica regulación de la LOFCS sobre su delimitación funcional con el Cuerpo Nacional de Policía, tachándose incluso de «abigarrada» dicha normativa en este ámbito.⁹² Parece claro, y es preciso estar de acuerdo con Javier Barcelona,⁹³ que la delimitación funcional entre ambos cuerpos existente en la LOFCS no permite su diferenciación, en cuanto que la ley les asigna la misma misión, sin perjuicio de una compartimentación competencial de

83 *Boletín Oficial del Estado*, n.º 197 de 18 de agosto. Reproduce una sentencia acorde del Tribunal Supremo.

84 En afirmación de Fernando López Ramón (*La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Madrid, 1987, pág. 315).

85 Así, Ballbé: *Orden público y militarismo en España*, Barcelona, Fernando Pablo, etc.

86 Barcelona: «Reflexiones constitucionales...», pág. 83.

87 En opinión de Diego López Garrido: *La Guardia Civil*, pág. 14.

88 Tal como manifiesta Ramón Parada (en su prólogo a la obra colectiva *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*, pág. 18): «Y es que para enfrentar al terrorismo y las alteraciones profundas del orden público sólo hay dos sistemas: el de una policía de régimen militar, como es el caso de la gendarmería francesa, los carabineros italianos y los guardias civiles españoles, o el empleo directo del ejército [...]».

89 En esta línea, Antonio Morales: «Definición de fuerza armada y centinela» en la obra colectiva *Comentarios al Código Penal militar*. Madrid, 1988, pág. 265-267.

90 Sobre estas disposiciones, en referencia directa a la Guardia Civil, Pedro T. Nevado: *La función pública militar*. Madrid, 1997, pág. 480 y sig.

91 Véase una opción crítica de este modelo, por su analogía con la normativa propia de las fuerzas armadas, en Domínguez-BERRUETA, Fernández de GATA y Fernando Pablo: *El modelo policial ante el Tribunal Constitucional*, pág. 267.

92 Así la enjuicia Javier Barcelona: *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, pág. 178.

93 Entre otras publicaciones de este autor, en la misma línea, citaré su artículo en el n.º 29 de la *Revista Vasca de Administración Pública*, titulado «Sobre las funciones y organización de las fuerzas de seguridad», pág. 17 y sig. En la misma dirección, Carmen Chinchilla: «Prólogo...» pág. 13.

su ejercicio en virtud de un criterio territorial. ¿Justifican la custodia de costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros que por su interés lo requieran, la misión «militar» de la Guardia Civil?⁹⁴

Las «residuales y testimoniales» misiones de carácter militar de la Guardia Civil, difícilmente admiten una bifurcación funcional entre los dos institutos armados estatales, siendo, por otra parte, clara la delimitación entre la misión de mantener el orden público y la defensa de la soberanía, independencia, integridad territorial y el ordenamiento constitucional.⁹⁵

Es desde el reconocimiento de la dificultad de partición funcional, que no territorial, basada en la tradicional separación - urbe ámbito rural, como se plantea la respuesta al interrogante de este epígrafe; ¿tiene sin embargo sentido la supervivencia de dos grandes cuerpos estatales, en el que uno de ellos, por razón de lastres históricos, se diferencia, no por competencias o funciones propias, sino por su despliegue territorial rural, y sobre todo y ante todo, por su naturaleza militar?

La respuesta a ello ya está siendo emitida públicamente. Desde posiciones favorables a que el modelo multipolicial estatal se reduzca partiendo de que la Guardia Civil «organizada más flexiblemente, sería suficiente para casi todo»,⁹⁶ hasta quienes apuntan al desmilitarizado Cuerpo Nacional de Policía como recipiendario de las funciones legalmente encomendadas a la Guardia Civil, en una versión remozada y adaptada a los nuevos tiempos de este instituto policial.

En tanto se avanza por el rastro de una historia reciente que comienza en la década moderada, o se opta por un solo cuerpo policial civil y especializado sobre la base del existente, que ostenta además las más importantes funciones registradas en la LOFCS, los conflictos competenciales entre uno y otro instituto policial estatales surgen con profusión ante esa innegable proximidad de funciones.

Al menos como hipótesis, debe plantearse un proceso de asimilación entre la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, que solventando previamente la diferente naturaleza de ambos, militar y civil, permita la desaparición de los fantasmas de la duplicación de servicios y la descoordinación funcional, sin razón suficiente y con evidente daño para la operatividad policial. Queda planteada la cuestión, cuyas aristas políticas son también del todo punto que tener en cuenta.

⁹⁴ En esta línea, Morales: «Definición de fuerza armada...».

⁹⁵ Al respecto, Pedro T. Nevado: «El modelo de función pública militar», en la obra colectiva *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*, pág. 217.

⁹⁶ En opinión de Ramón Parada: «Prólogo...», pág. 21.

5.2.2 · Los sucesivos escalones de las policías autonómicas: el nivel vasco y el catalán

Se ha examinado el componente normativo esencial que origina y legitima la emergencia de una policía dependiente de los correspondientes consejos de gobierno autonómicos.

Tal como se indicó, la LOFCS había diferenciado varios espacios con relación a estas policías: el especial de las disposiciones finales 1.^a, 2.^a y 3.^a, referidos respectivamente al País Vasco, Cataluña y Navarra, y el de policías autonómicas, encuadradas en una función de mera colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y a cuyas Comunidades se les permite crear estos cuerpos, si así lo disponen. Por último, el resto comunitario, carente de esta facultad.

Respecto de estas segundas policías, la práctica por el momento está avanzando, al menos para determinadas comunidades autónomas, por la firma de acuerdos con el Estado para la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, que funcionalmente dependen de las autoridades competentes de la comunidad autónoma y, orgánicamente, del Ministerio del Interior, según el procedimiento y disposiciones previstas por el Real decreto 221/1991, de 22 de febrero.⁹⁷ Efectivamente, se han llevado a cabo tales convenios, como ha sucedido en los casos de Andalucía (por Orden ministerial de 31 de agosto de 1993), Valencia (Orden de 16 de septiembre de 1993) y, originariamente, Galicia (por Orden de 19 de junio de 1991).⁹⁸

El resto de comunidades autónomas que no poseen, por no mencionarlo su Estatuto de autonomía, la facultad de creación de una policía propia, ostentan también la exclusiva vía de los acuerdos de cooperación específica con el Estado, además de la competencia de coordinación de las policías locales, aunque cabe la solución de ampliar las competencias, ámbito en el que no se ha entrado con ocasión de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.⁹⁹

Así pues, la referencia obligada, por responder al título de este epígrafe, debe reducirse a las policías autónomas ya creadas y efectivamente en pleno despliegue. Bien es cierto que la Policía Foral de Navarra¹⁰⁰ presen-

⁹⁷ *Boletín Oficial del Estado* de 26 de febrero.

⁹⁸ Un análisis de esta norma, así como de los «problemas, aciertos y carencias de la vía escogida», en Amoedo: *Policía autonómica...*, pág. 331 y sig.

⁹⁹ Al respecto, Javier Barcelona: «Fuerzas y cuerpos de seguridad», en la *Enciclopedia Jurídica Básica*. Vol. II, pág. 3180.

¹⁰⁰ Al respecto, Izu Bellosó: *La Policía Foral de Navarra*, pág. 274 y sig.

ta el mismo cuadro, si bien ha tenido un avance menor que el realizado por las otras dos comunidades de este nivel, aunque dispusiera prontamente de una ley de cuerpos de policía de Navarra,¹⁰¹ seguida de una intensiva regulación reglamentaria.¹⁰²

Pienso, por lo tanto, que la punta de lanza de las policías autónomas se sitúa en torno a la Ertzaintza vasca y a los Mossos d'Esquadra catalanes, institutos que se han erigido en la ineludible vanguardia en la conformación de una auténtica policía dependiente de los gobiernos autónomos. Una y otra parten de unos fundamentos jurídicos y normativos similares —aunque se ha hecho notar la especificidad vasca por su alusión al restablecimiento del régimen foral en este punto. Ambas comienzan su despliegue territorial a comienzos de la década de los ochenta; una y otra consiguen acuerdos semejantes con el Ministerio del Interior respecto de la delimitación funcional, y, finalmente, ambas disponen de una norma de rango legal que regula exhaustivamente los correspondientes institutos policiales; ambas policías pretenden además rellenar los huecos «vasco y mediterráneo» (véase López Garrido), que existen en las filas de las policías estatales.

Las diferencias entre ambas son de tiempos en el desarrollo policial —mucho más acelerado en el despliegue del supuesto vasco— y en el inicial ordenamiento jurídico, bastante más completo, al menos en este período, en el caso catalán.

Una pretensión es notoriamente común: configurar a la policía como una «policía integral», entendida como tal «la encargada de la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco».¹⁰³

Policía integral, por lo tanto, equivale al planteamiento de un principio de generalidad de actuación, en expresión de Xiol¹⁰⁴ y, como tendencia a abrir la posibilidad de convertirse en el único cuerpo de policía general

101 Ley foral de 13 de febrero de 1987.

102 Así, por Decreto foral 240/1990, de 20 de diciembre, se aprobó la creación de una sección de protección ecológica, dedicada a la vigilancia de los espacios naturales y a la persecución de las infracciones de la normativa sobre medio ambiente, como simple muestra de esa regulación.

103 Así se indica en el acuerdo de la Junta de Seguridad de 29 de agosto de 1990, sobre despliegue y estructura orgánica de la policía autónoma vasca (texto recogido en el anexo 6 de la obra de Jar Couselo: *Modelo policial español...*, pág. 481 y sig.). El artículo 5 de la Ley de la Generalitat de Cataluña, de 20 de julio de 1994, de la Policía de la Generalitat, señalaba: «En ejercicio de sus funciones, dentro del marco de las competencias que corresponden a la Generalitat, el cuerpo de Mossos d'Esquadra tiene el carácter de policía ordinaria e integral y actúa en todo el territorio de Cataluña».

104 I Congreso Internacional de Policía..., pág. 98.

en dicho territorio;¹⁰⁵ en todo caso, sería el cuerpo policial de competencia de derecho común sobre la seguridad ciudadana, frente al resto de cuerpos policiales, dotados de competencias especiales.

Naturalmente no podía cuestionarse la existencia de competencias estatales de orden extra y supracomunitarias, en cuanto a los servicios policiales, que aparecen corroboradas en cita nominal de las mismas existentes en los estatutos de autonomía. Este necesario reconocimiento sustentó los acuerdos sobre delimitación de los servicios entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y la Policía Autónoma en la Comunidad Autónoma del País Vasco, acordado el 13 de marzo de 1989,¹⁰⁶ así como el similar acuerdo de 17 de octubre de 1994, sobre funciones y despliegue de la policía de seguridad de Cataluña.¹⁰⁷

El acuerdo en el caso de la Ertzaintza parte de la clasificación de tres grandes áreas para delimitar la actuación de este cuerpo, respecto de los cuerpos de seguridad del Estado. Tales áreas son las correspondientes a la policía de seguridad ciudadana, la policía administrativa y de documentación, y policía judicial y de investigación criminal, fijándose en cada ámbito el respectivo papel policial, incluida la relación con Interpol. Con gran rigor se pretende dicha delimitación en lo concerniente a esta policía judicial, correspondiendo a la Policía Autónoma vasca, «como policía ordinaria e integral», el residuo competencial en este ámbito.

En el mencionado espacio de concursos en cuanto a las dos policías autónomas en sus relaciones con los cuerpos estatales, debe mencionarse asimismo el documento titulado «Criterios de adecuación de las Fuerzas de seguridad del Estado al despliegue de la Ertzaintza».¹⁰⁸

En consonancia con la praxis y los acuerdos mencionados, ambas comunidades autónomas se van a dotar de dos importantes textos legales referentes a policías propias. Ambas leyes responden a coyunturas también particulares y poseen contenidos específicos. Más preocupada la Ley vasca de 17 de julio de 1992 por establecer la ordenación de la administración de seguridad de la comunidad autónoma, asimilando e integrando en la Policía del País Vasco los cuerpos de policías locales y forales,¹⁰⁹ y por un

105 De esta manera entiende en su última fase el término *integral* Jar Couselo: *Modelo policial...*, pág. 75.

106 Recogido en el anexo 5 de la obra de Jar Couselo: *Modelo policial...*, pág. 477 y sig.

107 Manejo un texto suministrado por un medio de la Consejería de Interior de la Generalitat.

108 Texto de Jar Couselo: *Modelo policial...*, pág. 483.

109 Integración en el supuesto de los Miñones de la Diputación Foral de Álava, como un servicio de la Ertzaintza (artículo 24), que dio lugar a un recurso de inconstitucionalidad contra la mencionada ley planteada por cincuenta y cuatro senadores del Partido Popular; resuelto por Sentencia del Tribunal Constitucional 159/1993, de 6 de mayo. Al respecto, mi comentario sobre la misma en el n.º 7 de *Hartax (Revista Técnica del Ertzaina)*.

mayor alcance en cuanto a fijación de funciones policiales, tal como se expuso con anterioridad, la ley catalana de 11 de julio de 1994.

Leyes que cierran así el marco normativo sobre el tema policial de ambas comunidades autónomas, y lo hacen con firmeza y rigor.¹¹⁰ En la hora de esta recapitulación, justo es reseñar en toda su importancia el afrontamiento legal realizado, que supone la fase decisiva de un período que se inició, con hartas dificultades, en los momentos originales de la andadura autonómica misma.

También es preciso reseñar que el camino recorrido ha sido diferente en el supuesto vasco y catalán. El pronto despliegue de la Ertzaintza se vio acompañado de una problemática de indudable magnitud, que arrastrando el peso de un factor fundamentalmente político, lastró en gran medida la propia normalidad del proceso.¹¹¹ A lo que no fue ajeno, una vez más, la aguda tensión derivada de las secuelas del terrorismo de ETA.

Por el contrario, el ciertamente pausado desarrollo de la policía catalana no estuvo pendiente tanto de la variable política como de la mediatización producida por la clara voluntad del poder central de retrasar, en la máxima medida posible, el despliegue de la policía autonómica. En los comienzos de los años noventa, Ballbé¹¹² constataba el práctico colapso de la policía catalana, atribuyendo este hecho no sólo a una tendencia del poder central a monopolizar la Administración policial, sino también por entender que la junta de seguridad era un órgano de fiscalización y no un mero órgano de coordinación. La cuestión supuso que la policía dependiente de la Generalitat entrara en un *impasse* del que sólo los acuerdos y la ley del mismo año, 1994, le permitirían salir.

Resueltos los desfases temporales y de contenidos en el sistema policial del País Vasco y Cataluña, subsanada la diferencia sobrevenida en la

110 Recientemente, por Decreto 133/1997, de 10 de junio, se ha regulado el proceso de normalización del euskera en la Ertzaintza (*Boletín Oficial del País Vasco* de 26 de junio).

111 Jar Couselo (*Modelo policial...*, pág. 843 y sig.) realiza una amplia lista de este nivel problemático: los hombres de Berrón, la figura de Retolaza, el escándalo de las máquinas tragaperras, los infiltrados de ETA, etc.). No obstante, dicho autor reconoce (pág. 299) que «lo que parece incuestionable es la irreversibilidad del proceso y con ello la consolidación de la Policía Autónoma, cuerpo que pretende convertirse en policía integral de la Comunidad Autónoma Vasca dentro de un modelo en el que las fuerzas de seguridad del Estado y las policías municipales no pasarían de ser una especie de policías complementarias de aquella. La abundancia de medios con que se ha dotado y la regulación normativa que se deriva de la ley de policía permiten aventurar un futuro positivo para esa institución [...]».

112 «Diez años de seguridad y policía autonómica», artículo publicado en el n.º 12 (1990) de la revista *Autonomies*, pág. 118 y sig.

competencia sobre tráfico,¹¹³ debe darse la razón a quien afirme que los grandes aparatos policiales vasco y catalán son hoy coincidentes en cuanto a desarrollo y actividades funcionales.

Parece llegado, por lo tanto, el momento de resituar estas policías autónomas por excelencia con el punto de partida de su exigencia de plenitud competencial, siendo coherente con la elocuente cifra de que más del 80% de la policía y de las competencias de seguridad en el País Vasco están asumidas por la policía dependiente del poder autonómico y local.¹¹⁴

Restan, naturalmente, las competencias centrales de orden supra y extracomunitario, tales como aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen especial de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes, contrabando y fraude fiscal del Estado. Enunciado del precepto estatutario que aparece como legítimamente de una reserva a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (artículo 17.1 del Estatuto de autonomía vasco), que, sin embargo, no puede desconocer hechos tales como la práctica desaparición de la frontera comunitaria europea, como consecuencia del Tratado de la Unión y del Convenio de Schengen.¹¹⁵ Las competencias estatales antedichas respondían a un concepto tradicional de soberanía propio de un Estado nación, que se resiente de la práctica desaparición del control fronterizo para ciudadanos europeos, que es el caso de los pasos comunicantes con Francia, en el País Vasco y Cataluña. Dicho sea como advertencia necesaria para una revisión consecuente de las mencionadas competencias reservadas a los cuerpos policiales estatales, que, sin verse desprovistos de toda función, sí que aprecian una merma evidente en la actualidad.

Si lo fundamental son las políticas de seguridad de tono unitario, siendo la dispersión de las mismas en España probablemente el elemento más dañoso para el establecimiento de un correcto modelo policial,¹¹⁶ la deli-

113 Basada en la apropiación sobre la materia en el supuesto vasco, más en trayectorias históricas que en singularidades normativas contemporáneas. Aunque para Ballbé («Diez años...», pág. 113), la diferencia en el bloque de constitucionalidad en los supuestos vasco y catalán se sitúa en una «salvedad como la de que el Estatuto vasco asume la competencia de tráfico para su policía».

114 Tal como señala Manuel Ballbé: «Modelos policiales comparados», en el VII Seminario Duque de Ahumada, pág. 124.

115 Sobre las consecuencias de la desaparición de la frontera, Gurutz Jáuregui: «La autodeterminación en la perspectiva del siglo XXI», en el n.º 41 (1995) de la *Revista Vasca de Administración Pública*.

116 Así lo manifiesta Amadeu Rcasens: «La seguridad...», en el VII Seminario Duque de Ahumada, pág. 56.

mitación de las funciones policiales debe tener una claridad cristalina. Reconociendo la generalidad presente, y en expansión, de las respectivas policías autónomas vasca y catalana, se requiere una nueva adaptación sobre los acuerdos desarrollados por las juntas de seguridad acerca de la delimitación de servicios entre los cuerpos estatales y los autonómicos, acorde con los nuevos tiempos y circunstancias; no cabe duda de que uno de los más preclaros signos de los tiempos es que tanto el pasaporte como el propio concepto de frontera son prácticamente reliquias de un pasado, por lo menos en la Europa finisecular que ha firmado el Tratado de la Unión.

Nueva perspectiva que fuerza a un redimensionamiento obligado de los cuerpos policiales estatales en razón de las funciones que subsistan. Bien es cierto que el terrorismo está siendo, en cuanto a la necesaria implicación de todas las policías, sea cual sea su dependencia, un obstáculo insalvable para la racionalidad del evidente proceso de adecuación de efectivos y de redistribución funcional. Con todo, en una cuestión tan ardua y difícil que asola a España, como es la acción de la organización terrorista ETA, la misma no puede implicar rivalidades policiales de ningún tipo. Del mismo modo que, desaparecida dicha lacra, será el momento de la clarificación definitiva de funciones y el sucesivo redimensionamiento de las diferentes policías, y ello a corto plazo.

5.2.3 · La «cenicienta» de las policías locales

La Administración local en su conjunto ha recibido recientemente el nombre de «cenicienta»¹¹⁷ para revelar de este modo su marginación y su peditación a instancias territoriales más potentes; naturalmente, éstas son la Administración central y la emergente Administración autonómica. En similares términos podríamos referirnos a los policías locales, considerados denigratoriamente como «criados para todo», así como carentes de funciones auténticamente policiales. Con ánimo de simplificar ante las amplias aristas de la temática, trataré de sentar una descripción aproximada de su situación actual.

117 Así la llamó en primer lugar Tomás Font: «Administración local», en *Informe Comunidades Autónomas. 1993*. Barcelona, 1994. Con posterioridad, Isabel Pont («Informe sobre las funciones de las policías locales», en *Municipio y Actividad Policial*. Barcelona, 1990) denominó a las policías locales «las cenicientas de nuestras policías».

La Administración local tradicionalmente ha venido ejerciendo, por delegación, funciones policiales: policía urbana y rural, represión de la mendicidad, seguridad de personas y bienes...¹¹⁸ y, en la actualidad, posee un ordenamiento que propugna la mejor ubicación y funcionalidad de sus policías. La realidad, sin embargo, dista mucho de ser reconfortante para estos cuerpos policiales de ámbito local, como no es fácil de refutar.

En primer lugar, porque el importante volumen cuantitativo del sector policial que examinamos¹¹⁹ avanza paralelamente a una descarnada heterogeneidad orgánica y funcional, así como a una práctica inanidad, en cuanto a funciones reales policiales constatable en la práctica diaria.¹²⁰ No obstante —se acaba de señalar— el culpable no es ciertamente el marco jurídico de regulación, sino una serie de circunstancias de variada gestión.

Puesto que ya la Constitución de 1978 mencionó las policías locales en cuanto a la fijación de la competencia autonómica en materia de «coordinación y demás facultades en relación con las policías locales» (artículo 148.1.22), que suponía algo más que una voluntad expresiva para que estos cuerpos deban estar presentes en el seno del modelo policial español y que se hubiera de contar con ellos al diseñarlo.¹²¹ La presencia de la policía local en el conjunto de la autonomía igualmente local dejaba, sin embargo, excesivas incógnitas planteadas en este singular ámbito.

Incógnitas que tampoco los inmediatos estatutos de autonomía pretenderán y conseguirán despejar, siendo notorios los vacíos en su regulación del régimen local, limitándose escasamente a la referencia a la disposición de la coordinación de la policía local; aunque existan también

118 Como señala Luciano Parejo («La seguridad ciudadana y el orden público» en su *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. 2. 4.ª edición, 1996, pág. 111).

119 Javier Barcelona («Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía», pág. 382), siguiendo fuentes del Ministerio de Justicia e Interior en 1995, señala que existen entre mil setecientos y mil ochocientos cuerpos de policía local, cuyos efectivos ascenderían a unos cuarenta y ocho mil agentes.

120 Miguel José Izu Belloso («Marco jurídico de las policías locales de Navarra» en *Cuadernos de Administración Local*. Pamplona. 1989, pág. 19) realiza una dura descripción del estado de las policías locales navarras: «la generalidad y aun ambigüedad de las fórmulas utilizadas para ir atribuyendo funciones a los distintos cuerpos, la falta de sistemática en algunos casos, unida a la dificultad de parcelar las funciones de seguridad pública, y en concreto la función de los alcaldes, hacen muy difícil precisar el campo de actuación de cada cuerpo. En la práctica, la mayor o menor amplitud de la actuación de las policías locales varía de unos municipios a otros en función de sus recursos, nivel de preparación, la decisión de los responsables municipales y el grado, o ausencia, de colaboración existente por parte de otros cuerpos [...], en general, puede afirmarse que la mayor parte de las policías locales están muy lejos de desarrollar en plenitud todas las funciones que les han sido atribuidas [...]».

121 Tal como señala Barcelona: «Policías locales...», pág. 367.

Estatutos que carecen de cita expresa a tal competencia, como sucede en el del País Vasco.

Tampoco la normativa específica del régimen local puede ponerse como un ejemplo de regulación intensiva en esta materia. Desde el nada consistente trazado competencial del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local¹²² se propugna la existencia de policías municipales bajo el mando del alcalde. Por su parte, el texto refundido de régimen local se pronuncia afirmando que la policía local sólo existirá en los municipios con población superior a cinco mil habitantes, salvo autorización por el Ministerio de Administración Territorial en los de censo inferior; allí donde no existan, su misión se llevaría a cabo por los auxiliares de la policía local.¹²³

Luego podía deducirse que, ante tan pocas declaraciones, debía ser la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad quien diseñara el espacio de las aparentemente desasistidas policías locales. En su preámbulo, esta Ley realizaba una declaración de intenciones, terminante y rotunda:

Por lo que respecta a las funciones, dado que no existe ningún condicionamiento constitucional, se ha procurado dar a las corporaciones locales una participación en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, coherente con el modelo dictado, presidido por la evitación de duplicidades y concurrencias innecesarias y en función de las características propias de los Cuerpos de Policía local y de la actividad que tradicionalmente vienen realizando.

Sin la distinción formal, que aquí no tiene sentido, entre competencias exclusivas y concurrentes, se atribuyen a las policías locales las funciones naturales y constitutivas de toda policía [...].

Excelentes intenciones que no se revalidarán en la parte dispositiva de la ley. La doctrina unánimemente ha resaltado que su posición es francamente secundaria respecto de los cuerpos estatales o autonómicos, en cuanto a sus funciones y cometidos;¹²⁴ aunque también se señala el paso positivo que supone esta ley, al considerar estas policías locales como me-

122 Tal vez por ello, la Ley 51/1997, de 24 de marzo, que ha modificado el texto articulado de la Ley de seguridad vial, ha manifestado su voluntad de reforzar la autoridad municipal en materia de tráfico y seguridad vial, dotando para ello a «las autoridades municipales de instrumentos eficaces para el cumplimiento de la disciplina viaria».

123 Sobre esta normativa, Javier Barcelona: «Policía local», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, 1989.

124 Por todos, Javier Barcelona: *Policías locales...*, pág. 371 y sig.

ros auxiliares del resto policial estatal, a ocupar una posición más consistente, de colaboradores activos con las policías estatales y autonómicas;¹²⁵ o como se comprueba en el simple enunciado de sus funciones existente en el artículo 53 de la LOFCS, así como en sucesivas declaraciones legales.

En síntesis, como señala Barcelona con acierto,¹²⁶ ante la existencia de tres niveles policiales de competencias similares, la LOFCS se inclina por potenciar las policías autonómicas y estatales en detrimento de las policías locales. Aunque también se reconozca la dignificación global que para las policías locales ha supuesto la mentada ley, sumidas en un salto cualitativo respecto de su anterior estatus, por más que este salto no sea suficiente.

Conviene destacar, con todo, la asimilación legal al régimen funcional con relación a los policías locales, incluidos los derechos sindicales, así como la nota de «artificialidad» en la referencia legal a su naturaleza de institutos armados.¹²⁷

Con el permiso concedido por este bloque normativo, las comunidades autónomas llevarán a cabo una intensa normativa de coordinación de policías locales, controlada, incluso en exceso, por una jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que cerraba el paso a otras policías locales que no fueron las estrictamente municipales y por lo tanto a fórmulas de mancomunización del servicio policial,¹²⁸ o indicando que cuando exista colisión entre dos títulos competenciales, el de la seguridad pública y el de régimen local, el Tribunal se decide por el primero, al considerar que el régimen local no puede sobreponerse al más específico y prevalente de la seguridad pública.¹²⁹

De todos modos, se distinguen tres bloques en la concepción autonómica de sus policías locales, fijando la atención en las normas sustanciales sobre ellas existentes en las comunidades autonómicas con reconocida competencia para crear policías propias, y que así lo han verificado: Cataluña, País Vasco y Navarra.

125 En afirmación de José Irureta Goyena Aldaz: «La actividad administrativa de policía y la policía municipal», en la obra colectiva *La Administración local de Navarra*. Pamplona 1987.

126 *Policías locales...*, pág. 373.

127 Javier Barcelona: «Sobre las funciones y organización de las fuerzas de seguridad». *RVAP*, pág. 48.

128 Una posición crítica a esta postura del Tribunal Constitucional en Javier Barcelona: «Policías locales. Protección civil», en *Anuario del Gobierno Local 1995*, pág. 302.

129 Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1993, de 11 de febrero. Al respecto, Assumpta Patau: *La conflictivitat competencial...*, pág. 195.

Una primera posición es la que expone la Ley foral de 13 de febrero de 1987, de Cuerpos de Policía de Navarra.¹³⁰ Desde el plano de la singularidad policial, la ley parte de la consideración de los cuerpos de seguridad locales en tanto «los servicios de seguridad pública que dependa de las entidades locales de Navarra, solas o agrupadas para esta finalidad» (artículo 10.1), permitiéndose que «excepcionalmente» el Gobierno de Navarra pudiera autorizar «la creación de cuerpos de policía en las entidades locales... que cuenten con menos de cinco mil habitantes, cuando existan motivos de necesidad o conveniencia»; posibilidad que se ha justificado en el régimen especial de Navarra derivado de la disposición adicional 3.ª de la Ley reguladora de las bases de régimen local.¹³¹

La ley optaba igualmente por el máximo de homogeneización de todos los cuerpos de policía, pretendiendo el acercamiento, en la mayor medida posible, de su régimen jurídico al general de los funcionarios públicos de la Administración foral de Navarra; salvo en lo que afectaba a las especificidades locales derivadas de su dependencia funcional, tales como permitir que el alcalde presidente de la corporación o agrupación autorice, en los casos que el servicio lo requiera, a que determinados miembros ejerzan sus funciones sin vestir el uniforme; lo que estaba en contradicción con lo manifestado por la Sentencia 81/1993 del Tribunal Constitucional, que había declarado inconstitucional un precepto de una ley andaluza, en cuanto a semejante atribución al alcalde, por corresponder la misma, según la LOFCS, a los gobernadores civiles.

La ley navarra también posibilitará la creación de cuerpos de policía a las entidades locales resultantes de la agrupación de municipios que tengan competencias para ello y superen la cifra de población de cinco mil habitantes conjuntamente (artículo 11.2), pudiendo excepcionalmente el Gobierno de Navarra autorizar la creación de cuerpos de policía en entidades locales que cuenten con menos de cinco mil habitantes cuando existan motivos de necesidad o conveniencia. Existe la posibilidad de establecer mancomunidades de policías locales o crear policías supramunicipales, tan duramente negada por el Tribunal Constitucional en otros territorios, que en el supuesto de la ley navarra aparece explícitamente, sin que se registre impugnación alguna ante el Tribunal Constitucional frente a esta norma, preválida ciertamente en la especificidad foral.

La ley insiste en la regulación de las policías supramunicipales, prescribiendo que deben adoptar la forma de mancomunidad voluntaria (ar-

130 Más extensamente sobre esta ley, véase mi trabajo en la revista *Harfax*, n.º 7, pág. 123 y sig.

131 Al respecto, Luis Díez Picazo: «Policía local», en la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid. 1988.

título 17.1), pudiendo incluso el Gobierno foral establecer medidas de fomento para la creación de cuerpos de policía dependientes de mancomunidades en aquellas zonas donde no existan entidades locales con la población mínima exigida para crear cuerpos de policía, pero cuya densidad de población y características propias así lo aconsejen (artículo 21).

Por lo tanto y a la vista de lo anterior, el supuesto de la ley foral examinada supone en este ámbito la ampliación de una voluntad de homogeneización de las policías de Navarra, aun admitiendo implícitamente la existencia diferenciada de las locales, así como un ámbito de singularidad en las facultades sobre estas policías, en cuanto a organización y competencia; singularidad cuya fuente se halla, tal como se ha hecho notar, en los preceptos de la Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del fuero de Navarra, más que en la normativa específica de los cuerpos de policía. Más, por lo tanto, en el componente orgánico foral que en la regulación especial sobre el sistema policial.

Respecto a la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat, no se refiere concretamente a la policía local. Únicamente, su disposición adicional cuarta indica que los alcaldes deberán estar en todo momento informados del despliegue de los Mossos d'Esquadra en aquello que afecte a su término municipal y de las iniciativas o actuaciones específicas que puedan tener repercusión en la colectividad local, partiendo del principio de cooperación y colaboración de la policía autonómica con las policías locales (artículo 12.1); colaboración que debería implicar la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración entre la Generalitat y las entidades locales, pudiendo ejercer la Policía Autónoma, además de las funciones propias, las de policías locales en aquellos municipios que no dispongan de ellas, actuando en tal situación bajo la dependencia de las autoridades locales y del Departamento de Gobernación.¹³²

La Ley revalidó, sin entrar en el fondo, la profusa normativa de la Generalitat sobre policías locales, comenzando por la Ley de coordinación de las mismas,¹³³ así como la Ley 16/1991, de las policías locales de Cataluña. De modo que este bloque normativo puede juzgarse como defensivo del autonomismo local que debe haber entre las dos policías. En todo caso, se propugna que la formación de las policías locales se lleve a cabo en la Escuela de Policía de Cataluña.

132 Al respecto, Barcelona: «Policías locales. Protección civil», pág. 309 y sig.

133 Recuérdese el trabajo de Francesc Guillén: «La competencia autonómica sobre coordinación de las policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional», en el n.º 16 de *Autonomies*.

Una fuerte dosis de originalidad en esta materia, al menos como tendencia, cabe predicarla en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a partir de su Ley de policía, de 17 de julio de 1992.¹³⁴ Ley que ya en su preámbulo descubre claramente sus cartas: «identidad de estatuto y formación de los policías locales y de los miembros de la Ertzaintza», en el interior de un proceso de homogeneización de ambas policías, aunque con respeto obligado a la autonomía municipal. Con este propósito se esbozaban dos políticas diferenciadas: la integracionista, referida a los Miñones dependientes de la Diputación Foral de Navarra, que pasan a configurarse como una sección de la Ertzaintza, en posición que se revalidará posteriormente por el Tribunal Constitucional,¹³⁵ sentencia que confirmará el acomodo a la foralidad de esta integración de los Miñones.

La otra política es la asimilacionista, seguida para el conjunto de policías municipales. Aunque se insista en que estas policías dependerán en exclusiva de la autoridad municipal, se respetaban esencialmente las funciones que para las policías locales señalaba la LOFCS, resaltando, eso sí, que la interlocutora habitual de las mismas será la Ertzaintza.

Asimismo, la ley crea la posibilidad de cuerpos de policías únicos a nivel municipal, pudiendo, siguiéndose así el ejemplo navarro, crearse cuerpos de esta clase en municipios de población inferior a cinco mil habitantes, por parte del Gobierno vasco y cuando existan indudables motivos de necesidad o conveniencia.

Un punto interesante en la ley es la taxativa declaración (artículo 73) consistente en que los puestos de la Ertzaintza y de los cuerpos de policía local pueden ser cubiertos indistintamente por funcionarios pertenecientes a cualesquiera de ellos, en los supuestos en los que así se encuentre previsto en las relaciones de puestos de trabajo y siempre que pertenezcan a una categoría equivalente y reúnan el nivel de formación que al efecto se establezca.

Insistiéndose en las atribuciones conferidas a la Academia de Policía del País Vasco para la formación de los cuerpos policiales locales, la ley sentará el principio de coordinación interpolicía, atribuyendo esta función al Departamento de Interior del Gobierno Vasco; con este fin obliga a facilitarse toda la información que precisen los respectivos cuerpos de policía, forzados a colaborar mutuamente en el ejercicio de sus funciones (artículo 20). Con dicha finalidad, se creaba la Comisión Vasca para la Seguridad (artículo 21), órgano del que formaban parte representantes de la Administración del Estado, del Departamento de Interior vasco, de la Administra-

134 Alude a esa «fórmula original» Javier Barcelona: «Policías locales...», pág. 300.

135 Por la ya mencionada Sentencia 159/1993, de 6 de mayo.

ción foral y local y de la Administración de justicia. Podían también constituirse comisiones de coordinación de ámbito local (artículo 22) y se creaba la Comisión de coordinación de las policías locales del País Vasco, como órgano consultivo en materia de coordinación.

Puede constatarse posteriormente un razonable cumplimiento de las expectativas, tendenciales insisto, planteadas por la Ley de policía, a través de una normativa de desarrollo de alcance a todas las policías que, emergiendo en 1994, se ralentiza posteriormente.

Mencionaré sólo las pautas marcadas por esta reglamentación, comenzando por el Reglamento de régimen disciplinario de los cuerpos de policía del País Vasco,¹³⁶ que, no obstante, reconocía las responsabilidades municipales en cuanto a la incoación y sanción de los expedientes disciplinarios, lo mismo que en la referente al nombramiento de instructor.

Igualmente es preciso citar el Reglamento de selección y formación de la policía del País Vasco,¹³⁷ aplicable también a todas las policías locales, en estricto cumplimiento de la ley, pivotando siempre alrededor de la Academia de la Policía del País Vasco.

Una norma tiene una particular importancia, puesto que significa un paso decisivo en las orientaciones marcadas por la ley; me refiero al decreto¹³⁸ que determina las equivalencias entre categorías de los distintos cuerpos de policía del País Vasco, así como el nivel de formación exigible para proveer puestos de trabajo propios de otros cuerpos distintos al de procedencia. La tendencia legal se presta a favorecer la movilidad entre las policías autónomas y locales, y reconoce la necesidad de la «efectiva homogeneización de los distintos cuerpos atribuida por la Ley a la Academia de la Policía del País Vasco, dada la disparidad que en origen presenta el nivel formativo de ingreso requerido a los funcionarios de los distintos cuerpos de policía del País Vasco». Norma que, como señala Barcelona, requiere ineludiblemente para hacerse efectiva «el establecer reglas objetivas de equivalencia entre las categorías y escalas existentes en los cuerpos locales y las propias de la Ertzaintza».

Es en el ámbito de la coordinación donde más se ha avanzado en la posibilidad de puesta en marcha de diversos órganos destinados a regularizar y hacer efectiva esa función. Es el caso de la constitución de la Comisión Vasca para la Seguridad,¹³⁹ aunque se observa en la misma la exigüi-

136 Decreto 170/1994, de 3 de mayo.

137 Decreto 315/1994, de 19 de julio.

138 Decreto 403/1994, de 18 de octubre. Sobre esta disposición, Javier Barcelona: «Policías locales», en *Anuario del Gobierno Local 1996*, pág. 414.

139 Decreto 381/1994, de 4 de octubre.

dad de la representación local, reducida a un designado por la asociación de municipios vascos. Igualmente, se regulan las subcomisiones municipales para la seguridad de Bilbao, San Sebastián y Vitoria. De igual modo, se regulan las comisiones de coordinación de ámbito local de la Ertzaintza y de los cuerpos de policía local;¹⁴⁰ norma que prevé la constitución potestativa de las comisiones en las tres capitales del País Vasco.

El diseño del modelo policial del País Vasco estaba de esta manera suficientemente perfilado, disponiendo de un conjunto normativo igualmente claro. La duda se plantea en las aplicaciones prácticas de las disposiciones citadas o, dicho de otra forma, el paso de los principios a la realidad que supone el terreno aplicativo concreto. Es en este ámbito donde los interrogantes emergen, puesto que la movilidad interpolicial está muy lejos de haberse conseguido y, según mi conocimiento, la operatividad de los sucesivos órganos encargados de la coordinación dista mucho de ser lo que sus proponentes e impulsores desearon.

Se aprecian dificultades en este diseño novedoso, que obliga, aún más que en otros epígrafes, a una recapitulación crítica respecto de los planteamientos que afectan a las policías locales. Desechado el modelo unitario alemán, en el que prácticamente no existen policías locales absorbidas por las pertenecientes a los Estados, rechazo basado no en otra razón que no sea la viabilidad misma de esta posibilidad; igualmente rechazado el «atomismo policial», por nefasto para el propio modelo, se deben plantear alternativas reales, aunque reconociendo las no menos efectivas dificultades; la primera de éstas, la absoluta heterogeneidad del hecho municipal, que equivale a que soluciones comunes sean del todo punto imposibles ante las diferencias en los propios municipios afectados.

Si se parte de la existencia sobre el territorio de cuerpos de seguridad del Estado¹⁴¹ y, en su caso, de policías autónomas desplegadas por todo el territorio, sigue pendiente la necesaria delimitación funcional, en una profundización revisionista del esquema marcado por la LOFCS. En este sentido, se opina que las policías locales, ante el hecho incuestionable de la existencia de otras policías llamadas a una generalidad de actuaciones asentadas en su propio ámbito territorial, debían reorientarse en un espacio específico, de no colusión con las otras policías de más amplias funciones, pero tratando de hallar un ámbito de actuación viable y efectivo.

140 Decreto 382/1994, de 4 de octubre.

141 Al respecto, Angel García Herranz: «La Guardia Civil y las policías locales», en el VII Seminario Duque de Ahumada, pág. 180 y sig.

Con esta pretensión, puede señalarse como posible basamento funcional el partir de su configuración como unas policías administrativas al servicio del ente local, dotadas de una función más preventiva que represiva, asentadas en tareas fundamentalmente asistenciales de los ciudadanos; en todo caso, prosiguiendo con su previsto papel de colaboradores activos de la policía de seguridad y judicial.

En suma, de formarse «el policía de barrio», tan admirado en otras latitudes, las policías locales están llamadas por múltiples razones a constituirse en su representación en el modelo español. Su tradicional «neutralidad política», conseguida por su habitual marginación en tareas de represión, les permite afrontar con mayores garantías este importante papel que requiere contacto directo con la ciudadanía, atención a sus necesidades de todo tipo y arbitraje en conflictos originados en la ciudad o en la localidad.

Del mismo modo que deben ponerse en marcha, sin suspicacias ni prejuicios, los órganos de coordinación interpoliciales existentes, a nivel local. Las dificultades causadas por la presidencia establecida en los alcaldes¹⁴² en las juntas de seguridad locales, no pueden obviar que sin una adecuada funcionalidad de estos órganos, no hay modelo policial posible, al menos en el estricto nivel local.

Deben finalizar asimismo los prejuicios, propiciados por el propio Tribunal Constitucional, frente a las policías supramunicipales y, más aún, frente a las mancomunidades de prestación del igual servicio policial. La posible ayuda de policías de otras dependencias debe complementarse con el asociacionismo local y con las posibilidades que el mismo abre, a través del voluntarismo de sus instituciones representativas, para constituir uniones mancomunadas de policías.

En conclusión, ante las posibles opciones que se abren a las policías locales —*a)* integración en una policía integral; *b)* satelización por ésta, aunque con autonomía funcional; *c)* independencia orgánica y funcional, aunque con coordinación interpolicial—, debe abrirse un espacio de reflexión y revisión, puesto que el dato de la realidad presente no resulta en absoluto satisfactorio, como es fácil de comprobar.

Es cierto que las comunidades autónomas están llevando a cabo un meritorio y positivo esfuerzo de racionalización. Sin embargo, los lastres del pasado están revelándose con la suficiente entidad como para obstacu-

142 No puede negarse las distorsiones que unos alcaldes pertenecientes a la formación HB pueden originar en el funcionamiento de estos órganos, en la Comunidad Foral navarra o en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

lizar el cumplimiento efectivo de beneméritas previsiones legales. A lo que se acompaña el no menos consistente peso de los intereses corporativos, sobre todo de los funcionarios mejor instalados, que se niegan a cualquier reforma que empañe, de algún modo, su privilegiada posición.

Sin dejar de plantear que en aquellos espacios comunitarios territoriales que carecen de policías autónomas las policías locales pueden verse en situación de extender sus competencias a ámbitos que correspondería ejercitar a aquéllos; tal como ha indicado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 51/1993, respecto de la Ley de coordinación de las policías locales de Extremadura, al admitir la firma de acuerdos de colaboración de este tipo de comunidades autónomas y los municipios donde se ubiquen los edificios e instalaciones de la comunidad autónoma, con el efecto que sean los policías locales quienes asuman su vigilancia y protección. Este papel expansivo de las policías locales todavía no está lo suficientemente explicitado y, en todo caso, se halla reducido a ese conjunto de comunidades autónomas sin policía propia.

Siempre y cuando el consenso tan necesario en el afrontamiento de esta materia se pueda no sólo predicar sino también plasmarlo para permitir que las policías locales dejen de ser las «cenicientas» del entramado policial.

5.2.4 · La necesaria articulación de las diversas policías

La asignatura pendiente, el eterno objetivo nunca del todo alcanzado, la necesidad vital para el diseño del buscado modelo policial, así como para cualquier política de seguridad que se precie, se sitúa en conseguir la ajustada articulación de las diferentes policías actuantes sobre el mismo territorio una vez reconocida su existencia y razón de ser. Exigencia más perentoria aún cuando nos encontramos con esos «tres niveles de administración con tres policías tendencialmente integrales».¹⁴³

Para conseguir esta articulación se ha debido echar mano de diversas técnicas, tales como la colaboración y cooperación, y muy especialmente la coordinación, fórmulas a las que se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo.

143 Amadeu Recasens: «La seguridad y...», en el VII Seminario Duque de Ahumada, pág. 56.

No cabe duda de que en el principio de coordinación se ha depositado la mayor parte de las esperanzas, que pretendían conseguir que los resortes de la máquina funcionaran al unísono. Precisamente en torno a esta técnica se vehicula una parte fundamental de la organización administrativa,¹⁴⁴ existiendo un componente jerárquico en el concepto mismo de coordinación o, lo que equivale, un poder de decisión unilateral en función de una competencia convenientemente atribuida y cuyo ejercicio tiene un efecto reductor sobre la libertad decisoria de las administraciones coordinadas. Existe también un concepto de coordinación en el que se detecta la ausencia de poder directivo alguno, estando las administraciones implicadas en pie de igualdad y sin que ninguna de ellas condicione la capacidad decisoria de las demás.¹⁴⁵

Pues bien, en referencia específica a los cuerpos policiales, también pueden percibirse los supuestos de coordinación desde la jerarquía o coercitiva, o de la coordinación de tipo horizontal en igualdad de condiciones entre los tres niveles policiales.¹⁴⁶ Siendo también visibles ambos supuestos en su aplicación a las relaciones policiales: así, el artículo 148.1.22 de la Constitución, al atribuir la coordinación de las policías locales a las comunidades autónomas, sería un ejemplo de coordinación jerárquica, y los previstos legalmente, Consejo de Política de Seguridad y de las juntas de seguridad autonómicas y, en su caso, locales, unos supuestos de coordinación horizontal, no jerárquica.¹⁴⁷

Respecto de las cruciales juntas de seguridad que aparecen en los primeros estatutos y son refrendadas por la LOFCS (artículo 50), defendí en otra ocasión,¹⁴⁸ que si bien estatutariamente el papel de estas juntas es doble —la función coordinadora interpolicial y otra, normativa y de control—, era de suponer que una vez consolidada la Policía Autónoma y superado el iniciático período transitorio, la junta de seguridad mantendría en exclusiva su función de coordinación entre la policía estatal y la autó-

144 Al respecto, Miguel Sánchez Morón: «La coordinación administrativa como concepto jurídico», en el n.º 230-231 de la revista *Documentación Administrativa* (1992), pág. 21 y sig.

145 Sobre esta cuestión y su conexión con la jerarquía, Javier Barcelona: «Una aproximación al principio de jerarquía en las instituciones penitenciarias y en las fuerzas y cuerpos de seguridad», en el n.º 229 (1992) de *Documentación Administrativa*, pág. 176 y sig.

146 En su intervención en la mesa redonda sobre «La seguridad: ¿Un problema de coordinación?», (VII Seminario Duque de Ahumada, pág. 223 y sig.), Jar Coussel atribuye a Morales Villanueva propugnar la coordinación jerárquica y a Manuel Ballbé, la coordinación horizontal (pág. 225).

147 Así lo defiende, Javier Barcelona: «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español», *REDC*, n.º 18, pág. 90-91.

148 «La policía autónoma. Problemática actual», en la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Vol. II. Oñati, 1991, pág. 512-513.

noma, perdiendo cualquier otra función, que pasaría a la responsabilidad de la instancia parlamentaria o gubernativa correspondiente. Efectivamente, la LOFCS se fija, para dicha coordinación, en la parcela de la actuación de las fuerzas de seguridad del Estado y los cuerpos de la Policía Autónoma, así como para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre miembros de ambas policías.

Se trata de juntas de seguridad a las que Ballbé había enjuiciado muy críticamente en el caso de su actuación en Cataluña que, desprovistas en la actualidad de su pesada carga de control y fiscalización, así como de un protagonismo inusitado,¹⁴⁹ han funcionado con normalidad y efectividad. Sus sucesivos acuerdos sobre delimitación y funciones o despliegues y adecuación policiales o de refrendo de otras instancias, son una buena prueba de este positivo funcionamiento de un órgano encargado de la coordinación interpolicial.

La LOFCS estaba llamada a completar el cuadro orgánico que facilitara la necesaria coordinación. Recasens¹⁵⁰ ha denunciado explícitamente la existencia de fallos en la dirección y coordinación existentes en esta ley, de los que han sido muestras visibles las ya citadas dificultades en la delimitación competencial entre la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. No es, sin embargo, una ley parca en su explícita voluntad de establecer un marco general de coordinación, por más que se resienta en algún caso de una «dirección» que refleja de modo excesivamente crudo un deseo de imposición de los cuerpos estatales; en esta dirección, el sintomático artículo 46.2 de la LOFCS.¹⁵¹

La LOFCS parte, sin embargo, de una manifestación existente en su preámbulo, que visiblemente se decanta por un tipo de los reseñados de coordinación, en un párrafo que por su interés reproduzco.

En cualquier caso, más que de coordinación coercitiva y jerárquica, se trata de una coordinación de carácter informativo, teniendo en cuenta el carácter prioritario de los órganos previstos, de acuerdo con el precedente establecido en el artículo 4 de la Ley 121/1983, de 14 de octubre,

149 Recuérdese que la disposición que durante un decenio reguló en solitario el desarrollo y régimen de la Ertzaintza, es el Reglamento aprobado por la Junta de Seguridad el 15 de junio de 1982 y que tardó casi un año en publicarse (sobre este Reglamento, las referencias en mi libro *La policía autónoma*. Oñati, 2.ª edición, 1989, pág. 97 y sig.

150 «La seguridad y el modelo policial», pág. 60.

151 «En el resto de los casos, cuando en la prestación de un determinado servicio o en la realización de una actuación concreta concurren, simultáneamente, miembros o unidades de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y de la policías de la comunidad autónoma, serán los mandos de los primeros los que asuman la dirección de la operación».

reguladora del proceso autonómico, con apoyo en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Efectivamente, tal como se aludió con anterioridad, la LOFCS creó un Consejo de Política de Seguridad de ámbito estatal, «para garantizar las políticas de seguridad del Estado y de las comunidades autónomas» (artículo 48.1); igualmente, creó las mentadas juntas de seguridad (artículo 50) de ámbito local, las juntas locales de seguridad.

Se asiste así al hecho incontrovertible, de forma similar al caso que se acaba de verificar en el supuesto de la Ley de policía del País Vasco, de aparición de una plétora de órganos de coordinación a diverso nivel, incluido el capitalino provincial, enfocados siempre al cumplimiento más fácil de las funciones de cooperación y, en su caso, de coordinación inter-policial; partiendo en principio del auxilio proporcionado por parte exclusivamente de los cuerpos policiales estatales, como señala el artículo 46.1 de la LOFCS.¹⁵²

Si no faltan, como se comprueba, órganos de coordinación, resta ver si los mismos cumplen de forma efectiva dicha función. He mostrado dudas acerca de su eficacia real y de cara a esa operatividad orgánica, en el entramado que estableció la Ley de policía del País Vasco. ¿Qué sucede en cuanto a dicha efectividad a nivel de órganos creados por la LOFCS?

La respuesta que se proporciona desde cualquier ángulo no puede menos de constatar importantes déficit en la vertiente de la funcionalidad. La aludida mesa redonda sobre la coordinación en la seguridad, recogida en el volumen sobre el VII Seminario Duque de Ahumada,¹⁵³ revela la existencia de fuertes deficiencias. En especial la intervención del teniente coronel de la Guardia Civil, Jar Couselo, puede considerarse como particularmente reveladora, dado el conocimiento de causa del autor: el Consejo

152 «Cuando las comunidades autónomas que, según su Estatuto, puedan crear cuerpos de policía, no dispongan de los medios suficientes para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 y 1.C) de la presente Ley, podrán recabar, a través de las autoridades del Estado, el auxilio de las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado, correspondiendo en este caso a las Autoridades Gubernativas estatales, la determinación del modo y forma de prestar el auxilio solicitado. En caso de considerarse procedente su intervención, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado actuarán bajo el mando de sus jefes naturales». En todo caso, señalar que estas intervenciones estaban contempladas por los Estatutos vasco y catalán, según un riguroso procedimiento. En relación a las funciones de policía de seguridad, la Ley de la Policía de la Generalitat, determina la posibilidad que ésta y las corporaciones locales suscriban los correspondientes convenios de cooperación (artículo 12. quinto c)), con lo que se explicita que sean los cuerpos policiales autónomos quienes lleven a cabo las correspondientes tareas de auxilio en supuestos determinados.

153 Pág. 223 y sig.

de Política de Seguridad, todavía en 1995, «no se ha constituido nunca y por tanto su virtualidad ha sido ninguna, o sea, que no ha funcionado». Respecto de las juntas locales de seguridad, «yo soy de los que creen que no han funcionado bien», centrando su mala operatividad en la presidencia en la figura del alcalde o el gobernador civil, y en la no presencia de representantes de las comunidades autónomas en las mismas; «por tanto, en las tres comunidades con Policía Autonómica, las juntas locales de seguridad no han funcionado —hay alguna excepción como puede ser el Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona— pero, en general, no han funcionado»; asimismo, concluye señalando que «me temo que tampoco vengan a funcionar los de la Ley de Policía Vasca».

Expresa el pesimismo en cuanto a la función de coordinar en el momento presente, que denota que es en este aspecto donde se centra uno de los puntos más negativos de ordenamiento jurídico policial, sea cual sea el componente territorial que lo conforme. Tal vez los problemas de coordinación policial se sitúen mayoritariamente en el campo de la investigación criminal o de la policía judicial —tema en el que se entrará en el siguiente epígrafe—, más que en otros supuestos de policía, como tuvo ocasión de manifestar José Luis Aurtenetxe en su lúcida exposición en la citada mesa redonda,¹⁵⁴ aunque los defectos coordinadores alcanzan el perímetro de todas y cada una de las policías territoriales.

Cierto administrativista manifestó en determinada ocasión que uno de los verbos más difíciles de conjugar en términos jurídicos era el de *coordinar*. Una buena prueba que corrobora plenamente esa dificultad la encontramos precisamente en la coordinación interpolicial, objetivo reiterado de toda norma que se precie, pero nunca conseguido con suficiente entidad para poder afirmar que el conjunto funciona sincronizadamente.

5.3 · La etérea policía judicial

5.3.1 · La pretensión de revitalización de la policía judicial

No es necesario citar la conocida frase de Clemenceau («la policía judicial constituye la única forma de policía que un Estado democrático pue-

154 Pág. 238.

de confesar»), para reconocer la trascendencia e importancia de esta policía, a la que premeditadamente, pensando en su actual situación, no dudo sin embargo de calificar de «etérea». En este sentido, tampoco se pueden obviar sus reales dificultades en un sistema policial como el español, tan alejado de otros cercanos, como puede ser el británico, en tanto policía en estrecha y tradicional dependencia de la autoridad judicial, volcada en la búsqueda y obtención de pruebas como elemento nuclear para conseguir que el juez pueda juzgar.¹⁵⁵ No ha sido ésta una de las notas, como se puede demostrar fácilmente, que han acompañado al modo de operar, tradicional igualmente, de la policía española a lo largo de los dos últimos siglos, y de forma especial en el pasado régimen político.

No obstante, como ha señalado un autor contemporáneo,¹⁵⁶ la policía judicial «aparece como un instrumento necesario, para el desarrollo de la actividad judicial y, en definitiva, para el cumplimiento de su cometido constitucional de tutelar los derechos e intereses legítimos de todos. Se trata de funciones policiales pero íntimamente vinculadas con la Administración de justicia y su correcto desenvolvimiento». Desde otro ángulo, pero insistiendo en la trascendencia de este género de policía, se llega a afirmar que una policía autónoma, sin ser policía judicial, no sería más allá de una simple guardia vaticana.¹⁵⁷

Policía judicial que posee ya una larga trayectoria histórica, al menos en la letra de la ley. El título III del libro II de la Ley de enjuiciamiento criminal mencionaba a la policía judicial de forma singular en su artículo 282; sin embargo, si alguna afirmación cabe realizar de este período que llega hasta la actualidad es la que concluye en la práctica inexistencia, virtual o encubierta, de una auténtica policía judicial.¹⁵⁸ Como explican Andrés Ibáñez-Movilla Álvarez,¹⁵⁹ «podría muy bien decirse que la Ley de enjuiciamiento criminal, sobre todo teniendo en cuenta el momento histórico, trata el tema [la policía judicial] de la mejor de las maneras posibles pensando en un sistema que excluye *de facto* la existencia de policía judicial... La actuación policial ha discurrido francamente por debajo de los mínimos legales, impidiendo en todo caso la efectividad del control judi-

155 En expresión de Manuel Ballbé: «La policía local en los sistemas de pluralidad policial», pág. 18.

156 Moreno Catena: «Dependencia orgánica y funcional de la policía judicial», en *Poder judicial*, n.º VIII (1989), pág. 150.

157 Ballbé: «Diez años de seguridad y policía autonómica», pág. 120.

158 En opinión de Carlos Alberto Amoedo (*Policía Autonómica e Seguridade pública*, pág. 69), difícil de no compartir.

159 *El poder judicial*. Madrid, 1986, pág. 408.

cial». No cabe achacar tales defectos en solitario a las limitaciones de la policía judicial.

La Constitución de 1978 es la fuente original de una pretensión renovadora de la policía judicial, a través del enunciado existente en su artículo 126, inserto dentro del título VI denominado «Del poder judicial»;¹⁶⁰ artículo constitucional que se erige así en norma de cabecera y de puesta al día de esta clase de policía, persiguiendo los signos de los nuevos tiempos, en cuanto tenían de acomodación de esa pretendida y buscada policía científica y especializada.¹⁶¹ La remisión constitucional a una ley hacía pendular a ésta en el paso decisivo, con la clara intención de potenciación de la policía judicial.

Es este proceso el que se pretende describir en las siguientes líneas, aunque con limitación intencionada a las dos cuestiones que considero fundamentales en el presente momento respecto de dicha policía: la ardua cuestión de su composición orgánica y la no menos peliaguda de su dependencia de la correspondiente autoridad judicial o gubernativa. Centrándome en esta bipolaridad material, pienso que la policía judicial quedará encuadrada de algún modo en la palpitante actualidad finisecular.

5.3.2 · La composición orgánica de la policía judicial

A la pregunta de qué institutos policiales deben componer la estructura orgánica de esa presuntamente renovada policía judicial, las respuestas varían según la ley o el territorio concreto. Por más que exista un cierto consenso, no del todo asumido, en el presente momento es interesante proseguir con las distintas fases del proceso, para atisbar la ubicación real de los términos del problema.

Se establece una remisión legal en la Constitución, que, no obstante, posee una avanzadilla en cuanto a la mención a la policía judicial en los

160 «La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca». Amoedo (*Policía autonómica...*, pág. 72), tras considerar «oscuro por ambiguo» este precepto, destacada la amplia libertad de actuación que brindaba al legislador ordinario para la conformación jurídica de la policía judicial.

161 Vendelin Hreblay (*La Police Judiciaire*. París, 1988), además de destacar el papel presente de la policía judicial en Europa, sobre lo que se entrará en posterior epígrafe, indica que el aspecto más significativo de esta policía consistirá en la supremacía de la organización y de la técnica (pág. 123).

dos estatutos de autonomía de primera hora: el vasco y el catalán. En términos similares ambos (artículo 17.3 y 36 el primero y 13 el segundo)¹⁶² parecen también exigir una decisiva participación de sus propias policías en la policía judicial y que así se les reconociera en las correspondientes y posteriores leyes procesales.

Sobre esta particular cuestión, el actual magistrado del Tribunal Supremo, Juan Bautista Pardo, realizó la primera de las reflexiones,¹⁶³ haciendo referencia a las alusiones del Estatuto vasco y deduciendo que las mismas «muestran en una primera lectura y exigen el propósito de crear, de institucionalizar la policía judicial. Pero las ideas que se traslucen no son claras, a veces resultan contradictorias y, generalmente, están expuestas con poca convicción».

Pardo plantea, a la vista de los estatutos vasco y catalán, un elenco de posibilidades, que demostraba con su simple opción, las incertidumbres que en ese momento postestatutario se cernían sobre las policías judiciales que aparecían en la letra estatutaria.¹⁶⁴

Pues bien, asistimos a la emergencia, en fechas próximas, de sendas leyes que incidiendo sobre esta temática, no sólo se desconocen entre sí, sino que en sus contenidos aparecen incluso hasta contradictorias en el régimen aplicado.

La primera en el tiempo es la Ley orgánica de 1 de julio de 1985, del poder judicial, ley que en sus artículos 443 y 446 hace referencia expresa a la policía judicial. Significativamente, encomendaba sus funciones «a todos los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, tanto si dependen del Gobierno central como de las comunidades autónomas o de los entes locales; dentro del ámbito de sus respectivas competencias»; determinán-

162 El artículo 13.5 del Estatuto catalán establece que «la policía judicial y cuerpos que actúen en esta función dependerán de los jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en las funciones referidas en el artículo 126 de la Constitución y en los términos que dispongan las leyes procesales». Por su parte, el Estatuto vasco, en el artículo 36, bajo el titulado de la Administración de justicia en el País Vasco, señalaba: «La policía autónoma vasca, en cuanto actúe como policía judicial, estará al servicio y bajo la dependencia de la Administración de justicia, en los términos que dispongan las leyes procesales». Similitud en ambos, que no igualdad absoluta de contenido.

163 «La policía judicial en Euskadi», publicado en las Primeras Jornadas de Reflexión sobre la Administración de Justicia. Zarauz. 1983.

164 Planteaba Pardo estas cuatro alternativas posibles: 1.ª Una sola policía judicial, la de la comunidad autónoma, teniendo los demás cuerpos policiales implantados en su territorio, el carácter de colaboradores o auxiliares de aquéllos. 2.ª Una sola policía judicial, la del Estado, y los demás cuerpos policiales actuantes en la comunidad serían auxiliares o colaboradores de ésta. 3.ª Dos policías judiciales, la estatal y la autonómica, con competencias repartidas, y 4.ª Dos policías judiciales pero con competencias compartidas o no separadas, excepto para los hechos criminales de ámbito extra o supracomunitario.

dose en consecuencia el establecimiento de unidades de policía judicial, cuya organización, medios de selección y régimen jurídico de sus miembros debía fijarse por ley.

No obstante, la ley que entra a fondo en esta cuestión es la LOFCS, dictada al año siguiente y que en el espacio orgánico de la policía judicial opta, de forma ostensible, por una de las opciones abiertas, puesto que atribuirá las funciones de la policía judicial (capítulo V, artículos 29 y siguientes) a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, relegando a una mera colaboración con las mismas al personal de policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales (artículo 29.1. y 2). Consecuentemente, se encargaba al Ministerio del Interior la organización de las unidades de policía judicial compuesta por funcionarios pertenecientes al Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil (artículo 30.1 y 2).

La doctrina que ha entrado a examinar esta específica regulación de la LOFCS se mostró mayoritariamente contraria al «golpe de mano» centralista que se instauraba de esta manera, destacando su contradicción frontal con la Ley orgánica del poder judicial precedente.¹⁶⁵ Más recientemente, Juan Antonio Xiol¹⁶⁶ matizaba la opción deducible de ambos textos, propugnando que había que «otorgar preferencia a las interpretaciones de la LOFCS que sean compatibles con lo dispuesto en la LOPJ... sin otro requisito que la exigencia de acuerdo en los aspectos funcionales con las autoridades estatales y los órganos de coordinación, dada la transcendencia supracomunitaria de la función de la policía judicial».

Es conocido cómo el proceso abierto por la LOFCS culminará en este ámbito con el Real decreto de 10 de julio de 1987, norma que reguló exhaustivamente la composición de la policía judicial. Ya en su preámbulo se declaraba que se pretendía aplicar la LOFCS partiendo de «una concepción moderna de la policía judicial, como policía científica que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización. Consecuentemente con estos criterios de unidad y especialización se ha centrado la regulación de las unidades orgánicas de policía judicial, integradas bien por el Cuerpo Nacional de Policía, bien por miembros de la Guardia Civil».

Esta opción, agudamente centralista, llevará a la Administración de la Generalitat catalana (no así al Gobierno vasco, por la razón que se dirá) a

165 En esta dirección, Carmen Chinchilla: prólogo a la recopilación sobre *Legislación sobre fuerzas y cuerpos de seguridad*; Amadeu Recasens: «Continuidad o frustración histórica»; Domínguez-Berrueta, Sánchez Fernández y Fernando Pablo: «Reforma policial y Constitución»...

166 «Policías autónomas como modelo: la nueva regulación (estudio del marco jurídico-constitucional en España)», en el I Congreso Internacional de Policía en Euskadi, pág. 111 y sig.

presentar un recurso contencioso administrativo. Recurso que el Tribunal Supremo desestimaré, alegando que la norma recurrida «no excluye por acción u omisión las posibles funciones de policía judicial que puedan corresponder a la Comunidad Autónoma de Cataluña, dado que el mismo no pretende realizar una delimitación de competencias» (Sentencia de este Tribunal de 22 de junio de 1989).¹⁶⁷

Sin embargo, y durante un no corto período, tendrá lugar una diferenciación entre las tres comunidades autónomas citadas en las disposiciones finales de la LOFCS, en virtud de lo dispuesto por esta ley. El hecho de la unificación de criterios y de régimen, al menos para Cataluña y el País Vasco en el presente momento, obvia la entrada a fondo en esta cuestión, aunque sí parece pertinente su sucinta alusión.¹⁶⁸

Pues bien, con la vista puesta en la LOFCS, se advierte una posible especificidad en el supuesto vasco y en referencia a la policía judicial, partiendo de las mencionadas disposiciones finales de la LOFCS. En la 2.^a, referida a la policía catalana, tras mencionar la supletoriedad de esta Ley orgánica respecto del Estatuto de autonomía y normas que lo desarrollan, cita a continuación unos concretos preceptos que «por su carácter general» serán de aplicación directa al régimen de la Policía Autónoma catalana; éstos eran los artículos de la ley 5, 6, 7 y 8 y, además, el 38, 43 y 46.

El citado artículo 38 establece las funciones que los cuerpos de policía de las comunidades autónomas pueden ejercer, señalando en su epígrafe 2.º («en colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado»), el «participar en las funciones de policía judicial en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta ley», precepto que, recordamos, se definía por la configuración con el carácter de «colaboradores» del personal de la policía de las comunidades autónomas en relación con la policía judicial, conformado a su vez por cuerpos de ámbito estatal.

En un término medio, la disposición final 3.^a de la LOFCS se decantaba, para la Policía Foral navarra, por una potencial aplicación concertada.¹⁶⁹ No fue recogida la invitación por la Ley foral de policía, que se limi-

167 Al respecto, Assumpta Palau (*La conflictivitat competencial. Seguretat pública*, pág. 97), que a la vista de esta sentencia concluyó que el Real decreto se limita a regular las unidades orgánicas de policía judicial de las fuerzas y cuerpos de seguridad estatales y no impide que en un futuro las comunidades autónomas que tengan competencia en la materia regulen las suyas mediante una ley.

168 Me refería a esta materia en el artículo «La policía autónoma. Problemática actual», pág. 523 y sig.

169 «Podrán aplicarse (a esta policía foral) los artículos 38 y 39 de esta ley, si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra.»

tó a permitir a su policía funciones de policía judicial «en los casos y formas que señalan las leyes» (artículo 9.b).

En el caso vasco, y partiendo de lo dispuesto en el artículo 17 del Estatuto, la disposición final primera establecía la aplicabilidad de los artículos 5, 6, 7 y 8, sin hacer mención del resto de preceptos señalados en el supuesto catalán. Luego no se aplicaba el artículo 38 y, por remisión, el 29.2. Silencio que había que entender en interpretación estricta, como exención en la aplicación del régimen general de la organización de la policía judicial al singular ejemplo de la Policía Autónoma vasca.

Esta bifurcación de regímenes no fue sostenida por autores de peso como Ballbé¹⁷⁰ o Palau,¹⁷¹ sustentándose en los preceptos del Estatuto de autonomía catalán, si bien también existen voces acordes con la anterior distinción.¹⁷² Dicho sea lo anterior, a efectos de marcar una situación concreta, en un momento igualmente específico de inicio de la puesta en marcha de las policías autónomas.

¿Qué ha deparado la realidad, una vez consolidado el mencionado marco jurídico, con todas sus contradicciones y reservas? En el caso vasco, bien prontamente el propio Tribunal Constitucional admitirá¹⁷³ las competencias que para configurarse en policía judicial existía para la Policía Autónoma vasca, dando así suficiente pie para su viabilidad.

Pero la pieza esencial para verificar el alcance real de esta posibilidad, y por ello mera potencialidad, de una policía judicial encuadrada en la *Ertzaintza*, parte de dos documentos esenciales. El primero se refiere al Acuerdo sobre delimitación de los servicios entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y la Policía Autónoma vasca, de 13 de marzo de 1989. En el punto IV, titulado «Policía de investigación criminal y policía judicial», se realizaba la distribución de funciones, correspondiendo a los cuerpos estatales las actuaciones de policía judicial atribuidas a aquéllos por el artículo 17 del Estatuto de autonomía,¹⁷⁴ y a la Policía Autónoma

170 «Diez años de seguridad...», pág. 113.

171 *La conflictivitat...*, pág. 96 y sig.

172 Así, con reservas, Javier Barcelona («Responsabilidad por daños derivados de actuaciones policiales», en el n.º 237-238 [1994] de *Documentación Administrativa*, nota 28); tras convenir con mi tesis, señala que «a pesar de la voluntad manifiestamente estatalizadora de la LOFCS en materia de policía judicial y el artículo 443 de la LOPJ, permitía otras soluciones, la especificidad del caso en virtud de la disposición final 1ª LOFCS permite considerar la hipótesis de una policía judicial autonómica [vasca], si bien me parece que hay que tener en cuenta de algún modo que el artículo 149.1.5 C.E. reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia [...]».

173 Sentencia 199/1987, en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, de actuación de bandas armadas y elementos terroristas.

174 Referencia implícita, habrá que entenderse, a los servicios policiales de carácter extra y supracomunitario.

vasca, «como policía ordinaria e integral», el resto de los servicios policiales.

No obstante este principio delimitador, se pormenorizaba que «sin perjuicio de su discusión y tratamiento en profundidad que ambas partes se comprometen a continuar realizando para la investigación de los hechos delictivos a que se refieren los supuestos que a continuación se reseñan», podían actuar los cuerpos policiales estatales y la Policía Autónoma vasca, cuando aquéllos sean cometidos parcial o totalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, primando siempre «la coordinación entre ambos cuerpos policiales» (*sic*).

Los supuestos concretos de esta forma tipificados hacían referencia a delitos contra el titular de la Corona y su familia, altos organismos de la Nación y forma de gobierno; delitos monetarios y falsificación de moneda; defraudación y maquinaciones para alterar el precio de las cosas que puedan producir graves repercusiones en el tráfico mercantil; tráfico de drogas, fraudes alimentarios y de sustancias farmacéuticas, siempre que sean cometidos por bandas y produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias de diferentes comunidades autónomas; finalmente, delitos conexos con los anteriores.

Era una confusa delimitación que dejaba demasiadas incógnitas sin resolver. Pese a ello, el hecho fue que dio pie a la intervención de la Ertzaintza como policía judicial prácticamente de inmediato, como lo demuestra, por poner un ejemplo, la experiencia capitalina de Bilbao.¹⁷⁵

En igual sentido y con idéntica voluntad, la Ley de policía del País Vasco, bajo el título «policía judicial», regulará, en sus artículos 112 a 115, la unidad de policía judicial dentro de la estructura de la Ertzaintza, disponiendo de un régimen sustantivo prácticamente idéntico al previsto en la normativa estatal.¹⁷⁶ Es ciertamente revelador que para el basamento funcional, éste sea el artículo 126 de la Constitución y los artículos 443 y 445 de la Ley orgánica del poder judicial, y no precisamente la LOFCS y sus preceptos de desarrollo.

Igualmente, la formación específica de los funcionarios adscritos a la unidad de policía judicial se realizaría a través de la Academia de Policía

175 Xiol («Policías autónomas como modelo...», pág. 112-113) relata cómo en dicha ciudad parece (en 1992) haberse admitido sin dificultades desde el primer momento la actuación directa en funciones de policía judicial de la policía autónoma. «La Comisión Nacional de Policía Judicial ha corroborado hasta cierto punto este criterio, al mostrar su parecer favorable a la incorporación a las comisiones provinciales de coordinación de un miembro de la Policía Autónoma, lo que se ha llevado a cabo en diversas comisiones provinciales».

176 Barcelona: «Responsabilidad por daños...», nota 28, pág. 347.

del País Vasco, siendo la posesión del diploma correspondiente un requisito necesario para ocupar puestos en la unidad de policía judicial (artículo 113).

Entendidas, por la normalidad del proceso descrito, las causas por las que el Gobierno vasco no recurrió el Real decreto de desarrollo de la policía judicial, se retorna al caso catalán, ciertamente más proceloso en su discurrir, aunque el cauce finalmente desemboca en el mismo estuario que el mencionado con antelación.

Así, en 1990, se había llegado a un acuerdo entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Gobernación de la Generalitat, igualmente denominado de delimitación de servicios, en la línea de lo acordado el año anterior respecto del País Vasco y además en prácticamente idénticos términos. Lógica y coherentemente, la Ley de la Policía de la Generalitat (1994) repite en sus artículos 13, 14 y 15 los mismos contenidos que existen en materia de policía judicial en la ley vasca, aunque con un cierto signo potestativo («puede crear unidades de policía judicial [...]»), mención expresa a la doble dependencia orgánica y funcional, o a la novedad de su carácter de «comisionados» (artículo 13.5).

Con posterioridad a esta Ley, en la Junta de Seguridad del 17 de octubre de 1994 se aprueba el acuerdo sobre funciones y despliegue de la Policía de la Generalitat, en el que se determinan las funciones que como policía judicial corresponden a la Policía Autónoma y a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en línea con el precedente acuerdo respecto del País Vasco; aunque es resaltable que aumenten el número de delitos perseguibles (actividad terrorista, delitos cometidos en relación con las funciones de policía administrativa y de documentación de las FCSE...).¹⁷⁷

La praxis posterior mantiene durante un cierto tiempo la normalidad del proceso así trazada, tal como describe Assumpta Palau.¹⁷⁸ Los obstáculos devienen de actuaciones judiciales, como la derivada de la Junta de Jueces de Tarragona, de 9 de marzo de 1995, según la cual no correspondía a la Policía Autónoma el ejercer funciones de policía judicial, atribuyéndole el simple carácter de auxiliar de los cuerpos estatales. Impugnada la decisión por el Departamento de Gobernación de la Generalitat ante el Consejo General del Poder Judicial, éste se limitará a sostener que la Junta de Jueces no tiene competencia para adoptar acuerdos que afecten a cuestiones jurisdiccionales, denegándoles también la competencia para entrar en el ámbito de la composición de la policía judicial.

177 Texto de la delimitación en el libro de Assumpta Palau: *La conflictivitat...*, pág. 97-99.

178 *La conflictivitat...*, pág. 98.

En resumen, salvo este episodio, en su actual situación, las policías autónomas catalana y vasca en cuanto a su configuración en unidades de policía judicial parecen equipararse en gran medida, pendientes de determinados flecos que no impiden la anterior afirmación. Por lo tanto, se puede propugnar conclusivamente sin temor alguno, que se ha producido, como un hecho por lo demás natural, la participación orgánica de las policías autónomas de Cataluña y País Vasco en la policía judicial, después de un duro recorrido por el desierto, más largo el viaje en el caso catalán. No parecen suficientes, a la vista de lo acontecido, las delimitaciones de servicios, en cuanto a las funciones de policía judicial, que se han llevado a cabo en ambas comunidades; en todo caso, por el momento se ha impuesto —y no parece el mejor de los modelos— el de dos policías judiciales con competencias propias y actuables en unos casos y compartidas en otros,¹⁷⁹ con arreglo a pautas nada claras o no suficientemente explícitas.

¿Qué decir, en este contexto de la policía judicial, del posible papel que representarán las policías locales? Es fácil responder que su carácter de meras «colaboradoras» de las otras policías cumplimenta con cualquier objetivo de las mismas en este ámbito. Y, sin embargo, como señalaba Ballbé (1990),¹⁸⁰ hay policías locales que colaboran estrechamente con el juez que les ha encargado labores de policía judicial. El éxito de esta experiencia —continúa Ballbé— debería ser objeto de estudio y de seguimiento y deberían ser dadas a conocer para demostrar la eficiencia del planteamiento pluralista de la policía en general y de las policías locales, en particular.

Otros autores, como Carlos Jiménez Villarejo,¹⁸¹ sitúan la funcionalidad de la policía local en este ámbito en la instrucción de los atestados por faltas y delitos menos graves y flagrantes, conocidos en la doctrina como «bagatela», sin que se les conceda mayores facultades operativas.

Es una cuestión que pende de la difícil situación descrita en la que se debaten las policías locales, predestinadas a ser bastante menos que meras «colaboradoras» de las unidades orgánicas de policía judicial, de no cambiarse el rumbo de la nave local. Aunque su presencia obligue a plantear su propia funcionalidad, sobre todo respecto de aquellas policías locales más dotadas de medios y personal como son las que existen en las capitales de provincia.

179 Así, Palau: *La conflictivitat...*, pág. 98.

180 «La policía local en los sistemas de pluralidad policial», pág. 26-27.

181 «La policía local como policía judicial», en *Municipios y Actividad Policial*, pág. 181 y sig.

5.3.1 · La dependencia orgánica y funcional de las unidades de la policía judicial

La Constitución, en su artículo 126, había explicitado con toda rotundidad la dependencia de la policía judicial de los jueces, de los tribunales y del Ministerio Fiscal, abriendo de este modo una senda que parecía llamada a transcurrir por los pasillos del poder judicial y, además, a hacerlo de forma exclusiva.

Sin embargo, la Ley orgánica del poder judicial abre la posibilidad, más que hipotética, de una doble dependencia, cuando señala (artículo 443) que las funciones de la policía judicial deben competir a todos los miembros de las fuerzas de seguridad, «tanto si dependen del Gobierno central, como de las comunidades autónomas o de los entes locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias». En el siguiente artículo ya menciona que las unidades de policía judicial dependerán funcionalmente de las autoridades judiciales o del Ministerio Fiscal.

La puerta abierta por esta Ley orgánica con vistas a esa doble dependencia¹⁸² será completada sin ambages por la LOFCS, la cual en su artículo 31¹⁸³ solidifica a las claras la citada doble dependencia de las unidades orgánicas de policía judicial.

Se retomaban así unos conceptos (dependencia orgánica y funcional) ya acreditados en anteriores operaciones administrativas, puesto que habían servido para especificar la naturaleza del personal que en los inicios de la andadura autonómica había pasado a prestar servicios en los nuevos entes autónomos.¹⁸⁴ Del mismo modo que en el estricto tema policial, se había planteado la misma doble dependencia con ocasión del paso de unidades policiales estatales a prestar servicios en una comunidad autónoma. Se pretendía con esta fórmula respetar al máximo el estatus de origen de ese personal, conservando sus derechos funcionariales de todo tipo, pero admitiendo simultáneamente que las nuevas autoridades políticas a las que pasaban a depender también tenían que poseer suficientes resortes para imponer su dirección sobre un personal foráneo. Se trata de una relación

182 Al respecto, Moreno Catena: «Dependencia orgánica y funcional de la policía judicial», en *Poder Judicial*, n.º VIII (1989), pág. 139.

183 «En el cumplimiento de sus funciones, los funcionarios adscritos a unidades de policía judicial dependerán orgánicamente del Ministerio del Interior y funcionalmente de los jueces, tribunales o Ministerio Fiscal que estén conociendo el asunto objeto de su investigación.»

184 Al respecto, mi libro *Proceso de construcción y desarrollo de la función pública autonómica*. Madrid, 1987.

interadministrativa que, un tanto forzosamente, se aplica a la policía judicial, en la que por una parte se permite un poder directivo de los miembros del poder judicial sobre las mentadas unidades¹⁸⁵ y, por otra, no rompen sus amarras en cuanto a derechos y obligaciones con el Departamento de Interior al que pertenecen.

Las dificultades que tal doble dependencia está suponiendo en la práctica son notorias y se reflejan en una sensación general de frustración desde los diversos ámbitos implicados, incluidos los policiales.¹⁸⁶ Las tendencias revisionistas del sistema son consistentes, aunque todavía no se alcance la estación de llegada que supone el actual *impasse*.

Dejando claro que la política de seguridad y la criminal escapan absolutamente a la acción intervencionista de la magistratura y, en su caso, a la actuación del Consejo General del Poder Judicial,¹⁸⁷ por responder a coordenadas de responsabilidad política propias del ejecutivo, no obstante, la cuestión se ha planteado en el sentido de conseguir que el policía adscrito a unidades de policía judicial, sin resquebrajar del todo su cordón umbilical con la estructura administrativa en la que ha ingresado, pase a depender de la instancia judicial con todas sus consecuencias o, en cualquier caso, lo haga de un modo más firme.¹⁸⁸

Sea cual sea la opción, no dejan de existir dificultades en la orientación. Los obstáculos se centran en la relación jerárquica, comprensible sólo en principio desde la relación orgánica de los funcionarios. Esta cuestión ha dado ocasión a manifestarse a la propia Fiscalía General del Estado, en su Instrucción n.º 2/1988, de 4 de mayo,¹⁸⁹ fijando las posibles posiciones del fiscal y las instrucciones a la policía judicial, orientadas a dar reglas sobre el funcionamiento estricto de esta policía judicial. La jerar-

185 Sobre esta doble dependencia policial, además del trabajo de Catena, véase la obra de Queralt-Jiménez Quintana: *Manual de policía judicial*. Madrid, 1989, pág. 29 y sig.

186 El alto dirigente sindical de la Ertzaintza, Iñaki Castro, parece que optaba recientemente («¿Más seguridad, menos libertad? Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana» en *La protección de la seguridad ciudadana*. Oñati, 1995, pág. 158) por el poder judicial, al apreciar que «durante la tramitación de la Ley de policía vasca, nos percatamos de que la dependencia orgánica y funcional de la policía judicial respecto del poder judicial era una batalla perdida, aunque me niego a renunciar y mantengo la tesis de que mientras no se dote a la policía judicial de este principio esencial, será pura entelequia».

187 Así, M. Ballbé y M. Giró: *Las fuerzas de orden público*. Barcelona, 1977, pág. 58-59. En la misma línea, Perfecto Andrés Ibáñez y Claudio Movilla Álvarez (*El poder judicial*, pág. 411) señalan que «ni la magistratura ni su órgano de gobierno reúnen las condiciones necesarias para dirigir la política criminal ni tampoco podrían responder políticamente por ello».

188 Propone una potenciación de esta dependencia funcional Jiménez Villarejo: «La policía judicial: una necesidad, no un problema», en *Poder Judicial*, n.º VIII pág. 184 y sig.

189 Recogida por Queralt-Jiménez: *Manual de policía judicial*. Nota 3, pág. 30 y sig.

quía como técnica, sin embargo, no se refiere a esta ordenación global sino al estatus personal del funcionario policial, agravado en cuanto a sus efectos, además, por los condicionamientos de la disciplina militar propia de la Guardia Civil, «cuyas particularidades organizativas hacen todavía más platónicas las promesas de judicialización».¹⁹⁰

Y, sin embargo, el interrogante de Barcelona (¿a quiénes deben obediencia jerárquica los integrantes de las unidades de policía judicial?)¹⁹¹ es clave y fundamental, por introducirse plenamente en los entresijos de la funcionalidad de esta policía judicial. La pregunta da paso a una respuesta que, a su vez, debe responder a una nueva pregunta: ¿a sus mandos policiales ordinarios o a los jueces, tribunales o Ministerio Fiscal que están conociendo la investigación? Es hábil la solución del propio Barcelona, en el sentido que ejerciendo funciones de policía judicial específica, «la línea jerárquica natural se desvancece y se sustituye por otra, dado que las órdenes e instrucciones las van a impartir ahora la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal y, en consecuencia, a ellos deberán obediencia»,¹⁹² aunque también se reconozcan las dificultades para el ejercicio de la potestad disciplinaria, ya que el artículo 35 LOFCS se limita a permitir a estas autoridades judiciales el instar su ejercicio. Por lo tanto, se trataría de reconocer la obediencia a los jueces, aunque no una obediencia propiamente jerárquica, por faltar la trabazón orgánica. Sin que se entre en la dicotomía de si la dirección corresponde a los jueces o bien al Ministerio Fiscal.

Este mar de dificultades admite soluciones variadas, por más que éstas avancen hacia la fijación del peso actual que sobre la policía examinada debe alcanzar el poder judicial.

En período de revisión de este trabajo, leo en la prensa periódica (martes, 7 de octubre de 1997) que el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con ocasión de la lección inaugural del curso académico de la Escola de Policia de Cataluña, «abogó por la creación de un cuerpo único de policía judicial que dependa orgánica y funcionalmente sólo del poder judicial». La aparente simplicidad de la propuesta, naturalmente *lege ferenda*, no impide considerarla válida y, por lo tanto, a su consideración, por más que la tarea se presenta ardua y difícil. Al camino recorrido me remito y, en el titulado de «etérea» para esta crucial policía, me mantengo.

Una vez más nos encontramos con un preclaro consenso en cuanto a los principios y un flagrante disenso en el momento de la verdad de las

190 Así lo manifiestan P. Andrés y C. Movilla: *El poder judicial*, pág. 412.

191 «Una aproximación al principio de jerarquía...», pág. 185 y sig.

192 Artículo citado anteriormente, pág. 187-188.

aplicaciones. Existe acuerdo en la necesidad de una policía judicial, especializada y científica, todo se vuelve difuso cuando se avanza en el terreno de los hechos y he citado, en este contexto, simplemente su composición orgánica y su dependencia gubernativa y judicial.

Salir de la actual situación de indefinición es una necesidad evidente para que la auténtica policía judicial emerja al fin. En esta cuestión se juega, como un punto esencial, el modelo policial en el ordenamiento español.

5.4 · La «trepidante» privatización de la seguridad pública

Por más que la cuestión de fondo, constante en la seguridad pública prestada por instituciones privadas, parece exceder al planteamiento centrado en el análisis de un estricto modelo policial, la importancia creciente de aquélla, «el desarrollo trepidante e imparable del mercado de seguridad»,¹⁹³ su paulatino carácter de competidores con la policía institucional,¹⁹⁴ hacen que los agentes privados que prestan servicios de seguridad se configuren en un factor muy importante a la hora de precisar un modelo policial.¹⁹⁵

La importancia cuantitativa de la seguridad privada se revela con unas pocas cifras que sitúan esta seguridad, dada su entidad, en un margen de competitividad con la pública: dos mil doscientas empresas de seguridad, con un volumen económico de doscientos mil millones de pesetas al año y setenta mil personas a su servicio.¹⁹⁶ Su transcendencia cualitativa también es creciente, y además está en plena expansión, como demuestra con rotundidad el ejemplo comparado, en el que incluso se ha llegado a privatizar la vigilancia penitenciaria.

Una consecuencia indudable, ante tal situación, que incluso ha permitido mencionar la posible quiebra moral del Estado de derecho, ha consistido en la intensiva regulación desarrollada por los poderes públicos sobre la gestión privada de la seguridad ciudadana, una vez comprobados los

193 Así lo denuncia Iñaki Agirreazkuenaga: «Seguridad privada», en VII Seminario Duque Ahumada, pág., 211.

194 M. Ballbé: «La policía local...», pág. 26. Sobre los conflictos entre seguridad pública y privada, Rico-Salas: *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid, 1988, pág. 149 y sig.

195 Amadeu Recasens: «La seguridad y el modelo policial español», pág. 54.

196 Iñaki Agirreazkuenaga: «Seguridad privada», pág. 21.

efectos que la libre concurrencia y el ejercicio privatista de potestades tenidas hasta ahora por públicas, podía ocasionar a la colectividad, afectada por el sistema creciente de seguridad privada.

Muy someramente, se describirá su actual régimen en España, siguiéndose los hitos del auténtico cronista en esta materia, Iñaki Agirreazkuenaga; desde su primera posición en el tiempo, de reivindicación de una norma que regulase la cuestión, pasando por su examen del ordenamiento ya dictado y finalizando con la problemática presente existente en este sector.¹⁹⁷

En 1988, el autor citado aludía públicamente a unas «reflexiones conclusivas» que, a su vez, avanzaban por la necesidad de una ley de seguridad privada que «aborde de forma global la ordenación de este sector que no constituye sino una parcela de la más amplia de la seguridad»; la regularización del conjunto de policías privadas, con especial atención a su formación y configuración escalonadas; el incremento de las medidas de control por parte de la Administración, tanto sobre las empresas de seguridad como sobre las propias policías privadas; la prioridad en la seguridad privada de los medios técnicos sobre el empleo de la fuerza o de las armas; estructuralmente, era preciso asumir el hecho autonómico, y, finalmente, la ya mencionada y alarmante apreciación de ser un factor de quiebra moral del Estado de derecho.¹⁹⁸

Efectivamente, la requerida y apremiante normativa reguladora del sector no tardó en promulgarse, apoyándose también en requerimientos planteados por el Tribunal Constitucional.¹⁹⁹

La Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada y su reglamento de desarrollo, Real decreto 2364/1994, de 9 de diciembre,²⁰⁰ conforman, hasta el momento, la prevista ordenación del sector realizada con innegable amplitud.

A la vista del mismo, Agirreazkuenaga ha expuesto recientemente el estado presente de la cuestión y su frente problemático,²⁰¹ partiendo de la

197 Así, su primer estudio titulado «Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español», en la obra colectiva *Policía y seguridad: análisis jurídico-público* (Oñati, 1990), siguiendo con su libro *La coacción administrativa directa* (Madrid, 1990) y finalizando con el artículo citado en la nota 193.

198 «Perfiles y problemática...», pág. 43-44.

199 Sentencias 3/1988, 246/1991 y, más recientemente, 6/1994. Esta última señalaba que la seguridad privada «en la medida en que restringe las libertades de los ciudadanos, incluida la libertad de empresa, y conlleva el establecimiento de conductas punibles debe realizarse, en sus elementos modulares por ley, pues de no ser así se degradaría la garantía esencial *ex* artículo 25.1 CE que el principio de reserva de ley entraña [...]».

200 *Boletín Oficial del Estado*, de 10 de enero de 1995.

201 «Seguridad privada», pág. 211 y sig.

consideración legal de los servicios privados de seguridad como «complementarios y subordinados respecto a los de la seguridad pública». Se analiza de este modo el régimen de las empresas de seguridad y sus funciones, así como el estatus jurídico del personal de seguridad, con la preceptiva habilitación por parte del Ministerio del Interior, el porte de armas y su consideración o no como agentes de la autoridad, aspecto éste desconocido por la ley y su reglamento.

También se realiza un examen de la distribución de competencias en materia de seguridad privada, puesto que la disposición adicional cuarta de la ley permite que las comunidades autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, «podrán desarrollar las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en la propia comunidad autónoma y el ámbito de actuación limitada a la misma». Asimismo les corresponde denunciar y poner en conocimiento de las autoridades competentes las infracciones cometidas por las empresas de seguridad.

Se trata de un margen de maniobra autónómico juzgado como escaso por Agirreazkuenaga, que critica este punto con fundamento y rigor.²⁰² Hace notar, no obstante, que la Ley de policía catalana determina, entre las funciones de policía administrativa del cuerpo de Mossos d'Esquadra, «el vigilar, inspeccionar y controlar las empresas de seguridad privada, sus servicios y actuaciones y los medios y personal a su cargo, en los términos establecidos en la legislación vigente» (art. 12.1, apartado segundo, *h*).²⁰³

Naturalmente, con esta norma no se han eliminado las cuestiones problemáticas planteadas sobre la distribución competencial, comenzando por si la mentada disposición adicional otorga a las comunidades autónomas meras facultades de ejecución, o también normativas. En apoyo de la segunda posibilidad, se mencionan los acuerdos de 1989 y 1990 entre el Departamento de Interior y sus equivalentes vasco y catalán, que efectivamente mencionan en este ámbito funciones administrativas, reglamentarias y legislativas. Con confirmación por el Real decreto 2364/1994 y en sendas órdenes ministeriales de 26 de junio y de 7 de julio de 1995, que sin embargo no ha impedido que se planteara un conflicto de competencia del Gobierno de la Generalitat con dicho Real decreto²⁰⁴ y, posteriormente,

²⁰² Artículo citado, pág. 220-221.

²⁰³ Al respecto, Assumpta Palau: *La conflictivitat competencial...*, pág. 158.

²⁰⁴ Palau: *La conflictivitat...*, pág. 168 y sig. especifica cuáles son las razones del recurso presentado por el Gobierno de la Generalitat contra esta normativa.

dictar el Decreto 272/1995, de 28 de septiembre, de regulación del ejercicio de competencias en materia de seguridad privada.

Es un tema abierto, y no sólo en lo que concierne al frente autonómico, revelador de una emergente y singular problemática que viene de aflorar como consecuencia de determinadas insuficiencias y limitaciones de la seguridad pública, cuyo terreno lo ocupan, cada vez más intensamente, instrumentos privados de protección. La existencia de un marco jurídico que ha pretendido encauzar el novedoso fenómeno, dejado hasta entonces a las fuerzas e impulsos del mercado, no es lo suficientemente completa como para abarcar la problemática de este sector, que tan directamente incide en un espacio, hasta el momento monopolizado por la coacción administrativa y el ejercicio de potestades públicas realizada por agentes de la autoridad. El cambio en estas coordenadas y la propia magnitud que comporta hoy en día la seguridad privada fuerzan a una nueva reflexión sobre su alcance, modo de gestión, relación con las autoridades administrativas, etc.

6 · Las exigencias del marco europeo o el tercer pilar de la Unión Europea

Los intensos avances europeos en el ámbito de la seguridad pública obligan a tener presente, al menos, su planteamiento en el actual análisis, puesto que sus requerimientos mediatizan aspectos de la legislación española —no cabe duda de que en los mismos se explica la aparición de la Ley orgánica de regulación del tratamiento automatizado de los datos personales—, así como sobre el propio modelo policial. Sobre este último aspecto, se pretende reflexionar a continuación.

En referencia a la policía judicial, Hreblay²⁰⁵ escribe sobre la necesidad de una policía de futuro, de vocación internacional, en la que el inspector será polígloto y conocerá nociones de derecho y del procedimiento de varios países. Si existe una cooperación militar europea en la dirección de conformar una defensa común integrada, ¿puede pensarse —se preguntaba Hreblay en 1989— para cuándo la puesta en marcha de una organización policial europea?

205 «La Police Judiciaire», pág. 121. Del mismo autor y sobre esta materia concreta: *La libre circulation des personnes. Les accords de Schengen*. París, 1994.

Menos de diez años después, el camino andado en esta dirección es ciertamente de dimensiones considerables, aunque todavía se esté bastante lejos de una respuesta afirmativa al interrogante del publicista francés. Puesto que, a pesar de reconocidos avances de progreso, no existe todavía un consolidado modelo policial europeo, sino en un escalón ciertamente inferior, un método de cooperación que supone una alternativa en todo caso a un método de integración policial.²⁰⁶

El tiempo de la colaboración comenzó con el denominado grupo de Trevi, fundado con la pretensión de la lucha antiterrorista, pero se materializaría en el denominado espacio de Schengen, en convenio de fecha 1 de junio de 1985.²⁰⁷ En su artículo 17 se expresaba el esfuerzo de los Estados en la adopción de medidas para salvaguardar la seguridad y para impedir la inmigración ilegal de nacionales de Estados no miembros de la comunidad europea con la circulación de personas; en el artículo siguiente se explicitaba la posibilidad de medidas concretas en este ámbito, permitiéndose —algo ciertamente novedoso— la persecución policial transfronteriza. Más interesante, por tocar tierra en mayor medida con la realidad, es el convenio de aplicación del acuerdo de Schengen, firmado el 19 de junio de 1990, que contiene abundantes referencias a una acción policial europea y que suponía la práctica supresión de controles en las fronteras comunes de los Estados europeos; convenio que se centrará en las cuestiones de la inmigración ilegal, el tráfico de estupefacientes y el comercio ilícito de armas y explosivos.

Más fundamental aun en igual dirección es el denominado Sistema de Información de Schengen (SIS), considerado como el corazón para el correcto funcionamiento de la cooperación policial en cuanto fuente de datos policiales.

El Tratado de la Unión Europea, en su título VI («Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior»), a través de sus conocidos artículos K, se ha erigido en título suficientemente expresivo: «el tercer pilar de la Unión Europea». En su apartado 9 se mencionaba «la cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados as-

206 Así, la opinión de Luis Jiménez Quesada («Configuración constitucional de las fuerzas y cuerpos de seguridad españolas en el marco de la Unión Europea», en el n.º 49 (1997) de la *Revista Vasca de Administración Pública*), cuya documentada exposición seguiré fundamentalmente en este epígrafe.

207 El instrumento de ratificación por el Estado español de este acuerdo, en el *Boletín Oficial del Estado*, de 5 de abril de 1995.

pectos de cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol)». Nace así Europol, con voluntad de conformarse en el embrión de la futura policía de la Unión.

Además, en un anexo existía una declaración relativa a la cooperación policial, con medidas concretas en cuanto afectaba a tareas de intercambio de información y de experiencias, consolidándose paralelamente el Sistema Informático europeo.²⁰⁸

La participación personal en estos mecanismos europeos y la recepción de la información pertinente se configuran en las fuerzas claves del futuro policial europeo. Pues bien, volviendo la vista al Estado español, nos encontramos con la más aguda centralización posible, sin que se perciba una mínima apertura a las policías territoriales de cara a esa participación europea; lo que es más grave en los casos vasco y catalán, cuyas policías autónomas, además de ser definidas y aceptadas como integrales, tienen el dato adicional y relevante de ser fronterizas con el Estado francés.

El esencial dato normativo español se centra en la desfasada LOFCS —ante los considerables avances en este sector del ordenamiento europeo. En su preámbulo, cuando se mencionaban las estatutariamente reconocidas funciones de carácter extra o supracomunitario, habilitantes de competencias en favor de los cuerpos estatales, aparece inopinadamente, y sin la coherencia esta vez estatutaria, la alusión a «la colaboración y auxilio a policías extranjeras». En coherencia, se entiende que en el artículo 12.1.b) se atribuya al Cuerpo Nacional de Policía «el colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países conforme a lo establecido en los tratados o acuerdos internacionales, bajo la superior dirección del Ministerio del Interior».

No puede extrañar, por lo tanto, que bajo la Dirección General de Policía del Departamento de Interior se designe, como agentes de cooperación policial del Estado español en el espacio Schengen y en sus sedes de información, a funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, así como a funcionarios dependientes de la Administración de aduanas.²⁰⁹ Igualmente, se vehiculan a través de la Dirección General de Policía las solicitudes y respuestas que en cuanto a información policial se plantean o que lleguen de los sistemas de información europeos.

208 Sobre esta materia, Ortiz-Arce y Garcé López: «La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (el título VI del Tratado de la Unión Europea)», en la obra colectiva *El Tratado de la Unión Europea*. Madrid, 1995.

209 Véase el Acuerdo de 25 de junio de 1991, de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, ratificado por Instrumento de 23 de julio de 1993 y publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 5 de abril de 1994.

Este es el panorama centralista, que contrasta vivamente con otros sistemas, como el de la República Federal Alemana, en el que intervienen en cuanto a las instituciones y sistemas de información europeos, incluida Europol, no sólo los agentes policiales de la Federación, sino igualmente los agentes policiales de los Estados miembros; o la más limitada participación en dichas instancias de las policías locales en el caso del federalismo belga.

Lo incoherente, como señala Jiménez Quesada —en opinión que me parece del todo justificada—, es designar unos agentes (Policía Nacional, Guardia Civil y funcionarios de aduanas) en las instituciones europeas derivadas del convenio de Schengen y que esos agentes no coincidan con el reparto de cometidos en el terreno nacional con relación a policías integrales existentes en determinados territorios.

La paradoja se sitúa en un modelo policial español descentralizado, con policías autónomas dotadas de competencias generales, así como con persistentes llamadas domésticas a la colaboración y cooperación interpolicial, singularmente en el espinoso tema de la lucha contraterrorista; modelo que sin embargo prescinde totalmente de esas policías autónomas y locales cuando se presenta ante Europa y proporciona, de ese variado elenco policial, una sola cara: la que representan los cuerpos policiales estatales, apoyadas en la faz política del Ministerio del Interior.

El perceptible desfase normativo existente entre el ordenamiento español, basado fundamentalmente en la LOFCS, y la correspondiente evolución europea, resulta por demás evidente. Sin embargo, las policías españolas deben prepararse al salto cualitativo que supondrá inevitablemente una policía judicial europea ampliamente concertada, y con los grandes medios de información internacional a su servicio. El desafío del año 2000 está demasiado cerca como para no atender a sus apremiantes exigencias, también en este ámbito de modelos policiales, y hacerlo con el realismo y la flexibilidad suficientes para romper exclusivismos monopolistas obsoletos y carentes de sentido. El reconocimiento del «hecho autónomico» también tiene que tener su expresión y sentido en la vertiente policial, en su necesaria mirada hacia Europa.

II
PONENCIAS DEL SEMINARIO

EL MODELO POLICIAL DEL ESTADO FEDERAL ALEMÁN ANTE LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN EUROPEA

VOLKMAN GÖTZ

*Profesor doctor de derecho público
de la Universidad de Gotinga*

1 · Introducción

Mi primer cometido es hacer una descripción del modelo policial del Estado federal alemán. Eso exige que me refiera de modo condensado a las condiciones históricas, constitucionales, jurídicas, políticas y organizativas en que este modelo policial se creó y existe actualmente. Mi segundo cometido será analizar las condiciones según las que el sistema policial alemán descentralizado puede ser capaz de ocupar un lugar en las nuevas formas de la cooperación policial en Europa. Estoy casi seguro de que ambos aspectos del tema, tanto el del federalismo como el de Europa, son de especial interés. Esta expectativa —que quizá parece inmodesta— se basa en dos motivos: naturalmente, espero hallar el interés que tradicionalmente despierta la teoría y la realidad de las instituciones políticas alemanas, pero sobre todo se trata de los nuevos aspectos comunes existentes entre el Estado federal alemán y España como Estado institucional de las comunidades autónomas, así como de la colaboración común en la Unión Europea. Estos nuevos aspectos comunes son de gran actualidad al comparar la organización policial alemana y la española.

2 · La estructura constitucional federalista:

Alemania, Estado federal

Este principio de la estructura constitucional alemana es decisivo para su modelo policial. Por lo tanto, si se quiere exponer lo esencial de este modelo, resulta inevitable referirse a la esencia del Estado federal. El Estado alemán vio la luz como federación. Su nacimiento tuvo lugar en el año 1871, cuando se fundó el Estado panalemán con el nombre de Deutsches Reich (Imperio Alemán), bajo el mando político de Prusia. En 1949,

después del fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída del Imperio Alemán, el Estado federal volvió a nacer como República Federal Alemana. Tanto en 1871 como en 1949, los Estados componentes —los denominados *länder*— ya existían antes que el Estado panalemán. Históricamente, pues, los *länder* poseen un derecho de primogenitura. La total destrucción física del Imperio Alemán y su organización estatal en 1945 había conducido a que el Estado alemán, entre 1945 y 1949, sólo existiera en la forma de sus Estados componentes, los *länder*. En aquella época, éstos construyeron su organización policial bajo el control de las potencias aliadas vencedoras. En principio, es la misma organización policial que todavía existe actualmente. Finalmente, quisiera completar el contexto histórico en que surge esta organización policial con otra fecha importante, el año 1990. En ese año tuvo lugar la reunificación de Alemania. En tan trascendente acontecimiento para la historia alemana, el principio del Estado federal representó un importante papel. Una vez establecidas las condiciones internacionales y nacionales para dicha reunificación, el Estado oriental alemán se reunificó en tanto que su Parlamento decidió ingresar en la República Federal, acogiéndose a la correspondiente resolución constitucional de la República Federal Alemana. Al mismo tiempo, el Estado oriental se articulaba en cinco *länder*, que ya existían varias décadas antes, pero que el Estado oriental había absorbido. Entonces volvieron a nacer, convirtiéndose en partes integrantes del Estado alemán reunificado.

El Estado federal alemán está articulado, a su vez, en dos ámbitos —el *bund* (en sus funciones como Estado central y global) y los *länder*— que poseen la condición jurídica, la figura de «Estado». La Constitución del Estado federal distribuye sus funciones y competencias entre los dos ámbitos estatales, el *bund* y los *länder*. Esta distribución se basa en el principio de que a los *länder* les corresponden aquellas funciones y competencias que la Constitución, por mención expresa, no atribuya al *bund*. Esta regulación básica tiene por consecuencia que a los *länder* les corresponda la mayor parte de la administración y la justicia. En esta participación estatal de los *länder* también se incluye la policía. Si contemplamos el concepto de federalismo en el sentido de responder a la cuestión de qué participación en el Estado tienen los estados componentes, podemos decir que el federalismo alemán es de carácter administrativo, porque la administración general interna, la policía, la enseñanza y la justicia corresponden a los *länder*. Y al *bund*, como ámbito central, sólo le corresponde una parte menor de la potestad administrativa y jurídica.

3 · El sistema policial alemán

Basado en estos principios, yo lo valoraría como un sistema con una clara articulación y poco complicado. Un criterio para llegar a tal valoración es que este sistema evita la existencia de cuerpos policiales concurrentes y competencias interferidas. En el sistema alemán aparecieron pocos problemas de límite de competencias entre las diversas policías. Estos relativamente pocos problemas atañen a la limitación entre las policías de los *länder* y las dos únicas policías especiales del Estado: la del Departamento de Investigación Criminal (*Bundeskriminalamt*) y la de Seguridad de Fronteras (*Bundesgrenzschutz*). Ya volveremos al tema más adelante.

3.1 · La organización policial de los *länder*

Cada *land* dispone de su propia policía, que depende de su respectivo departamento de Interior. Puesto que Alemania consta actualmente de dieciséis *länder*, también compiten dieciséis organizaciones policiales. Pero estas policías no tienen problemas competenciales entre sí, puesto que su demarcación se limita a la de su territorio. La organización policial de cada *land* representa una unidad. Esto hay que resaltarlo, a pesar de que dentro de cada unidad existan diferencias organizativas y funcionales. Estas diferencias son las siguientes:

a) El cuerpo general de policías uniformados es la denominada policía de seguridad (*Schutzpolizei*); los policías de seguridad ejercen toda clase de funciones, tanto de tipo preventivo, en particular las de tráfico, como también la persecución de delitos, donde los policías realizan la primera actuación y ellos mismos efectúan las pesquisas policiales, siempre que se trate de delincuencia leve.

b) Asimismo, existe la denominada policía criminal (*Kriminalpolizei*), que tiene la función especial de esclarecer e investigar delitos de criminalidad media y grave.

c) Seguidamente, también tenemos la denominada policía móvil (*Bereitschaftspolizei*), compuesta por jóvenes policías durante su período de formación. Los policías móviles viven en residencias comunitarias y no

actúan en servicios individuales sino colectivos, como manifestaciones o vigilancia de transportes.

d) Por último, existe la policía fluvial (*Wasserschutzpolizei*) como brigada especial.

La policía de seguridad, la criminal, la móvil y la fluvial no forman diversos cuerpos policiales, sino que tan sólo son subdivisiones dentro de la unidad de policía organizada de cada *land*. Su existencia es la expresión de la división del trabajo, pero no la fuente de competencias propias y diferenciadas.

Globalmente, la suma de los efectivos de las dieciséis policías de los *länder* ascendía en octubre de 1996 a 228.149 personas. En ese momento, el total de la población era de 81,9 millones. De ello se deduce la densidad policial, es decir, la relación numérica entre policía y población, de 1:360. Para comparar esta cifra en el ámbito internacional, es preciso añadir, además de los policías de los *länder*, los efectivos federales del Departamento de Investigación Criminal y los de Seguridad de Fronteras, que son 32.000 en conjunto. De lo que resulta una suma total de 260.000 policías y una densidad policial de 1:315.

La densidad policial es muy diversa en cada *land*. Algunos de los *länder* consisten prácticamente en una sola gran ciudad, como son Berlín, Hamburgo y Bremen. Ahí es donde la densidad policial es mayor. En los otros *länder* que ocupan una superficie más extensa con zonas rurales, la densidad policial es menor. Pero la seguridad de la población en las denominadas ciudades estado no es mejor. La mayor densidad policial que hay en ellas está condicionada por el nivel de delincuencia mucho más alto en las ciudades.

El modelo alemán no incluye un cuerpo de policía municipal. Hay que decir que antes la había y que especialmente se organizó en la posguerra, bajo la influencia norteamericana. Hoy en día, las corporaciones municipales ya no disponen de policía propia, aunque ejerzan algunas funciones policiales en un sentido más amplio, por ejemplo cuando sus administraciones actúan para mantener en orden el comercio o expedir permisos de conducir. Anteriormente, en Alemania, estas funciones se consideraban como de policía administrativa, pero a lo largo de los últimos cincuenta años han sido excluidas de la organización policial. Sólo existen ciertos puntos de contacto con la policía —aunque más bien marginales— cuando las corporaciones municipales emplean «agentes ejecutivos» para realizar sus tareas administrativas.

El modelo alemán de las policías territoriales sólo puede cumplir sus funciones dentro del marco estatal si están garantizadas las necesarias pro-

porciones de homogeneidad y cooperación de dichas policías. El modelo alemán no sería viable si sus partes no pudiesen funcionar como un todo. ¿Cómo se garantizan la homogeneidad y la cooperación? ¿Y en qué medida? Esta es una cuestión esencial para el funcionamiento de la policía alemana. La respuesta se da conforme a tres niveles: primero, legislación federal; segundo, cooperación política y administrativa de los *länder*, y, tercero, el Departamento Federal de Investigación Criminal, que es la llamada central, el centro logístico de toda la policía criminal de Alemania.

Demos primero una ojeada a la legislación, la que reglamenta la actividad de la policía. La instrucción respecto a los actos delictivos está regulada por la ley federal y, por consiguiente, para toda la policía. Esta regulación se establece en la Ley de enjuiciamiento criminal, que afecta a una parte importante de la labor policial: el esclarecimiento de determinadas acciones delictivas, donde la policía efectúa unas tareas preliminares para la administración de justicia. El resto de la actividad policial —por ejemplo, la referente al tráfico o la vigilancia de transportes, o en caso de manifestaciones— en Alemania se considera que son actividades policiales preventivas. Únicamente algunos casos están regulados mediante leyes federales —por ejemplo, la Ley de asociación o el Código de la circulación— pero la legislación federal, según la Constitución, no puede dar una normativa *general* respecto a las actividades policiales preventivas, ya que este derecho legislativo corresponde a los *länder*. Según la Constitución, el *bund* tampoco tiene competencia para regular mediante ley federal la organización global de la policía, pues esto también corresponde a la legislación de los *länder*. Como resultado se desprende, pues, que la legislación federal sólo garantiza en parte la homogeneidad de las funciones de las dieciséis policías territoriales y que, respecto a la organización policial y una gran parte de sus competencias, hay carencia de legislación federal, puesto que ésta no es factible según la Constitución. En cuanto a la organización policial, sólo cabe señalar otra distinción: si bien la estructura de las administraciones policiales de los *länder* no puede estar sometida a las leyes federales, el *bund* sí que regula los sueldos del funcionariado policial en su conjunto.

Dado que la normativa de las leyes federales es incompleta, aún cobra mayor importancia la cooperación entre los *länder*. Sin ella, el modelo alemán no podría funcionar. Y la Constitución alemana contiene un instrumento común para la cooperación, la denominada ayuda administrativa (*amtshilfe*). Basándose en ella, cada *land* puede pedir el apoyo de otro *land*, si con sus fuerzas no alcanza. Pero este tipo de ayuda administrativa sólo es un aspecto de la cooperación. Los campos de aplicación cooperati-

va son mucho más amplios y sólo están parcialmente regulados por la Constitución y las leyes. El instrumento esencial de la colaboración política en el ámbito de la policía son los consejos ministeriales de Interior que tienen lugar continuamente entre el *bund* y los *länder*. Esta importante institución no está regulada en ninguna ley o estatuto. El Consejo Ministerial de Interior y sus diversas comisiones son foros para el debate y el posible consenso al máximo nivel político y administrativo. Ahí se discuten todos los asuntos policiales de importancia general, pero no operaciones policiales en concreto. El Consejo Ministerial de Interior también elaboró un proyecto de ley para la policía en su conjunto y después lo ajustó al incremento de requisitos para la protección de datos. Los parlamentarios legislativos de los *länder* aceptaron este proyecto en su mayor parte, pero discreparon en ciertas cuestiones políticas discutidas y en algunos detalles. Como fruto de la cooperación en el marco del Consejo Ministerial de Interior, entre los *länder* también se han formalizado otros convenios estatales, previamente presentados a los diversos parlamentos para su aprobación. Según uno de estos convenios, los funcionarios policiales de cada *land* tienen derecho a emprender en los otros *länder* las actuaciones necesarias para el esclarecimiento de delitos que sobrepasan su ámbito territorial.

Como tercer medio de regulación para las policías de los *länder*, hemos citado el Departamento Federal de Investigación Criminal, con lo que pasamos a considerar las instituciones de la policía federal.

3.2 · La policía federal

La policía de ámbito federal consta del Departamento de Investigación Criminal y el de Seguridad de Fronteras.

3.2.1 · El Departamento Federal de Investigación Criminal

Este Departamento se cita en dos artículos de la Constitución alemana. En uno (artículo 73.10) se basa la Ley federal de dicho Departamento. Y en el otro (artículo 87.1.2), lo establece bajo el ámbito competencial del

bund. De la Constitución alemana se desprende que su existencia es una excepción a la máxima autoridad policial que corresponde fundamentalmente a los *länder*. De ahí la minuciosidad con que la Constitución subraya en dos puntos que se trata de una excepción. Los principios jurídicos para instituir este Departamento Federal se crearon en 1951 y se ampliaron en 1973. Desde el 1 de agosto de 1997 está en vigor el nuevo texto de la Ley del Departamento Federal de Investigación Criminal, con profundas modificaciones y muchas más ampliaciones.

El Departamento Federal de Investigación Criminal tiene asignados cuatro grupos o tipos de funciones.

En primer lugar, es la central de información y comunicación policial. Este concepto incluye varias funciones y la más importante es ser la central de conexión electrónica de datos entre el *bund* y los *länder*, donde se clasifica y archiva toda la documentación para combatir la delincuencia. En resumen, el Departamento Federal de Investigación Criminal es la central de datos de la policía judicial alemana. La organización de este sistema, que recibe el nombre de Inpol y consiste en múltiples listados especiales, se regula a través del susodicho Consejo Ministerial de Interior entre el *bund* y los *länder*. Otras de sus funciones como central también son los servicios de recopilación de huellas dactilares, listas de búsqueda, laboratorios técnicos y servicios de investigación. De modo que este departamento es una especie de cerebro central de la policía alemana; pero esta función está siempre bajo el signo de la cooperación con las policías de los *länder* y la ley remite expresamente a ello en todos y cada uno de los casos. En la práctica también desempeña un papel decisivo, puesto que tanto la actuación contra actos delictivos como la preventiva siguen estando en manos de la policía de los *länder*, aparte de contadas excepciones.

El segundo ámbito de funciones del Departamento Federal de Investigación Criminal es su competencia en la cooperación policial internacional, a lo que nos referiremos con más detalle cuando hablemos sobre la Unión Europea.

El tercer ámbito son sus competencias en la investigación de determinados delitos. Se trata de un campo muy limitado de actos delictivos, como son: tráfico organizado de armas, munición, explosivos o drogas, falsificación o blanqueo organizado de dinero, delitos contra miembros de altos órganos estatales o representaciones diplomáticas, así como el crimen organizado de asociaciones terroristas, todo ello de ámbito internacional. Además de este sector tan limitado de competencias, existe la posibilidad de que las autoridades de los *länder* o el fiscal general federal recurran al Departamento en algunos otros casos, pero esto no sucede muy

a menudo; de hecho, sólo cuando se trata de delitos de espionaje. Si se da uno de los casos en los que el Departamento Federal se encarga de la investigación, ésta se efectúa a través de sus propios funcionarios. Y el mismo Departamento Federal puede marcar las directrices que deben seguir los respectivos departamentos de los *länder*.

El cuarto ámbito de funciones del Departamento Federal de Investigación Criminal es de carácter preventivo, aunque sólo tiene un objeto muy limitado. Se trata de la seguridad personal de miembros de altos organismos estatales, en su caso también de las visitas de Estado, así como de la seguridad de sus residencias y despachos. Para ello, el Departamento Federal dispone de una sección especial, la llamada brigada de seguridad.

3.2.2 · La Seguridad Federal de Fronteras

Junto al Departamento Federal de Investigación Criminal, es la segunda policía que existe en Alemania dentro del ámbito central de la Administración federal. Depende del Ministerio Federal de Interior. Actualmente, consiste en unos treinta mil agentes, de los que trece mil forman parte de unidades fijas. El resto se emplea en servicios individuales o ejerce sus funciones en materia de formación o en la propia administración de Seguridad de Fronteras. Actualmente, la denominación de Seguridad de Fronteras sólo expresa en parte que en realidad se trata de una policía multifuncional, que en origen tiene unas competencias básicas en los cinco sectores de actividad siguientes:

- a) vigilancia policial y control del tránsito en las fronteras, así como funciones policiales en distancias de hasta treinta kilómetros de la frontera;
- b) protección en los aeropuertos contra lo que atente a la seguridad del tráfico aéreo;
- c) protección policial de ministerios federales y altos órganos estatales del *bund*;
- d) medidas en alta mar, especialmente protección del medio ambiente marítimo;
- e) funciones de policía ferroviaria (hasta 1992 existía una policía ferroviaria propia, como el tercer brazo de la policía federal; después, los que hasta entonces habían sido ferrocarriles estatales del *bund* se privatizaron y las correspondientes funciones policiales se traspasaron a la Seguridad Federal de Fronteras).

A sus cinco competencias originarias se añade la de intervenir en caso de crisis interior de Estado o ataque armado contra Alemania: una competencia que, por suerte, aún no se ha tenido que ejercer nunca. Pero la Seguridad de Fronteras no sólo posee sus competencias originarias. Además, los *länder* también pueden reclamarla para el apoyo de su policía propia. En la práctica, esto es de gran importancia, cuando por ejemplo se plantea la necesidad de destinar grandes cantidades de policías por motivos especiales. Es típico que en Alemania dichos motivos sean las manifestaciones en masa, con decenas de miles, a veces centenares de miles de manifestantes, o el bloqueo de vías de comunicación por parte de la población que se opone a la industria nuclear e intenta impedir el transporte de materiales radiactivos.

Dado que en el sistema constitucional alemán subsiste el reconocimiento básico de que la policía es asunto de los *länder*, la existencia de la Seguridad Federal de Fronteras precisa una justificación especial por la vía constitucional. Nadie discute la legalidad de este cuerpo, porque la Constitución alemana lo menciona varias veces (artículos 35.2-3 y 87.1). Pero si se cuestiona objetivamente su legitimación, entonces hay que distinguir entre las unidades fijas y los servicios individuales del cuerpo. Porque la existencia de sus unidades fijas es absolutamente necesaria para llevar a cabo los grandes despliegues ya mencionados (manifestaciones multitudinarias u obstrucción masiva de vías de comunicación). En este aspecto hay que tener en cuenta una cuestión que es de suma importancia para la organización policial de cualquier país, es decir, la intervención de fuerzas militares cuando peligra la seguridad interna del país y, además, otra cuestión: si la policía está relacionada de algún modo con el ejército. En Alemania se puede responder con toda claridad a estas preguntas: el ejército está totalmente eliminado como garante de la seguridad interior y la policía es totalmente independiente del ejército. En estas condiciones, la existencia de las unidades de la Seguridad Federal de Fronteras es una necesidad fácil de reconocer. Pero la situación no es tan sencilla respecto a sus servicios individuales policiales. Esta materia es objeto de discusión política entre los *länder* y el *bund*, porque los *länder* parten de la base de que estas funciones de la Seguridad Federal de Fronteras pueden cumplirlas perfectamente sus propias policías, lo que suele conducir a la actitud crítica de los *länder* respecto al cuerpo federal de Seguridad de Fronteras. Pero, por suerte, en la práctica no quedan cuestiones esenciales por resolver en materia de límite de competencias entre la Seguridad de Fronteras y la policía de los *länder*. Las divergencias sobre detalles competenciales del cuerpo federal de Seguridad de Fronteras quedaron aclaradas mediante

la nueva Ley de seguridad federal de fronteras de 1994. Esta ley representa un acuerdo político entre los *länder* y el *bund*, puesto que, según el sistema constitucional alemán, los gobiernos de los *länder* participan del poder legislativo federal en el Consejo Federal (Senado o Cámara Alta alemana).

4 · La policía alemana en la cooperación europea

En esta parte de mi exposición sobre el modelo policial alemán me referiré a las consecuencias que este modelo tiene respecto a la cooperación policial en las modernas instituciones previstas para la integración política europea. Creo que, precisamente en España, suscita interés la cuestión de cómo reacciona un sistema policial federalista ante la integración europea y, a la inversa, cómo proceden las instituciones para la integración europea con un sistema policial federalista.

Desde el punto de vista alemán, la máxima de que «la autoridad policial corresponde a los *länder*» está tan arraigada que para Alemania resulta imposible desprenderse de ella a caballo de la integración europea. En Alemania, la integración europea en materia de cooperación policial crea una tensión entre dos principios: el «poder integrador» como especial distintivo del «poder externo» reside en el *bund*, mientras que la autoridad policial reside en su mayor parte en los *länder*. Sin embargo, esta tensión queda eliminada a través de las recientes disposiciones del derecho constitucional alemán. Se trata del artículo 23.6 de la Ley básica de cooperación entre *bund* y *länder* en asuntos de la Unión Europea, del año 1993, y el decreto promulgado para su aplicación. Estas nuevas disposiciones se dictaron a raíz del Tratado de Maastricht y lo que comportan en definitiva es una extraordinaria consolidación de los *länder* y la Cámara Alta alemana, compuesta por los representantes de los gobiernos territoriales.

4.1 · La cooperación policial en el marco de la Unión Europea

La cooperación policial europea se lleva a cabo en cuatro ámbitos: primero, el Consejo de Ministros, como central de decisiones políticas so-

bre cooperación en el denominado tercer pilar de la Unión Europea; segundo, el Comité coordinador, formado por altos funcionarios como ámbito de máxima dirección administrativa, según el artículo K-4 del tratado de la Unión Europea; tercero, los equipos de dirección y gabinetes subordinados al Comité coordinador, y cuarto, la Europol.

En el Consejo de Ministros, en asuntos del *tercer pilar*, también forma parte de la delegación alemana un representante de los gobiernos territoriales nombrado por la Cámara Alta, es decir, un ministro de uno de los *länder*. Esto es así porque, para Alemania, casi siempre se trata de asuntos de legislación territorial o de aplicación de leyes a través de los *länder*, o de ambas cosas a la vez. La presidencia de la delegación la ocupa el representante del gobierno federal. Pero también en este caso hay excepciones. La citada Ley de 1993 establece que la presidencia de la delegación alemana ha de cederse a un representante de los *länder* cuando se trate de un asunto que «ataña esencialmente a las competencias legislativas exclusivas de los *länder*». Todavía es más delicada la cuestión de quién decide el cargo. Lógicamente, se espera que los representantes del *bund* y de los *länder* se pongan de acuerdo. La Ley de 1993 cita expresamente esta probabilidad. Pero también establece con todo detalle lo que hay que hacer, de no llegarse a un acuerdo. Ahora no vamos a describir paso a paso esta disposición, pero un detalle remarcable es que, en último caso, la Cámara Alta puede imponerse al gobierno federal por una mayoría de dos tercios. Es de esperar que este caso no se produzca nunca.

Pasemos al Comité coordinador de altos funcionarios, según establece el artículo K-4 del Tratado de la Unión Europea, y a los equipos y gabinetes subordinados a dicho Comité. En todos estos equipos, junto a los representantes de los ministerios federales —es decir, de Interior y de Justicia—, intervienen asimismo los representantes de los *länder* nombrados por la Cámara Alta. Únicamente el equipo que se dedica a asuntos de aduana se arregla sin ningún representante de los *länder*, puesto que las aduanas son competencia exclusiva del *bund*.

En cuanto a Europol, en su actual estado de desarrollo, es muy comparable a la función que desempeña el Departamento Federal de Investigación Criminal alemán como central de recogida y proceso de informaciones. Por ese motivo era obvio que éste influyera decisivamente en la creación de la Europol y que ahora conste en sus convenios como entidad nacional que tiene reservado el acceso a los datos. Durante las negociaciones para los citados convenios, el Gobierno alemán intentó que los *länder* y sus policías, o sea, los respectivos departamentos de investigación criminal, tuviesen acceso directo a los datos de la Europol. Pero en el ámbito internacional estos

esfuerzos fueron en vano. De modo que la policía criminal de los *länder* sólo tendrá acceso a los datos de que dispone Europol pasando primero por el Departamento Federal. En vista de las modernas técnicas de información, tampoco es de temer que este rodeo cause demoras.

4.2 · Las policías territoriales en el marco de la cooperación policial después del convenio de aplicación de los acuerdos de Schengen

Este tratado, denominado brevemente Schengen II, se firmó en 1990 y entró en vigor en marzo de 1995. Schengen significa la desaparición de los controles fronterizos, pero principalmente contiene importantes directrices para la cooperación policial, que son premisa y consecuencia indispensable de la desaparición de controles fronterizos.

Según la situación jurídica actual, el Tratado de Schengen todavía está fuera de la Unión Europea y su *tercer pilar*. Todos sabemos que esto cambiará con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Schengen no incluye todos los Estados miembros de la Unión Europea. La cooperación policial según los acuerdos de Schengen y su Sistema de Información para facilitar dicha cooperación —que es un sistema de búsqueda basado en datos— se diferencian esencialmente de la Europol en los aspectos que aquí interesan.

Los acuerdos de Schengen obligan a los Estados a que sus servicios policiales se ofrezcan ayuda mutua en la investigación de delitos y la lucha preventiva contra la delincuencia. Los detalles quedan a cargo de la jurisprudencia de cada país. En Alemania, la actual modificación de la Ley del Departamento Federal de Investigación Criminal establece una regulación pertinente (artículo 3.2.3) que deja el espacio necesario para colaborar directamente con los servicios policiales de los países vecinos y los Estados de la Unión Europea.

Los acuerdos de Schengen se pueden considerar como la base para una cooperación reforzada y directa de los servicios policiales que operan en Europa. En cuanto al ordenador central, el llamado Sistema de Información Schengen (SIS), el Departamento Federal de Investigación Criminal es el que puede enviar nueva información a su central de París, mientras que los servicios policiales de los *länder* tienen acceso directo a esta central sólo para disponer de sus datos (artículo 101, Schengen II).

LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE POLICÍA EN CANADÁ Y EN QUEBEC: UN MODELO DE POLICÍA AUTÓNOMO, DESCENTRALIZADO... ¡Y COMUNITARIO!

ANDRÉ NORMANDEAU

*Director del GRPQ y profesor de criminología
de la Universidad de Montreal*

1 · Introducción

Antes de abordar la cuestión de la organización de los servicios de policía en Canadá y Quebec, debemos recordar algunos datos demográficos útiles para establecer una comparación eventual entre Canadá/Quebec y España/Cataluña (véase la tabla 1).

Tabla 1. Información demográfica comparativa de Canadá y España (censo de 1996)

Canadá	30 millones	España	40 millones
Quebec	7,5 millones	Cataluña	7,5 millones
Montreal (metropolitano)	3,5 millones	Barcelona (metropolitana)	3,5 millones

La población de Canadá en el censo de 1996 era de treinta millones, la misma que en California (también de treinta millones), en los Estados Unidos (doscientos sesenta y cinco millones). Sin embargo, Canadá posee un territorio más grande (diez millones de km²) que los Estados Unidos (ocho millones de km²).

Canadá está dividido en diez provincias y dos territorios. Las tres provincias más importantes en el plano demográfico, económico y social son Ontario (once millones), Quebec (siete millones y medio) y la Columbia Británica (cuatro millones). Asimismo, las tres conurbaciones más importantes son Toronto (en Ontario: cuatro millones y medio), Montreal (en Quebec: tres millones y medio) y Vancouver (en la Columbia Británica: dos millones). Los anglófonos representan el 75% de la población canadiense; los francófonos, el 25%. Estos últimos se concentran sobre todo en Quebec, donde representan el 85% de la población. El gobierno federal, cuya capital está en Ottawa-Hull (un millón), en la frontera de Ontario y de Quebec, es oficialmente bilingüe. Cada provincia elige, a su vez, un go-

bierno provincial cuyas competencias se concentran particularmente en las cuestiones de educación, salud, servicios sociales... y justicia. Así, la justicia civil depende exclusivamente del Gobierno de Quebec. No obstante, la justicia penal y la policía están «fragmentadas».

2 • La policía y la Constitución canadienses

Canadá es un Estado federal en el que las competencias en materia de justicia están compartidas. La Ley constitucional de 1867 (*Acte de l'Amérique du Nord britannique*), todavía en vigor, concede al Parlamento federal (Ottawa) la competencia para legislar sobre derecho penal y procedimiento penal, en virtud del párrafo 27 del artículo 91, mientras que las diez provincias son responsables de la administración de la justicia, en virtud del párrafo 14 del artículo 92.

En el marco de su competencia, el gobierno de Canadá asume la responsabilidad legal, administrativa y financiera de la Gendarmería Real de Canadá (Ley sobre la GRC, SCR 1986, cR9 y los reglamentos dictados en virtud de la ley). Creada en 1873 con el nombre de *Corps de police à cheval du Nord-Ouest*, a imagen del famoso *Royal Irish Constabulary*, la GRC recibe su poder constitucional de la disposición que aspira a «la paz, el orden y el buen gobierno» contenida en el artículo 91. La GRC, que lleva este nombre desde 1920, se encarga de aplicar, en todo el país, las leyes federales distintas a las que establece el Código criminal. Por ejemplo, la GRC se encarga de la aplicación de las leyes sobre estupefacientes, de alimentos y drogas, de aduanas, sobre la tasa de impuestos, sobre la inmigración y sobre la convención referente a las aves migratorias. Además, proporciona servicios de vigilancia y de protección a numerosas personalidades canadienses y extranjeras, servicios de seguridad en los aeropuertos, etc. Desde 1966, el *Ministère du Solliciteur Général* de Canadá es el responsable de la GRC.

Por otro lado, la GRC garantiza —cuando se lo encomiendan— la aplicación del Código criminal en una parte importante del territorio canadiense. En efecto, la GRC es responsable del servicio de policía provincial (fuera de las ciudades) en ocho de las diez provincias (excepto Quebec y Ontario), en virtud de acuerdos contractuales voluntarios firmados con estas provincias. Estas ocho provincias tuvieron en el pasado sus propias policías provinciales. Por ejemplo, la Columbia Británica creó su propio servi-

cio de policía provincial en 1858 (es decir, trece años antes de su entrada en la Confederación canadiense) y este servicio autónomo se mantuvo entre 1871 y 1950. Algunos factores históricos y sobre todo económicos explican esta situación, en particular la depresión económica de los años treinta y la recesión económica de principios de los cincuenta. Por esta razón, el gobierno federal asumió en parte el coste de la GRC en estas ocho provincias.

La GRC se encarga también del servicio de policía municipal de ciento noventa y un municipios en el territorio de estas ocho provincias, sobre la base de contratos firmados con estos ayuntamientos. Excepto algún caso (en la Columbia Británica, por ejemplo), se trata siempre de pequeños municipios.

En lo que respecta a los dos territorios del país —los Territorios del Noroeste y Yukon—, la prestación de los servicios de policía, tanto a escala territorial como municipal, es competencia exclusiva de la GRC sobre una base contractual parecida a la de las ocho provincias.

La Ley sobre la Gendarmería Real de Canadá enuncia a su manera el mandato y la misión tradicional de la policía de Canadá partiendo de algunos conceptos clave como el mantenimiento de la paz y el orden, la prevención de la delincuencia, así como la persecución y el arresto del delincuente:

El deber de los miembros [...] es cumplir todas las funciones confiadas a los agentes de la paz en lo que respecta al mantenimiento de la paz, la lucha preventiva contra el delito, las infracciones de las leyes de Canadá y de las leyes en vigor en cualquier provincia en que estén empleados, el arresto de delincuentes y de contraventores, así como de otras personas que puedan ser legalmente puestas bajo vigilancia (SRC 1986, cR9, 18-a).

Por otra parte, los gobiernos provinciales, en el marco de sus competencias constitucionales en materia de administración de justicia, asumen la responsabilidad legal de los servicios de policía provincial y municipal. Existe una ley provincial de policía dictada para cada provincia. No obstante, la responsabilidad administrativa y económica se delega a cada municipio. Además, Quebec y Ontario asumen la responsabilidad legal, administrativa y económica de sus propios servicios provinciales de policía: la *Sûreté* de Quebec, creada en 1870, y la policía provincial de Ontario, creada en 1909. Esta última asume la responsabilidad de la policía municipal de veintidós pequeños municipios de Ontario bajo una base contractual. El Ministerio de Seguridad Pública de Quebec y el *Ministère*

du *Solliciteur Général* de Ontario son los mandatarios de estas dos policías provinciales.

Existe una situación especial en el caso de la provincia de Terranova, que no tiene servicios de policía municipal. Terranova creó la *Royal Newfoundland Constabulary* (RNC) y desde 1950 comparte con la GRC la prestación de los servicios de policía. De hecho, la GRC asegura el servicio en el conjunto de la provincia excepto en la región de la capital de St-John's, así como en las otras dos ciudades que dependen de la RNC.

Según la perspectiva de la democracia canadiense y en el contexto de la Carta canadiense de derechos y libertades, la responsabilidad política de la policía es importante. El *Ministère du Solliciteur Général* de Canadá y los diez ministerios provinciales responsables de la ley provincial de policía asumen, en parte, esta responsabilidad dentro de los límites de sus competencias. A través de sus direcciones y subdirecciones en materia de policía y, a veces, a través de sus comisiones provinciales de policía fijan las normas, emiten directivas, desarrollan políticas, financian programas y proyectos, así como investigaciones policiales. También son responsables, administrativa y económicamente, de los centros de formación policial. En el conjunto de Canadá existen siete centros o institutos de policía, dos de jurisdicción federal y cinco de jurisdicción provincial.

En los municipios y regiones, el control democrático es asumido de manera más inmediata por parte de los alcaldes y los consejeros municipales. Ahora bien, cada vez más este control está ejercido por los consejos de seguridad pública, formados por miembros elegidos localmente o regionalmente y por miembros nombrados por el gobierno provincial.

Este control democrático de la policía es una característica de la policía moderna. Esta policía se desarrolló en Canadá a mediados del siglo XIX como una prolongación de la adopción en Inglaterra, en 1829, de la *London Metropolitan Police Act* y de los famosos principios propuestos en aquella ocasión por el ministro del Interior de aquel momento, sir Robert Peel: «la policía es el público y el público la policía...» —decía. Los nueve principios de sir Robert Peel se reproducen en la tabla 2. Para nosotros, todavía siguen siendo muy válidos.

Antiguamente, la seguridad pública estaba garantizada por el ejército, por las milicias locales del ejército o por simples ciudadanos voluntarios y no remunerados, bajo la responsabilidad de los jueces de paz. Entonces se hablaba de un sistema de acecho y guardia (*watch and ward system*): los oficiales de policía, los condestables o los «hombres de acecho», según la expresión. Después de la rebelión de 1837-1838 en el Bajo Canadá (Quebec), se crearon, en 1838, en Quebec y en Montreal dos servicios de poli-

Tabla 2. Los principios de sir Robert Peel sobre la policía (1829)

1. Prevenir el crimen y el desorden más que reprimirlos por la fuerza militar y por la severidad de las penas establecidas por la ley.
 2. No olvidar nunca que si la policía quiere cumplir sus funciones y obligaciones, es necesario que el público apruebe su existencia, sus actos y su comportamiento y que sea capaz de ganarse el respeto de los ciudadanos y conservarlo.
 3. No olvidar nunca que ganarse el respeto de los ciudadanos y conservarlo significa también asegurarse la cooperación de un público dispuesto a ayudar a la policía a hacer respetar las leyes.
 4. No olvidar nunca que cuanto mayor cooperación de los ciudadanos se obtenga, menos necesario será utilizar la fuerza física y el enfrentamiento para alcanzar los objetivos de la policía.
 5. Obtener y conservar la aprobación de los ciudadanos, no halagando la opinión pública, sino utilizando siempre la ley de una manera absolutamente imparcial, independientemente de su relación con la política y sin preocuparse de la justicia o de la injusticia de fondo de las distintas leyes; proponiendo sus servicios y su amistad a todos los ciudadanos, sin consideración de sus riquezas o su posición social; siendo siempre cortés y amable y no dudando en sacrificarse cuando se trate de proteger y preservar la vida.
 6. Utilizar sólo la fuerza física en el caso en que la persuasión, los consejos y las advertencias se hayan vuelto ineficaces para garantizar el respeto de la ley o el restablecimiento del orden; y, en una situación determinada, utilizar solamente el mínimo de fuerza física necesaria para alcanzar los objetivos de la policía.
 7. Mantener siempre con los ciudadanos relaciones que sirvan para concretar la tradición histórica en virtud de la cual la policía es el público y el público es la policía; los policías son sólo miembros del público pagados para que se ocupen, a tiempo completo, del bienestar de la comunidad, de las tareas que incumben a cada ciudadano.
 8. No perder nunca de vista la necesidad de limitarse estrictamente a las funciones de la policía y de abstenerse de usurpar, incluso aunque sólo sea en apariencia, los poderes del aparato judicial para vengar individuos o al Estado y para juzgar autoritariamente la culpabilidad y castigar a los culpables.
 9. No olvidar nunca que el criterio de la eficacia de la policía es la ausencia de crimen y de desorden y no la manifestación visible de la acción de la policía para llegar a este resultado.
-

cía. Esta policía se encontraba, en primer lugar, bajo el control del Gobierno, que nombraba y pagaba a los policías. Su misión consistía en velar por «[...] la conservación de la paz, la prevención de robos y otros delitos, y la detención de los infractores de la paz». En 1943, esta policía gubernamental fue sustituida por una policía municipal controlada por los principales consejeros municipales elegidos.

En la misma época, en el Alto Canadá (Ontario), la ciudad de Toronto, creada en virtud de la Carta de 1834, elegía a su alcalde y a su consejo municipal. El consejo tenía poder para nombrar y pagar a los policías, así como para regular la policía de la ciudad. En 1835, el consejo ordenó por resolución «que se nombrara a cinco personas para actuar como oficiales de policía». En 1849, la Ley Baldwin establecía en cada municipio de la provincia la elección de un consejo municipal y de un servicio de policía parecido al de Toronto. En 1859, una revisión de la Ley Baldwin modificó el sistema de policía de las cinco grandes ciudades del Alto Canadá, introduciendo el concepto de oficina de comisarios de policía. Esta oficina estaba formada por el alcalde, un oficial de justicia nombrado por la provincia —el *recorder*— y un magistrado de policía. De esta manera, se buscaba el equilibrio entre el control político local y regional por un lado, y una cierta presencia del gobierno provincial por otro, sin olvidar el deseo de los gestores de la policía de disponer de una cierta autonomía o independencia «profesional».

Así, a mediados del siglo XIX, la situación de la policía en Canadá se prestaba perfectamente al reparto de las competencias en materia de policía entre los diferentes niveles de gobierno. La Constitución canadiense de 1867 y las legislaciones provinciales subsiguientes lo reflejaron con toda naturalidad... hasta la actualidad.

3 · Un modelo de policía históricamente y deliberadamente autónomo y descentralizado

A imagen de los Estados Unidos —que desde su independencia en 1776 prefirieron siempre un modelo de justicia y de policía ampliamente descentralizado, siguiendo el modelo inglés—, Canadá eligió deliberadamente un modelo «fraccionado» (Griffiths y Verdun-Jones, 1994; Hatch-Cuningham y Griffiths, 1997). La ideología común siempre fue la de «dividir para reinar», según la expresión popular. El temor a un estado policial en América favoreció este modelo, que salió en provecho de una organización municipal y regional bajo el control de la población y de los políticos locales elegidos. La imagen del *sheriff* americano al servicio de los ciudadanos y de su pueblo, su ciudad o su región es el prototipo ideal.

Actualmente, en Estados Unidos hay más de veinte mil servicios de policía «autónomos»; en Canadá, más de cuatrocientos (véanse las tablas 3

y 4); en Quebec, más de ciento cincuenta (véase la tabla 5). Teniendo en cuenta las dificultades financieras de los gobiernos, parece ser que desde hace algunos años una cierta racionalización favorece el reagrupamiento de los servicios de policía en una comunidad urbana, que pone en comunicación varias ciudades, o en una región que comunica numerosas ciudades o pequeñas ciudades. Tomemos el ejemplo de Quebec. La última ley sobre la organización de la policía en Quebec está en vigor desde el 1 de enero de 1997. Esta ley favorece claramente por un lado la descentralización y la regionalización de la policía provincial —la *Sûreté* de Quebec (SQ)— en lo que respecta a los territorios rurales y semiurbanos y, por otro, favorece un reagrupamiento a través de una fusión voluntaria de algunos servicios de policía municipales. En el año 1998, la *Sûreté* de Quebec, aun estando bajo la autoridad del Gobierno de Quebec, regionalizó estos servicios en ochenta y seis municipios regionales de condado. Por otra parte, la fusión de ciertos servicios urbanos de policía podría reducir el número de servicios de ciento cincuenta a cien, aproximadamente, en muy pocos años. La línea divisoria entre la *Sûreté* de Quebec (SQ) y los otros servicios de policía es la siguiente:

a) en medio rural y para los pueblos o ciudades de menos de cinco mil habitantes, la SQ es responsable de la policía en exclusividad, así como de la gendarmería y de las investigaciones;

b) entre cinco mil y quince mil habitantes, la SQ es responsable sólo de las investigaciones importantes;

c) entre quince mil y cien mil habitantes o más (excepto en la comunidad urbana de Montreal, CUM), la SQ interviene excepcionalmente y bajo petición de los servicios de policía municipales o regionales;

d) en la comunidad urbana de Montreal, la SQ no interviene nunca, excepto si se trata de una operación común especial (por ejemplo, crimen organizado).

4 · Un modelo de policía reciente: la policía profesional de tipo comunitario (PPC)

Si el modelo de la organización policial tradicional en Quebec, así como en Canadá y en los Estados Unidos, es ampliamente autónomo y descentralizado, también lo es, incluso más, a nivel operacional cotidiano desde

Tabla 3. El personal policial en Canadá según la provincia y el territorio (1996)

1. Terranova	880
2. Isla del Príncipe Eduardo	193
3. Nueva Escocia	1.611
4. Nueva Brunswick	1.297
5. Quebec	14.712
6. Ontario	20.742
7. Manitoba	2.130
8. Saskatchewan	1.896
9. Alberta	4.472
10. Columbia Británica	6.383
11. Yukon	113
12. Territorio del Noroeste	234
13. Otros (GRC, sede social)	1.202
Total en Canadá	55.865 policías

Tabla 4. El personal policial en Canadá según los principales servicios de policía (1996)

1. Gendarmería Real de Canadá (GRC)	15.293
2. Policía de Toronto (CUT)	5.311
3. Policía provincial de Ontario (OPP)	4.346
4. <i>Sûreté</i> de Quebec (SQ)	4.443
5. Policía de Montreal (CUM)	4.337
6. Policía de Vancouver (ciudad)	1.089
7. Policía de Ottawa (Ontario)	1.250
8. Policía de Peel (Ontario)	1.084
9. Policía de Calgary (Alberta)	1.150
10. Policía de Edmonton (Alberta)	1.085
11. Policía de Winnipeg (Manitoba)	1.078
12. Otros servicios de policía (N = 390)	15.399
Total en Canadá	55.865 policías

Tabla 5. Servicios de policía autónomos en Quebec, según la población cubierta y el número de policías (1996)

Número de servicios de policía autónomos	Territorios cubiertos	Población total cubierta	Número de policías	Tasa de policías cada 1.000 habitantes
33	-5.000 - 5.000 hab.	108.967	119	1,09
29	5.000 - 9.999 hab.	202.067	253	1,25
22	10.000 - 14.999 hab.	275.246	341	1,24
14	15.000 - 19.999 hab.	240.181	281	1,17
14	20.000 - 24.999 hab.	315.612	393	1,25
10	25.000 - 29.999 hab.	273.346	339	1,24
2	30.000 - 34.999 hab.	67.324	88	1,31
11	35.000 - 49.999 hab.	449.072	557	1,24
13	50.000 - 99.999 hab.	854.702	1.064	1,24
5	+ 100.000 hab. (excepto CUM)	966.820	1.355	1,40
1	Montreal (CUM)	1.799.254	4.337	2,23
1	Sûreté de Quebec (SQ) Gendarmería Real de Canadá (GRC)	1.937.409	4.443	2,30
1	(élite Quebec)	*	1.172	*
156	Quebec	7.490.000	14.742	1,59

* La Gendarmería Real de Canadá (GRC), en su élite «Quebec», no cubre directamente una población municipal o provincial específica.

hace algunos años debido al desarrollo del modelo de policía profesional de tipo comunitario (PPC), también denominada policía de barrio. Ya hemos descrito, con muchos otros autores, este modelo (Normandeau y Leighton, 1990 y 1991; Normandeau, 1997). En el contexto de este artículo, sólo recordaremos los elementos clave, agrupados con las siglas americanas COP (*Community-Oriented Policing*) y POP (*Problem-Oriented Policing*).

La primera élite —el COP— está representada por los numerosos vínculos existentes entre un servicio de policía autónomo y descentralizado y el G-7 de los «asociados» en la comunidad (políticos elegidos, asociaciones ciudadanas, grupos de presión, comerciantes, otros servicios públicos y privados, periodistas...). Se trata verdaderamente de la élite «comunitaria». La segunda élite —el POP— está representada por el método de resolución de problemas llamado SARA (*Scanning-Analysis-Response-Assessment*), desarrollado por el experto de la policía comunitaria

en los Estados Unidos, Herman Goldstein (1990) y sus colaboradores. Se trata verdaderamente de la élite «profesional».

4.1 · Los «7x3»: los ingredientes de la PPC

Una cierta cantidad de ingredientes (los «7x3») caracterizan este modelo de policía: los siete ingredientes ideológicos, los siete ingredientes teóricos y los siete ingredientes prácticos. A continuación se presentan de forma detallada. Estos veintiún elementos son sólo algunos de los indicativos que cubren las principales cualidades del modelo. Además, no todos se mantienen durante toda la vida de un servicio de policía llamado comunitario. Algunos servicios privilegian tales o tales otros elementos, según sus necesidades. No obstante, de manera general, muchos de estos ingredientes deberían encontrarse en el seno de un servicio que exhibe los colores de una policía profesional de tipo comunitario.

4.2 · Los siete ingredientes ideológicos de la policía

1) *Una fragmentación de las burocracias* y una fragmentación de ciertas obligaciones administrativas que asfixian la iniciativa y el dinamismo de los policías.

2) *Una revisión del modelo paramilitar* que pasa por una definición de la autoridad y de la disciplina en el seno de los servicios de policía.

3) *Un espíritu de empresa privada* (¡con matices!) caracterizado por: el placer del riesgo (calculado); el derecho al error (en algunas condiciones); la responsabilización personal; una prima al esfuerzo, a la calidad, a la innovación y a la imaginación creativa; una perspectiva «de cliente» y un «servicio al consumidor» en materia de seguridad pública, y la excelencia, la eficacia y la eficiencia... más allá de los clichés.

4) *Una motivación profesional* que se renueva mediante el reclutamiento y la formación de base y continua de alta calidad; un plan de carrera y un sistema de promoción centrados en un equilibrio entre la diversidad de las labores, la especialización, la autonomía profesional y la imputabilidad, así como una escala de salario más diferenciada.

5) *Un mando innovador*, visionario, con carácter, emprendedor, que se encuentra en todos los niveles del servicio de policía.

6) *Comunicaciones múltiples* entre la comunidad (vía asociaciones), los elegidos políticos, los gestores del servicio, el sindicato policial, el servicio de policía, los servicios públicos (educación, salud, trabajo, etc.) y otros servicios de justicia (proyectos de prevención comunitaria, seguridad privada, medio judicial y correccional).

7) *Una gestión participativa* que adquiere forma sustituyendo el sindicalismo de enfrentamiento (a la antigua) por un sindicalismo de concertación (más moderno) y sustituyendo la gestión jerárquica autoritaria por una gestión de concertación.

4.3 · Los siete ingredientes teóricos de la policía

1) *La misión* de la policía es fundamentalmente la de ser los agentes de la paz. El policía trabaja para el respeto de los derechos y libertades democráticas.

2) *La policía adopta una estrategia crucial*, es decir, una *consulta sistemática* de la comunidad y de sus asociaciones.

3) *La actitud y el comportamiento* de la policía son definitivamente de naturaleza *proactiva e interactiva* (policía-comunidad).

4) *La policía basa parte de sus energías en la solución de problemas* vinculados a la delincuencia y al desorden social. En colaboración con asociados apropiados, intenta resolver, al menos parcialmente, ciertas causas de los problemas a través de actividades de *prevención*, así como de *represión*.

5) *La policía, junto con otros servicios públicos y privados, contribuye a la mejora de la calidad de vida* de los ciudadanos. A través de sus programas comunitarios de prevención intenta no sólo contener y *reducir la delincuencia*, sino también disminuir *el miedo al delito* y aumentar el sentimiento real de seguridad de la comunidad.

6) *Los policías de primera línea son más generalistas* que especialistas y su grado de *responsabilidad* y de *autonomía* es muy importante en el interior de una *organización descentralizada y desconcentrada*.

7) *La obligación de rendir cuentas* con rigor a la comunidad y a los elegidos políticos caracteriza un servicio de policía (de tipo comunitario) de calidad.

4.4 · Los siete ingredientes prácticos de la policía

1) Una multitud de *proyectos de prevención comunitaria contra el delito*, bajo el mando de la policía y de los organismos comunitarios, a menudo *asociada* con otros servicios públicos y privados.

2) *Una multiplicación de la presencia policial* mediante la apertura de *minioficinas de tipo comunitario* en algunos puntos de la ciudad o incluso de un barrio, según las dimensiones demográficas y geográficas.

3) *Una visibilidad policial* adicional reforzada por la vuelta al paisaje de barrio de *patrullas de policías a pie*, en bicicleta o a caballo, vinculadas preferentemente a las minioficinas.

4) *La puesta en marcha de comités consultivos de ciudadanos* que dependan del servicio de policía de la ciudad y de los barrios. Estos comités podrían convertirse después en verdaderos consejos de administración.

5) *La participación activa de los elegidos políticos en el seno del consejo local de seguridad pública.*

6) El funcionamiento adecuado de un *comité deontológico policial* que responda a las quejas que los ciudadanos formulen contra algunos policías.

7) *Un reclutamiento* que refleje, sobre todo, el abanico demográfico de la ciudad (comunidades culturales, mujeres); una *formación* de base y continuada basada en una policía profesional de tipo comunitario; *métodos de trabajo* más sutiles y más rigurosos (*better and smarter*).

Este modelo de policía profesional de tipo comunitario (COP) ustedes ya lo conocen perfectamente en Cataluña, particularmente en Barcelona. Por lo tanto, no diré más sobre él, excepto añadir que en Quebec este modelo ya ha superado la fase de proyecto experimental o proyecto piloto. En Montreal (CUM), por ejemplo, la policía de barrio se generalizó desde el 1 de enero de 1997 en la mitad del territorio (sudoeste). En la otra mitad (noreste), se generalizó a partir del 1 de enero de 1998. Todas las organizaciones se han modificado y todos los policías (cuatro mil trescientos treinta y siete, sin excepción) participarán después de haber recibido una formación apropiada.

Los cinco grandes componentes que sirven de base al nuevo modelo son los siguientes (Duchesneau, 1995; Duchesneau, Chalom y Cordeau, 1997):

a) *La resolución de problemas.* Los policías mantienen un acercamiento con los ciudadanos que va más allá de la simple respuesta a una llamada. De acuerdo con la población y numerosos asociados públicos y privados, concentran sus esfuerzos en la identificación y en el análisis de las causas profundas de los problemas para resolverlos de manera duradera.

b) *La responsabilidad geográfica.* Gestionado por un comandante, un equipo autónomo de policías tiene la responsabilidad de un barrio. Esta nueva forma de actuar favorece el conocimiento de las necesidades y de los recursos del medio, así como la estabilidad del personal. De esta manera, los policías y la población aprenderán a conocerse mejor.

c) *El acercamiento-servicio o el acercamiento-cliente.* La policía debe satisfacer a los ciudadanos y ciudadanas. De esta manera, se compromete a ofrecerles servicios que respondan eficazmente a sus necesidades.

d) *La asociación con la población.* La población ejerce un papel importante en materia de seguridad pública. De hecho, los policías y los ciudadanos se asocian para velar por la seguridad de su barrio y encontrar soluciones duraderas a los diversos problemas vinculados a la delincuencia. Existen dos modalidades de esta asociación:

— En cada oficina de barrio se crean consejos consultivos (CC) o comités avisadores (CA) de tipo «consejo de administración». Los elegidos políticos del barrio, las asociaciones de ciudadanos, los grupos de presión locales, los comerciantes... están representados. Se reúnen con el comandante de la oficina y sus asociados al menos una vez al mes, como si fuera un consejo de administración de una compañía o empresa privada.

— En 1997 se creó un Instituto de Asociación de la Policía con los Ciudadanos para desarrollar un vínculo de confianza con los ciudadanos. En octubre de 1997 se puso en marcha un programa de encuentros-contacts de diez (10) semanas que comprendían la observación práctica con los policías de patrulla. Todos los ciudadanos de 18 años o mayores pueden inscribirse.

e) *La valoración del personal.* Este modelo representa para el policía un medio de trabajo estimulante y enriquecedor. Los policías tienen la oportunidad de realizarse plenamente. Se sienten apreciados y respetados por la población. Mediante este acercamiento, los policías se hacen más autónomos y tienen iniciativas para llevar a cabo su misión.

Otro ejemplo de COP-POP o PPC en Quebec es el de la *Sûreté* de Quebec (SQ), la policía provincial que opera sobre todo en medio rural y semiurbano (Barbeau y colaboradores, 1997). El modelo de policía profesional de tipo comunitario se desarrolla obligatoriamente de una manera diferente con relación a un medio propiamente urbano y metropolitano como el de Montreal. Por eso la SQ firmó en 1997 contratos de servicios con ochenta y seis municipalidades regionales de condado (MRC). Estas MRC son entidades regionales mayoritariamente de tipo rural y semiurbano. La SQ también empezó a trabajar por primera vez con ochenta y seis consejos de administración de elegidos políticos y de ciudadanos de los MRC. Además, simbólica pero significativamente, los coches patrulla de la SQ exhibirán a partir de ahora la sigla de cada una de las MRC de que dependen, según el territorio respectivo. Se trata de una verdadera revolución organizacional en la que un servicio de policía provincial —la SQ— se pone ahora al servicio del «cliente» en cada región de Quebec. Por tanto, el Ministerio de Seguridad Pública de Quebec, responsable políticamente de la SQ, acepta voluntariamente transferir una parte de su autoridad a los políticos locales. En contrapartida, las MRC pagarán a menudo, y por primera vez, hasta el 50% del presupuesto correspondiente a gendarmería de la SQ en su territorio. Los gastos de las investigaciones seguirán siendo asumidos por el Ministerio. Se trata de un viejo principio democrático que entra otra vez en escena: *«No taxation without representation!»*.

5 • Una formación de los policías más polivalente para el 2000

Si el modelo de la organización de la policía en Quebec (como en Canadá y los Estados Unidos) es históricamente y deliberadamente «autónomo, descentralizado... y comunitario» y si se incita a los propios policías a trabajar cada vez más según una perspectiva de autonomía personal y profesional, no es necesario argumentar que la formación de base y la formación continuada de los policías debe ser más polivalente que la formación tradicional. Así, en Quebec, donde la formación de todos los policías (excepto la GRC) depende de la responsabilidad exclusiva de los ministerios de Educación y de Seguridad Pública del Gobierno de Quebec, la formación es cada vez más seria, rigurosa... y polivalente.

Ya desde 1970, los futuros policías recibían, en primer lugar, una formación de base en ciencias policiales en una escuela de enseñanza general

y profesional (un CEGEP). Diez escuelas (sobre treinta y cinco) ofrecen esta formación en cuatro puntos de Quebec. Se trata de una formación interdisciplinaria de tres años donde las ciencias humanas son importantes. Este nivel escolar lo siguen la mayoría de los estudiantes, el nivel elemental (seis años de estudios) y el secundario (cinco años de estudios). La mayoría de estudiantes de ciencias policiales se inscriben en la escuela entre los diecisiete y veinte años. La última etapa de estos tres años de estudios consiste habitualmente en una estancia de diez semanas en el Instituto de Policía de Quebec (IPQ).

Aproximadamente el 75% de los policías en ejercicio tienen un diploma escolar en ciencias policiales; un 20% posee un diploma escolar de otra disciplina. Por último, alrededor del 5% de los policías tienen, en la actualidad, una titulación universitaria. Ahora bien, hay que señalar que este mercado potencial de policías universitarios crecerá durante los próximos años. En efecto, muy recientemente, los grandes servicios de policía (Montreal-CUM, SQ) han declarado que una formación universitaria sería de ahora en adelante «la vía del futuro». Sus objetivos: del 30% al 50% de policías universitarios dentro de diez o quince años. Después de todo, el FBI (Estados Unidos) recluta ya cerca del 100% de su personal en los rangos universitarios. Los salarios y las condiciones de trabajo (ventajas sociales, planes de pensiones...) son ahora en Quebec, como en cualquier otra parte de América del Norte, tan altos que atraen a buenos candidatos universitarios. El director de la SQ habla incluso de entradas «laterales» (conferencia de prensa del 1 de septiembre de 1997), a título de policías, de diplomados universitarios en administración, en contabilidad, en derecho, en criminología, en sociología, en psicología... ¡Sería una novedad en Quebec y en Canadá!

Ciertamente, la formación universitaria es una adquisición que nos parece casi obligatoria para afrontar los problemas que se deberán resolver en el siglo XXI. Sin embargo, está claro que si reclutamos de ahora en adelante cada vez más diplomados universitarios, hay que asegurarse también de elegir entre ellos y ellas los que tienen, además, otras cualidades clásicas apropiadas: un equilibrio psicosocial de base, un cierto buen sentido, el sentido de la observación, el placer por ver, hablar y trabajar con el mundo real, con todos los ciudadanos, sobre todo en el modelo comunitario. En resumen, un policía «sobre el terreno» y no un policía encerrado en su oficina.

Una vez dicho esto, hay que señalar que los últimos años han sido fructíferos en cuanto a formación universitaria de los policías. Se ha producido una verdadera explosión de interés por parte de los universitarios hacia los servicios de policía. Espero, evidentemente, no pecar de ingenuidad y que

este interés no sea puramente económico. Tres universidades de Quebec ya ofrecen programas especializados útiles para los policías, a saber:

a) La Universidad de Montreal ofrece una diplomatura universitaria (tres años) de criminología desde 1960. Además, desde 1970 ofrece un certificado (un año) de criminología; desde 1980, un certificado menor (un año) de criminología; desde 1995, un certificado (un año) de gestión de la policía y seguridad.

b) La Universidad de Quebec en Trois-Rivières ofrece desde 1975 un certificado (un año) de administración de la policía.

c) La Universidad de Sherbrooke ofrece desde 1996 un certificado (un año) de gestión de la policía a los ejecutivos universitarios y superiores del Servicio de Policía de la comunidad urbana de Montreal.

Recientemente dos nuevas diplomaturas universitarias especializadas en materia de policía han visto la luz:

d) La Universidad de Sherbrooke ofrece desde septiembre de 1997 una diplomatura de policía, seguridad e intervención en situación de crisis.

e) La Universidad de Montreal ofrece desde 1998 una diplomatura de policía y seguridad privada en estrecha colaboración con las escuelas que ofrecen diplomaturas de ciencias policiales.

En resumen, la formación de los policías en activo y de los futuros policías será de esta manera más polivalente, más interdisciplinaria, más de tipo universitario que la de las generaciones de policías anteriores. Esta formación más profesional será muy útil para la preparación de los futuros policías de modo que puedan trabajar de manera autónoma y creativa, para innovar, para iniciar nuevos programas, para correr riesgos calculados en un modelo de organización policial también «más autónomo, más descentralizado... y más comunitario». El modelo de acercamiento y de resolución de problemas exige este tipo de formación más profunda.

6 • Conclusiones

Para Cataluña, donde las aspiraciones autonómicas generales se reflejan también en el ámbito de la organización de servicios de policía, el mo-

delo de policía históricamente autónomo y descentralizado de Quebec en el seno de Canadá sea, quizá, un modelo válido y pertinente. Al menos en lo que se refiere a la condición de adaptarlo, con todos sus matices, a un modelo político histórico propio de Cataluña y España. El tipo de federalismo norteamericano o canadiense permite una amplia autonomía de las estructuras legales y de organización de los servicios de policía en América del Norte. Quizá en América hayamos pecado incluso del exceso contrario: al ser demasiado autónomos, demasiado descentralizados, la eficacia de la policía es posiblemente más difícil de conseguir que en cualquier otra parte.

Por mi parte, llego a una conclusión salomónica. Existe un término medio justo. Pensemos en la siguiente consigna tan conocida: *In medio stat virtus*, la virtud está en la mitad, alejada de los extremos... ¡incluso si, a veces, ésta es difícil de encontrar y de equilibrar!

Un modelo de policía autónomo, descentralizado... y comunitario, según el modelo americano, es, en mi opinión, un síntoma de progreso, siempre que se desarrolle dentro de una perspectiva de colaboración y de cooperación entre los servicios de policía y bajo una dirección o un mando visionarios de policías bien educados, bien formados, bien motivados, de individuos innovadores y emprendedores. ¡Apasionados por su profesión de policía! El precio que se deberá pagar es el de la «excelencia» (Peters y Waterman, 1982; Peters y Austin, 1985). El precio de la eficacia, de la eficiencia... más allá de los estereotipos.

Bibliografía

- S. BARBEAU, M. LAFRANCE, D. CORNELLIER y C. GAUTHIER, «La police professionnelle de type communautaire et l'approche stratégique de problèmes à la Sûreté du Québec (SQ)». En: NORMANDEAU, A. (dir.) *Une police professionnelle de type communautaire*. Montreal: Les Éditions du Méridien, 1997 (en prensa).
- CENTRE CANADIEN DE LA STATISTIQUE JURIDIQUE, *Statistiques sur la police au Canada*. Ottawa: Statistique Canada, 1997 (en prensa).
- J. DUCHESNEAU, G. CORDEAU y M. CHALOM, «L'approche communautaire au Service de police de la Communauté urbaine de Montréal: vers la police de quartier». En: A. NORMANDEAU (dir.) *Une police professionnelle de type communautaire*. Montreal: Les Éditions du Méridien, 1997 (en prensa).
- J. DUCHESNEAU y otros, *Vers la police de quartier*. 3 vol. También en inglés. Montreal: Service de Police de la Communauté urbaine de Montréal, 1995.
- ÉCOLE DE CRIMINOLOGIE DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, Programa de bachiller en policía y seguridad de nivel universitario (20 pág.). Montreal, 1997.
- H. GOLDESTEIN, *Problem-Oriented Policing*. Nueva York: McGraw-Hill, 1990.
- C. T. GRIFFITHS y S. N. VERDUN-JONES, «The Structure and Operation of Canadian Policing». En: *Canadian Criminal Justice*. 2.^a ed. Toronto: Harcourt Brace, 1994, pág. 55-97.
- A. HACHT-CUNNINGHAM y C. T. GRIFFITHS, «The police». En: *Canadian Criminal Justice: A Primer*. Toronto: Harcourt Brace, 1997, pág. 99-135.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC, *Statistiques sur la police au Québec*. Québec: M.S.P.Q., 1997 (en prensa).
- A. NORMANDEAU y B. LEIGHTON, *Une vision de la police au Canada: Police-Défi 2000*. 2 vol. También en inglés. Ottawa: Ministère du Solliciteur Général du Canada, 1990.
- A. NORMANDEAU (dir.), *Une police professionnelle de type communautaire*. Montreal: Les Éditions du Méridien, 1997 (en prensa).
- T. J. PETERS y R. H. WATERMAN, *In Search of Excellence*. Nueva York: Harper and Row, 1982.
- T. J. PETERS y N. AUSTIN, *A Passion for Excellence*, Random House, Nueva York, 1985.

EL SISTEMA POLICIAL DE INGLATERRA Y GALES: TENDENCIAS DE CAMBIO

MIKE KING

*Centro Scarman de Estudios sobre el Orden Público
de la Universidad de Leicester*

1 · Introducción

El propósito de este trabajo es subrayar los principales elementos del sistema policial de Inglaterra y Gales, centrándome en algunos de los principales temas, debates y tendencias renovadoras. Tras un somero examen de los diferentes enfoques de modelos policiales, se hace hincapié en la diferencia entre los principios básicos del modelo policial de Inglaterra y Gales y su realidad presente. El trabajo se concentra sobre todo en los últimos avances en cuanto a organización de la policía a nivel internacional, nacional y local, situando éstos en el marco de los actuales debates relativos tanto a la centralización como a la localización de la policía.

2 · Modelos policiales

En algunas ocasiones se han intentado definir los diferentes «tipos» de sistemas policiales. Bayley (1982), por ejemplo, propone tres categorías de organización policial, a las que llama: autoritaria, oriental y anglosajona.

Considera sistemas policiales autoritarios los de los países con regímenes totalitarios, sujetos a un control directo por parte del Estado, con amplios poderes administrativos e intrusivos y que ejercen control mediante la coacción. Da como ejemplos de este tipo de sistema policial algunos países de Oriente Medio, Latinoamérica y la antigua Unión Soviética.

Por el contrario, los sistemas policiales orientales también se caracterizan por el control, aunque la policía tiene además la función de aconsejar y dar servicio; se implica de forma directa en la comunidad y la vida social y ejerce un papel importante en reafirmar los deberes morales de los ciudadanos. Bayley considera que la República Popular China, Corea, Malasia y, en especial, Japón (mediante el sistema Koban) son exponentes de esta concepción de la policía.

Por último, su modelo anglosajón no se corresponde con la noción ideal de lo que más adelante llamamos «nueva» policía establecida en Inglaterra y Gales en el siglo XIX, sino que más bien se refiere al sistema tal cual se practicaba formalmente a principios de la década de 1980, es decir, en el momento en que él escribía. En consecuencia, esta policía estaba centrada en las tareas que les correspondían, con una política «apagafuegos». La policía no era únicamente un medio de control estatal coercitivo ni tampoco representaba una autoridad moral, sino que más bien constituía una fuerza de último recurso. Bayley proponía como ejemplos de esta orientación Canadá, Australia, Gran Bretaña, la India y Estados Unidos (Bayley, 1982, pág. 1-11).

Más recientemente, Brewer y otros (1996) han trazado una tipología más refinada, situando los sistemas policiales en el contexto más amplio de lo que llaman «relación político-policial». Esta relación, de acuerdo a seis dimensiones variables que ellos esbozan, sostiene a su vez el «nexo policía-Estado», a saber, la relación entre la policía y el Estado como determinante del modelo policial (mostrado por ellos a través del empleo de diversas estrategias estatales para el mantenimiento del orden). Las seis dimensiones que constituyen las relaciones político-policiales son: hasta qué punto las prácticas policiales están estructuradas según las creencias y opiniones políticas de los agentes de policía; la politización del servicio policial como una cuestión partidista y el compromiso de la policía en la política; los recursos policiales como prioridad del Estado; la relación entre el ejercicio policial y las políticas gubernamentales; el apoyo a los valores e ideología gubernamentales hasta el punto de excluir socialmente las opiniones de la oposición, y, finalmente, el papel de la policía en la reafirmación de las ideas de Estado (Brewer y otros 1996, xx-xxi). Según qué valores tomaran estas dimensiones, sería posible aclarar un modelo comparativo de sistemas policiales más preciso y ello es evidentemente así para las orientaciones autoritaria y anglosajona.

Sin embargo, para el propósito de este trabajo, bastará con los sistemas comparativos de modelos policiales de Mawby (1990, pág. 30): Mawby argumenta que los tres sistemas policiales principales —el anglosajón, el europeo y el colonial— pueden compararse en función de tres características: legitimidad, estructura y función. En consecuencia, cabe distinguir entre:

— en primer lugar, un modelo europeo cuya legitimidad antes del siglo XX se basaba en el gobierno central —y en última instancia en el soberano (y ahora en el poder ejecutivo)—, con una estructura que consistía en

una fuerza armada y militarizada de carácter centralizado, cuyas funciones principales eran el control de la delincuencia, así como tareas políticas y administrativas;

— en segundo lugar, un modelo colonial que dependía de la autoridad colonial, con una estructura parcialmente centralizada y una fuerza militarizada que utilizaba personal ajeno, donde el control de la delincuencia quedaba relegado, por la preocupación por el control político y administrativo, y,

— en tercer lugar, un modelo anglosajón cuya legitimidad está basada en el gobierno local y el imperio de la ley, la policía está descentralizada y no siempre armada (en Inglaterra y Gales, si bien en los Estados Unidos los agentes siempre van armados) y su función es el mantenimiento del orden, la prevención y control de la delincuencia, así como el cumplimiento de algunas tareas de carácter social o administrativo.

3 · El modelo policial anglosajón

Los principios fundamentales del modelo anglosajón se encuentran en el «nuevo» (o «moderno») sistema policial establecido en Inglaterra y Gales durante el siglo XIX. Fue necesario, no obstante, establecer una «nueva» policía en ese momento, sobre todo a causa de la necesidad de distinguir entre el mantenimiento del orden y la acción militar¹ y, en segundo lugar, la necesidad de controlar la Ley contra el vagabundeo, en especial a causa de los soldados indigentes que regresaban de las guerras napoleónicas (McKenzie y Gallagher, 1989, pág. 13-15).

En ese sentido, la Ley de policía metropolitana, formulada en 1829 por sir Robert Peel junto con los primeros jefes de la Policía Metropolitana, Rowan y Mayne, constituyó un intento de poner en marcha una política de control (sí, por ejemplo, comparamos la ley con el desarrollo en los Estados Unidos de un sistema policial más *ad hoc*), sobre la cual se ha argumentado *a posteriori* que en realidad sólo sirvió para legitimar la existencia de la policía (McKenzie y Gallagher, 1989, pág. 19). De hecho,

¹ Una necesidad particularmente acuciante desde las protestas que siguieron a la «llamada al orden» de una manifestación de tejedores en 1819 en defensa de los sindicatos, que resultó en lo que se conoce como la «masacre de Peterloo»; los húsares recibieron orden de cargar con los sables desenvainados contra la multitud de manifestantes; después, muchos húsares amenazaron con amotinarse.

cabe apuntar que estos principios básicos siguen constituyendo la columna vertebral de la policía actual. McKenzie y Gallagher (1989, pág. 19-20), siguiendo a Reiner (1986), proponen que este «paquete de medidas» esté compuesto por siete principios básicos —que fundamentalmente son similares a los que posteriormente esbozaron Normandeau y Leighton (1990, 140)—, a saber:

- una imagen profesional y corporativa; la policía debe ser una organización burocrática con reclutamiento, promoción y disciplina impersonales;
- una filosofía organizativa que encarne «el imperio de la ley» y amplios poderes discrecionales;
- la doctrina del uso mínimo de la fuerza (reforzado por un código ético que restrinja el despliegue masivo de armas de fuego);
- la no participación en política mediante las ideas de «árbitros neutrales» e independencia policial;
- una orientación no relacionada con hacer cumplir la ley articulada mediante el «papel de servicio a la sociedad», ejemplificada por la imagen del «policía amable»;
- énfasis en la prevención más que en la reacción, y, finalmente,
- eficacia policial en la prevención de la delincuencia y el desorden.

Reiner (1995, pág. 28-29) propone un octavo principio básico, que no es otro que la responsabilidad de la policía ante la ley y los ciudadanos. También afirma que estos principios básicos han constituido en gran medida el mito del tradicional modelo británico de policía (Reiner, 1995, pág. 27). Este mito ha tenido, no obstante, un significativo impacto en nuestra noción de servicio policial por consenso y también ha marcado nuestra comprensión ideal del mantenimiento del orden y las prácticas policiales. A ese respecto, abordaré ahora algunos de estos temas específicos.

4 · Centralización

Es perceptible una clara tendencia a la centralización de las fuerzas policiales desde el establecimiento de la «nueva» policía. En consecuencia, en 1860 (después de la Ley de policía de County y Borough que estipulaba el obligatorio despliegue de fuerzas policiales en dichas áreas) había doscientos cincuenta y nueve cuerpos de policía, doscientos veintiséis

de los cuales correspondían a Inglaterra y Gales. En 1889 se habían reducido a ciento ochenta y tres los cuerpos de policía en Inglaterra y Gales; en 1962, a ciento diecisiete y en 1964, a cuarenta y nueve. Como consecuencia directa de la Ley de policía de 1964, el actual número de cuerpos locales (a diferencia de un buen número de cuerpos establecidos por la ley, por ejemplo, la Policía Británica de Transporte, la Policía del Ministerio de Defensa y la Autoridad Policial para la Energía Atómica del Reino Unido) es de cincuenta y dos en el Reino Unido, de los cuales ocho en Escocia, uno en Irlanda del Norte y cuarenta y tres en Inglaterra y Gales. Estas fuerzas varían en tamaño, desde novecientos cincuenta hasta más de siete mil agentes en los cuerpos policiales de ámbito provincial, y más de veintiocho mil agentes en la Policía Metropolitana (Reiner, 1991, pág. 4). También, en virtud de la Ley de policía y juzgados de paz de 1994 (LPJP), a la que me referiré más adelante, el ministro del Interior tiene poder para iniciar más procesos de fusión de fuerzas locales en Inglaterra y Gales.

Una investigación de 1995 que recababa la opinión de los jefes de policía sobre el tema de las fusiones (que podrían llegar a reducir el número de cuerpos locales de diez a quince) produjo argumentos en pro y en contra que ejemplifican en gran medida los sentimientos que actualmente suscita este tema. Entre los argumentos a favor se cuentan: los relativos a las economías de escala; la racionalización y reducción de costos; un consecuente aumento de la inversión en tecnología, investigación y gestión, y una mayor eficacia en el despliegue de recursos humanos en los incidentes graves. Los argumentos en contra de las fusiones (para la mayoría de los encuestados) incluían aspectos como la pérdida de lazos con la comunidad; debilitamiento de la responsabilidad ante la comunidad local; incremento de la burocracia, y el hecho de que las fuerzas policiales fueran sometidas a una dirección política cada vez mayor como consecuencia del debilitamiento del «eficaz filtro» que los jefes de policía ejercen en pro de la independencia operativa (Aydin y Kavgaci, 1996, pág. 22).

5 · Distribución del poder

Un indicador obvio del progresivo desplazamiento del poder desde un control local hacia un gobierno central es el de la financiación de los cuerpos policiales. A mediados del siglo pasado sólo el 25% de los gastos por salarios y uniformes corría a cargo del gobierno central. Hacia el final del

siglo esta cuota se había incrementado hasta un 50%. Sin embargo, en 1920 todos los costes por servicios policiales se dividían a partes iguales entre los gobiernos central y local. En 1986, la participación del gobierno local se incrementó hasta el 51% (McKenzie y Gallagher, 1989, pág. 54; Brewer y otros, 1988, pág. 14). Actualmente, en virtud de la LPJP de 1994, el gobierno central corre con tres cuartas partes de los gastos (Morgan y Newburn, 1997, pág. 54).

Un indicador de cambio más sutil es el relativo equilibrio entre los socios en el sistema tripartito establecido por la Ley de policía de 1964 para los cuarenta y un cuerpos provinciales, concretamente el ministro de Interior, los jefes de policía y las autoridades policiales locales. Aunque los jefes de policía son, conforme a la Ley de 1964, responsables de la dirección y el control de la policía y formalmente independientes en asuntos operativos, pueden (salvo los de la Policía Metropolitana y la Policía de la Ciudad de Londres, quienes actualmente responden directamente ante el ministro de Interior y el Ayuntamiento de Londres, respectivamente) ser designados o cesados por las autoridades locales de policía con la ratificación del ministro del Interior. Hasta fechas recientes, las autoridades policiales estaban compuestas de miembros electos, un tercio de los cuales eran jueces de paz y dos tercios concejales, y en virtud de la Ley de 1964 tienen la tarea de «asegurar el mantenimiento de un servicio policial eficaz en su territorio». A este respecto tienen poderes para inspeccionar a la policía local en todo, salvo en los aspectos operativos. De acuerdo a la LPJP de 1994, sin embargo, la cuota correspondiente a las autoridades locales ha sido reducida a diecisiete miembros. Éstos están ahora sujetos a una fórmula 3:9:5, esto es: tres jueces de paz, nueve concejales y cinco miembros independientes elegidos de una breve lista seleccionada por el ministro del Interior (Butler, 1996, pág. 223). Según la LPJP de 1994, sus funciones también han sido cambiadas para mantener un servicio policial «eficaz y eficiente».

Además, distintos cuerpos policiales están cada vez más sujetos a una dirección corporativa por la Asociación de Jefes de Policía y también a una dirección central mediante las «recomendaciones» de las circulares del Ministerio del Interior (Morgan y Newburn, 1997, pág. 146).

6 · Acontecimientos contemporáneos

El desarrollo de un cambio organizativo en los servicios policiales de Inglaterra y Gales no sólo está sujeto al proceso centralizador del Ministerio del Interior, sino que se nos presenta un panorama mucho más complejo si prestamos atención a la reestructuración policial en los ámbitos local, nacional, europeo e internacional. Hasta cierto punto esta diferenciación se refleja en la reciente reacción del jefe de la Policía Metropolitana al Libro Verde gubernamental sobre la creación de una nueva autoridad londinense:

Opinamos que el actual acuerdo tripartito que existe para las autoridades locales de fuera de Londres, el cual preserva la «independencia operativa» del jefe de policía, debe aplicarse a la relación entre la autoridad policial metropolitana y el inspector jefe. Sin embargo, con relación a las «funciones nacionales e internacionales [...] el jefe de policía debería tratar directamente con el ministro del Interior» (Policía Metropolitana, 1997, pág. 3).

La propuesta es pues, mantener una relación bipartita para asuntos policiales de carácter nacional e internacional, pero tripartita para los asuntos de carácter local. No parece haber motivos para restringir esta idea al área metropolitana. Un reciente documento del Ministerio del Interior (al que se volverá a hacer referencia cuando se discutan los objetivos clave de los servicios policiales nacionales) sugiere que «terrorismo [y] crimen organizado [...] son problemas cruciales de nivel nacional», pero no son objetivos clave nacionales en el terreno local (Home Office, 1997b).

7 · Servicios policiales nacionales e internacionales

En los últimos años se observa una clara tendencia al desarrollo de unidades policiales nacionales, internacionales y, potencialmente, supranacionales. Estudiaremos esto con relación a tres áreas: en primer lugar, la creación del Servicio Nacional de Inteligencia Criminal (National Criminal Intelligence Service, NCIS); en segundo lugar, la participación de los servicios de seguridad en las tareas policiales, y, en tercer lugar, la Brigada Nacional contra el Crimen estipulada en la Ley de policía de 1997.

En 1990 la Asociación de Jefes de Policía recomendó que se estableciera una unidad nacional contra el delito con la función de coordinar y centralizar otras agencias de inteligencia especializadas y agentes regionales de inteligencia criminal. La decisión formal de establecer el NCIS fue anunciada ese mismo año por el ministro del Interior y el NCIS comenzó su labor en 1992 (King, 1993). El NCIS cuenta con una plantilla de quinientas sesenta y dos personas, incluyendo agentes de policía (trasladados en comisión de servicios desde sus respectivas comisarías), agentes del Servicio de Aduanas, agentes del Servicio de Inmigración, Servicio Secreto y personal del Ministerio del Interior. El objetivo expreso del NCIS es «reunir, poner en orden, evaluar, analizar y desarrollar la información sobre delitos graves (excluido el terrorismo) y grandes delincuentes de interés regional, nacional e internacional» (NCIS, 1992; 1997, i, pág. 28). Además, es la agencia «de contacto para la Interpol y la Europol» y la «autoridad de coordinación para las acciones del Servicio Secreto en apoyo de los cuerpos encargados del mantenimiento del orden en la prevención y detección de los delitos graves» (NCIS, 1997, i, pág. 30). El NCIS se organizó originalmente en lo que se denominó una «estructura funcional», concretamente una sección para regiones nacionales y unidades especializadas, otra para operaciones especiales, otra para drogas, una para recursos y una para la Interpol como unidad independiente. Tras su reorganización en 1994, el NCIS ha adoptado una orientación más geográfica, con:

- una División Internacional (que incluye la Interpol, una red europea de oficiales de enlace antidroga y la Europol);
- la División Central (que comprende la Unidad de Apoyo Operativo, la Unidad de Coordinación de Inteligencia y una Delegación de Inteligencia Estratégica y Especializada que engloba unidades contra la violencia en el fútbol, el crimen organizado y las drogas);
- la División del Reino Unido (que agrupa las seis oficinas regionales y también una Unidad de Relaciones con Irlanda con base en el cuartel general);
- la División de Recursos.

La NCIS no es operativa, pero actualmente alimenta el servicio de aduanas, el cuerpo de policía y las brigadas regionales contra el delito (NCIS, 1994; 1996).

Como se ha mencionado, el antiterrorismo está actualmente al margen de las competencias del NCIS, ya que no entra dentro de lo que se denomina delito grave o crimen organizado. Éstos, no obstante, son el objetivo

del MI5, el servicio secreto interno. La Ley de los servicios secretos de 1989 no sólo sostiene (sec. 1.2) que «la función del servicio debe ser la protección de la seguridad nacional y, en particular, la protección contra las amenazas de espionaje, terrorismo y sabotaje, protección contra las actividades de agentes de potencias extranjeras y las acciones destinadas a derrocar o socavar la democracia parlamentaria por medios políticos, industriales o violentos», sino que (1.3) «también será función del Servicio la salvaguarda del bienestar económico del Reino Unido contra las amenazas planteadas por las acciones o intenciones de personas en el exterior de las islas británicas».

Además, como se ha señalado al referirnos a las tareas del NCIS, según la Ley de los servicios secretos de 1996, las competencias del servicio secreto se han ampliado (sec. 1.4) a «actuar en apoyo de los cuerpos policiales y de otras instituciones que velan por el cumplimiento de la ley en la prevención y detección de delitos graves».

La tercera área de cambio significativa en este aspecto es el establecimiento de una Brigada Nacional contra el Delito para Inglaterra y Gales en virtud de lo dictado por la Ley de policía de 1997. Esta Brigada Nacional contra el Delito empezará a funcionar a partir de abril de 1998, con la tarea de investigar «el crimen organizado y delitos graves que se cometan en un ámbito que supere el marco territorial de los cuerpos policiales en Inglaterra, Gales y el extranjero» (Home Office, 1997a).

8 · La dimensión local

La reconceptualización y reorganización de los servicios policiales a partir del área geográfica no sólo se ha ceñido al marco del NCIS, sino que también se ha manifestado en los cuerpos policiales locales. En 1995 la Policía Metropolitana fue reestructurada en cinco áreas, cada una de las cuales tenía su propia responsabilidad y estaba dirigida por un subinspector (King y Brearley, 1996, pág. 14). Algunas de esas áreas ha mantenido un sistema de policía sectorial local, que fue introducido como prueba piloto unos años antes. También muchas policías provinciales han introducido un tipo de policía sectorial que supone, al menos superficialmente, devolver la toma de algunas decisiones a agentes locales. Sin ir más lejos, la policía de Leicestershire —que comprende una población de más de novecientas mil personas y que emplea casi dos mil agentes, lo cual supone una

proporción muy cercana a la media nacional de un agente por cada cuatrocientos setenta y cuatro habitantes— (HMIC, 1997, pág. 3) también introdujo en 1995 un sistema de Unidad de Policía Local (Local Police Unit, LPU), en el que las fuerzas se dividen en cinco áreas de mando territoriales (Este, Norte, Sur, Oeste y Centro), cada una de las cuales está encabezada por un superintendente e incluye varias LPU (el área Este, por ejemplo, comprende cinco LPU). En total, la policía de Leicestershire tiene veintitrés LPU y cada una de ellas está compuesta por patrullas de ronda bajo el mando de un inspector (Smith, 1997, pág. 33). Los agentes de patrulla trabajan en turnos flexibles y pueden pedir el auxilio de otros uniformados o agentes del Departamento de Investigación Criminal (Gibbons, 1996, pág. 24). En el área Este se ha probado un proyecto piloto de servicio policial orientado al problema (*Problem Oriented Policing*, POP) que se está introduciendo de forma progresiva en otras zonas, lo cual —siguiendo el modelo estadounidense propuesto por Goldstein (1990)— implica «agentes de patrulla que desarrollen sus propios planes para un área consultando con grupos de acción comunitaria, incluidos los ciudadanos que ayuden a identificar problemas y ofrezcan opiniones respecto a posibles soluciones» (Gibbons, 1996, pág. 22). A este respecto el sistema POP hace hincapié en poner en práctica una fórmula de resolución de problemas subyacentes mediante la colaboración de distintos organismos, más que en una fórmula que simplemente sea reactiva y guiada por sucesos individuales (Smith, 1997, pág. 54). Sin embargo, se ha insinuado que, en tanto el Departamento de Investigación Criminal y otras unidades uniformadas de policía permanezcan al margen de este espíritu policial más basado en la comunidad y en la prevención, los servicios policiales de ámbito local no podrán ser demasiado eficaces (Morgan y Newburn, 1997, 64, pág. 200-201; Bayley, 1996, pág. 35; Cerdeira, 1997).

9 • Planes locales de servicios policiales

Un paso más hacia la localización, aunque de nuevo tímido, sería al parecer el requerimiento en virtud de la LPJP de 1994 para que las autoridades policiales locales «determinen los objetivos de los servicios policiales» y hagan público un plan presupuestario anual. Sin embargo, la Ley también estipula que «antes de determinar objetivos [...] una autoridad policial debería: a) consultar con el jefe de policía local [aunque, en la prácti-

ca el plan está en realidad diseñado por el jefe de policía (Morgan y Newburn, 1997, pág. 148)] y *b*) considerar las opiniones de los grupos comunitarios de consulta recabadas por la autoridad policial» (según establece la sección 106 de la Ley de policía y pruebas de delito de 1984) (Police Foundation and Police Studies Institute, 1996, pág. 21). Morgan y Newburn (1997, pág. 148) sostienen que tras el proceso de reforma financiera, «los jefes de policía y las autoridades policiales disfrutarán en su conjunto de una mayor autonomía y, por ende, de una mayor flexibilidad para decidir cómo utilizar sus presupuestos». La LPJP de 1994 no sólo estipula que tanto la autoridad policial local como el jefe de policía tienen prioridad sobre el ministro del Interior en las futuras decisiones sobre el número de efectivos policiales, sino que «tendrán una mayor libertad para decidir cómo [...] combinar el personal (el equilibrio entre agentes y civiles), vehículos, edificios y gastos en equipamiento» (Morgan y Newburn, 1997, pág. 148).

10 · Objetivos de actuación

Los objetivos de cada una de las policías locales deben estar ligados con una medición de su eficacia y efectividad, desde porcentaje de casos resueltos a capacidad de respuesta ante una emergencia. Estos indicadores de objetivos deben incluirse en los informes de la autoridad policial local. Además, los informes del año anterior se comparan asimismo con los del ejercicio en curso y los resultados son publicados a nivel nacional por el Ministerio del Interior. Tales resultados, además de las reglas del «valor por dinero» forman parte de la valoración de eficacia de un cuerpo policial que efectúa el inspector de policía de Su Majestad (HM Inspector of Constabulary, HMIC). Si un cuerpo policial no supera estos criterios se le retira su certificado de eficacia y, de forma parcial o total, la subvención oficial —tal como ha ocurrido recientemente en dos ocasiones con la Policía de Derbyshire— (King y Brearley, 1996, pág. 10), y se fijan presupuestos mínimos para las áreas de gastos.

11 • Conclusión: ¿regreso al centro?

Finalmente, una última disposición de la LPJP de 1994 obliga a las autoridades policiales locales a posponer sus objetivos locales «teniendo en consideración» las metas nacionales fundamentales expuestas por el ministro del Interior (Police Foundation and Police Studies Unit, 1996, pág. 21). Las autoridades policiales locales deben también incluir objetivos de actuación para alcanzar esas metas nacionales fundamentales (Morgan y Newburn, 1997, pág. 148). Por ejemplo, el primer objetivo clave nacional expuesto por el Ministerio del Interior (en abril de 1995) constaba de cinco áreas, concretamente:

- 1) respuesta inmediata a las llamadas de emergencia de la población;
- 2) incrementar el número de casos resueltos de robo con allanamiento de morada;
- 3) mantener y, si es posible, aumentar el número de casos resueltos de delitos violentos;
- 4) proveer servicios de policía a la vista de la ciudadanía para tranquilizar a la población;
- 5) centrarse en la detención y prevención de delitos que constituyen un especial problema local, entre ellos los delitos relacionados con drogas, en colaboración con la ciudadanía y otras instituciones (HMIC, 1995, pág. 25).

Estos objetivos estaban ligados a indicadores de rendimiento en actuaciones clave. Así, el objetivo nacional 2 —aumentar la tasa de resolución de casos de robo con allanamiento de morada— tenía un indicador de rendimiento «del número de resolución de casos de robo con allanamiento de morada por cada cien agentes». Los correspondientes informes de las autoridades policiales locales tuvieron que responder uno por uno a todas estas metas con los «objetivos policiales» de sus respectivos cuerpos. Por lo tanto, para la Policía de Leicestershire, el objetivo para la meta clave nacional número dos era «incrementar el número de casos resueltos de allanamiento de morada por cada cien agentes por encima de la cifra de ciento setenta y ocho de 1994» (HMIC, 1995, pág. 25). Los objetivos nacionales clave se completaban con las metas locales —entre ellas la de «aumentar el servicio ofrecido a las víctimas, en especial a aquéllos que son objeto de delitos violentos, robos en su domicilio, incidentes raciales y accidentes de tráfico»— junto con indicadores de actividades asociados (HMIC, 1995, pág. 26). Estos cinco objetivos nacionales clave permanecieron

idénticos hasta el ejercicio 1997-1998, salvo cambios en el orden de prioridad (Home Office, 1997b).

Los objetivos nacionales clave y sus indicadores clave de rendimiento asociados para el ejercicio 1998-1999 sí que muestran, sin embargo, un cambio, haciendo hincapié en un enfoque más centrado en la colaboración entre los distintos cuerpos policiales y con la comunidad. Aunque se mantienen tres objetivos nacionales clave referidos a los delitos con violencia, robos y actuaciones de emergencia, un nuevo objetivo es:

— tratar con rapidez y eficacia con los jóvenes delincuentes y colaborar con otras instituciones para reducir la reincidencia,

y un objetivo anterior es reformulado en los siguientes términos:

— hacer hincapié y reducir problemas locales de delincuencia y desórdenes públicos en cooperación con autoridades locales, otras agencias y el público, y

— combatir los delitos relacionados con drogas en colaboración con otros organismos locales (Home Office, 1997b).

Para concluir, puede parecer por todo lo que he expuesto que, aunque la localización de los servicios policiales puede ir avanzando hacia un nivel sectorial, a pesar de las apariencias las prioridades de los servicios policiales a este nivel están determinados en gran medida desde el centro. Para hacer el problema aún más complejo, Loveday (1996, pág. 75) apunta que «la centralización de los objetivos y actuaciones debe, por supuesto, superponerse a la función capital de los servicios de policía que, para el gobierno [conservador], es la «lucha contra el crimen»». Falta por ver hasta qué punto el actual gobierno cambiará de manera sustancial este espíritu hacia uno de prevención y que se enfrente a las razones que subyacen a la comisión de un delito.

Bibliografía

- A. H. AYDIN y H. I. KAVGACI, «Future Amalgamations of Police Forces in England and Wales, one step forwards, two steps back?», *Crime, Order and Policing Research Paper*, 4. Leicester: Scarman Centre, 1996.
- D. H. BAYLEY, «A world perspective on the role of the police in social control». En: DONELAN, R. (ed) *The Maintenance of Order in Society*. Ottawa: Canadian Police College, 1982, pág. 1-11.
- D. H. BAYLEY, «What do the police do?». En: W. SALSURY; J. MOTT; T. NEWBRUM, *Themes in Contemporary Policing*. Londres: Police Foundation and the Policy Studies Institute, 1996, pág. 29-41.
- J. D. BREWER, A. GUELKE, I. HUME, E. MOXON-BROWNE y R. WILFORD, *The Police, Public Order and the State*. 2.ª ed. Londres: Macmillan, 1996.
- A. J. P. BUTLER, «Managing the future: a chief constables view». En: F. LEISHMAN; B. LOVEDAY y S. SAVAGE (ed.), *Core Issues in Policing*. Londres: Longman, 1998, pág. 218-230.
- C. CEDEIRA, «Servicing in the Policed Community» [tesis de máster inédita]. Leicester: Scarman Centre, 1997.
- S. GIBBONS, «Problem solved?», *Police Review*, 1996, pág. 22-24.
- H. GOLDSTEIN, *Problem-oriented Policing*. Nueva York: McGraw-Hill, 1990.
- HM INSPECTOR OF CONSTABULARY, *Report on Leicestershire Constabulary*. Londres: Home Office, 1995.
- *Report on 1997/98 Performance Review Inspection: Leicestershire Constabulary*. Londres: Home Office, 1997.
- HOME OFFICE, «Police Bill receives royal assent», *News Release* 105/97, 21 de marzo. Londres: Home Office, 1997.
- HOME OFFICE, *Letter to Chief Police Officers re. Key Objectives for Policing in 1998/99*, 15 de agosto de 1997.
- M. KING, *Towards Federalism?: policing the borders of a «new» Europe*. Discussion Paper in Federal Studies. Leicester: Centre for Federal studies, 1993.
- M. KING y N. BREARLEY, *Public Order Policing: contemporary perspectives on strategy and tactics*. Leicester: Perpetuity Press, 1996.
- B. LOVEDAY, «Crime at the?». En: F. LEISHMAN; B. LOVEDAY y S. SAVAGE (ed.), *Core Issues in Policing*. Londres: Longman, 1996, pág. 73-100.

- R. I. MAWBY, *Comparative Policing Issues*. Londres: Unwin Hyman, 1990.
- METROPOLITAN POLICE, *The Commissioner's Response to the Government's Proposals*. Londres: Metropolitan Police, 1997.
- I. K. MCKENZIE y G.P. GALLAGHER, *Behind the Uniform: policing in Britain and America*. Hemel Hemstead: Harvester Wheatsheaf, 1989.
- R. MORGAN y T. NEWBURN, *The Future of Policing*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- NATIONAL CRIMINAL INTELLIGENCE SERVICE, *Briefing Document*. Londres: NCIS, 1992.
- «National Criminal Intelligence Service reshapes itself», *Press release 1/94*, 14 de junio. Londres: NCIS, 1994.
- *United Kingdom Division*. Londres: NCIS, 1996.
- *Annual Report 1996/97*. Londres: NCIS, 1997.
- A. NORMANDEAU y B. LEIGHTON, *A Vision of the Future of Policing in Canada: police-challenge 2000*. Ottawa: Solicitor General Canada, 1990.
- Police Act 1964*. Londres: HMSO.
- Police Act 1997*. Londres: HMSO.
- Police and Criminal Evidence Act 1984*. Londres: HMSO.
- Police and Magistrates Court Act 1994*. Londres: HMSO.
- POLICE FOUNDATION AND THE POLICY STUDIES INSTITUTE, *The Role and Responsibilities of the Police: the report of an independent inquiry*. Londres: Police Foundation and the Policy Studies Institute, 1996.
- R. REINER, *The Politics of the Police*. Brighton: Wheatsheaf, 1985.
- *Chief Constables*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- «The British policing tradition: model or myth?». En: L. SHELLEY y J. VIGH (ed.). *Social Changes, Crime and the Police*. Chur: Harwood, 1995, pág. 27-36.
- Security Service Act 1989*. Londres: HMSO.
- Security Service Act 1996*. Londres: HMSO.
- D. SMITH, *Keeping the Wheel On: an examination of police community tension indicators, their practical application and potential development* [tesis de máster inédita]. Leicester: Scarman Centre, 1997.

LA DIMENSIÓN TRANSFRONTERIZA DE LA POLICÍA

ANN FLAVEAU

*Miembro del Grupo de Investigación de Política sobre Drogas,
Política Criminal y Crimen Internacional
de la Universidad de Gante*

1 · Introducción

Me han pedido que ofrezca una perspectiva general de las posibilidades de colaboración internacional entre servicios policiales. La cooperación internacional entre policías de países vecinos no es un fenómeno reciente, aunque a veces parezca que la cooperación internacional en materia policial es un invento de los tratados de Schengen y Maastricht. La internacionalización de los delitos empezó el siglo pasado, cuando debido al progreso tecnológico y científico se descubrieron nuevos modos de comunicación y aumentó la movilidad de las personas. Surgieron nuevos delitos que exigían nuevas formas de represión y los servicios nacionales de policía empezaron a trabajar juntos. Se organizaron varios congresos y se tomaron diversas iniciativas para estructurar la cooperación internacional de la policía. Una de estas iniciativas fue la fundación en 1923 de la Comisión Internacional de Policía Criminal. En 1962 Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron un acuerdo de extradición, pero en los artículos 26 y 27 del citado acuerdo se detallaban las regulaciones para la persecución de delincuentes en países vecinos. Esta regulación es comparable a la que se establece en el artículo 41 del Tratado de Schengen. Bélgica firmó diversos acuerdos bilaterales con sus países vecinos mucho antes de que se empezara a hablar del Tratado de Schengen.

Aunque algunas de las ideas del Tratado de Schengen y el Tratado de Maastricht no son nuevas, ambos documentos han dado un enorme y bien recibido impulso a la cooperación internacional en materia policial. Los acuerdos de Schengen han creado un marco de operaciones del que se carecía y, gracias al Tratado de Maastricht, la cooperación policial de ámbito europeo se ha organizado de forma estructurada y, más importante aún, ha supuesto la fundación de la Europol. Trataré de describir brevemente las tres principales organizaciones para la cooperación policial: Interpol, Schengen y Europol. Trataré de mostrar que esta reciente ampliación de posibilidades para la cooperación policial internacional no carece de incon-

venientes y tiene repercusiones de tipo nacional. Por último, señalaré algunos avances recientes en materia de cooperación policial internacional.

2 · Instrumentos para una cooperación policial internacional

2.1 · Interpol

Empezaré por la institución más antigua y posiblemente también la más conocida: la Interpol. La predecesora de la Interpol fue fundada en 1923 por Hans Schrober, jefe de la policía de Viena. Entonces la idea era crear un instrumento capaz de ayudar a mantener el orden público en una Europa que se encontraba en una situación política y económica muy inestable tras la Primera Guerra Mundial. La Comisión Internacional de Policía Criminal estaba financiada por el gobierno austríaco y tenía acceso a archivos y fotografías de delincuentes activos de ámbito internacional recopiladas por la Asociación de Banqueros Austríacos. Durante la Segunda Guerra Mundial, la organización fue dirigida por la *Sicherheitspolizei* alemana, lo que creó la errónea impresión de que la Interpol era un instrumento de la Alemania nazi; después de la guerra, la organización cambió de nombre y trasladó su sede a París. En 1956 se convirtió en la Organización Internacional de Policía Criminal, más conocida como Interpol. En 1989 la sede se volvió a trasladar, esta vez a Lyon.

La Interpol pretende ayudar a los servicios de policía de los Estados miembros en todas las formas posibles, pero respetando las legislaciones nacionales que obligan a estos servicios policiales y con respeto por la Declaración Internacional de los Derechos Humanos. En la práctica, la Interpol se utiliza como canal de información por las diversas policías nacionales. Además de su Secretariado General de Lyon, existen ciento setenta y siete oficinas centrales nacionales en cada uno de los países miembros. De acuerdo al estatuto de la Interpol, para asegurar la cooperación entre los miembros, cada país debería designar un organismo que actúe como oficina central nacional. El estatuto es bastante vago acerca de las tareas y funcionamiento de estas oficinas. Según la Interpol, una oficina es un departamento particularmente bien situado dentro de la organización nacional de policía existente. En la práctica estas oficinas están en contacto entre sí, con los servicios nacionales de policía y con el Secretariado General de

Lyon. Constituyen los puntos de contacto nacionales e internacionales de la Interpol.

Durante muchos años, se ha criticado a la Interpol por su lentitud y burocracia. Según los servicios policiales, la Interpol no es capaz de cumplir con sus objetivos. Para rebatir estas críticas, en 1992 la Interpol emprendió una reorganización interna. Se hicieron muchos cambios: se modernizó el Secretariado General; la Unidad de Inteligencia Analítica de Delitos empezó a realizar análisis estratégicos en 1993; las oficinas fueron equipadas con un sistema de última generación de intercambio de datos (llamado X-400), y se creó un sistema de búsqueda automática. Este último sistema proporciona a las oficinas un acceso directo a la base de datos central de la Interpol: el Sistema de Información sobre Delitos. A pesar de estas modernizaciones, la investigación ha mostrado que los servicios de policía siguen convencidos de que la Interpol es de uso muy limitado para ellos.

No se puede negar que la Interpol tiene bastantes problemas internos y de organización. El Secretariado General es, en efecto, demasiado burocrático y no todas las ciento setenta y siete oficinas pueden proveer los mismos servicios. En muchos casos, el intercambio de información se demora porque algunas oficinas no están disponibles las veinticuatro horas del día. No todas las oficinas tienen los mismos recursos económicos y muchas de ellas no disponen del sistema de búsqueda automática. La Interpol es plenamente consciente de esta realidad y ha puesto en marcha la creación de oficinas de ámbito regional. Cada continente se enfrenta con un tipo de delincuencia diferente. Europa tiene sus delitos, sus sistemas legales y sus métodos, que pueden variar sustancialmente con respecto a los de otras partes del mundo. Las oficinas regionales reúnen oficinas nacionales de determinadas regiones, mejorando así la cooperación entre estas oficinas en concreto. Puede que la Interpol tenga muchos defectos, pero no hay que olvidar que a través de esta organización los cuerpos de policía tienen acceso a una impresionante cantidad de datos. La Interpol sigue siendo la institución más experimentada en el campo del intercambio de información y ofrece muestras de mejora.

2.2 · Schengen

No voy a entrar en la historia que hay detrás de Schengen, pues nos llevaría demasiado tiempo. Me limitaré a recordar los artículos 39 al 47, el

artículo 73 y los artículos referentes al Sistema de Información de Schengen. Estos artículos pueden considerarse hitos en la cooperación policial internacional. Por primera vez existe una regulación formal para los operativos de paso de fronteras, como la persecución transfronteriza, la observación y las entregas controladas. El Tratado proporciona en una base de datos común el Sistema de Información de Schengen. No obstante, tampoco Schengen está a salvo de las críticas. El segundo informe anual sobre Schengen que se publicó en marzo de 1997, admite que existen algunos problemas referentes a los artículos mencionados.

El Tratado de Schengen ofrece muy pocas posibilidades para mantener el orden público en las regiones fronterizas. Muchos de los problemas surgen de un desconocimiento de la estructura y las competencias de los servicios policiales y las autoridades judiciales en países que son vecinos, las autoridades con las que se supone que se debería colaborar. Existen muchos problemas que nacen de las diferencias lingüísticas y culturales. La interpretación de términos como «armas de servicio» o incluso «auto-defensa» varía en la mayoría de países que firmaron el Tratado de Schengen, lo cual no hace sino aumentar los problemas de comunicación entre los servicios de policía.

Otro obstáculo radica en el hecho de que los países pueden limitar el período en el que agentes extranjeros pueden permanecer en su territorio y el número de kilómetros que una policía extranjera puede adentrarse en su territorio, aun en el caso de que esté llevando a cabo una persecución. Las posibilidades que ofrece el artículo 41 del Tratado de Schengen se ven considerablemente limitadas por estos hechos.

Existe otro problema de índole práctica. Cada país utiliza equipos de radio diferentes y esta incompatibilidad en el equipamiento ha impedido en más de una ocasión la comunicación con servicios policiales al otro lado de una frontera. En otras palabras, la coordinación es extremadamente importante, incluso en el caso del equipo de radio, pero éstos son los problemas de los que se tiene experiencia en las fronteras internas. No hemos siquiera mencionado los problemas que se presentan en las fronteras externas. Varios países se han adherido recientemente al Tratado de Schengen o lo harán en breve. Italia se adhirió el 26 de octubre y Grecia y Austria lo harán el 1 de diciembre. No todos los miembros actuales muestran la misma satisfacción por este hecho. La filosofía que subyace al Tratado de Schengen es que las fronteras internas pueden cruzarse libremente, pero en cambio deben protegerse rigurosamente las fronteras externas. Eso significa que debe existir un plan de acción en las fronteras externas y en los aeropuertos y puertos marítimos. Algunos de los países miembros temen

que Grecia no esté preparada para controlar de forma adecuada sus fronteras y parece que ello va a conducir a discusiones en el seno del grupo de Schengen.

El Sistema de Información de Schengen está considerado como uno de los mayores logros del Tratado. El así llamado *hit/no hit system* ha demostrado su eficacia y en este momento el SIS (*Schengen System Information*) es el sistema con mejores resultados de Europa. Un pequeño recordatorio de su funcionamiento: existe un sistema central en Estrasburgo que está conectado a los sistemas nacionales en cada país miembro; los países miembros no están conectados de forma directa entre sí; cada país tiene acceso a la misma información, provista por el sistema central. Sin embargo, el sistema actual está desfasado y requiere de inversiones para actualizarlo, de forma que pueda proveer la información solicitada en tiempo real a todos los miembros de Schengen.

Sobre la base del artículo 39.4 del Tratado, se firmaron varios acuerdos bilaterales para reglamentar la cooperación policial entre Estados vecinos. Bélgica ha firmado varios acuerdos con resultados satisfactorios.

Bélgica tiene bastantes problemas particulares con Schengen. Uno de ellos es que el artículo 39 establece que los servicios policiales deben trabajar conjuntamente, pero dentro de los límites de las leyes nacionales. Algunos servicios policiales ven en este artículo una posibilidad para intercambiar información personal sin el permiso de las autoridades judiciales de sus respectivos países. Dado que tanto el artículo 39 como el artículo 46 se refieren a la legislación nacional, se consideró si la legislación belga lo permitía. La respuesta fue negativa. En otras palabras, cada vez que un policía desee intercambiar información personal con un colega tiene que pedir permiso a las autoridades judiciales. Esta situación es, por supuesto, muy difícil y sólo recientemente el Consejo de Ministros de Justicia ha suavizado la reglamentación para permitir que agentes de policía intercambien información de manera autónoma en determinadas circunstancias.

El 2 de octubre se firmó el Tratado de Amsterdam. En un protocolo de este tratado, que revisa el de Maastricht, se dice que los acuerdos de Schengen se integrarán en la Unión Europea en el futuro. Las estructuras de Schengen, los logros de Schengen, todo ello pasará a formar parte de la Unión Europea. Siempre se había considerado la absorción de Schengen por la Unión Europea, y el Tratado de Amsterdam va a convertir este anhelo en una realidad. No obstante, se trata de una operación muy difícil que tardará tiempo en concretarse. No me extenderé en ello, pero en este momento la presidencia de Luxemburgo de la Unión Europea ha instituido dos grupos de trabajo. Uno de los grupos está determinando los logros de

Schengen y el otro está elaborando un acuerdo que regule las relaciones entre la Unión Europea, Islandia y Noruega. Ambos países formarán parte de Schengen, pero no son miembros de la Unión Europea. La cuestión es qué posición tomarán ambos en este asunto.

2.3 • Europol

El artículo K.1.9 del Tratado de Maastricht puede ser considerado como el próximo hito en materia de cooperación policial. En función de él se firmó un acuerdo ministerial en 1993 que establece que a partir del 1 de julio de 1993 cada país europeo debería enviar oficiales de enlace a una oficina central que recibió el nombre de Unidad Europea Antidroga. Esta unidad no operativa intercambia y analiza información referida a tráfico de drogas, organizaciones delictivas implicadas en tráfico de drogas y actividades de blanqueo de dinero relacionadas con el tráfico de drogas. La Unidad Europea Antidroga inició su así llamada fase previa al Tratado en 1994. Las competencias de la Unidad Europea Antidroga son muy escasas. Sólo puede intercambiar información relativa a los tipos de delito anteriormente mencionados que afecten a dos o más países y además los datos personales no pueden ser almacenados. En marzo de 1995 se renovó su mandato por primera vez. Las condiciones bajo las cuales se podía intercambiar información no variaron, pero se añadieron los delitos de tráfico de drogas, tráfico de sustancias radiactivas y nucleares, inmigración ilegal y tráfico ilegal de vehículos. Debido a alarmantes acontecimientos ocurridos en mi país, el mandato se extendió a comercio con seres humanos en diciembre de 1996. Durante esta fase previa al Tratado quedó patente que no todos los estados miembros se mostraban entusiastas respecto a utilizar un servicio centralizado de intercambio de la información. Además salieron a la superficie muchos problemas de índole práctica, como la necesidad de una disponibilidad de veinticuatro horas, la necesidad de conocer las diferentes legislaciones nacionales, procedimientos y métodos, problemas de comunicación... Uno de los principales problemas a los que tuvo que enfrentarse la Unidad Europea Antidroga era y es la falta de autorización para almacenar información personal. La Unidad Europea Antidroga empezó a buscar maneras de soslayar esta cuestión. Una vez que se ratificaron los acuerdos sobre la Europol en julio de 1995, esto dejó de ser un problema, ya que la Europol puede almacenar datos personales. Esta nue-

va policía dispondrá de varias bases de datos e intercambiará información y efectuará análisis operativos y estratégicos de muy distintas formas de delito. Desgraciadamente, la ratificación del Tratado no fue tan simple como se deseaba. En la cumbre europea de diciembre de 1996 se estableció que la Europol debía iniciar sus actividades a mediados del año 1998. Esto significa que todos los países debían ratificar la convención antes del final de 1997. Y no parece que éste vaya a ser el caso. La ratificación es absolutamente necesaria porque la Unidad Europea Antidroga tiene muy pocas atribuciones. La Unidad Europea Antidroga es buena sólo en tanto sirva para convertirse en la Europol. La mayoría de las regulaciones administrativas han sido ratificadas. Ahora está en manos de los países miembros.

Al final del pasado año, en la cumbre europea de Dublín, Alemania y Francia anunciaron que la Europol debería convertirse en un futuro en un servicio de policía operativo. Este anuncio causó una considerable conmoción. La mayoría de países no estaban dispuestos a conferir demasiados poderes operativos a la Europol. A pesar de esta propuesta, el Tratado de Amsterdam menciona que el consejo debería dar a la Europol la capacidad de coordinar las investigaciones nacionales y el derecho a iniciar investigaciones de ámbito nacional, lo que significa que el tratado sobre la Europol, que aún no ha sido ratificado por todos los miembros, tendrá que adaptarse, puesto que no hace mención de ningún poder operativo.

3 • Conclusiones

Esta visión general da una idea de lo que está sucediendo en materia de cooperación internacional. Existen muchas opciones; el problema es si no serán demasiadas. Por un lado esto conlleva una pérdida de información. La información podría estar en un sistema y no en el otro. Por otro lado lleva a una duplicación del trabajo y los esfuerzos y a un malgasto de fondos. La Interpol recopila información y la analiza, la Europol hará lo mismo. Existen varias esferas en las que todas las organizaciones tienen competencias. A causa de ello, la Interpol tomó la iniciativa de promover una plataforma de debate con la Unión Europea. Esto se halla en un estadio inicial, pero ya se han dado los primeros pasos hacia la cooperación. La integración de Schengen en la Unión Europea puede considerarse también como un paso importante hacia una cooperación policial internacio-

nal mejor y más eficaz. La cuestión principal sigue siendo cuándo se conseguirá todo esto, pero existe la esperanza.

Y, por supuesto, no hay que olvidar las repercusiones nacionales. Ser miembro de estas organizaciones supone tener una oficina nacional de la Interpol o una unidad nacional de la Europol o bien un punto de contacto nacional de Schengen y sus sistemas de información, o bien disponer de todos ellos. Si no existen contactos entre todos estos elementos nacionales, existe un gran riesgo de pérdida de la información, duplicación de esfuerzos o malgasto de fondos. La información nacional puede bloquearse en un sistema y perderse para otro. A causa de ello, Bélgica ha centralizado todos los elementos nacionales de las organizaciones de carácter internacional. El sistema de apoyo de la Policía General se puso en marcha en 1994 y alberga todos los puntos de contacto de Schengen, la oficina Sirene, la unidad nacional de la Europol y la oficina central nacional de la Interpol. Es el punto de contacto para la cooperación policial internacional. De acuerdo a la investigación, ésta es la forma en que deberán prepararse todos los países miembros de las diferentes organizaciones para el futuro. Al trabajar mediante un servicio centralizado, todos los riesgos antes citados se limitan de forma considerable, pero para los otros países queda claro qué servicio deberán contactar para cualquier cuestión relativa a la cooperación policial internacional. En el pasado, Bélgica ha tenido una estructura policial muy compleja y los servicios policiales extranjeros no tienen claro a quién deben dirigir sus preguntas. El servicio de apoyo de la Policía General lo simplifica notablemente. El único problema es que no existe ninguna normativa nacional ni internacional que obligue a los servicios policiales a utilizar el cauce de este servicio de apoyo. En la práctica aún sucede que se intercambia información con servicios policiales extranjeros sin informar al servicio de apoyo de la Policía General. Considerando la estructura de la policía belga, que cambiará en un futuro próximo, esto ha causado bastantes problemas. Ha ocurrido que los dos servicios policiales nacionales estaban trabajando en el mismo caso, incluso tenían los mismos contactos en el extranjero y, sin embargo, no tenían ni idea de que ambos estaban trabajando en el mismo caso. Si hubieran pasado por el servicio de apoyo de la Policía General se hubiera ahorrado mucho tiempo, dinero y esfuerzos.

Esta variedad de iniciativas tiene también algunos puntos flacos. La investigación ha mostrado que para los servicios de policía belgas todas estas nuevas evoluciones están poco claras. El agente de calle no tiene idea de que existen estas instituciones o, en el caso de que conozca su existencia, desconoce qué utilidad tienen para él. Al margen de las tres

grandes organizaciones, hay bastantes más organizaciones policiales de carácter informal, muchas de las cuales han iniciado sus actividades en los últimos diez años. Muchos agentes de policía consideran una pérdida de su precioso tiempo el solicitar información por cualquiera de los canales oficiales. Y el tiempo es un elemento esencial en la labor policial. A causa de ello, han concebido sus propias organizaciones y canales de información, que constituyen lo que denominamos la zona gris. Existe muy poco control de las autoridades judiciales en el tipo de información que se intercambia a través de esta zona gris. La elaboración de las antes mencionadas organizaciones internacionales se hizo, entre otras cosas, para garantizar que los servicios policiales respetaran las reglas relativas al derecho a la intimidad y que exista cierto control sobre el flujo de la información por parte de las autoridades judiciales.

Aunque es innegable que el sistema formal de intercambio de información no siempre funciona de manera eficiente, debe decirse que se han hecho importantes progresos.

Muchos de los prejuicios negativos que los policías tienen sobre los canales oficiales carecen de correlación real. Por ello se decidió que en las academias policiales de Bélgica se prestará una especial atención a la cooperación internacional, puesto que la lucha contra la delincuencia en el futuro será una cuestión internacional. La idea es que en las academias policiales sólo se deben enseñar los rudimentos. No hay necesidad de hacer hincapié en los detalles. Un policía debe conocer qué sistemas existen y qué pueden hacer por él. La educación podría ser un primer paso para mitigar la actitud bastante negativa de determinados servicios policiales hacia los canales formales, lo cual es una necesidad irrenunciable, puesto que constituyen el futuro de la cooperación policial.

REFLEXIONES SOBRE EL MODELO POLICIAL VASCO

IÑAKI AGIRREAZKUENAGA

*Catedrático de derecho administrativo
de la Facultad de Derecho de San Sebastián*

JOSÉ LUIS AURTENETXE

*Letrado de las Juntas Generales de Bizkaia
Exdirector de Régimen Jurídico del Departamento
de Interior del Gobierno vasco*

1 · Aspectos introductorios

El debate general sobre los modelos policiales es un tema de gran actualidad. Al efecto, por ejemplo, a lo largo de estos tres últimos años —desde mayo de 1997 a diciembre de 1999— se ha reflexionado ampliamente en una Subcomisión del Congreso de los Diputados sobre el establecimiento de un nuevo modelo policial en España.¹

Sin embargo, raramente encontramos definido con cierta claridad y concisión lo que por modelo policial haya de entenderse. Así pues, parece conveniente que comencemos cuando menos por trazar algunos de los rasgos caracterizadores de lo que se puede entender por modelo policial.

Con esa expresión se hace referencia en primer lugar al hecho de que sobre un determinado territorio actúen uno o más cuerpos de policía. Pero lo anterior trae consigo la necesidad de clarificar el sistema de distribución de las funciones policiales entre la pluralidad de cuerpos actuantes y las administraciones de las que cada uno dependa. En este sentido, el modelo anglosajón clásico se caracteriza por la primacía de los cuerpos de policía que podríamos denominar locales, dependientes de autoridades de este orden, junto a los que se erigen como cuerpos policiales centrales o estatales, que se ocupan de las tareas más complejas de la investigación criminal. Frente a éste, y también proyectado sobre otros países de la Europa

1 Fue la Comisión de Justicia e Interior la que en su sesión de 15 de octubre de 1996, tras debatir una proposición no de ley presentada por Izquierda Unida, propuso al Pleno del Congreso la creación de una Subcomisión encargada de la elaboración de un Informe que sirva de base para el establecimiento de un modelo policial, texto que finalmente ha visto la luz y se ha publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 29 de diciembre de 1999, Serie D, n.º 526.

continental (entre ellos España), el modelo francés presenta grandes cuerpos de policía dependientes de las autoridades centrales del Estado, con primacía de los cuerpos policiales de carácter militar, y la inexistencia o escasa presencia de las policías locales. Por otro lado, el modelo alemán —muy moderno, ya que fue diseñado en buena medida tras la Segunda Guerra Mundial— se caracteriza porque la generalidad de las funciones policiales dependen de los *länder*, sin perjuicio de que existan pequeños y muy especializados cuerpos de policía dependientes de la federación, que se ocupan de la investigación de los delitos de mayor complejidad y de la vigilancia de las fronteras, sin que existan propiamente cuerpos de policía local.

Recientemente, al calor del debate sobre lo que los anglosajones denominan *Community Oriented Policing* y que en las lenguas latinas ha venido en denominarse policía preventiva o policía de prevención, se discute, bajo ese mismo epígrafe del modelo policial, sobre la relación entre la organización de la función policial y el modo de su ejercicio. Así, se dice que el modelo anglosajón, descentralizado en cuanto a su organización, es más adecuado para la orientación comunitaria y preventiva de la función policial e incluso para la más eficaz investigación del delito menor y cotidiano. Se subrayan, por el contrario, las dificultades del modelo francés, centralizado, para desarrollar políticas vinculadas a un espacio territorial delimitado, como en particular son las ciudades, las áreas metropolitanas y las conurbaciones.

Conviene añadir, sin embargo, que los modelos puros apenas se dan en la realidad. Así, los cuerpos de policía local han sufrido una importante crisis en el Reino Unido. Y en Francia, por el contrario, han transcurrido ya dos décadas tratando de llevar a la práctica sucesivos intentos de vincular a las autoridades locales con el quehacer de los cuerpos policiales centrales.

En términos generales, el modelo policial español resulta claramente deudor del francés. El quehacer policial aparece protagonizado por dos grandes cuerpos policiales dependientes de la Administración central, el más importante y antiguo de los cuales —la Guardia Civil— tiene carácter militar. Ciertamente es que las policías locales tienen mayor importancia en España, pero este elemento no supone, hasta ahora, una alteración capital del modelo. Por otra parte, el proceso de creación de cuerpos de policía de las comunidades autónomas no acusa una clara nota de generalización. La Ertzaintza ha culminado su despliegue territorial y por idéntica senda pretende encaminarse lentamente a los Mossos d'Esquadra en Cataluña, mientras que la Policía Foral de Navarra permanece esencialmente acantonada en sus funciones de protección de las autoridades forales, junto con

el desarrollo de funciones concurrentes en la vigilancia de tráfico; y tampoco parece seguro que vayan a darse pasos decididos hacia la creación de un cuerpo autonómico en Canarias. Finalmente, la adscripción de secciones de la Policía Nacional bajo la dependencia de autoridades autonómicas en Galicia, Comunidad Valenciana y Andalucía tiene por el momento un carácter esencialmente simbólico, en cuanto que las unidades adscritas no trascienden las funciones representativas de custodia de autoridades y edificios.

En todo caso, el debate sobre el modelo policial en España parece decididamente abierto, idea que se confirma si se repasa el texto elaborado en la Subcomisión del Congreso de los Diputados —así como los votos particulares—, aunque de un modo enfático y suficiente se afirme en la primera conclusión del texto aprobado que: «El modelo policial español ha demostrado su adecuación para cumplir las misiones que le son propias» (pág. 26).

Por otro lado, sucede que en ocasiones el debate sobre el modelo policial se vincula a la configuración y desarrollo de las policías autonómicas, olvidando que es mucho más importante otro factor. Se trata del crecimiento de los índices de delincuencia, principalmente de los pequeños delitos, en las ciudades y la escasa capacidad de adaptación demostrada hasta ahora por un modelo esencialmente centralizado como el español, para el desarrollo de políticas de prevención adaptadas al espacio urbano.

Este debate se traslada en ocasiones al País Vasco de una manera inadecuada, produciéndose un cruce indiscriminado y perturbador en las cuestiones referidas al desarrollo de la Ertzaintza, en lugar de preguntarse por las características del modelo policial que se está desarrollando en Euskadi y su idoneidad para resolver de la mejor manera posible los problemas de seguridad ciudadana de la sociedad vasca.

Entendemos que puede decirse sin exageración que, con base en el Estatuto de autonomía, en Euskadi se está configurando un modelo policial propio. Los trazos esenciales que caracterizan dicho modelo serían los siguientes:

a) La centralidad de la Ertzaintza, titular de la generalidad de las funciones policiales en el territorio de la Comunidad, dependiente del Gobierno vasco, aunque organizada básicamente sobre un ámbito territorial comarcal.

b) El carácter marginal de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, cuyas funciones policiales se reducen a las de carácter extra y supra-comunitario de vigilancia de puertos y aeropuertos, costas y fronteras,

control de extranjería, armas y explosivos y expedición del documento nacional de identidad.

c) El carácter complementario de la Ertzaintza y las policías locales del País Vasco, teniendo en cuenta la diversidad de estas últimas tanto por su dimensión como respecto de su ámbito operativo real.

d) La organización territorializada de la Ertzaintza y los mecanismos de coordinación y colaboración con las policías locales que deban subsistir, parecen adecuados para el desarrollo de una actividad importante de policía preventiva o comunitaria.

e) En su calidad de policía integral del País Vasco, la Ertzaintza debería conectarse con el marco europeo de cooperación policial en sus diversas dimensiones.

Este modelo policial propio viene prefigurado en el artículo 17 del Estatuto de autonomía, cuya distribución de competencias se concreta en términos de asignación de servicios policiales en los acuerdos de la Junta de Seguridad de 13 de marzo de 1989 y 16 de junio de 1995, así como en la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, que residencia la competencia principal de seguridad en el Gobierno vasco a través del Departamento de Interior y regula los trazos mayores de la relación de la Ertzaintza con las policías locales. Todo ello, sin perjuicio de la importancia de las disposiciones complementarias de desarrollo reglamentario, entre las que cabe destacar en el plano organizativo el vigente Decreto 358/1999, de 19 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Interior del Gobierno vasco.

Conviene no perder de vista en todo caso, que, por un lado, la consolidación definitiva de este modelo requiere aún de importantes ajustes, que pueden considerarse todavía en situación muy dinámica y, de otro lado, que el factor principal de ese modelo lo aporta la configuración de la Ertzaintza como policía integral. La plena asunción del papel central que esa noción implica, conlleva necesariamente el correspondiente ajuste y adecuación del rol de las policías locales y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en el País Vasco, así como su conexión con el sistema de cooperación policial que se va alumbrando en el escenario europeo.

2 · El desarrollo de la Ertzaintza como policía integral

Cuando calificamos a la Ertzaintza como policía integral se quiere decir que este cuerpo tiene como propias la generalidad de las funciones policiales en el País Vasco, desde la prevención y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana, hasta la investigación del delito organizado, pasando por la persecución de la actividad delictiva ordinaria. Dicho en términos negativos, significa que ninguna de tales funciones le ha de resultar ajena, lo que tampoco significa necesariamente y de modo insoslayable que algunas de esas funciones no puedan ser en cierta forma compartidas. Esto es, la configuración de la Ertzaintza como policía integral no excluye la subsistencia de cuerpos de policía local del País Vasco y es compatible también con la presencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para las funciones que tienen encomendadas constitucional y estatutariamente.

2.1 · El proceso de consolidación y despliegue

Evidentemente, la consagración de la Ertzaintza como policía integral ha tenido como condicionante principal su despliegue territorial, con la consiguiente sustitución de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en las funciones que hasta ese momento venían desarrollando en los distintos territorios de la Comunidad Autónoma. Como es sabido, este proceso, que se concluye en el verano de 1995 con el despliegue en Vitoria-Gasteiz, ha supuesto un esfuerzo formidable de dieciséis años dedicados a seleccionar y dotar de formación básica a siete mil trescientos nuevos policías, organizarlos e instalarlos en las distintas comisarías, prepararlos para el desarrollo de sus funciones y dotarlos de todos los sistemas operativos. Al mismo tiempo se ha formado un número mínimo de mandos, imprescindible para su funcionamiento y la puesta en pie de ciertas unidades centrales, sin cuyo apoyo difícilmente podrían desarrollar con eficacia las funciones asumidas las unidades territorializadas que en ese proceso se iban configurando.

Tampoco cabe olvidar que ese proceso de despliegue territorial se ha asentado lógicamente en importantes acuerdos y asimismo ha estado salpicado de continuos conflictos con el Gobierno central, todo ello con la in-

mediación de un órgano de encuentro paritario como la Junta de Seguridad, que a la vez ha permitido formalizar los acuerdos alcanzados.

Debe subrayarse, a nuestro juicio, la importancia política de las facultades atribuidas a la Junta de Seguridad, en un contexto histórico en el que la violencia terrorista ha envenenado —y en ocasiones, por qué no decirlo, condicionado— la interpretación de la realidad sociopolítica circundante a todos los temas policiales.

En la actualidad y tras la entrada en vigor de la Ley de policía del País Vasco, esa etapa de protagonismo de la Junta de Seguridad puede darse por concluida en buena medida. En efecto, las potestades para la determinación del régimen estatutario, para la fijación de dotaciones y medios y para la selección de los mandos radican ya en las instituciones vascas de modo exclusivo. Si a ello se añade la práctica culminación de la delimitación de servicios, puede pensarse que la tarea de la Junta de Seguridad queda limitada en el futuro a la tarea de coordinación administrativa. Ello no excluye que pueda y deba preverse la necesidad de nuevos e importantes acuerdos entre la Administración autonómica y la central en materia de seguridad y policía. La adecuación pendiente, por ejemplo, de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado desplegadas en territorio vasco precisa todavía el consenso. En este sentido, la Junta de Seguridad puede resultar todavía el órgano adecuado para la escenificación de los acuerdos pendientes.

Por otro lado, la dotación de los sistemas instrumentales necesarios para la operatividad de un cuerpo policial de esta envergadura y la selección y formación de sus mandos, ha debido abordarse en parte al propio compás del despliegue. Pero la urgencia con la que se ha ocupado el territorio y la velocidad imprimida al proceso ha obligado a retrasar las actividades complementarias de dotaciones de sistemas y formación de mandos. Se trata de tareas aparentemente poco vistosas, dado su carácter básicamente interno, pero no cabe duda de la enorme envergadura e importancia de estas actividades, en parte relegadas por la inmediatez de los despliegues.

La calidad de la formación de los mandos y la suficiencia de su número resultan trascendentales en la consolidación de un cuerpo jerarquizado y en el ejercicio diario de su trabajo. Máxime cuando la formación profesional para el trabajo policial no constituye una enseñanza reglada que se imparta en ninguna institución externa. Al mismo tiempo la adecuada dotación de instalaciones y sistemas instrumentales como los de informática y comunicaciones tiene gran influencia en el trabajo policial, cuando la información se ha convertido en una herramienta capital.

2.2 · Las funciones policiales

La investigación criminal constituye, junto a la seguridad ciudadana, el binomio básico al que se reorientan las funciones de la policía. Este binomio suele marcar también la organización interna de los grandes cuerpos de policía.

De igual modo puede decirse que la investigación criminal es la función caracterizada por su mayor complejidad. Contribuyen a ello de manera muy significativa los dos siguientes factores:

a) Se trata de una función en cuyo desenvolvimiento tiene gran peso la dimensión relacional. La actividad policial de investigación del delito tiene por finalidad el proceso judicial y la actividad del poder judicial, depositario del *ius puniendi* del Estado. Esa dimensión relacional tiene reflejo particularmente en la organización y estructura de la policía judicial y conlleva también la aplicación preeminente de la legislación procesal a la regulación de aspectos muy importantes de esta actividad.

b) La actividad de investigación criminal requiere una cualificación mayor y especializada en los funcionarios que deben desarrollarla. Esa formación afecta a las técnicas policiales de investigación, pero debe incluir también aspectos importantes del proceso penal y de la organización judicial. Cabe significar también que el empleo de la información y de las bases de datos resultan particularmente necesarios en este ámbito, siendo necesario también el empleo de técnicas de laboratorio particularmente complejas.

Esas características, unidas al hecho de que el despliegue territorial, principalmente en los ámbitos territoriales menos urbanizados, se produce sobre la base del ejercicio de la función de seguridad ciudadana, ha conducido a que, naturalmente, el desarrollo de la Ertzaintza en su dimensión de policía judicial haya quedado pospuesto para las fases posteriores de su desarrollo.

La validez y corrección de esta afirmación requiere, sin embargo, añadir algunas matizaciones. En efecto, ha tenido gran importancia el hecho de que se configuraran al compás del despliegue territorial varios elementos básicos de las unidades centrales de investigación criminal, como son las de AVCS, laboratorio y unidad de identificación. La profesionalidad y experiencia adquiridas por tales unidades ha supuesto un apoyo de suma importancia en la articulación de la rama de investigación criminal de la Ertzaintza.

Desde el año 1995 el Departamento de Interior viene desarrollando un esfuerzo muy intenso, dirigido a capacitar adecuadamente para el desarrollo de las funciones de investigación criminal y policía judicial a un número suficiente de *ertzainas* para atender las necesidades que se plantean en el País Vasco. De hecho, cientos de agentes han pasado ya por un curso de especialización de varios meses de duración y aún han de pasar muchos más, hasta completar el número de dotaciones previsto para el desarrollo de estas funciones.

Paralelamente se ha desarrollado el proyecto de organización interna del cuerpo, necesario para el buen funcionamiento en este ámbito, cuyo proceso de aplicación está ya en marcha. Este proyecto adquirirá su forma definitiva mediante la orden de estructura del cuerpo y el Decreto regulador de la denominada Unidad de Policía Judicial de la Ertzaintza.

Debemos significar que se trata de un modelo de organización esencialmente caracterizado por los siguientes elementos:

a) Presenta un alto grado de descentralización interna, subrayándose la importancia de la sección o rama de investigación criminal de cada comisaría —junto a las unidades centrales dedicadas al delito complejo y con funciones de apoyo—, lo que ha de facilitar el contacto con el lugar y el mejor conocimiento de la problemática particularizada del pequeño delito.

b) Se garantiza la dependencia funcional efectiva del conjunto de la organización dedicada a esta tarea respecto de los jueces y fiscales, mediante un sistema de enlace permanente y actualizable respecto de cada investigación, superando la idea de las unidades especialmente adscritas.

Ese esfuerzo de formación y organización acredita plenamente la vocación de la Ertzaintza como policía judicial, cuestión que en ningún caso puede ser puesta en entredicho por error o interés desviado. En este sentido, el citado Acuerdo de la Junta de Seguridad de 13 de marzo de 1989 declara que:

1. Corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las actuaciones de investigación criminal y Policía Judicial relativas a los servicios de tal naturaleza atribuidos a aquéllas por el artículo 17 del Estatuto de Autonomía, así como las relativas a los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones.
2. Corresponde a la Policía Autónoma Vasca, como Policía ordinaria e integral, el resto de los servicios policiales en materia de investigación criminal y funciones de Policía judicial.

De modo complementario, el Acuerdo de 16 de junio de 1995 de la misma Junta de Seguridad determina los criterios para una mejor aplicación del Acuerdo de 1989 al declarar como:

1.1. Atribuciones de las FCSE. Ejercen en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones de investigación criminal y policía judicial relativas a los delitos relacionados con las funciones reservadas a dichos Cuerpos en el artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, de conformidad con la legislación penal vigente en cada momento, correspondientes a:

— Delitos cometidos fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

— Delitos cuyo conocimiento deriva de las funciones estatutariamente reservadas a las FCSE y que pueden concretarse en los siguientes hechos delictivos:

a) Contrabando.

b) Delitos contra la Hacienda del Estado, de conformidad con la distribución establecida en el Concierto Económico sobre exacción e inspección de los tributos entre la Hacienda Estatal y la de las Diputaciones Forales.

c) Falsificación de documentos públicos, cuya expedición esté reservada a la Administración de Seguridad del Estado, como DNI, pasaporte y análogos.

d) Delitos cometidos en el lado aire de los aeropuertos, los relacionados por su naturaleza con la dimensión de relaciones exteriores característica de los servicios policiales de vigilancia aduanera, de puertos y de control de entradas y salidas del territorio nacional de españoles y extranjeros, así como los cometidos en los edificios oficiales de la Administración del Estado.

e) Delitos relacionados con el control de armas y explosivos.

f) Delitos de rebelión, sedición, traición y que comprometan la paz o la independencia del Estado.

1.2. Atribuciones de la Ertzaintza. Ejerce, como policía ordinaria en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, las funciones de policía de investigación criminal y policía judicial respecto al resto de los hechos delictivos cometidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

1.3. Delitos cometidos por funcionarios de Policía. La investigación de los hechos delictivos cometidos por los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, o prevaliéndose de su condición, corresponderá al Cuerpo del que formen parte.

1.4. Delitos conexos. En cuanto a los delitos conexos se estará a lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Al margen de estas reglas generales, se reconoce en los acuerdos de 1989 y 1995 que podrán actuar las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y la Ertzaintza, coordinadamente, en los delitos que parcialmente se cometan en la Comunidad Autónoma cuando se trate de:

1. Delitos cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional:

a) Delitos contra el titular de la Corona, su consorte, su sucesor, altos organismos de la Nación y forma de Gobierno.

b) Falsificación de moneda, delitos monetarios y relativos al control de cambios.

c) Defraudaciones y maquinaciones para alterar el precio de las cosas que produzcan o puedan producir graves repercusiones en la seguridad del tráfico mercantil, en la economía nacional o perjuicio patrimonial en una generalidad de personas en el territorio de más de una Audiencia correspondientes a distintas comunidades autónomas.

d) Tráfico de drogas, estupefacientes, fraudes alimentarios y de sustancias farmacéuticas o medicinales, siempre que sean cometidos por bandas o grupos organizados y produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias de diferentes comunidades autónomas.

e) Delitos conexos con todos los anteriormente reseñados.

2. Hechos delictivos cometidos contra los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones.

3 · La pervivencia de las policías locales

La realidad de las cosas nos muestra que en muchos casos los cuerpos de policía local en el País Vasco experimentaron un significativo creci-

miento a lo largo de la década de los ochenta. Contribuyó a ello decisivamente la creciente demanda social de servicios de seguridad, particularmente en las ciudades, y un cierto repliegue fáctico hacia tareas de auto-protección por parte de las FCS del Estado, en tanto que el despliegue de la Ertzaintza sólo comenzaba a asentarse en las zonas más rurales.

La culminación del despliegue territorial de la Ertzaintza y su crecimiento cualitativo han abierto el debate sobre algo que teóricamente podía avizorarse fácilmente, a saber, que la configuración definitiva de las policías locales del País Vasco habría de ajustarse a la propia conformación de la Ertzaintza, de tal suerte que debería plantearse su mutua complementariedad y coordinación.

Dicho en otros términos, la finalización del despliegue territorial y el avance en el proceso de consolidación de la Ertzaintza como policía integral exigía un ajuste en la realidad y configuración práctica de las policías locales del País Vasco. Complementariamente, todo ello debe permitir la reflexión sobre los problemas más o menos endémicos de muchos cuerpos de policía local, como son las insuficiencias en la selección y formación técnica de sus agentes, la necesidad de completar las dotaciones necesarias para el buen desarrollo de su servicio y la clarificación del sistema relacional en el que deben desenvolverse. Obviamente la situación de los distintos cuerpos de policía local del País Vasco no es uniforme desde este punto de vista.

Si se examina esta cuestión a la luz de la legislación vigente, la lectura de la Ley de policía del País Vasco demuestra con claridad su preocupación por la cuestión de las policías locales de esta autonomía. Sus aportaciones esenciales pueden reducirse, a nuestro juicio, a las siguientes:

a) En el presente contexto no resulta pertinente cercenar desde la imperatividad de la ley la posibilidad de que los municipios creen cuerpos de policía local. Se mantiene el mínimo de los cinco mil habitantes, ya que por debajo de ese umbral no parece posible mantener un verdadero cuerpo policial.

b) Las funciones de los cuerpos de policía local deben centrarse en torno a la actividad de policía administrativa y vigilancia del tráfico en el casco urbano, si bien se les habilita también para el desarrollo de actividades de prevención del delito y para la realización de las primeras diligencias de aseguramiento.

c) Se pone el acento en la necesidad de la coordinación de la actividad de la Administración municipal en materia de seguridad pública con la desarrollada por el Gobierno vasco y la Ertzaintza, en orden a evitar solapamientos y posibilitar la complementariedad de los servicios.

d) Se unifica el régimen estatutario de la Ertzaintza y de las policías locales, lo que aporta a éstas un régimen acorde con la función policial que les incumbe y, a la vez, posibilita el trasvase de agentes, entre los distintos cuerpos policiales, previa la homologación formativa correspondiente.

e) Se atribuyen a la Academia de Policía del País Vasco amplias facultades para la formación y selección de agentes de las policías locales.

f) Se regula un procedimiento específico —con la participación mayoritaria de representantes locales— para la elaboración de las normas marco de organización y homogeneización de los cuerpos de policía local del País Vasco.

En desarrollo de la Ley de policía fueron aprobados el Decreto 381/1994, de 4 de octubre —por el que se constituye y regula la Comisión Vasca para la Seguridad y las subcomisiones de Bilbao, Vitoria y San Sebastián—, y el Decreto 382/1994, también de 4 de octubre —por el que se regulan las comisiones de coordinación local Ertzaintza-policías locales. Con posterioridad, ambas disposiciones han experimentado modificaciones puntuales.

En suma, puede decirse que la Ley de policía del País Vasco ha establecido el marco y las habilitaciones necesarias para conducir el ajuste de las policías locales del País Vasco de conformidad con el nuevo mapa policial y, asimismo, sienta las bases para impulsar el reciclaje y profesionalización de los agentes de estos cuerpos, durante años abandonados a su suerte.

Se ha podido sostener entre nosotros que la Ley de policía fue timorata en la regulación de las policías locales y que debió apostar más energicamente por la reducción del número de cuerpos de policía local en el País Vasco. Sin embargo, esta idea atractiva, si se toma como ejemplo la realidad de los *länder* alemanes, choca con nuestro actual contexto social, que desde siempre —en los grandes municipios— ha conocido a las policías locales; aunque todo el mundo reconoce que la pluralidad de cuerpos policiales actuando sobre un mismo territorio es un semillero continuo de conflictos. Es cierto que si la distribución de funciones se traza de una manera clara y se arbitran reglas de coordinación, los problemas pueden disminuir en gran medida y crecerá lógicamente la complementariedad. Pero en la práctica resulta casi imposible que no existan problemas fronterizos en la distribución de funciones. De hecho, en algunas funciones preventivas parece muy difícil que pueda excluirse a un cuerpo policial, lo que ya basta para que se ponga en contacto con el incidente delictivo y aborde, en consecuencia, las primeras diligencias.

A este propósito la reciente STS de 22 de junio de 1999 (Azdi. 5825) reconoce incluso que el artículo 443 de la Ley orgánica del poder judicial establece que la función de policía judicial compete —cuando fueran requeridas a prestarla— a todos los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, tanto si dependen del Estado como de las comunidades autónomas o de los entes locales. Y se explicita, por ejemplo, que «de acuerdo con el artículo 283 de la Ley procesal penal, se considera policía judicial a los funcionarios de policía local».

Por lo común la realidad se presenta con caracteres obstinados y no permite hacer abstracción de ella a la hora de diseñar las políticas públicas. En concreto, no podemos desconocer que particularmente algunos cuerpos de policía local han debido dar respuesta a una amplia demanda social de servicios de seguridad ciudadana que hacia ellas se dirigía y se dirige. Y que en tales casos se ha debido desarrollar una significativa capacidad de respuesta, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Esa capacidad de servicio constituye hoy un activo de gran importancia, que en todo caso no puede desaprovecharse.

Ciertamente la configuración de las policías locales del País Vasco es diversa. Pero parece razonable y posible abordar una cierta clarificación, que consagre un cierto nivel de diferencias en la situación real, más allá de la eterna y relativamente inevitable tendencia hacia la abstracción de cualquier disposición de carácter general.

Consecuentemente con esta última valoración, entendemos que el marco establecido por la Ley de policía del País Vasco constituye también un objetivo para una amplia primera fase temporal de su proceso de desarrollo y aplicación. Y, lógicamente, se empezó por crear los foros para la elaboración y debate de las decisiones ulteriores, comenzando por la Comisión de Coordinación —que había de considerar e informar las disposiciones ulteriores—, la Comisión Vasca para la Seguridad y sus subcomisiones, así como las comisiones de coordinación operativa. También se ha avanzado significativamente en la homogeneización del régimen estatutario de la Ertzaintza y de las policías locales mediante la aprobación de importantes reglamentos comunes.

En este sentido merecen ser destacadas, a nuestro juicio, la creación y funcionamiento de la Comisión Vasca para la Seguridad, que permite la inserción de la actuación de todas las policías de Euskadi en una perspectiva finalista de incremento de los índices de seguridad y respuesta a la demanda ciudadana en este orden. Pero todas las instancias afectadas deben prestar atención especial al funcionamiento de las subcomisiones de las capitales y a las de las grandes conurbaciones de Euskadi. Si la seguridad

o inseguridad ciudadana es un fenómeno esencialmente urbano, se ha de aceptar que se trata de un foro adecuado para el análisis más próximo a la realidad y en el que deben destacarse la participación y las aportaciones de los responsables municipales. A ese foro deben y pueden dirigirse los resultados de la actividad de los cuerpos policiales, y también las percepciones, datos y análisis de otros servicios sociales que tienen contacto con el fenómeno delictivo, así como con otros ámbitos de la marginalidad social.

Por otro lado, de forma complementaria, debemos subrayar también las potencialidades inherentes a un buen funcionamiento de las denominadas comisiones de coordinación Ertzaintza-policías locales. Su primera tarea ha consistido en concretar en términos de servicios policiales la distribución de funciones legalmente establecida, mediante la elaboración de los correspondientes protocolos, que dan cabida también a significativos mecanismos y reglas concretas de coordinación funcional.

Al margen del impulso a la constitución y funcionamiento de esas comisiones, el esfuerzo en este ámbito habrá de centrarse en el próximo futuro en la elaboración de la normativa dirigida a homogeneizar la organización y dotaciones de los distintos cuerpos de policía local, así como a la planificación, organización y desarrollo de los cursos dirigidos a la capacitación profesional de sus funcionarios. Afortunadamente, en la actualidad se cuenta ya con un conjunto de datos capaces de aportar una foto fiable de la realidad de las policías locales de Euskadi. La elaboración de esas normas y la planificación de la oferta de formación por parte de la Academia de Policía del País Vasco es de esperar que responda a las necesidades de los municipios y de la sociedad vasca.

4 · La necesaria adecuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

El alcance de las funciones estatutariamente reservadas a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado constituyó, durante cierto tiempo, una cuestión de primer nivel en el debate político vasco. Tal cuestión hay que considerarla hoy como plenamente resuelta, tras los citados acuerdos de delimitación de servicios adoptados con carácter general en la Junta de Seguridad en 1989 y el específico sobre investigación criminal y policía judicial de 1995.

A nuestro juicio, el texto del artículo 17 del Estatuto ya resolvía esa cuestión en cuanto a las funciones generales atribuidas a la Ertzaintza y reservadas a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado respectivamente. A tal conclusión conduce tanto la interpretación de la expresión general de «funciones policiales de carácter extra y supracomunitario», como el propio método de enunciación específica de tales servicios y, en fin, la virtualidad interpretativa que en este orden debe atribuirse al principio general de reserva de servicios específicos y atribución general de todos los demás. No obstante, lo que el Acuerdo de delimitación de servicios de 1989 aporta en este sentido es la concreción de los reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en términos de organización policial y la eliminación de la equivocidad que pudiera considerarse inherente al «cómo» de la redacción estatutaria.

De forma detallada, en lo que se refiere a las funciones de seguridad ciudadana se determina en el citado Acuerdo de 1989 que corresponde a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado la vigilancia de puertos y aeropuertos gestionados directamente por el Estado, costas, fronteras, aduanas, conducción de presos y detenidos fuera de la Comunidad Autónoma, supuestos contemplados en el apartado 6 del artículo 17 del EAPV (interés general del Estado gravemente comprometido) y, finalmente, la protección personal o servicio de escolta a autoridades estatales. Complementariamente corresponde a la Ertzaintza el resto de servicios de seguridad ciudadana en el territorio de la Comunidad Autónoma.

En lo que concierne a las funciones de policía administrativa y documentación corresponde a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado el desarrollo de los controles de entradas y salidas del territorio nacional, pasaportes, documento nacional de identidad, extranjería, resguardo fiscal del Estado, contrabando, armas y explosivos. Asimismo, debe transmitírseles la información de interés policial existente en los bancos de datos de la Policía Autónoma vasca en los términos y formas que establezca el órgano de coordinación correspondiente. Principio que es de aplicación recíproca en sentido inverso. Por lo demás, el resto de servicios de policía administrativa y documentación no mencionados expresamente corresponde a la Ertzaintza.

El Acuerdo posterior de 16 de junio de 1995, como ya se ha visto, determina los servicios extra y supracomunitarios reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en lo que afecta a la investigación criminal y policía judicial. A este propósito, merecen especial mención —como complemento de lo que ya se ha dicho en el apartado 2— los delitos cuya persecución corresponda a la competencia jurisdiccional de la Audiencia

Nacional, que sólo serán competencia de la Ertzaintza si son cometidos en el territorio de la Comunidad vasca. En esta misma sesión de la Junta de Seguridad se adoptaron también otros acuerdos importantes para la delimitación de servicios policiales como los relativos a seguridad privada, así como los referidos a las potestades administrativas de seguridad ciudadana.

Conviene aclarar que estos acuerdos de delimitación de la Junta de Seguridad tienen el valor y el carácter de ser interpretaciones acordadas de las administraciones central y vasca sobre las reglas constitucionales y estatutarias atributivas de competencia. Hasta el momento estos acuerdos carecen del valor de las normas jurídicas, ya que no han sido formalmente publicados, si bien en un próximo futuro podrían serlo.

En términos generales puede decirse que en la actualidad el conjunto de aquellas normas básicas y estos acuerdos arroja un resultado lo suficientemente completo para ser traducido en términos de dotaciones, teniendo en cuenta ratios de tipo comparativo en la asignación de efectivos a servicios. Todo ello sin perjuicio incluso de que su aplicación efectiva pueda requerir una cierta planificación, a tenor de las rigideces organizativas o de las derivadas de la aplicación del régimen estatutario.

Lo que en modo alguno parece justificable a la luz del ordenamiento vigente es la permanencia de más de cinco mil efectivos entre la Guardia Civil y la Policía Nacional en la Comunidad Vasca, tras el despliegue de la Ertzaintza en todo el territorio comunitario y el efectivo ejercicio por su parte de la generalidad de las funciones policiales, que le vienen atribuidas por el Estatuto.

Se trata de una situación que desafía cualesquiera ratios razonables de número de policías cada mil habitantes. A la vez que suscita la pregunta sobre la ocupación efectiva de tan elevado número de funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y que, en definitiva, parece demostrar los problemas prácticos en la adecuación de estos cuerpos a sus nuevas funciones policiales.

Parece conveniente añadir otra consideración, aunque sea con la máxima brevedad, sobre la relación entre la necesaria adecuación que deben experimentar las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en el País Vasco y la potestad de autoorganización de la Administración central del Estado. A nuestro juicio, no parece de recibo la idea que pudiera sostenerse en el sentido de que la atribución competencial estatutaria se realiza y se completa mediante la plena asunción de sus funciones por parte de la Ertzaintza, de modo que la adecuación de las FCS del Estado en el territorio vasco quede en manos del Gobierno central de manera exclusiva, so capa de su potestad autoorganizatoria.

El principio constitucional de eficacia y de no duplicidad en el desarrollo de las funciones administrativas obliga a entender que el ámbito de despliegue de la potestad de autoorganización presupone una delimitación funcional y, además, una asignación general de efectivos. En este sentido, por ejemplo, en las conclusiones del Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados para el establecimiento de un nuevo modelo policial se señala, en referencia al País Vasco y Cataluña, que «en ambos casos es imprescindible completar el proceso de forma que una vez alcanzada una situación de normalidad los efectivos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en estas dos comunidades sean los exclusivamente necesarios para cumplir en ellas las funciones privativas que les corresponden a tenor del ordenamiento vigente» (pág. 27).

La consecuencia parece, por tanto, bastante clara: la adecuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado desplegadas en el territorio vasco es una cuestión que afecta también al ámbito de las competencias del Gobierno vasco. La Junta de Seguridad debe establecer los criterios de tal adecuación y conocer su desarrollo. Es en ese ámbito y con esos límites donde debe desplegarse la potestad de autoorganización, conjugando la dimensión estatutaria de la materia. En todo caso las variables principales de un plan de adecuación, aún no abordado, deben establecerse de común acuerdo en el ámbito de la Junta de Seguridad.

Antes de concluir este apartado, parece conveniente añadir dos notas: una sobre la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública, la otra sobre la coordinación entre la Ertzaintza y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. No debe perderse de vista, en este último sentido, que la coordinación presupone la efectividad de la distribución de competencias entre los entes en presencia. Presupone, por tanto, en este caso, la plena asunción de sus funciones y competencias por parte de la Ertzaintza y la correlativa adecuación a los servicios reservados por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Partiendo de tales datos, la coordinación consiste en el establecimiento de reglas y mecanismos adecuados al caso para el correcto y armónico desenvolvimiento de las competencias de cada cual en su vertiente relacional, de tal modo que el efectivo funcionamiento de esas reglas y mecanismos elimine o minimice las distorsiones.

Debe reconocerse, por tanto, que en los Acuerdos de la Junta de Seguridad de 1989 y 1995 están previstos y establecidos reglas y mecanismos de coordinación muy importantes, que cubren desde las comunicaciones inmediatas hasta las cesiones de bases de datos, pasando por las pautas de actuación en los casos de delitos con elementos de extraterritorialidad. Todo ello,

además de la existencia de órganos específicos de coordinación como es la propia Junta de Seguridad y otros órganos derivados de la misma.

En último término hay que tener en cuenta, por un lado, que ni la existencia de buenas reglas y mecanismos de coordinación, aun funcionando con alto nivel de eficacia, garantizará la inexistencia absoluta de incidentes y, por otro lado, que la invocación del principio de coordinación no puede servir para tapar la existencia de otros problemas reales, como pueda ser la resistencia a la adecuación y los efectos perversos de ella derivados.

Para finalizar, a modo de síntesis de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública, cabe recordar que a estas alturas resulta notorio que en el caso vasco de conformidad con la Constitución y el Estatuto, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia ordinaria en materia de seguridad, es decir, la garantía de la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público en el interior del territorio autónomo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional residencia la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública en el artículo 149.1.29, sin matices, ya que omite, por un lado, la existencia del artículo 148.1.22, y por otro, el «sin perjuicio» de creación de policías autónomas, del propio artículo 149.1.29, que obliga inexcusablemente a hablar de concurrencia en lugar de exclusividad (véanse las SSTC 117/1984, 59/1985, 56/1986, 104/1989 y 133/1990).

Además, el Tribunal Constitucional ha desarrollado durante años la idea de que el artículo 149.1.29 en conexión con los estatutos que prevén la creación de policías autónomas, concierne sólo al aspecto orgánico y no al aspecto funcional de la seguridad pública, como si acaso pudiera existir una policía autónoma sin potestades de seguridad pública. Por último, resulta de todo punto inadmisibles que en el caso vasco la jurisprudencia constitucional haga caso omiso de los derechos históricos alegados, en la medida que fundamenten jurídicamente la competencia de las instituciones vascas en el desarrollo de funciones de seguridad pública (salvo obviamente en la STC 159/1993); sobre todo cuando el propio Tribunal Constitucional ha aceptado que la garantía constitucional de los derechos históricos comprende «un tratamiento normativo singular propio»... y ello aún frente a los poderes centrales del Estado (STC 214/1989, FJ 26).

Afortunadamente el esperado cambio en alguna de las ideas hasta ahora apuntadas comienza a vislumbrarse con la STC 175/1999, de 30 de septiembre (por cierto, en el reciente Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados no hay referencia alguna a esta importante Sentencia). En ella el Pleno del Tribunal Constitucional decide el conflicto posi-

tivo de competencia entablado por el Gobierno vasco contra determinados preceptos de la Orden del Ministerio del Interior de 2 de noviembre de 1989, que consagra deberes de llevanza de libros registro y presentación de partes periódicos y otras comunicaciones a las autoridades policiales, deberes que se imponen a los titulares de establecimientos comerciales para la prevención y persecución de actividades delictivas, imbricadas en el título competencial de la seguridad pública.

La Comunidad Autónoma considera que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública tiene como límite las previsiones del artículo 17 del Estatuto de autonomía del País Vasco. Ello tiene como consecuencia que, si bien no se discute la competencia estatal para llevar a cabo la regulación legal sobre la obligatoriedad de la implantación de controles a estos establecimientos por razones de seguridad y lucha contra la delincuencia, ni tampoco se objeta la modalidad técnica elegida, sin embargo, en la medida que dichos controles forman parte de la actividad propia de los servicios policiales y la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia sobre dichos servicios a través de la Policía Autónoma Vasca, debe corresponderle instrumentar su ejercicio.

El artículo 149.1.29 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «seguridad pública, 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». La redacción de este precepto constitucional pone de manifiesto —ahora según el TC— que ya en él se establecen salvedades («sin perjuicio de...») que, en cierto sentido, vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal, proclamada en el párrafo inicial del artículo 149 CE. De este modo, se afirma novedosamente que no basta únicamente la conexión de una determinada función con la materia seguridad pública, para encuadrarla competencialmente en ésta, sino que, además del dato positivo de esa posible conexión, que se daría en todos los casos de funciones policiales, es necesario el negativo de la inexistencia de vinculación específica con la competencia derivada de la «creación» de la policía autonómica, cuyo ámbito competencial *no comporta sólo una referencia orgánica, sino también funcional*.

A juicio del TC sobre el particular, no cabe acoger el planteamiento del abogado del Estado de que, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 38 LOFCS, el Estado tenga una competencia ejecutiva respecto de los servicios policiales en la Comunidad Autónoma, pues tal precepto, en razón de lo dispuesto en la disposición adicional de la propia LOFCS, no es aplicable en el País Vasco. La cuestión, dada la distinción del propio ar-

título 17 EAPV según la relevancia intra o supracomunitaria de la actividad a la que se refiere el servicio policial, es determinar el carácter que haya de atribuirse a las funciones que nos ocupan. En tal sentido, aunque no pueda desconocerse la posibilidad de que los automóviles, metales preciosos u otros elementos propios de la actividad de los establecimientos sometidos a verificación, hayan servido, con anterioridad a su control en la Comunidad Autónoma vasca, o con posterioridad al mismo, para la comisión de delitos en otra comunidad autónoma, esa dimensión supracomunitaria carece de la relevancia necesaria para producir el desplazamiento de la competencia autonómica a favor del Estado, pues lo determinante para precisar la Administración competente es el control que debe ejercerse sobre la actividad de unos establecimientos que están situados en el ámbito territorial del País Vasco. En consecuencia, la realización de los controles a los que se refiere este conflicto —decide el TC— son competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No obstante, en el voto particular suscrito por Manuel Jiménez de Parga, Rafael de Mendizábal y Fernando Garrido Falla se argumenta en favor de la dimensión supracomunitaria de las actividades sometidas a control y, en tal sentido, se afirma que la «posibilidad de que vehículos alquilados en la Comunidad Autónoma Vasca se empleen para la comisión de cualquier tipo de delitos en otras zonas del territorio nacional es, sin duda, patente. Lo mismo puede ocurrir, tras la comisión delictiva, con el desguace del vehículo, o su depósito en establecimientos de la misma Comunidad tras la comisión delictiva en otra Comunidad Autónoma. Otro tanto sucede con los controles sobre establecimientos dedicados al comercio de metales preciosos, en los que puede producirse también su desguace o fundición, pues, en este caso, se afecta directamente a algunos supuestos expresamente enunciados en el artículo 17 EAPV, como son los de contrabando y fraude fiscal al Estado».

5 · El desafío del escenario europeo

El ingreso de España en la Comunidad Económica Europea en 1986 le conduce a la participación de pleno derecho en las iniciativas de cooperación en materia de seguridad que iban abriéndose camino entre diversos estados miembros, como son los grupos de Trevi, Pompidou, etc.

Concurrían poderosos motivos que empujaban en tal sentido. Por parte española contaba la necesidad de ir homologando progresivamente el

funcionamiento de los servicios policiales. Pero, sobre todo, la intensidad y gravedad del fenómeno terrorista, que tenía una indudable dimensión transfronteriza e incluso internacional. Para la parte comunitaria, España representaba una gran franja de la frontera sur con los países del Magreb, fuente principal de la inmigración ilegal en varios países comunitarios. La trascendencia de este último aspecto en los años centrales de la década de los ochenta no puede ser minorada. El núcleo de los países comunitarios quería impulsar la efectividad del libre movimiento de personas sin controlar las fronteras interiores y ya se había comprometido desde 1985 (los acuerdos de Schengen se firman entre Alemania, Francia y los países del Benelux el 14 de junio de 1985) a la aplicación en su ámbito, con la vocación de extenderse luego a toda la Comunidad, a partir de un sistema como el que ya funcionaba entre los países escandinavos.

La inserción española en los grupos y clubes de cooperación referidos, con la mirada puesta de modo particularmente intenso en la cooperación con Francia, se hace totalmente al margen de la emergente policía vasca. En el plano jurídico parecía bastante al efecto la invocación de la competencia exclusiva sobre relaciones internacionales. Y para el caso de que algún avisado se atreviera a invocar tan tempranamente el mal acomodo de tal título competencial monopolístico con el ámbito de la integración europea, bastaría recordar la atribución de la competencia de cooperación policial internacional al Cuerpo Nacional de Policía en la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

En un plano más práctico sucedía además que el proceso de construcción de la policía vasca estaba todavía en un estado de desarrollo insuficiente para adentrarse en aguas tan profundas y a la vez parecía desconfiarse de la actitud y compromiso de los responsables institucionales del País Vasco. Asimismo, ningún otro cuerpo policial autónomo o local podía cuestionar en esa época el monopolio estatal con su presencia en esas iniciativas de cooperación.

Los expertos policiales de los Estados implicados en el sistema de cooperación fueron avanzando en su trabajo de definición de las materias, técnicas y procedimientos mediante los que habían de implementarse los principios de cooperación establecidos en los acuerdos de Schengen de 1985. Como se sabe, a principios de los noventa el Convenio de aplicación de aquellos acuerdos está preparado. El plenipotenciario de España lo firmó el 25 de junio de 1991.

La tramitación parlamentaria de este Convenio, que tanta trascendencia había de tener para la organización del sistema de seguridad en el Estado español, fue la circunstancia que encendió las luces rojas de las autori-

dades sectoriales vascas. El acuerdo de adhesión del Reino de España no acogía referencia alguna a la policía vasca ni a ninguna otra policía autonómica, ya fuera a efectos de cooperación policial general, de vigilancia transfronteriza o de persecución en caliente. Tampoco había referencia alguna a la integración de esos cuerpos policiales en el sistema intraestatal que había de anudarse a la red del Sistema de Información de Schengen. Todas las referencias en términos de apoderamiento se realizaban a órganos de la Administración central o, en su caso, a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, incluidos los agentes de aduanas.

Ese dato fundamental contrastaba fuertemente con las habilitaciones que los artículos 40 y 41 del Convenio acogían en relación con las policías de los *länder* alemanes o incluso, en el caso de Bélgica, para con sus cuerpos de policías locales.

El problema no era formal. No podía enfocarse siquiera como una disputa competencial más. Si los delitos que habilitan para la vigilancia transfronteriza y la persecución en caliente son los de asesinato, homicidio, violación, incendio provocado, extorsión, secuestro, tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de estupefacientes, amén de algunos otros y la competencia para su persecución compete en el territorio autonómico fronterizo a la policía vasca, ¿cómo podría articularse eficientemente una persecución en caliente que trascienda la línea fronteriza si, a este efecto, están habilitados únicamente los agentes de la Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía?

A fortiori, si los datos que han de viajar, una vez normalizados, a través de la red del Sistema de Información de Schengen, se producen en el territorio de una comunidad autónoma en el desarrollo de funciones que corresponden a cuerpos de la policía autónoma, ¿cómo podrían integrarse en el sistema si las bases de datos de ese cuerpo no se conectan adecuadamente? Y lo mismo cabe decir de los requerimientos de actuación formulados desde otros Estados miembros.

El acuerdo de adhesión española al convenio para la aplicación de los acuerdos de Schengen había ignorado sencillamente la existencia de la policía vasca y de otras policías autonómicas emergentes, instalado en la prepotencia del monopolio sobre las relaciones internacionales, sin reparar suficientemente en que el propio contenido e intensidad de las modalidades y procedimientos de cooperación previstos no resultaban compatibles a medio plazo con tales planteamientos.

Había que intentar reparar rápidamente un error de esa envergadura. De no hacerlo, de seguir instalados obstinadamente en la suficiencia de aquel monopolio, el resultado no podía ser otro que la desfiguración del

sistema de distribución de funciones policiales establecido en el artículo 17 del EAPV.

De ahí que se intentara aprovechar la tramitación parlamentaria del Convenio para la aplicación en orden a su ratificación, formulando a través del Grupo de Diputados Nacionalistas Vascos varias enmiendas dirigidas a corregir las insuficiencias más notorias del acuerdo de adhesión. Podía pensarse que el proceso interno de ratificación daría ocasión para una adaptación del conjunto del sistema del Convenio al mapa policial español.

Sin embargo, las estrecheces procedimentales de la tramitación parlamentaria de los tratados impidieron la tramitación de dichas enmiendas, obteniendo como único resultado la declaración pública del ministro de turno en el sentido de que no se trataba de excluir a nadie y que se buscarían fórmulas habilitantes.

Con tan escaso bagaje, pero conscientes ya del problema, se considera que los esfuerzos habrían de dirigirse en dos direcciones: de un lado, hacia los instrumentos bilaterales de cooperación con Francia, con amparo expreso en el Convenio de Schengen, de tal modo que pudiesen acoger las habilitaciones necesarias tanto para la vigilancia transfronteriza como para la persecución en caliente e incluso con otras formas de cooperación policial; de otro lado, hacia la arquitectura del Sistema de Información Schengen, que precisaría su propia articulación interna en España.

La colaboración policial entre los estados español y francés apenas arrojó resultados de interés en la década de los setenta y primera parte de los ochenta. Como ya hemos anotado, es a partir del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea cuando el cambio de tendencia resulta claramente perceptible. Pero en ese contexto, a la dificultad ya señalada de la actitud de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, se añade el escaso entusiasmo de los cuerpos policiales franceses para el trato con una policía que consideran menor y a la que no pueden encontrar paralelismo alguno en su propio edificio administrativo policial (la Gendarmería francesa puede reconocer a la Guardia Civil como cuerpo de arquitectura más o menos paralelo; igual le sucede a la Policía nacional francesa, cuya cooperación con el Cuerpo Nacional de Policía español les puede ayudar además a compartir su celo por preservar la primogenitura de la función de policía judicial). Por lo tanto, ¿cómo se puede ubicar realmente una policía autonómica en una estructura administrativa policial como la francesa?

Los instrumentos jurídicos de colaboración bilateral en materia policial entre la República Francesa y el Reino de España han seguido ignorando la existencia de la policía vasca. De hecho, el Acuerdo de 3 de junio

de 1996 entre el Reino de España y la República francesa sobre creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común, instituye y regula esos importantes instrumentos de la colaboración policial transfronteriza sin una sola cita a la Ertzaintza y, por supuesto, tampoco a la policía autonómica catalana. Para ponderar adecuadamente este hecho hay que tener en cuenta los siguientes factores:

a) El Acuerdo se produce en un momento en el que la policía del País Vasco ya está completamente desplegada en su territorio, incluida la correspondiente zona fronteriza, y en pleno ejercicio del ámbito funcional atribuido a su competencia. La policía catalana, por su parte, se encuentra en un estadio de desarrollo-despliegue más embrionario, pero también significativo a efectos de su consideración desde este punto de vista.

b) El Acuerdo invoca expresamente en su preámbulo el Convenio para la aplicación de los acuerdos de Schengen y en razón de su contenido bien puede considerarse incluido en la previsión habilitante del apartado 5 del artículo 39 de dicho Convenio, aunque no agote dicha habilitación, y pueda razonarse su pobreza si se compara con los mecanismos de cooperación previstos y regulados en otros convenios de cooperación policial transfronteriza vigentes entre estados que han suscrito el Convenio Schengen.

c) La elaboración de dicho Acuerdo y la prestación del consentimiento del Estado en obligarse mediante él no fueron objeto de actividad específica de información y consenso con las autoridades vascas. Tal modo de proceder contrasta con lo previsto en el apartado 5 del artículo 20 del EAPV, cuyo tenor literal dispone que: «El Gobierno vasco será informado en la elaboración de los tratados y convenios, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afectan a materias de específico interés para el País Vasco».

La intensificación de las relaciones sociales transfronterizas, que en los últimos años avanza progresivamente en lo que se refiere a la zona fronteriza del País Vasco, no puede, sin embargo, ignorar las actuaciones policiales que, supuesta esa insuficiente cobertura jurídica y el mapa policial vigente en la zona, resultaría casi milagroso que no se traduzca en problemas.

Pues bien, si como dice el refrán «para muestra bien vale un botón», ya hemos tenido una muestra bastante seria con el procesamiento de cinco agentes de la policía vasca ante el Tribunal de Gran Instancia de Bayona como consecuencia de una persecución en caliente. Dos ciudadanos vas-

co-franceses se saltaron dos controles de alcoholemia de la policía vasca y arrollaron en su huida a uno de sus agentes. La persecución, que tuvo lugar de madrugada y en la que varios disparos impactaron el vehículo perseguido, concluyó ya en territorio francés con la detención de aquellos ciudadanos. En la detención parece que se empleó cierta violencia para la reducción de los dos ciudadanos, a consecuencia de la cual se produjeron lesiones leves que tardaron en curar cuatro y dos días, respectivamente.

Instruida la causa correspondiente por el juez de Instrucción de Bayona, éste no puede sino dejar constancia de la falta de habilitación de los agentes de la policía vasca para actuar en suelo francés, a pesar de que en el proceso conste que contaban con autorización de sus mandos jerárquicos (*de leur hiérarchie*) para penetrar en territorio francés y, aunque se confiere efectos jurídicos a las características propias de la actuación policial (cumplimiento de órdenes producidas en la creencia de que se actuaba válidamente, lo que ha evitado la tipificación de los hechos como secuestro-detención ilegal) los agentes procesados han sido condenados por haber utilizado una violencia más allá de la estrictamente necesaria a cinco meses de prisión (Sentencia de 16 de noviembre de 1999).

El problema es de una gravedad insólita, hasta el punto de que el actual ministro de Justicia e Interior declaraba en la prensa que la Ertzaintza estaba habilitada para llevar a cabo tales actuaciones. Lo que a la postre, desde la estricta perspectiva jurídica, parece claro que no es así por el momento. Por otro lado, en los últimos años de la década de los noventa aparecen nuevos y significativos elementos en el escenario del espacio policial europeo que, considerados desde la perspectiva de la policía vasca pueden abrir puertas a su reconocimiento internacional.

El primero de esos nuevos elementos del escenario es el del cambio en la percepción conceptual del problema. La idea de que siempre que en el ámbito de la actuación policial aparece un elemento de extranjería el asunto pasa a ser de la competencia de un concreto cuerpo policial estatal, sólo se formula ya en ciertos ámbitos dominados por el más rancio corporativismo. En un mundo como el actual, en pleno proceso de globalización, y con mayor razón en el ámbito de la Unión Europea, los elementos de extranjería aparecen por doquier en las actuaciones policiales. Además, la materia de seguridad y policía puede considerarse ya parcialmente comunitarizada y la intensificación social del libre movimiento de las personas tenderá, lógicamente, a intensificar progresivamente ese grado de comunitarización.

Esta percepción va cuajando paso a paso. Pero no cabe desdeñar la ayuda que en ese sentido ha supuesto desde un plano general y jurídico la

STC 165/1994, de 26 de mayo, al afirmarse que «cuando España actúa en el ámbito de las comunidades europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los estados componentes de las comunidades europeas puede considerarse a ciertos efectos como “interno”. La consecuencia, que el propio Tribunal no puede sino derivar de lo anterior, es, lógicamente, que el encauce de un sistema estatal políticamente descentralizado con base territorial, con ese orden comunitario no puede articularse sobre una cláusula excluyente como es la del artículo 149.1.3, que atribuye a las instituciones centrales del Estado el monopolio de las relaciones internacionales. Esa cláusula de monopolio sólo puede aplicarse con propiedad respecto del sistema internacional general. Pero no vale para un sistema de integración como el europeo en el que las decisiones de las instituciones comunitarias inciden en materias de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas».

Este pronunciamiento de autoridad, unido a la efectiva comunitarización de la materia de seguridad y policía, ayuda a ese cambio de percepción conceptual al que hacemos referencia. Pero su contraste con la propia fenomenología de las actuaciones policiales resulta también necesario para remover ciertas e importantes resistencias.

En los años 1996 y 1997 parecía que el giro conceptual indicado podía abrirse para asentar unas nuevas reglas de juego que permitieran al conjunto de los agentes acceder a un nuevo escenario. La Administración central parecía comprender que la aplicación intraestatal del Convenio para la aplicación de los acuerdos de Schengen requería que se sumaran las policías autonómicas, al menos en lo que se refería a cargar datos en el Sistema de Información Schengen y hacerlos operativos en todo su territorio.

Las puertas no se abrían sin reticencias. Pero se posibilitó el enganche al Sistema de Información, quizá también porque era la única manera de normalizar el Sistema de Información en el ámbito interno vasco. La Ertzaintza está plenamente integrada en el Sistema desde 1997 y dispone de una oficina de enlace en Bilbao conectada informáticamente con la oficina central, junto con un oficial de enlace en Madrid.

En esa misma época también se avanzó en la elaboración de un nuevo y más completo instrumento bilateral para la regulación de la cooperación policial transfronteriza con Francia, al modo de otros existentes entre estados miembros fronterizos del espacio Schengen. En ese instrumento se daría cabida a la policía vasca, aunque se limitaba el nivel de los reconocimientos jurídicos. De ese modo se sustituiría el Acuerdo de 1996 por otro

mucho más rico en cuanto a las modalidades de cooperación y en el que se diera adecuada cabida operativa a la policía vasca.

Los avatares de la coyuntura política parecen haber paralizado, sin embargo, el proceso. Empero, esa parálisis no debería durar mucho tiempo. El Tratado de Amsterdam significa un trascendental paso adelante en el proceso de comunitarización de la materia de seguridad y policía, que queda a partir de ahora significativamente vinculada al sistema institucional comunitario y a sus procesos de adopción de decisiones. Partiendo de tal dato, la proyección de los principios que deben presidir la articulación de la voluntad estatal operativa en el plano comunitario y los de ejecución en el plano interno estatal de las decisiones y disposiciones de las instituciones comunitarias parecen perfectamente susceptibles de aplicación a esta realidad jurídica, con la salvedad insoslayable de que en esta materia no hay simetría ni generalización de las competencias entre las distintas comunidades autónomas.

No se puede ignorar que hacer frente al problema general de la participación de las comunidades autónomas en los procesos de decisión comunitarios que afectan a materias de su competencia, se ha ido posponiendo por su dificultad intrínseca y por comodidad de la Administración central, que, entre tanto, sigue manteniendo una posición de casi monopolio. Pero tal actitud no podrá mantenerse *in aeternum*. Y, además, en materia de policía no son tantas sino muy poquitas, en realidad, las comunidades autónomas cuya participación debe articularse. Esperemos que prime la cordura y la responsabilidad, así como la coordinación entre los distintos cuerpos policiales, en pro del principio de eficacia en la garantía de la seguridad ciudadana.

En este mismo sentido, en el último Consejo Europeo de Tampere (celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999) se concluye que debe sacarse el máximo provecho de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros al investigar la delincuencia transfronteriza en cualquier Estado miembro. El Consejo Europeo hace un llamamiento para que se creen sin demora equipos conjuntos de investigación tal como se contempla en el Tratado, como primer paso para luchar contra el tráfico de drogas y de seres humanos, así como contra el terrorismo. En ese sentido, las normas que establezcan deberán permitir que, si procede, en dichos equipos participen representantes de Europol en calidad de apoyo. El Consejo Europeo pide que se establezca una unidad operativa de jefes de policía con objeto de intercambiar, en cooperación con Europol, experiencia, mejores prácticas e información sobre las actuales tendencias de la delincuencia transfronteriza, así como de contribuir a la planificación de accio-

nes operativas. Europol desempeña un papel fundamental en el apoyo a la prevención, análisis e investigación de la delincuencia a escala de la Unión. El Consejo Europeo pide al Consejo que provea a Europol del apoyo y los recursos necesarios. En un futuro próximo su papel debe reforzarse mediante la recepción de datos operativos procedentes de los estados miembros y la autorización para pedir a los estados miembros que inicien, dirijan o coordinen investigaciones o creen equipos conjuntos de investigación en determinados ámbitos de la delincuencia, respetando los sistemas de control judicial de los estados miembros.

Para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada grave, el Consejo Europeo ha acordado crear una unidad (Eurojust) integrada por fiscales, magistrados o agentes de policía de competencia equivalente, cedidos temporalmente por cada Estado miembro, con arreglo a su ordenamiento jurídico. La misión de Eurojust consistirá en facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales y en apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, en particular basándose en análisis de Europol, así como en cooperar estrechamente con la red judicial europea, con objeto, en particular, de simplificar la ejecución de comisiones rogatorias. El Consejo Europeo pide al Consejo que adopte el instrumento jurídico necesario antes de que finalice el año 2001.

Finalmente, también en Tampere se acuerda el establecimiento de una academia europea de policía para la formación de funcionarios policiales de rango superior, que empezaría como una red de institutos de formación con base en los nacionales ya existentes. La academia también debería tener una proyección abierta a las autoridades de los países candidatos.

EL SISTEMA POLICIAL ESPAÑOL DESDE EL PRISMA COMPETENCIAL Y FUNCIONAL. ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS DE FUTURO¹

JAVIER BARCELONA LLOP

*Profesor titular de derecho administrativo
de la Universidad de Cantabria*

1 • Introducción

Es incontestable que el sistema policial español es complejo. Más aún, es irreversiblemente complejo en la medida que lo es el contexto constitucional que lo envuelve. Es la Constitución la norma que lo establece, la norma que prevé la existencia de tres niveles policiales diferentes —el estatal, el autonómico y el local— y la norma que, además, suministra una serie de pautas materiales llamadas a regir su ordenación jurídica. Pautas entre las que se encuentran algunas que en este momento introductorio no me parece inconveniente hacer notar, aunque sobre ellas haya que volver en momentos ulteriores.

Destaca, en primer lugar, la llamada a una ley orgánica para la determinación de las funciones, los principios básicos de actuación y los estatutos de las fuerzas y cuerpos de seguridad (artículo 104.2). Esto es, la Constitución encomienda a una norma estatal la fijación de aspectos muy importantes del régimen jurídico de todas las policías que en España pueden existir. Incluidas las autonómicas. Lo que se corrobora para éstas en el artículo 149.1.29: su creación se hará en la forma que se establezca en los estatutos, pero en el marco de una ley orgánica.

La sustancial identidad de las misiones policiales —dependan los cuerpos de policía de la Administración que dependan— es, asimismo, una clara voluntad constitucional. Es cierto que el artículo 104.1, al hablar del Gobierno, introduce en este punto alguna confusión, que bien podría haber sido soslayada si en el curso de los debates constituyentes se hubie-

¹ Dadas las características del presente trabajo, omito toda referencia bibliográfica. Me permito, no obstante, remitir a quien el tema interese a J. Barcelona Llop: «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 48, 1966, pág. 81 y sig.; «Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 95, 1997, pág. 365 y sig.; *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1997.

ra prestado oídos a las enmiendas presentadas en el Senado postulando una mejor redacción del precepto en este punto. Pero no lo es menos que las diversas organizaciones policiales que existen en nuestro país han de cumplir con los mismos cometidos estructurales, sin perjuicio de que las funciones en que éstos se concretan sean ejercidas por unos cuerpos u otros en virtud del reparto de competencias sobre la materia.

En tercer lugar, la inserción constitucional de la policía en la Administración pública, si históricamente asumida, reviste hoy una importancia especial, dicho sea esto al margen del tema de la policía judicial, cuya completa dependencia de los jueces, tribunales y Ministerio Fiscal es un postulado de deseable cumplimiento. Así, dicha inserción implica que son aplicables a la policía todos los principios constitucionales relativos a la Administración pública, lo que tiene consecuencias de alguna magnitud que, empero, no es ahora caso de recordar. Sí importa, en cambio, hacer hincapié en que la policía no es una estructura al servicio de ella misma ni al de los gobiernos, sean estatales, locales o autonómicos. La policía, como parte de la Administración pública que es, sólo está al servicio de los intereses generales, sólo está al servicio —puntualiza el artículo 104.1— de la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y de la garantía de la seguridad ciudadana. De hecho, la policía existe sólo por y para eso.

Deduzco de ahí que cualquier aproximación que se haga a lo policial ha de tener bien claro que el componente teleológico es absolutamente esencial. Y me parece especialmente importante subrayarlo en un seminario como éste, en el que nos hemos reunido para hablar del modelo policial y de sus retos de futuro. Cualquier debate sobre la policía y cualquier pretensión de modificar el vigente *statu quo* requiere, ineludiblemente, interrogarse por si la situación que se aspira a alcanzar permite o no una prestación más eficaz de los servicios policiales y, con ello, redundar en beneficio de los ciudadanos. Honestamente, y no me duelen prendas en decirlo en público, opino que si las cosas no se hacen así, se dan pasos de gigante hacia la instrumentalización política de la policía. No sería ninguna novedad, por cierto, en nuestra historia. Concepción, pues, servicial de la policía, que es la que la Constitución tiene, como de la Administración pública entera.

La policía es contemplada por la Constitución como una organización funcional y especializada funcionalmente, por lo que la encomienda de cometidos policiales a personal diferente del vinculado a las administraciones públicas por una relación no funcional ni perteneciente a las fuerzas y cuerpos de seguridad pugna con la Constitución y todo el ordenamiento jurídico aplicable. De ahí se infieren dos cosas. Primera, que no cabe jurídicamente *laboralizar* la función policial. Y, segunda, que no

cabe tampoco encomendar misiones constitucional y/o legalmente atribuidas a los funcionarios de policía a personas ajenas a las fuerzas y cuerpos de seguridad; básicamente a quienes prestan el servicio privado de seguridad, que está pensado para otras cosas. Las dificultades que para el ejercicio de las competencias policiales pueden aquejar a comunidades autónomas y municipios carentes de cuerpos propios están jurídicamente resueltas y a los cauces pertinentes me referiré más adelante.

Y es, en fin, verdaderamente fundamental tener bien a la vista el deber constitucional de colaboración que, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, no necesita justificarse en preceptos concretos por encontrarse implícito en la esencia de la forma de distribución territorial del Estado. Deber que en materia de policía requiere de un especialísimo cuidado porque la existencia de una pluralidad de cuerpos policiales no puede significar que cada uno de ellos se ubique en un compartimento estanco o se comporte como si lo estuviera. En un sistema como el nuestro, hay que hacer virtud del deber constitucional de colaboración puesto que, en otro caso, su funcionamiento eficaz arriesga mucho. El adecuado cumplimiento de las misiones constitucionales de la policía no puede verse comprometido por comprensiones mojigatas de la propia competencia o por recelos corporativos que, al final, sólo redundan en ineficacia y en una mala imagen social de la policía.

El deber constitucional de colaboración implica, además, el deber de hacer todo lo posible por no crear conflictos. Es cierto que los conflictos son inevitables en las organizaciones complejas. Sería probablemente ilusorio pretender que los tres niveles policiales que existen en España no entrarán nunca en colisión. Pero si una aspiración tal no parece al alcance de la mano, sí lo está exigir un elemental e imprescindible grado de autocontención a todos y cada uno de los cuerpos policiales, al objeto de evitar interferencias ilegítimas en las esferas competenciales de los demás. Al objeto, en fin, de asegurar un funcionamiento lo más sincronizado posible del sistema. Y ello aun cuando el celo por la propia competencia lleve a considerar que el reparto normativamente establecido es insatisfactorio. Podrá serlo, pero mientras el marco jurídico asigne determinados cometidos a unos y a otros cuerpos rige la obligación de acatar lo dispuesto, sin mengua, insisto, de que se estime necesaria su modificación y de que ésta se impulse hasta lograr su plasmación jurídicamente. A veces da la impresión de que los responsables de las policías no son conscientes de la penosa imagen que para la opinión pública tienen los conflictos entre cuerpos; y quien sale perdiendo de ellos es la policía en bloque. Nadie gana con espectáculos tan deplorables.

Concluyo estas palabras introductorias señalando que, en mi condición de jurista, considero que cualquier modificación del actual estado de cosas en materia de policía ha de atenderse en un arsenal jurídico apto y suficiente, que habrá que crear si es necesario. No soy en absoluto reacio a las reformas si éstas se estiman convenientes para una prestación más eficaz de los servicios policiales. Pero sí me opongo a que las cosas se hagan, por decirlo gráficamente, a salto de mata y sin un encuadre jurídico preciso.

No desconozco, antes al contrario, la intensa carga política que hay en el tema de la policía; tampoco que es un tema sensible. Pero las normas son, muy frecuentemente, la conversión de la política y del arte de gobernar en técnica, en ordenación. Tradúzcanse las aspiraciones políticas en normas insertas de manera coherente en el sistema jurídico, pero no se deje actuar a las primeras con impunidad y al margen del ordenamiento. Si un proceso de reforma policial está llamado a ser abierto, que se expongan las necesidades, que se hable, se negocie, se pacte... pero que el proceso se encauce jurídicamente. Creo que se trata de una exigencia elemental en un Estado social y democrático de derecho y que hay que tenerla muy presente junto con la perspectiva netamente servicial de la policía, antes mencionada.

Y, sin más demora, paso a referirme, con la brevedad que la ocasión requiere, a los tres niveles del sistema policial español, a sus características y a las posibles líneas de reforma que, en su caso, podrían a mi juicio trazarse.

2 · La policía estatal

La policía estatal se caracteriza por su carácter bifronte. Los dos cuerpos que la componen desempeñan cometidos de todo punto similares y, al menos sobre el papel, uno lo hace en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine (Cuerpo Nacional de Policía) y otro en el resto del territorio nacional y en el mar territorial (Guardia Civil).

La identidad sustancial de funciones entre uno y otro cuerpo es suficiente para impugnar la naturaleza militar de la Guardia Civil. Es cierto que, aunque el Tribunal Constitucional ha avalado la constitucionalidad del modelo (Sentencia 194/1989), lo ha calificado de modificable y dero-

gable, de no impuesto en suma por la Constitución. También lo es que, yendo un poco más allá, cabe discutir jurídicamente que la actual configuración legal de la Guardia Civil se ajuste al texto constitucional. La sola previsión de que pueden existir cuerpos no integrados en las Fuerzas Armadas sometidos a disciplina militar (artículos 28.1 y 29.2) no es bastante para hurtar la evidente disociación constitucional establecida entre Fuerzas Armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad. Podría servir, a mi juicio, para justificar la sumisión a la disciplina militar de cuerpos no militares que tienen asignadas misiones próximas a lo castrense (por ejemplo, policía militar), pero no para transubstanciar la disciplina militar —que es lo que la Constitución permite— en la naturaleza militar de un cuerpo ajeno, hoy por hoy, a cometidos militares.

En lo señalado se encuentra, en mi opinión, el problema estructural más importante de la policía estatal en España. A él hay que añadir otro completamente distinto, que quizá suscite recelos pero que es forzoso afrontar. Me refiero a la reducción funcional de la policía estatal allí donde existan cuerpos territoriales. Parece obvio que no pueden coexistir con facilidad en un mismo ámbito territorial cuerpos pertenecientes a administraciones diferentes y que aspiran a ejercer funciones coincidentes; hay una fuente potencial de conflictos. Hay que asumir, como algo absolutamente lógico y normal, el llamado *repliegue* de las fuerzas estatales allí donde las hay autonómicas que alcanzan el máximo competencial que la Constitución, los estatutos y la LOFCS permiten. Una duplicación de servicios sería difícilmente justificable y no sólo desde la perspectiva de la ordenación y prestación del servicio policial, ya por sí misma muy considerable, sino también desde la, diferente pero no desdeñable, de la eficiencia y economía en el gasto público, que también está en la Constitución (artículo 31.2). Los recelos políticos o corporativos que puedan existir deben ser vencidos; pero también las ambiciones de presura de las comunidades autónomas concernidas. Sin mengua del resultado final, que debe estar muy claro, hay que ser conscientes de que si aquí no se puede improvisar, tampoco se pueden levantar barreras artificialmente retardatarias.

3 • Las policías territoriales

La gran novedad del sistema policial español que la Constitución funda se encuentra, como es notorio, en la previsión de existencia de policías

territoriales. De hecho, fue el único aspecto que preocupó seriamente a lo largo de los debates constituyentes relativos a la policía. Los demás, incluso el de la policía judicial, pasaron casi de puntillas entre los escaños parlamentarios. Pero el de las policías autonómicas no. Antes al contrario. Las discusiones fueron muy encendidas y, en ocasiones, alcanzaron un altísimo voltaje político. Quizá porque el contexto no animaba demasiado a la reflexión serena, pasó prácticamente inadvertida, al menos a la vista de la lectura de los diarios de sesiones, la fundamental enmienda *in voce* presentada por la UCD y apoyada por el Partido Socialista. Conforme a ella, que fue incorporada al texto constitucional, las policías autonómicas podían crearse en la forma que establecieran los estatutos en el marco de una ley orgánica. Es decir, la mediación de la ley estatal se consideraba imprescindible; el estatuto no se estimaba suficiente. Ésa y no otra fue la voluntad constitucional, perfectamente acorde con la indiscutible superioridad jurídica y política que la Constitución tiene sobre los estatutos de autonomía, superioridad que todos aquellos que aspiran a disfrutar del Estado social y democrático de derecho que la Constitución instaura deben asumir, háyanla votado o no.

Por lo demás, el artículo 149.1.29 de la Constitución encierra algún equívoco que debe ser despejado, porque no es cierto que, como parece decir, el Estado ostente la competencia exclusiva en materia de seguridad pública. Éste es un concepto que sirve para delimitar competencias y que no es exactamente el referente funcional de las fuerzas y cuerpos de seguridad puesto que es más amplio. Pero si la actividad policial se incluye en la noción de seguridad pública, como de hecho lo hace, es claro que las policías autonómicas contribuyen al mantenimiento de la misma. Lo que significa que la pretendida exclusividad de la competencia estatal es, en realidad, más aparente que real allí donde existan policías territoriales. En todo caso, éstas —vuelvo a insistir— habían de circular dentro del marco trazado por una ley orgánica estatal.

A partir de ahí, siete estatutos de autonomía asumieron la competencia para la creación de policías territoriales y dos comunidades autónomas activaron el proceso de puesta en funcionamiento de sus cuerpos propios sin aguardar al dictado de la ley estatal. Hubo, sin duda, urgencias políticas muy acusadas en las comunidades del País Vasco y de Cataluña, que no en vano tenían en mente la experiencia de la segunda República. Pero hubo, también, demora estatal en aprobar la ley orgánica requerida constitucionalmente. Abortado el Proyecto de ley orgánica de policías de las comunidades autónomas de 1979, el proceso se dejó llevar por la fuerza de los hechos, carentes de amparo suficiente en derecho. Con la sola cobertura

estatutaria, suficiente para prever la creación de una policía territorial pero no para ponerla en efectivo funcionamiento, el País Vasco y Cataluña activaron la existencia real de sus propias policías. Y lo hicieron además, aunque esto no va en su descargo, con el beneplácito de las autoridades estatales, que no sólo consta que promovieran acciones jurídicas contra el proceso, sino que dictaron algunas normas conducentes a facilitararlo a pesar de no existir la ley orgánica que la Constitución quería que existiera.

No obstante, en el País Vasco el artículo 17 del Estatuto apeló a la actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, puesto que allí han existido históricamente policías forales que se encuentran en la base de la regulación estatutaria, pero no estoy muy seguro de que tal disposición sea suficiente para soslayar la exigencia constitucional de la repetida ley orgánica, toda vez que los derechos históricos se reconocen supeditados a la Constitución. Ha dicho Francisco Tomás y Valiente que las normas jurídicas históricas a las que tácita o expresamente remite la constitución, «por muy venerables que sean sólo pueden subsistir si no contradicen a la Constitución». Y cabe cuestionar si la experiencia histórica de las policías forales y la disposición adicional primera de la Constitución eran o no suficientes para amparar jurídicamente la puesta en funcionamiento de la policía vasca sin que mediara la ley orgánica expresamente invocada por la Constitución y a la que el Estatuto vasco ni se digna mencionar. En el caso catalán, la respuesta está más clara, puesto que el despliegue de la policía autonómica se hizo sin contar con la eventual cobertura que podía proporcionarle el paraguas de la garantía constitucional de la foralidad.

Mientras, en Navarra, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias no se hizo nada. Tan sólo en la primera de ellas funcionaba una policía que, momentáneamente, continuó ejerciendo los cometidos que ostentaba al momento de dictarse la LORAFNA, con previsión de ampliación funcional una vez que se dictara la ley orgánica estatal.

Sea como fuere, el proceso esbozado no podía ser desconocido por las autoridades estatales que, con su inactividad legislativa, habían contribuido parcialmente a la consolidación de un estado de cosas cuya irreversibilidad parecía notoria. Lo único que cabía era tratar de encauzar las aguas de alguna manera e introducir un cierto orden jurídico donde antes no lo había, o no lo había suficiente. Durante una serie de años cruciales se asistió a la puesta en funcionamiento de dos cuerpos autonómicos sin encuadramiento jurídico satisfactorio por faltar una pieza esencial, que no era otra que la ley orgánica exigida por la Constitución. Cuando al fin ésta entra por la puerta del sistema policial español, aquellos cuerpos estaban có-

modamente asentados en él a pesar de que hubieran entrado por la ventana. Y puesto que estaban, difícilmente podían ser removidos ni importunados.

Así se explican las disposiciones finales primera y segunda de la LOFCS, que tratan de establecer cierto equilibrio entre los hechos consumados y el orden jurídico a través del expediente de asumir el segundo a los primeros. Equilibrio difícil, pero imprescindible. Hubiera sido, en efecto, un despropósito notable que la LOFCS desconociera lo que se había incubado antes de ella al calor de la alicorta, incapaz o impotente voluntad estatal que, sea por lo que sea, no actuó en este punto con los reflejos suficientes y dejó hacer a quien no podía hacerlo en términos constitucionales. Para alguien que cree que el derecho sirve para algo y, sobre todo, que cree que la Constitución está ahí por algún motivo y que debe ser respetada por ser lo que es, el trayecto seguido es un tanto descorazonador. La impresión que al menos yo tengo, unos cuantos años después de los acontecimientos, es que antes que nada primaron las urgencias políticas y que a sus encantos sucumbieron las más elementales exigencias jurídicas. Si alguien desea atribuir a mis palabras un alcance que no tienen y tildarme de contrario a la existencia de policías territoriales con amplias competencias, me permito remitirle, sin más, a lo que dice la Constitución.

De esta manera, la LOFCS, muy remolona en llegar, trajo consigo el espaldarazo definitivo a las policías del País Vasco y Cataluña, así como a la de Navarra, disponiendo las tres comunidades autónomas de un amplio margen de maniobra, como se constata a través de la simple lectura de sus tres primeras disposiciones finales. Para las demás comunidades autónomas en cuyos estatutos esté prevista la creación de cuerpos de policía propios, la Ley establece las funciones de las mismas, tanto propias como en colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, ubicándolas en un escalón inferior a las otras tres. Se diseña así un mapa autonómico policial en dos niveles. Uno, el ocupado por los territorios que históricamente han dispuesto, de una forma u otra, de cuerpos de policía; otro, el ocupado por las demás comunidades autónomas habilitadas para crearlos, que en 1986 eran cuatro, con atribuciones policiales ciertamente menores.

Sobre el papel, las cosas son como han quedado expuestas. Sucede, sin embargo, que esas otras cuatro comunidades autónomas no han dado el paso de crear cuerpos de policía y han preferido, salvo Canarias que no ha hecho nada —que yo sepa—, recurrir a la fórmula de la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía que la LOFCS contempla. Ello les permite ejercer sus competencias en materia de seguridad pública sin

afrontar el coste, y no pienso sólo en el económico, de la creación de un cuerpo de policía propio.

Por cierto, y anecdóticamente, recuérdese que el Estatuto de Galicia que se plebiscita en 1936 preveía que la Junta de Galicia pudiera usar, preventiva y represivamente, de los cuerpos de policía y seguridad del Estado. No contemplaba, a diferencia de los estatutos vasco y catalán, que hubiera una policía propia. Al final, y al cabo de casi sesenta años, la previsión del Estatuto de 1936, que no pudo ser aprobado por las Cortes de la República, ha dejado en la Galicia de hoy alguna herencia: no hay policía gallega, pero sí uso de unidades estatales.

Llegados hasta aquí, conviene preguntarse por el futuro. Con las reservas que obligatoriamente hemos de asumir quienes carecemos de dotes adivinatorias conocidas, cabe sospechar que la implantación de nuevas policías territoriales está detenida. Nada indica que Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias vayan a virar el rumbo, aunque sin duda pueden hacerlo. Asimismo, la fórmula de la adscripción es la que se ha seguido en recientes reformas estatutarias que la contemplan sin extender la posibilidad de creación de policías autonómicas (Aragón, Castilla-La Mancha). Por lo que parece que es hacia la adscripción hacia donde se tiende, si bien conviene precisar que, a diferencia de aquellas cuatro comunidades autónomas, las dos últimamente citadas no pueden disponer de fuerzas policiales, por lo que las unidades adscritas no lo son para ejercer las funciones que la LOFCS asigna a los cuerpos autonómicos, sino las más modestas de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. A menos que se entienda que las nuevas formulaciones estatutarias pretenden ir más lejos y equiparar las competencias policiales de Aragón y Castilla-La Mancha con las de las comunidades autónomas que han asumido la posibilidad de disposición de cuerpos propios. Pretensión que sería muy discutible jurídicamente a la vista de lo que disponen sobre el particular los estatutos aragonés y castellano-manchego, pero también desde la consideración elemental de que las atribuciones policiales de las comunidades autónomas no pueden ser las mismas tengan o no fuerzas policiales propias.

La situación es, pues, no ya asimétrica, sino por completo arrítmica. Es decir, por completo desigual. Tres comunidades tienen cuerpos de policía y un amplísimo campo competencial; otras cuatro pueden tenerlos, pero no los tienen y, salvo una, hacen uso de la fórmula de la adscripción de unidades de la policía estatal para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. Las demás, de momento, no pueden hacer nada excepto (artículo 37.3 LOFCS) firmar acuerdos de cooperación específica con el Estado para ejercer las mismas funciones

que las dos últimas pueden ejercer a través del mecanismo de la adscripción.

El panorama es heterogéneo. Y quizá debe ser así puesto que, salvado el elemental principio de la igualdad jurídica de todos los españoles, pueden existir variables importantes en numerosas cuestiones. Y la de la organización policial es una de ellas. Más aún, me parece lógico que sólo existan cuerpos autonómicos en aquellos territorios que tienen a sus espaldas una experiencia histórica en la materia, experiencia que puede justificar, siempre dentro del marco constitucional, su actual posición. Además, no acabo de entender muy bien las aspiraciones que a veces se manifiestan en pro de la disponibilidad autonómica de fuerzas policiales por parte de comunidades que hoy no pueden tenerlas, cuando resulta que el de policía es uno de los servicios más conflictivos que existen y es mucho menos rentable, políticamente hablando, que otros como la sanidad y la educación. Es, desde luego, más gratificante presentar a la opinión pública los logros obtenidos en materia sanitaria que cifras de locales públicos registrados, de ocupantes de edificios abandonados que han sido desalojados por la violencia o de manifestaciones de trabajadores descontentos que han sido disueltas por medio de la coacción directa. No digo que la policía se dedique sólo a éstas cosas, porque no es cierto, pero también se dedica a ellas. Y hay que tener en cuenta tal circunstancia antes de manifestar la querencia por un cuerpo propio de policía. Además, que haya comunidades que pudiendo crearlos no lo han hecho es motivo para la reflexión. Como suele decirse, algo tendrá el agua cuando la bendicen.

En definitiva, parece lógico que, en el momento presente, haya sólo cuerpos propios en aquellos territorios en los que históricamente ha existido una experiencia policial autóctona. Y cabe reflexionar acerca de si sería oportuno el incremento de las competencias y funciones de los mismos. Jurídicamente, no hay ningún obstáculo a ello siempre y cuando, en coherencia con lo que el Estado autonómico es, los cuerpos estatales conserven las riendas sobre los servicios policiales supra y extracomunitarios, por utilizar la terminología de los estatutos vasco y catalán, que debieran ser cuidadosamente enumerados por el legislador estatal. También sería interesante clarificar en sentido afirmativo la posibilidad de existencia de unidades de policía judicial específica integradas por miembros de los cuerpos autonómicos; aunque hay argumentos que permiten sostener que dicha existencia es jurídicamente factible en los casos catalán y vasco, sería de agradecer una mayor claridad normativa que ahorrara los esfuerzos exegéticos que ahora se requieren para llegar a tal solución.

Tampoco sería inoportuno nivelar o equiparar, en la medida en que no lo estén, las competencias y funciones de los tres cuerpos autonómicos. Ello aseguraría un cierto grado de homogeneidad que contribuiría a delimitar de forma unitaria el ámbito reservado a las fuerzas estatales y a las locales en los territorios que disponen de una policía propia. Y, en fin, como he señalado ya, parece obvio que allí donde haya policías autonómicas, ellas han de ser las policías ordinarias y comunes de la seguridad pública.

Respecto de las demás comunidades autónomas que estatutariamente contemplan la creación de cuerpos policiales, si bien nada les impide hacerlo, me parece razonable que opten por la técnica de la adscripción de unidades estatales. Si, no obstante, se prefiere dar el paso estatutariamente previsto, la equiparación funcional de sus policías con las del País Vasco, Cataluña y Navarra es, hoy por hoy, jurídicamente inviable, aunque podría ser factible si se acometieran las oportunas reformas normativas. Pero para ello habría que plantear seriamente la conveniencia de dicha equiparación, planteamiento que no debería estar motivado por simples deseos de emulación sino por consideraciones de eficacia y mejor prestación del servicio policial.

Y, en fin, sería asimismo conveniente que todas las comunidades autónomas que no pueden disponer de fuerzas propias tuvieran al alcance la fórmula de la adscripción para ejercer las funciones previstas en el artículo 148.1.22 de la Constitución. Es verdad que pueden conseguir el mismo objetivo a través de la firma de acuerdos específicos de colaboración con el Estado, pero la adscripción lleva aparejada la dependencia funcional de las autoridades autonómicas y su régimen jurídico está más perfilado en la LOFCS y en la normativa reglamentaria de desarrollo.

4 · Las policías locales

Como ha quedado expuesto, cuando la Constitución comenzó su andadura, la cuestión de las policías autonómicas era la que más importaba en el sector de la seguridad pública y la que políticamente más trascendencia tenía. De las policías locales, en cambio, no se acordó nadie. Ni entonces ni a lo largo de los años sucesivos. Tan sólo merecieron alguna referencia de muy poco calado institucional en la legislación de régimen local, pero nada más. Y eso que, amén de la tradición existente en la materia, la

propia Constitución menciona a las policías locales en el artículo 148.1.22, bien es verdad que para referir una competencia autonómica, pero ahí está el precepto revelando que una parte de la seguridad pública debe estar en manos de las entidades locales y de los cuerpos policiales de que disponen.

Y si era evidente que no se les podía mantener en su tradicional condición de subordinados a ninguna otra autoridad, puesto que la Constitución había traído consigo la autonomía local, había que decidir qué se hacía con ellos, qué papel se les daba en el teatro de la seguridad pública, si protagonista o no.

Tema tan fundamental no queda resuelto hasta la LOFCS, que está muy fuertemente condicionada por el protagonismo conferido a las policías autonómicas, sea a las que efectivamente se habían creado antes de ella, sea a las que estatutariamente podían existir y aún no se habían creado; incluso cabe considerar que la posible extensión a más comunidades autónomas de la competencia para disponer de un cuerpo policial propio no estaba entonces descartada, como parece estarlo ahora. Sí era desde luego inviable la coexistencia de tres niveles policiales con competencias similares o parangonables y estaba claro que el nivel autonómico no podía salir perdiendo, que importaba mucho potenciarlo, el debate se reducía a los niveles estatal y local, inclinándose ostensiblemente la balanza por el primero.

Las policías locales y las competencias municipales en materia de seguridad y policía ya no quedaron configuradas en condición de subordinadas a la fuerzas y autoridades estatales, faltaría más, pero el listado de sus funciones propiamente policiales quedó muy magro por comparación con el de sus hermanas mayores, si no en edad, sí desde luego en la dignidad y gobierno que les fueron atribuidas.

Y lo que digo no es invención mía. Es la propia LOFCS la que lo dice, queriendo o sin querer. Es cierto que configura los cuerpos de policía local como verdaderos cuerpos de policía, pero las atribuciones que les confiere de policía de seguridad en sentido estricto o son muy escasas o están fuertemente condicionadas por la intervención principal de otros cuerpos no locales. Tal es así que se llega a asimilar el régimen de los derechos sindicales de sus miembros al del resto de los funcionarios públicos civiles, asimilación que se hace —dice el artículo 55.2— «en atención a la especificidad de sus funciones». Es decir, si las especialidades del régimen de la libertad sindical de los policías civiles, que existen y son muy serias, se justifican en las funciones que cumplen, las de los policías locales no alcanzan, a juicio del propio legislador, grado suficiente para justificar especialidad alguna. Circunstancia ésta que quizá llene de alborozo a los poli-

cías locales, pero que es más reveladora de la naturaleza que el legislador estatal les ha querido conferir que la más sesuda de las exégesis de la normativa vigente.

Hasta aquí la situación que el derecho consagra. Pero es una situación a la que, con frecuencia, no se ajusta la realidad. Además de las numerosas funciones de índole asistencial que los policías locales realizan cotidianamente, es un hecho cierto que, en la práctica, asumen cometidos policiales que el ordenamiento jurídico reserva para otros cuerpos. Es evidente que si actúan en virtud del mandato legal que les obliga a intervenir siempre, en cualquier tiempo y en cualquier lugar, estén o no de servicio, en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana, ningún problema se plantea. Pero cuando lo que se produce es una extralimitación funcional ordinaria y normal, con infracción generalizada del reparto funcional que el legislador ha hecho, guste o no, entre las diversas policías, el problema sí que existe. Problema que, al margen de las consecuencias jurídicas que al mismo tiempo se quieran anudar, expresa un desajuste muy serio entre la ley y lo que pasa en la calle. En otras palabras, la norma va por un lado y la realidad va, y no infrecuentemente, por otro. Lo que, si es verdad que no sucede sólo con las policías locales, sí debiera suscitar la atención de nuestros legisladores, aunque sólo sea porque si alguna rama de la actividad pública parece que ha de estar debidamente ordenada es la policial.

Pero no es ésa la única dificultad que la actual configuración normativa de las policías locales suscita. Un problema especialmente vivo se plantea en los municipios que, por no alcanzar el límite de población establecido o por razones financieras o de otra índole, carecen de cuerpos de policía local (que son aproximadamente seis mil trescientos, aunque la población afectada asciende a poco menos de cinco millones de habitantes). Como es evidente que en ellos las necesidades propias del mantenimiento de la seguridad no dejan de existir por tal circunstancia, se suscita la dificultad de cómo subvienen a las mismas o, pura y simplemente, de cómo se asegura el cumplimiento dentro del término municipal de las ordenanzas y reglamentos vigentes, de cómo se ordena materialmente la circulación y el tráfico o, en fin, de cómo se custodian las instalaciones y edificaciones públicas. Problemas y dificultades que aumentan en caso de un incremento estacional de población, absolutamente normal en zonas turísticas, incremento que trae inevitablemente consigo el de las necesidades de contar con un cuerpo de seguridad y vigilancia, aunque el resto del año sean menores o menos acuciantes.

Una primera tentación podría ser la de acudir a los servicios de una empresa privada de seguridad, lo que no sé si financieramente resultaría

rentable en caso de contar con el mínimo de población suficiente, pero que, lléguese o no a él, parece que serviría para solventar problemas como los señalados. Sin embargo, hay que afirmar con total rotundidad que una solución semejante no es jurídicamente viable. La razón, que es por entero aplicable a cualesquiera administraciones públicas territoriales, es que las funciones legalmente asignadas a las fuerzas de seguridad sólo pueden ser ejercidas por ellas o, en el ámbito local, por el personal enumerado en el artículo 51.2 LOFCS. Dicho más claramente, si, por ejemplo, la vigilancia de edificios e instalaciones locales es una función que la LOFCS asigna a los cuerpos de policía local, la Administración no puede pasar por alto esa reserva funcional y acudir a otros medios personales, puesto que los cometidos que el ordenamiento encomienda a la policía sólo pueden ser válidamente cumplimentados por ella o por los agentes locales que hacen las veces de éstos.

Excluida la posibilidad mencionada, ¿qué sucede en los municipios que carecen de cuerpos de policía? Como se ha apuntado, el artículo 51.2 LOFCS señala que los cometidos de la policía local, allá donde no exista, «serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, alguaciles o análogos», personal que, conforme al artículo 92.2 LRBR, debe ostentar la condición de funcionario. He ahí, pues, una posible vía de solución que permite a los municipios ejercer sus competencias en materia de seguridad aun careciendo de servicios policiales. Solución que, no obstante, no parece haber satisfecho algunas aspiraciones, quizá porque se ha considerado insuficiente, quizá porque se ha entendido que el grado de formación del personal aludido no alcanza el necesario nivel de especialización (es significativo, por cierto, que en Cataluña la Ley limite las funciones que pueden asumir los vigilantes o análogos y les prohíba portar armas de fuego).

Sea por la razón que sea, lo cierto es que diversas leyes autonómicas de coordinación de policías locales llegaron a contemplar la existencia de cuerpos de policía de ámbito supramunicipal que, de este modo, paliarían la situación de los municipios carentes de policías propias. Tales pretensiones normativas no sólo caminaban solas sino que lo hacían en buena compañía. El Consejo de Estado las avaló (dictámenes 55.288/1990, de 13 de diciembre, y 1.477/1992, de 22 de diciembre) y el Tribunal Supremo se pronunció afirmativamente en términos inequívocos en la Sentencia de 27 de mayo de 1992. Avals cualificados y coincidentes con las aspiraciones autonómicas plasmadas en las leyes de coordinación que, empero, han sido rectificadas de manera rotunda por el Tribunal Constitucional. El

punto de partida utilizado para ello ha sido ubicar a la LOFCS en el bloque de la constitucionalidad del artículo 28.1 LOTC, motivo por el cual aquélla forma parte del grupo normativo que ha de ser utilizado para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitucional va a ser el que queda bien reflejado en las siguientes palabras de la Sentencia 50/1993, relativa a la Ley del Principado de Asturias:

Examinado el modo en que la LOFCS ha delimitado la competencia a que se refiere el art. 148.1.22 de la Constitución es de observar que, como se dice en las SSTC 25/1993 y 49/1993, la competencia autonómica excluye la posibilidad de crear Cuerpos de Policía supramunicipales y de establecer o permitir la prestación unificada o mancomunada del servicio de Policía en régimen de colaboración intermunicipal.

Ello es así, como señalan dichas Sentencias, porque en la LOFCS no se contemplan otros Cuerpos de Policía que los propios de los Municipios (art. 51), de manera que todas las facultades de las Comunidades Autónomas concernientes a esos Cuerpos [...] han de entenderse referidas sólo a los de Policía Municipal, que son aquellos a los que, no obstante las denominaciones genéricas contenidas en determinados lugares de la Ley (art. 2.c), 39, 52.1 y 53), alude expresamente el legislador estatal (art. 51 y 54.1). A lo que se debe añadir el carácter estrictamente municipal de la acción policial, pues, a tenor del art. 51.3 de la LOFCS, los Cuerpos de Policía Local «sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes».

Frente a esta clara voluntad del autor de la Ley a la que se remiten los art. 148.1.22 de la Constitución y 11.1.i) del Estatuto de autonomía asturiano, no cabe oponer las competencias autonómicas atinentes a la creación de entes locales supramunicipales [...]. Tales competencias tienen un fundamento constitucional distinto (art. 148.1.2 CE) —como al propósito vienen a corroborar el art. 173 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, según el cual «la Policía local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad»—, no resultando posible, por tanto, deducir de ellas, al margen o contra la citada Ley Orgánica, promulgada *ex* art. 148.1.11 CE, una facultad que tampoco es inherente al título competencial enunciado en este último precepto constitucional» (FJ 3).

A nadie se le escapa que la doctrina constitucional expuesta no permite resolver los problemas reales que se plantean en determinados municipios cuyas arcas no permiten financiar un cuerpo de policía local, siempre costoso en personal y formación. Por otra parte, el mínimo de población establecido para la creación de policías locales (que en algunas comunidades autónomas se eleva a diez mil habitantes) puede acarrear ciertas dificultades que de alguna manera habría que resolver, del mismo modo que habría que hacerlos en aquellos municipios cuyas necesidades en materia de seguridad pública se agudizan estacionalmente con ocasión del incremento temporal de su población de hecho. La fórmula mancomunada parecía, por ello, una de las soluciones que cabía considerar. Pero ha quedado cercenada. No es, sin embargo, responsabilidad del Tribunal Constitucional que esa posible vía de solución sea por ahora impracticable; antes al contrario, es en manos del legislador donde se encuentra la oportunidad de proporcionar adecuada respuesta a los problemas que, hoy por hoy, existen. Problemas a los que el Tribunal Constitucional no es del todo insensible y de los que se hace eco, por ejemplo, en la Sentencia 51/1993, sobre la Ley de Extremadura. Pero como él mismo dice, su misión «debe limitarse a resolver sobre las controversias competenciales desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad», por lo que mientras la LOFCS, que en él se integra, diga lo que dice, nada más puede decir sobre este punto el Tribunal Constitucional.

Asimismo, hay que tener en cuenta que si el artículo 51.3 de LOFCS permite la actuación extramuros del territorio municipal de los cuerpos de policía local «en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes», la fórmula legal ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional en un sentido muy riguroso, quizá excesivamente riguroso. En efecto, frente a las regulaciones autonómicas que preveían la intervención extraterritorial de las policías locales en situaciones no de emergencia sino de «urgencia o necesidad», las SSTC 49/1993 y 82/1993 han dejado establecido que no cabe otra hipótesis que la expresamente consignada en la LOFCS, quedando vedada la referente a la *necesidad o urgencia* que es, para el Tribunal Constitucional, diferente de la *emergencia* que registra la norma estatal.

Ahora bien, la propia doctrina constitucional sobre la legislación autonómica de coordinación de las policías locales ofrece alguna alternativa diferente a la prevista en los apartados 2 y 3 del artículo 51 LOFCS, que puede resultar operativa en aquellos municipios ubicados en las comunidades autónomas que disponen de una policía territorial propia. El tema se ha planteado con motivo de lo dispuesto en el artículo 23.1 de la Ley de

las policías locales de Cataluña, donde se lee que «los municipios que no disponen de policía local pueden establecer convenios de cooperación con el Departamento de Gobernación para que la Policía autonómica ejerza en su ámbito, además de las funciones que le son propias, las actuaciones concretas y de cooperación correspondientes a las policía locales». Impugnado dicho precepto, afirma la Sentencia 85/1993 que las funciones que el artículo 38 LOFCS atribuye a las policías autonómicas no constituyen un elenco cerrado, por lo que la fórmula contenida en aquél es constitucionalmente plausible. Por lo tanto, cabe que allí donde existan cuerpos autonómicos puedan ejercer éstos funciones que corresponden a las policías locales. Solución que es también considerada en la Ley de policía del País Vasco.

En definitiva, son numerosas las cuestiones conflictivas que en el ámbito local se aprecian y que parece oportuno resolver cuanto antes. En principio, me parecería aconsejable prever expresamente la mancomunidad de servicios policiales u otras fórmulas similares, cuya utilidad me parece evidente. Nótese, por cierto, que la posibilidad está contemplada en la Ley foral de cuerpos de policía de Navarra, que no ha sido impugnada en este punto y cuyo capítulo IV lleva por rúbrica la de policías supramunicipales. No entro en si dicha regulación es o no ajustada al bloque de la constitucionalidad, pero estimo que el legislador estatal bien podría modificar su criterio y admitir la prestación mancomunada del servicio de policía fijando con claridad, por supuesto, las condiciones y requisitos exigibles. Si en las comunidades autónomas donde existen cuerpos territoriales la ausencia de policías locales puede quedar paliada en los términos que han quedado vistos, en las demás la problemática subsiste en su integridad.

Por otro lado, habida cuenta de que policías autonómicas las hay en sólo tres territorios y que nada indica que su número vaya a crecer aproximadamente, ¿no podría acaso potenciarse la competencia municipal en materia de seguridad allá donde no existen cuerpos autonómicos? Algo de eso parece admitir el Tribunal Constitucional en su Sentencia 51/1993, sobre la Ley de coordinación de las policías locales de Extremadura, si bien con alcance muy limitado, puesto que se refiere sólo a la firma de acuerdos de colaboración entre las comunidades autónomas carentes de policía propia y los municipios donde radiquen los edificios e instalaciones de la comunidad, al efecto de que sean los cuerpos locales quienes asuman las misiones de vigilancia de unos y otras. Pero el tema lo planteo ahora con un alcance más general, postulando el aumento del protagonismo local en aquellos lugares donde no existan fuerzas territoriales.

En cualquier caso, una alteración del actual estado normativo que propendiera al aumento de las competencias de los municipios en materia de seguridad y de las funciones de sus cuerpos policiales debiera ser muy meditada. No podría hacerse, por supuesto, a espaldas de los municipios, a los que habría que preguntar si están o no dispuestos a que se incrementen sus competencias policiales, y a asumir el coste, financiero o de otra naturaleza, que ello conlleva. Tampoco podría hacerse sin contar con la opinión de los policías locales puesto que, en caso de tender hacia su equiparación funcional con otros cuerpos de policía, habría que tender también a la equiparación estatutaria, lo que podría afectar, por ejemplo, al régimen de ejercicio de sus derechos de sindicación.

Pero, además, conviene tener presente que no es raro que los funcionarios de las policías locales dediquen buena parte de sus esfuerzos a realizar actividades que poco tienen que ver con los cometidos de una policía de seguridad propiamente dicha. Y no tanto porque así lo provoque el diseño legislativo de sus funciones, sino por razones prácticas. Dado que son, por definición, los policías más próximos al ciudadano, éste ve en ellos con cierta frecuencia no tanto a un policía en sentido estricto cuanto a un agente al que acudir en caso de necesidad o ayuda en circunstancias por completo ajenas a la seguridad ciudadana o a la comisión de hechos delictivos. Que los miembros de las policías locales desempeñan numerosas funciones serviciales o asistenciales es una realidad que se constata diariamente. Y si se altera su estatuto y su esfera funcional, ¿puede padecer dicha realidad sin que surjan cauces alternativos que permitan dar satisfacción a las necesidades de los ciudadanos que hasta ahora satisfacen los policías locales?

Por último, no estaría de más considerar, si se pretendiera emprender un camino de reforma, un factor de racionalización necesaria. Según datos de 1995, en España existen entre mil setecientos y mil ochocientos cuerpos de policía local (cuyos efectivos son unos cuarenta y ocho mil), con plantillas que oscilan entre un sólo agente (doscientos diez cuerpos) y los casi seis mil efectivos a que asciende la de Madrid.

Es evidente que una situación semejante carece de todo fundamento serio y que presenta numerosos inconvenientes. Entre ellos cabe destacar el de la dispar formación de los agentes (que será, por lo general, no sólo mayor en los cuerpos más abultados numéricamente sino también diferente). Creo que sería oportuno, aunque no se hiciera nada para modificar el estado actual de cosas, restringir el número de cuerpos hasta cifras más razonables (para lo que la solución mancomunada podría ser de utilidad); pero sería imprescindible hacerlo si se decidiera una reforma. Si se optara

por potenciar funcionalmente a las policías locales, sería precisa la homogeneización de la formación de sus miembros al objeto de aspirar a lograr un nivel comparable de eficacia entre todos los cuerpos. Lo que sólo podría hacerse operando sobre cuerpos de plantillas numéricamente relevantes, por lo que, de nuevo, la existencia de policías supramunicipales resultaría ser un camino fértil o, al menos, parece que podría serlo.

En definitiva, la cuestión relativa a una eventual modificación de la caracterización legal de las policías locales, en línea hacia el incremento de sus poderes de policía de seguridad, no admite respuestas simplificadoras. Quizá una potenciación de dichos poderes trajera consigo consecuencias no deseables; quizá no. El debate, empero, no tiene por qué ser eludido aunque —y con esto concluyo— no creo que deba estar dominado por el afán del engorde competencial, sino por si la situación resultante permite o no una prestación más eficaz de los servicios policiales y, con ello, redundando en beneficio de los ciudadanos, que es lo que más importa.

LA ARTICULACIÓN POLICIAL GLOBAL DESDE LAS PERSPECTIVAS COMPETENCIAL Y FUNCIONAL. FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO. POLICÍA AUTONÓMICA. POLICÍA LOCAL

FRANCESC XAVIER MARTORELL VILLALOBOS
*Director general de Seguridad Ciudadana
del Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya*

El presente sistema de ordenación constitucional, consagrado por la norma suprema de 1978, reconoce tres tipos de poderes políticos de dimensión territorial: tres niveles dotados de personalidad jurídica y competencias propias.

Este modelo, autonomista según la terminología del texto, reúne una parte de las esencias de la tradición federalista: un federalismo el nuestro, no en sentido puro, sino más bien bastante singular.

El Estado español, y eso no se escapa a ninguno de los presentes, conjuga diversas realidades nacionales y culturales, con distintos grados de identidad y conciencia. La Constitución es resultado de un momento histórico concreto, en el que la necesidad de obtener un sistema constitucional-territorial equilibrado se convertía en un objetivo prioritario. Así, las nacionalidades y regiones pasaron a ser agentes activos de un modelo de estructuración política que luchaba por dejar atrás un régimen centralista y uniformador.

La pluralidad nacional se recogía como principio, como doctrina que informaba al nuevo sistema en su globalidad. Mediante un complejo sistema de comunidades autónomas de velocidades distintas y la posterior remisión a estatutos de autonomía, se daba una solución airosa a una pesada herencia de siglos pasados.

De modo acertado, la Constitución abría un marco lo bastante sensible, un marco con proyección de futuro. Un marco que, aun siendo inédito, fijaba unos mínimos que permitían su profundización, ajuste y adaptación según el ritmo que marcara la joven democracia.

El balance de los últimos casi veinte años nos indica que el camino recorrido ha sido el más acertado y sensato. A pesar de este hecho, la reflexión en el día de hoy es obligada. El actual debate político e institucional a menudo se centra en la necesidad de avanzar hacia nuevas fórmulas y diseños de consolidación del sistema constitucional.

La realidad de hoy no es la misma que la de 1978 y el grado de madurez de los poderes políticos es también muy superior. En numerosos ámbi-

tos, las medidas de ajuste ya se han abordado y en otros, algo empieza a moverse.

El ámbito de la seguridad, por su implícita carga sensible, no puede estar ni está exenta de esta reordenación. Desde la creación del Estado moderno, el monopolio de la titularidad y el uso de la fuerza por parte del poder público ha constituido una de las características inherentes a esta forma de organización política. En un primer momento, el ejército será el responsable de ejecutarla y, posteriormente, los institutos armados de naturaleza civil.

Pero la evolución no es lineal, de manera que, a lo largo del tiempo, encontramos la presencia de diversos agentes concurrentes en su titularidad y la presencia de cuerpos militares y civiles.

Está claro que con la construcción del Estado de derecho, con el referente del pensamiento liberal, el monopolio de la fuerza se somete al poder ejecutivo representativo de origen democrático. Los países anglosajones y su cultura en los derechos y libertades quizá son el mejor ejemplo de dicha concepción.

Durante el siglo XIX, siguiendo las influencias del modelo administrativo francés, el Estado español opta por concentrar en el poder central las facultades en materia de seguridad. La dificultad de vertebrar la administración de modo efectivo y garantizar la transmisión de las directrices por todo el territorio peninsular, tendrá mucho que ver con ello.

A España le ha faltado además una tradición federalista, excepto en períodos muy breves y puntuales, más interesantes por su carga efectiva que por su trascendencia histórica. Invertir o modificar esta dinámica no ha sido nada fácil, pero, sin duda, el nuevo modelo constitucional marca un importantísimo punto de inflexión.

En estos momentos, la estructura territorial profundiza en el campo del federalismo. Un federalismo nada convencional. En origen, las comunidades autónomas no gozan de un poder constituyente y el grado de autogobierno les viene dado por leyes orgánicas de carácter estatal. Asimismo, los techos competenciales de cada una de ellas son diversos, observándose significativas diferencias según los territorios en cuestión.

No obstante, el resultado recuerda la base de un sistema federal: entes territoriales con instituciones ejecutivas y legislativas propias, con un ámbito competencial exclusivo y una significativa descentralización administrativa.

La mencionada asimetría entre territorios, donde quizá se manifiesta de modo más visible es, curiosamente, en uno de los ámbitos más profundamente sensibles y conservadores: la seguridad.

El ámbito de la seguridad se caracteriza por su tendencia estática y ahí es donde las instituciones del Estado demuestran mayor grado de voluntad de avanzar con valentía hacia la configuración de un federalismo que, además de formal, también es real.

Esta nueva línea comporta gran número de novedades y variaciones, pero también requiere grandes dosis de responsabilidad, consenso y coordinación entre los agentes implicados.

Consenso en primer lugar entre el Gobierno central y el de la Generalitat de Cataluña, en nuestro caso. Una virtud que ya ha demostrado incontestablemente sus resultados. A modo de ejemplo, significativo y reciente, podemos mencionar el último acuerdo de la Junta de Seguridad de Cataluña. El 24 de octubre de 1997, este órgano paritario acordó el plan de despliegue de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, previsto hasta el año 2003.

Consenso en segundo lugar entre el Gobierno de la Generalitat y el poder local, este último con importantes responsabilidades también en temas de seguridad. Los resultados a ese segundo nivel también resultan muy destacables.

Hoy día, casi la totalidad de municipios de la demarcación de Girona dotados con cuerpos de policía local han firmado los convenios bilaterales de colaboración con el Departamento de Gobernación catalán. El marco de trabajo se ha fundado en la flexibilidad y el objetivo de conseguir acuerdos lo más eficaces y lo más coherentes posible con el modelo. La potenciación de las juntas locales de seguridad es otro de los instrumentos clave de esta voluntad integradora y de cooperación entre administraciones.

Pero estas premisas no se agotan en el de por sí ya importante despliegue de la Policía de la Generalitat, en sustitución de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en materia de seguridad ciudadana y orden público.

¡Es algo más que eso! Comporta que la Generalitat, con el nuevo modelo, ha iniciado un creciente proceso de responsabilización como primera y principal institución responsable de la seguridad de Cataluña.

Esta es una nota propia y esencial de la mayoría de sistemas federales occidentales. Alemania, en el marco de una tradición continental, representa un claro ejemplo. Es un referente próximo y muy útil para intuir las proyecciones de futuro. Los *länder* destacan por su peso específico en el diseño de políticas de seguridad de Alemania y, en relación con el marco europeo, lideran una importante corriente sobre el acceso y participación en el Sistema de Información Schengen.

La Unión Europea difícilmente podrá avanzar en la colaboración en materia de interior de modo eficaz y efectivo sin tener en cuenta las principales administraciones territoriales presentes en el mapa europeo de la seguridad. Y entre ellas se incluyen sin duda los *länder* alemanes, Cataluña y el País Vasco, entre otros.

Estados Unidos, a pesar de su lejanía geográfica, política e institucional, es otro gran modelo de organización federal. En ese país, desde siempre, el peso de la seguridad recae en los poderes locales y estatales y no en la federación.

Alguno de los asistentes (como el catedrático Ballbé), y con muy buen criterio, siempre nos recuerdan que los presidentes Kohl y Clinton apenas ejercen el mando directo sobre unos pocos miles de funcionarios policiales y que la concurrencia de diversos poderes con responsabilidad es positiva y genera una sana y necesaria competitividad.

La Generalitat de Cataluña está empleando gran número de esfuerzos y recursos para asumir satisfactoriamente su responsabilidad en el ámbito de interior. Eso significa que, en materia de seguridad ciudadana y orden público, nuestra administración —evidentemente en colaboración con los otros poderes implicados, pero sobre todo y en primer lugar— tendrá que liderar numerosos proyectos. Proyectos que son especialmente relevantes en la esfera de la coordinación y homologación de los sistemas de información y gestión policiales.

La compatibilidad en este terreno, entre los distintos cuerpos policiales presentes en Cataluña, constituye una prioridad que esperamos que empiece a dar sus primeros resultados en un plazo de tiempo no muy lejano.

Asimismo, respecto al territorio de Cataluña, las políticas de seguridad serán diseñadas en buena parte por el Departamento de Gobernación y ejecutadas mediante el cuerpo de Mossos d'Esquadra.

La reposición de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en presencia y en funciones, comporta inevitablemente una importante modificación del plano de la seguridad. Estos institutos armados pasan a desarrollar tareas diferentes y se centrarán en aquellas funciones propias de unos cuerpos federales: vigilancia de fronteras y aduanas e investigación de delitos con trascendencia estatal. Nos consta que el Ministerio del Interior actúa según esta perspectiva, adoptando todas aquellas medidas que posibiliten el traspaso del actual modelo interior al de nueva planta.

Es obvio que desde la Generalitat colaboraremos con la máxima intensidad posible, teniendo siempre muy presente la trascendencia que tiene, para alcanzar los objetivos, una actitud de total cooperación, coordinación y apoyo mutuo.

Volviendo a las principales responsabilidades de futuro de nuestra administración, hace unos meses, el Departamento presentó en el Parlamento de Cataluña el Plan director del despliegue de los Mossos d'Esquadra en Cataluña. Este documento (y de un modo muy breve, porque no es el objeto de esta intervención) recogía el modelo de organización de dicho cuerpo: un servicio de profundo arraigo territorial que modifica el anterior sistema. Por ejemplo, en él se da por extinguida la presencia dual de cuerpos según se trate de un ámbito urbano o rural. Se potencia la realidad comarcal y se armoniza el mapa policial con las regiones previstas en el Plan territorial general de Cataluña.

Las corporaciones municipales (volviendo a la perspectiva local) ya han comprobado que el nuevo modelo de seguridad de Cataluña no les resta, ni mucho menos, protagonismo o responsabilidades. Al contrario, creemos que este nuevo horizonte es más nítido. Sencillamente, el marco y los interlocutores han cambiado. La formulación conceptual de Policía de Cataluña, con la suma de Mossos d'Esquadra más policía local, adquiere mayor fuerza y vigencia que nunca.

Cierto que es preciso progresar en muchos aspectos y que algunas cuestiones aún son una incógnita. Pero todos ustedes, expertos en la materia, saben muy bien que en el campo de la seguridad no existen fórmulas mágicas, ni patrones perfectos que sean importados y aplicados con total garantía de éxito. El conocimiento comparado así lo demuestra. Algunos países con gran solvencia en dicha materia (Alemania, Holanda, Inglaterra, por citar algunos cercanos), todavía hoy están experimentando importantes modificaciones en sus respectivos sistemas. En nuestro caso, y recuperando los anteriores argumentos, parece claro que las bases y fundamentos ya están implementados, de modo sólido además.

Después de mucho tiempo existe finalmente consenso con relación al federalismo no homogéneo del Estado en el campo de la seguridad. La descentralización ya es una realidad en proceso de desarrollo. Las competencias y responsabilidades de las distintas administraciones responsables están cada vez más definidas. Su voluntad de cooperación, coordinación y colaboración también es, en estas fechas, indudable y sobre todo leal. ¡Tenemos mucho terreno ganado!

Ahora es necesario profundizar en numerosos retos de desarrollo y ejecución de los principios anteriores. Todo ello siempre con una finalidad instrumental que no tenga únicamente sentido por sí misma. Toda la reflexión sobre la organización territorial del Estado y la distribución de competencias entre los diferentes poderes políticos tiene por finalidad mejorar el servicio público prestado a los ciudadanos. Sin este referente, queda va-

cía, sin contenido. Y en el caso de la seguridad incluso es aún más importante, pues nos corresponde a nosotros velar por el bien más preciado de nuestros conciudadanos: la protección y la garantía de los derechos y libertades. Premisa necesaria para una sociedad más justa y equilibrada.

Así, y para finalizar, desearía citar unas breves líneas de uno de los pensadores más influyentes en el pensamiento político occidental, europeo y americano: John Locke, quien en su ensayo sobre gobierno civil del año 1694 ya justifica la creación de la sociedad, del gobierno y, por tanto, del Estado en el logro de lo que es una primera y máxima necesidad: la seguridad.

Si el hombre es tan libre como decíamos en el estado de la naturaleza, si es señor absoluto de su propia persona y sus bienes, igual que el hombre más alto y libre de toda sujeción, ¿por qué motivo debe renunciar a dicha libertad, a ese poder supremo, para someterse al gobierno y a la autoridad del otro poder?

La respuesta evidente es que, aun disponiendo de tales derechos en el estado de la naturaleza, su goce es muy inseguro en el otro estado y está expuesto constantemente a ser pisado por otros hombres.

Siendo todos tan reyes como él, cualquier hombre es su igual; dado que la mayoría de personas no se ajustan estrictamente a los mandamientos de la equidad y la justicia, resulta muy inseguro y mal salvaguardado el disfrute de los bienes que cada uno posee en este estado.

Este es el motivo de que los hombres estén dispuestos a abandonar esa condición natural suya, que, por muy libre que sea, está llena de sobresaltos y continuos peligros.

Tienen razones suficientes para procurar salir de esta condición y entrar voluntariamente en sociedad con otros hombres que ya están unidos o tienen la intención de unirse para la salvaguarda de sus vidas, libertades y tierras, lo que incluyo en el nombre genérico de bienes y propiedades.

¡Que lo instrumental y accesorio no nos obstaculice ni nos aparte de lo que es sustancial, esencial!

EL SISTEMA DE SEGURIDAD. SUS DIMENSIONES INTERIOR Y EXTERIOR

FRANCESC GUILLÉN LASIERRA
*Responsable del Área de Investigación
de la Escola de Policia de Catalunya*

1 · Introducción

Cuando hablamos de la necesidad de organizar un ámbito sistemáticamente, es decir, de tener un sistema, estamos pensando en el modo coherente de responder a una realidad que posee ciertas características políticas o sociales comunes. Así, al hablar por ejemplo del sistema sanitario catalán —por mencionar un ámbito de plena actualidad—, se está hablando de la respuesta organizativa y funcional de la Generalitat a los problemas de salud de su población. Este sistema se puede convertir en un subsistema, si ampliamos el ámbito para el que se espera una respuesta global y armónica de las administraciones. En todo caso, para hablar de la existencia de un sistema, es necesario que haya problemáticas comunes y respuestas más o menos organizadas de modo coherente en un determinado ámbito.

También nos encontramos con lo mismo en el campo de la seguridad o la policía, que aun siendo términos no idénticos —el primero es obviamente más amplio e incluye el segundo— a menudo se usan como sinónimos. Sobre todo últimamente se habla del modelo policial catalán como la respuesta organizativa de los poderes públicos en el ámbito de Catalunya en materia de funciones de policía y seguridad. En este punto, en este momento, es cuando la idea del modelo policial catalán cobra vida y parece que surge la necesidad de reordenar el anterior modelo estatal, basado en la existencia de unas mismas estructuras para todo su ámbito territorial. Nadie se asusta, dado que es razonable que en el campo de la seguridad haya una realidad y unos problemas supraautonómicos que requieren una respuesta articulada. Los riesgos para la seguridad suelen tener dimensiones que sobrepasan el territorio de una comunidad autónoma. Así pues, tenemos que hablar de una realidad social, política y económicamente estatal y, por lo tanto, es preciso un sistema que articule una respuesta para ello.

Otro aspecto que queda algo más atenuado al hablar de modelos policiales autonómicos, es la existencia de una realidad supraestatal en el ámbito de la seguridad. La movilidad de las sociedades modernas ocasiona

que los riesgos para la seguridad de las personas puedan tener un cariz o unas dimensiones supraestatales. Y todos los mecanismos de cooperación policial en el marco de la Unión Europea lo ponen de manifiesto. Pues bien, creo que también es necesario hablar de ello, de cómo la existencia de distintas realidades policiales en el Estado español incide en esta internacionalización del sistema policial o, dicho de otro modo, es preciso hablar de la dimensión exterior del sistema.

2 · La dimensión interna del sistema de seguridad

Puesto que otros ponentes de este seminario han hablado suficientemente de las problemáticas de la dimensión interna del sistema, sólo quisiera remarcar lo que me parece más relevante, para no tratar de temas que estos días ya se han tocado muy bien.

2.1 · Los defectos de coordinación no son nuevos en nuestro sistema

En primer lugar, la descoordinación policial se diría que aparece cuando, tras la Constitución y los estatutos de autonomía, se crean cuerpos policiales de ámbito autonómico (de forma muy notoria, al ponerse en marcha la Ertzaintza y la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra). Tantos años de competencia, muchas veces desleal, entre los dos cuerpos policiales del Estado (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía —CNP— y, anteriormente, el primero con la Policía Nacional y el Cuerpo Superior de Policía) diríase que no causaron ningún tipo de descoordinación entre los cuerpos policiales.

Considerando la cantidad de voces que en la época constitucional exigen —y las que ya lo habían hecho antes— la necesaria coordinación de las policías locales, nos damos cuenta de que un colectivo relativamente pequeño —las policías autonómicas—, que difícilmente superará en los próximos años los veinte mil profesionales, ha provocado el caos en un colectivo global de algo más de doscientos mil policías que, previamente, vivían en una situación de armonía que parece casi perfecta. Es preciso pues, en primer lugar, reflejar la paradoja y dejar claro este hecho: no son

las policías autonómicas las que «inventan» la descoordinación entre los cuerpos policiales, ya que las relaciones entre los cuerpos estatales y entre éstos y las policías locales podrían aportarnos historias de máximo interés.

2.2 · El sistema es expresamente plural y, por tanto, diverso

En segundo lugar, y esto sí que es nuevo, hay que tener presente que el sistema derivado de la Constitución y los estatutos de autonomía establece la pluralidad como norma de funcionamiento de dicho ámbito. Existe un reconocimiento constitucional de la autonomía política para las nacionalidades y regiones (artículo 2), para la gestión de los intereses que les son propios (artículo 137) y que deberán estar concretados en sus estatutos de autonomía en forma de competencias asumidas (artículo 147). También existe un reconocimiento constitucional (artículo 137) de la autonomía local, pero a causa de la falta de intervención de los municipios en la configuración de su ámbito competencial —primordialmente en manos del legislador estatal, con un cierto control del Tribunal Constitucional y algún margen para el legislador autonómico— y del reducido ámbito territorial de que disponen para el ejercicio de la competencia, no resulta decisiva para la configuración del sistema global, aunque sí para el funcionamiento efectivo de los distintos subsistemas.

Más concretamente, el texto constitucional posibilita con claridad que una parte de las competencias en materia de seguridad pasen a manos de las comunidades autónomas. A saber:

a) La coordinación de las policías locales y la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones (artículo 148.1.22). Estas competencias pueden ser asumidas por todas las comunidades autónomas.

b) La creación de fuerzas policiales propias en los términos que sus estatutos prevean (artículo 149.1.29) en el caso de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias en el marco del artículo 149.1 de la Constitución. En algunos casos (catalana), esta asunción competencial ha ido expresamente unida con la asunción de competencias en materia de orden público y protección de personas y bienes.

Hay que recordar, aunque sea muy básico y primario, que esta distribución constitucional y estatutaria de las competencias en materia de se-

guridad prefigura un marco donde hay espacios (que no son los mismos en todos los casos) que están bajo la autonomía política de los órganos de las comunidades autónomas. ¿Qué significa esto? Pues que el sistema acepta como natural e inherente que las comunidades autónomas puedan ejercer estas competencias de modo diverso. Es decir, el sistema no tiene por qué ser uniforme y no sólo porque hay comunidades autónomas con policía propia y otras que no la tienen, sino porque, dado que todas las comunidades autónomas poseen competencias en este ámbito, todas tienen potestad para decidir el uso que hagan de ellas, actuando lógicamente dentro del marco constitucional y estatutario.

Y esto lo ha manifestado expresamente el Tribunal Constitucional en diferentes supuestos, muy concretamente en sus STC 51/1993 y 81/1993, de 11 de febrero y 8 de marzo, respectivamente, en las que expone la opción de las comunidades autónomas de Extremadura y Andalucía de posibilitar que la protección de sus edificios e instalaciones se lleve a cabo por miembros de las policías locales que hayan firmado convenios a dicho efecto con los gobiernos autonómicos. El Alto Tribunal no acepta los argumentos de la representación del Estado, que alegaban la vulneración de lo previsto en la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS, en adelante) —adscripción de unidades del CNP para el ejercicio de dichas funciones—, ya que la competencia no estaba ni constitucional ni estatutariamente condicionada y, en consecuencia, las respectivas comunidades podían ejercer sus competencias del modo que considerasen más conveniente.

Además, la legislación de régimen local (véase Ley de bases de régimen local y, en el caso catalán, Ley 8/1987, de 15 de abril) confirma ámbitos propios de los municipios en materia de seguridad dentro de su marco de autonomía local, lo que significa que las policías locales son interlocutores razonablemente autónomos en su ámbito competencial, sin que se les puedan imponer soluciones que lo disminuyan sin su consentimiento.

Es decir, como primera conclusión: el sistema global ha de ser *necesariamente plural* y es posible que esto cause un poco de desconcierto y caos en nuestras mentalidades dogmático-rationales, formadas en el más estricto centralismo autoritario que partía de la idea de que había una única e igual respuesta para todos los problemas de seguridad (al menos en teoría, porque se ha visto que la práctica también tenía sus ingredientes caóticos). La realidad, ahora, será sin duda compleja y tendremos que irnos acostumbrando a ella.

En la misma línea, últimamente las reformas de los estatutos de autonomía de Aragón y Castilla-León han incrementado la pluralidad, esta-

bleciendo por primera vez, en estatutos de autonomía que no contemplan la competencia para la creación de una policía propia, que sus respectivas comunidades autónomas ejerzan las competencias sobre la vigilancia de sus instalaciones y edificios mediante la adscripción de unidades del CNP.

2.3 · Existe, pese a todo, un sistema

Es cierto que hasta aquí puede parecer que se están negando los aspectos comunes o de coherencia del sistema, puesto que sólo se ha defendido la existencia de la diversidad como su cualidad más característica. Se podría llegar a decir que la inexistencia de rasgos comunes implica la negación del sistema, cosa que sería cierta. Ahora bien, eso no se corresponde con la realidad, como veremos seguidamente. Tenemos muchas características comunes para poder hablar de sistema. Éstas son:

a) La descentralización y, por tanto, la pluralidad, es una de las características fundamentales del sistema y no una negación del mismo.

b) La existencia de una única Constitución y de unos estatutos basados en ella ya ofrece características comunes lo bastante relevantes para poder identificar el sistema en las diversas partes del territorio.

c) Existen además ámbitos materiales bajo la competencia del Estado que configuran una misma regulación de la seguridad para todo el territorio. Por ejemplo, la regulación tanto de los derechos fundamentales como de los principios que deben seguir los diversos cuerpos de policía son comunes en todo el territorio del Estado.

d) La competencia autonómica de coordinación de policías locales permite que en cada comunidad autónoma se pueda hablar de homogeneidad en dicho campo.

e) La existencia de una especie de «lealtad federal» entre las administraciones públicas, que obliga al intercambio de información y también afecta a los cuerpos policiales, contribuye a construir el sistema:

La existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las administraciones públicas es una consecuencia del principio general de colaboración que ha de presidir las relaciones entre todas ellas. No es preciso justificarla en preceptos concretos, porque deriva de

la esencia del modelo de organización territorial que la Constitución implanta (STC 85/1993, de 8 de marzo, FJ 2).

No obstante, hay que tener en cuenta que este deber es recíproco y que no incrementa el ámbito competencial de ninguna administración (ni cuerpo policial en este caso), como el mismo Tribunal Constitucional dice, entre otras, en la sentencia acabada de citar.

Es decir, las más altas normas de nuestra vida social y política han establecido un sistema en el que la no existencia de uniformidad es un principio básico. ¿Significa eso que no es preciso buscar elementos de homogeneización del sistema? Claro que no. Como hemos visto, el sistema ya dispone de suficientes elementos de homogeneización.

2.4 · La homogeneización adicional deberá ser voluntaria. La cooperación ha de sustituir a la jerarquía

Toda homogeneización adicional ha de venir, más allá de las previsiones constitucionales y estatutarias, por el acuerdo y la voluntariedad, y seguramente será bueno que los acuerdos tengan lugar, puesto que hemos comprobado que los problemas de la seguridad necesitan soluciones globales.

Pero contra la voluntad de los que tienen una propia esfera de poder constitucionalmente garantizada, sólo será posible el desacuerdo, el debate y el pacto. Y las vías para conseguirlo serán básicamente los convenios entre las comunidades autónomas, entre éstas y el Estado y, en otros casos, entre éstos y las corporaciones locales, ya que siempre será precisa la prestación expresa del consentimiento de los órganos titulares del ejercicio de la competencia correspondiente.

También se puede pensar en la creación de órganos mixtos. Ahora bien, estos órganos no podrán tomar decisiones que sustituyan a las que han de tomar los órganos estatales, autonómicos o locales, titulares del ejercicio de la correspondiente competencia. Normalmente, si los órganos mixtos llegan a acuerdos aceptados por todos, no habrá ningún problema para que después los otros órganos pongan en práctica lo acordado. En esta línea, algo posible y razonable sería dinamizar los órganos jurídicamente existentes, con los cambios necesarios para que puedan funcionar en un sentido más horizontal. Veámoslo con detenimiento.

2.4.1 · Las juntas autonómicas de seguridad

Estas juntas tendrían que reorientar sus competencias para coordinar las fuerzas y cuerpos de seguridad autonómicos y estatales, según lo previsto en el artículo 50 de la LOFCS. Es decir, tendrían que perder su carácter controlador del ejercicio de la competencia autonómica en materia de policía, como prevenían algunos estatutos de autonomía (véase el artículo 13.7 del Estatuto de autonomía de Cataluña y la disposición transitoria cuarta del Estatuto de autonomía del País Vasco). Es decir, en un Estado descentralizado normalizado no tiene sentido que sea el propio Estado el que determine las dotaciones, la composición numérica, la estructura y el reclutamiento de los cuerpos de policía autonómicos. Es razonable pensar que, a partir de la aprobación de las leyes que regulan las diversas policías autonómicas, son éstas las que determinan las estructuras de los cuerpos y los órganos que deben decidir sobre su funcionamiento y que únicamente queda para el órgano paritario Estado - Generalitat la necesaria coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y el de la comunidad autónoma de que se trate.

2.4.2 · Las juntas locales de seguridad

Será preciso corregir el actual contenido del artículo 54 de la LOFCS, que no incluye en su presidencia a las autoridades de los cuerpos de policía de las comunidades autónomas, lo que sin lugar a dudas dificultará la coordinación efectiva e incluso podría vulnerar el principio de autonomía, ya que fuerzas y cuerpos de seguridad dependientes de las comunidades autónomas estarían bajo las directrices establecidas por autoridades ajenas a las suyas. Este defecto intentó superarlo el artículo 17.1 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales de Cataluña cuando estableció que: «Los municipios dotados de policía local que acuerden crear la junta local de seguridad prevista en el artículo 54 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, pueden integrar en ella a representantes del Departamento de Gobernación». Estos organismos podrán complementarse con acuerdos de cooperación específicos (como el que se produjo entre el Ayuntamiento de Girona y el Departamento de la Gobernación), o incluso basarse en ellos.

2.4.3 · El Consejo de Política de Seguridad (artículos 48-49 LOFCS)

Este órgano, nunca creado de modo efectivo, prevé un tipo de conferencia estatal con la presencia de los diecisiete consejeros de Interior de las comunidades autónomas, más diecisiete representantes del Estado y el propio ministro del Interior. Sin embargo, para que este órgano funcione debe diferenciar diversos ámbitos de actuación, es decir, no puede mezclar indiscriminadamente en su seno comunidades autónomas con competencias notoriamente distintas en el ámbito de la seguridad.

Así pues, si se quiere que el órgano sea operativo, será preciso que las comunidades autónomas con cuerpos policiales propios tengan un foro diferente del resto, excepto en caso de que se trate de discutir aspectos relacionados con competencias asumidas por todas las comunidades autónomas. Si el órgano debe servir realmente para coordinar las políticas de seguridad pública del Estado y de las comunidades autónomas, será preciso que en cada caso los interlocutores tengan referentes comunes para la coordinación. En caso contrario, este órgano será un *totum revolutum* que no servirá para nada positivo, sólo para que el Estado pueda utilizar las comunidades autónomas sin policía propia contra aquéllas que sí la tienen.

3 · La dimensión exterior del sistema

3.1 · La internacionalización de las sociedades modernas y la respuesta de los poderes públicos

Hemos visto anteriormente que la movilidad de la población se incrementa constantemente y da lugar al fenómeno conocido como globalización. Esta globalización se produce a todos los niveles. Así, mientras la economía es cada vez más global y aumenta la interdependencia de todas las sociedades en el ámbito de la seguridad, la delincuencia también es cada vez más transnacional. Se ha dicho repetidamente que el crimen organizado no sólo no tiene fronteras, sino que incluso utiliza la existencia de fronteras para delinquir o evitar la aplicación de las diversas leyes penales nacionales.

Pero, además, el delincuente individual también ha incrementado su movilidad y cada vez es más frecuente que una persona que ha sustraído un vehículo en Marsella sea encontrada en Barcelona o que intente vender el vehículo en esta ciudad.

Esta realidad ha comportado la articulación de respuestas que fuesen más allá de los tradicionales estados, como hemos visto en la clara exposición de la señora Flaveau.

La articulación de este sistema internacional emergente, y ya real, se ha realizado a partir de los estados (difícilmente podría haber sido de otro modo). Este hecho comporta algunos conflictos internos en los estados con descentralización política, en los que las instancias subestatales de poder no han aceptado que la construcción europea fuera un factor que permitiese al Estado decidir sobre ámbitos materiales que estaban bajo su competencia. Desde luego, éste no es el momento ni el lugar para tratar de modo genérico este tema, sobre el cual ya han tratado suficientemente diversos autores.

En cambio, será interesante estudiar en especial el campo de la seguridad, dado que aquí hallaremos ciertas particularidades. El proceso de construcción europea ha comportado la creación de diversos órganos en el ámbito de la seguridad y, más concretamente, en el policial. Además de la ya tradicional Interpol, podemos hablar del antiguo Grupo de Trevi, sustituido ahora por el Comité K-4 y la oficina Europol. Mención especial merecen los acuerdos de Schengen (1985 y 1990), que en líneas generales comportaban una gradual supresión de los controles fronterizos entre los países que los suscribieron o que se añadieron posteriormente a ellos. Estos acuerdos han significado la creación de un sistema de información común (SIS) y el establecimiento de criterios y mecanismos de cooperación policial entre fronteras: recientemente, con la firma del Tratado de Amsterdam, que reforma el anterior Tratado de Maastricht, el espacio Schengen se ha generalizado porque, con excepción del Reino Unido e Irlanda, el resto de miembros de la Unión Europea se incorporarán al ámbito de aplicación del tratado. Ahora no es el momento de explicarlo detenidamente, pero sí de ver qué trascendencia ha tenido la incorporación de España al espacio Schengen y al resto de esferas de cooperación sobre las competencias autonómicas en materia de seguridad (y, por extensión, la Europol y el Comité K-4).

3.2 · El poder de suscribir acuerdos internacionales y la distribución constitucional de competencias

Normalmente, todos estos mecanismos de control se han acordado entre los gobiernos centrales de los estados miembros, lo que no es de extrañar, porque resulta perfectamente razonable pensar que éstos son los interlocutores jurídica y políticamente adecuados para firmar acuerdos internacionales. Otra cuestión sería ver la carta que juegan las entidades infraestatales con autonomía política allá donde existen, como es el caso español. A partir de la citada competencia estatal exclusiva, hasta ahora se ha negado (o así se hizo en un primer momento) la posibilidad de que las comunidades autónomas con competencia en materia de seguridad pública y policía propia (en las demás ni siquiera se ha hablado del tema) pudiesen tener algún ámbito de intervención, ya que las relaciones internacionales eran —y son— competencia exclusiva del Estado. En consecuencia, con esta idea, la participación de las comunidades autónomas en la configuración de la voluntad del Estado en el momento de suscribir los correspondientes acuerdos internacionales ha sido nula.

Desde un punto de vista constitucional parece coherente que el poder de comprometerse exteriormente, de cerrar pactos internacionales, es competencia exclusiva del Estado, como se desprende con claridad del artículo 149.1.3 de la Constitución española. A partir de aquí parece lógico deducir que el poder central es el único capaz de comprometer política y jurídicamente a España en las instituciones comunitarias e internacionales en general. Sin embargo, antes de precipitarnos a juzgar, sería preciso tener en cuenta dos cuestiones íntimamente relacionadas:

a) En algunas partes del territorio español, las funciones de policía de seguridad se ejercen por cuerpos policiales que no dependen del Estado, partiendo de nuestro sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias. Estas competencias se ven afectadas por las decisiones de los representantes del Estado en los diversos órganos de cooperación policial en Europa. Es decir, el Estado toma decisiones en ámbitos materiales que están dentro del alcance competencial de las comunidades autónomas, lo que no parecería adecuado desde el punto de vista de la distribución competencial creada por el bloque de la constitucionalidad. Hablando en términos concretos, el Estado ya no debería actuar internacionalmente como si la policía ordinaria del País Vasco, Navarra y Cataluña fuesen los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. En este caso, el título competencial del artículo 149.1.3 estaría subsumiendo a los otros, lo que, en una interpretación sistemática de la Constitución, no parece que sea correcto.

b) El artículo 149.1.3 no se refiere a cualquier tipo de actividad internacional; si no, no sería preciso que la Constitución reservase ninguna otra competencia específica del Estado con elementos de internacionalidad. En cambio, los apartados 10 y 16 del artículo 149.1 del texto constitucional reservan expresamente al Estado el comercio y la sanidad exteriores respectivamente. ¿A qué se refiere pues el artículo 149.1? A lo que tradicionalmente se entiende por relaciones internacionales en el mundo del derecho, es decir, a la potestad de representar al Estado, nombrar diplomáticos, recibir acreditaciones de los representantes de Estados extranjeros, elaborar, firmar, suspender y extinguir tratados, hacer declaraciones de guerra y concertaciones de paz, desplegar y utilizar la fuerza militar más allá de las fronteras, etc. Resumiendo, la potestad de obligar internacionalmente al conjunto del Estado. Esta interpretación ha gozado de una amplia acogida entre la doctrina, aunque no han faltado los que, centrándose en el uso de un único método interpretativo (el significado literal de las palabras), han mantenido posiciones contrarias.

¿Qué se pretende con esta interpretación? ¿Que las comunidades autónomas deberían poder firmar tratados internacionales? No se puede negar que no existe una habilidad constitucional o estatutaria expresa a favor de las comunidades autónomas para firmar acuerdos internacionales (a diferencia de lo que ocurre por ejemplo en la República Federal Alemana —véase el artículo 32.3 de la Constitución alemana—), pero sí encontramos elementos que nos llevan a pensar en una obligatoriedad por parte del Estado de consultar a las comunidades autónomas antes de firmar tratados internacionales que afecten a sus intereses competenciales (según establecen, por ejemplo, el artículo 23.1 del Estatuto de autonomía de Andalucía, el 20.5 del Estatuto de autonomía del País Vasco y el 27.5 del Estatuto de autonomía de Cataluña, y tal como lo ha aceptado el Tribunal Constitucional (véanse la STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4, y la STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5). Incluso al tratarse de ámbitos competenciales que no corresponden al Estado, éste no debería poder prescindir de la opinión de las comunidades autónomas titulares de las competencias afectadas. Y éste es uno de los elementos relevantes en el ámbito de la discusión en que estamos.

Es la misma discusión que tuvo lugar en Alemania, donde las relaciones internacionales también son competencia exclusiva de la Federación (véase el artículo 32.1 de la Constitución alemana), pero las funciones ordinarias de policía las llevan a cabo las fuerzas policiales de los *länder*. Mientras la Federación pretendía excluir a los *länder* del contexto internacional,

éstos reclamaban que la competencia sobre policía era suya. La solución adoptada fue posibilitar, por un lado, la presencia de representantes de los *länder* como observadores en los organismos europeos (Europol) y, por otro, incorporar una representación de los *länder* en los organismos que toman decisiones en el ámbito de la cooperación policial y la seguridad (actualmente hay representación de los *länder* en el grupo *ad hoc* que desarrolla el tratado Europol). Para tomar una decisión contraria a la posición de la representación de los *länder*, el representante de la Federación ha de ofrecer suficientes justificaciones. Es cierto que el conflicto se produjo en un marco con larga tradición de colaboración en ámbitos relacionados con la Unión Europea. La historia se remonta al año 1957, cuando los *länder* y el *bund* establecieron un tipo de protocolo de actuación, en este caso en el conocido como Acuerdo de Lindau, de 14 de noviembre. Dieron un paso más con el intercambio de notas, de 19 y 26 de septiembre de 1979, entre el canciller federal y el presidente de la Conferencia de Ministerpräsident. Este contenido pasó íntegramente al artículo 2 de la Ley alemana que aprobó el Acta Única Europea, de 19 de diciembre de 1986 (aunque, en vez de los *länder*, es el Consejo Federal [Senado] el órgano que ha de dar su consentimiento). En caso de que los tratados afecten a competencias legislativas de los *länder*, es imprescindible que éstos sean consultados previamente a la toma de decisión. Después se firmó el convenio de 17 de septiembre de 1987, que condujo a la reforma del Reglamento del Senado de 10 de junio de 1988. Recientemente se ha aprobado una nueva ley que regula la Europol y establece mecanismos concretos de cooperación entre los *länder* y el *bund* (Drucksache 13/7391 de 1997). Desgraciadamente no encontramos ninguna tradición de colaboración similar respecto a los temas comunitarios en el Estado español, en los que se ha considerado tradicionalmente como una herejía que las comunidades autónomas reivindicaran algún ámbito específico de actuación en este campo.

3.3 · Otros ámbitos de actividad exterior

Volviendo al caso español, sería interesante diferenciar —aparte del poder de llevar a cabo los tratados internacionales previstos en los artículos 93 y 94 de la Constitución— dos ámbitos conectados con las relaciones internacionales, en los que sería más dudoso que estuviera en juego la soberanía o el poder de obligar al Estado internacionalmente y, por lo tan-

to, sería factible hablar de actividad de las comunidades autónomas en este ámbito.

a) Por un lado, la posibilidad de suscribir, por ejemplo, acuerdos técnicos de cooperación en el campo de la formación policial. Sería preciso ver hasta qué punto es necesaria la presencia del Estado en dicho ámbito, cuando no está en juego la soberanía estatal. El Tribunal Constitucional ha excluido explícitamente esta posibilidad al declarar nulo un acuerdo de colaboración entre el Departamento catalán de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y la Dirección General de Medio Ambiente de Dinamarca (véase la STC 139/1989, de 20 de julio). Decididamente a favor de la posibilidad aquí defendida sólo tenemos, respecto de la jurisprudencia constitucional, el voto particular del magistrado Eugenio Díaz Eimil en la citada sentencia, donde se expresa con toda claridad que prohibir a las comunidades autónomas suscribir este tipo de convenios, que «no suponen ejercicio de la soberanía, no inciden en la política exterior del Estado y no generan responsabilidad de éste frente a otros Estados», equivale a «decidir al margen de la actual realidad de internacionalización, cada vez más intensa, de las relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos» y que «un criterio flexible —en materia de relaciones internacionales— es más conforme con el orden competencial diseñado por la Constitución y más cercano a la realidad actual de abrir espacios a la proyección exterior de las comunidades autónomas y regiones».

La posterior STC 165/1994, de 26 de mayo, dio un cierto giro, toda vez que confirmó que «la posibilidad de las comunidades autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» (FJ 6).

b) Por otro lado, y fundamentalmente, el mundo de la seguridad no es, constitucionalmente hablando, diferente del resto de materias. ¿Qué significa esta afirmación? Simplemente que si, en el resto de ámbitos distintos de la seguridad, la ejecución de los acuerdos o tratados internacionales suscritos por el Estado debe llevarla a cabo la instancia territorial competente, también es preciso aplicar esta jurisprudencia en el ámbito de la policía y la seguridad. El Alto Tribunal lo ha dicho reiteradamente y valga por todas la siguiente cita:

Ni el Estado ni las comunidades autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria. La ejecución de los convenios y tratados internacionales en lo que afectan a las materias atribuidas a la competencia de las comunidades autónomas no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de la que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva comunidad autónoma (STC 252/1988, FJ 2). De otro lado, el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales y, en particular, del derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los estatutos atribuyen a las comunidades autónomas (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1).

Esto se está negando sistemáticamente en el mundo de la seguridad. Se está haciendo una interpretación tan amplia del concepto de relaciones internacionales que, si alguien sustrae un vehículo en el municipio de La Jonquera y se desplaza al municipio de Perpiñán, nos encontramos ante un asunto internacional y un caso (hurto o robo de vehículo a motor) que estaba bajo la competencia de la Policía de la Generalitat pasa a ser competencia del Cuerpo Nacional de Policía. O bien, en el mejor de los casos, es preciso seguir el circuito La Jonquera-Barcelona-Madrid-Estrasburgo/La Haya-París-Perpiñán. Eso no parece tener sentido, ni que congenie con los principios de eficacia en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, ni que vaya, insisto, contra el reparto constitucional de competencias.

¿Qué argumento jurídico podría impedir que la Policía de la Generalitat, siguiendo los criterios marcados en los convenios firmados por el Estado en este ámbito, hiciese directamente la gestión ante la Policía francesa (informando a quien sea necesario, lo que también se podría exigir en sentido contrario)? No veo el modo de encontrar alguno.

Por suerte, esto está cambiando en los últimos tiempos, aunque tímidamente. El Acuerdo de la Junta de Seguridad del País Vasco de 14 de junio de 1993 autorizaba la conexión de la Ertzaintza al Sistema de Información de Schengen (SIS), vía Secretaría de Estado de Seguridad, con el objeto de poder facilitar la coordinación con otros cuerpos de seguridad y organismos. Posteriormente, también se ha llegado al acuerdo de permitir el acceso de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra al SIS y, a tal efecto,

se están llevando a cabo las medidas técnicas necesarias para hacerlo efectivo próximamente. Es obvio que será preciso establecer las necesarias restricciones de acceso, que por otro lado no serán diferentes de las que ya usan las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para tener control de la información que se introduce y de su uso. No tenemos por qué considerar que los policías autonómicos serán menos responsables que los estatales. Tampoco se puede considerar que compartir el acceso a la información reste ningún tipo de efectividad. En la República Federal de Alemania, los investigadores de los *länder* pueden acceder directamente al Sistema de Información de Schengen y no parece que eso disminuya su efectividad.

Por otro lado, en el contexto europeo no es extraño encontrar convenios de colaboración entre cuerpos policiales fronterizos, con independencia de que sean cuerpos estatales o no. Así es, por ejemplo, entre la policía de Renania Palatinado y la Policía Nacional francesa y la luxemburguesa, y entre las policías del sur de Inglaterra y la Policía Nacional francesa. En el primer caso podría justificarse el hecho de que los *länder* alemanes disponen de algunos poderes para llevar a cabo acuerdos internacionales, dado que se trata de un Estado federal. Pero en el caso inglés, la única justificación es la operatividad. Y en los dos casos no parece que nadie se tire de los pelos por la existencia de esta cooperación. Como tercer ejemplo podríamos citar el caso suizo, en el que la Constitución prevé (artículo 9) que los cantones puedan suscribir tratados con Estados extranjeros sobre «economía pública, relaciones vecinales y policía», con alguna posibilidad, eso sí, de intervención federal en caso de que el Consejo Federal formule reclamaciones en otro cantón.

Sería aconsejable que las experiencias internacionales ayudasen a consolidar este cambio en la línea de actuación iniciada últimamente por las autoridades estatales, sobre todo cuando el mismo Tribunal Constitucional ha dejado alguna puerta abierta. Para la cohesión del sistema de seguridad estatal sería excelente que las comunidades autónomas con fuerzas de policía propias fuesen consultadas antes de suscribirse acuerdos internacionales en el ámbito de la policía y la seguridad y que fuesen ellas las encargadas de su ejecución en el ámbito de sus competencias, sin tener que plantearlo como reivindicación política. No existen razones objetivas para considerar la seguridad como un ámbito material diferente de otros previstos constitucionalmente, porque si bien es cierto que comporta ejercicio de autoridad, también lo comporta el ejercicio de otras competencias, donde las comunidades autónomas tienen potestades por ejemplo sancionadoras en aplicación de normativa comunitaria y nadie duda de que estas administraciones son las que han de ejercerlas.

LAS POLICÍAS EN CATALUÑA. LA POLICÍA INTEGRAL Y SU CONEXIÓN CON EL RESTO DE LAS POLICÍAS

AMADEU RECASENS BRUNET

Director de la Escola de Policia de Catalunya

1 · Introducción

El nexo entre la policía y Cataluña nunca ha sido vivido como una relación pacífica. Desde su inicio, pero en especial durante el último siglo, ha venido marcado por la conflictividad y una mirada ambigua entre el recelo y la funcionalidad, y a menudo se ha encontrado en el centro o, mejor dicho, justo en medio de los conflictos entre el Estado y Cataluña, y también de los contenciosos internos de nuestro país. Como instrumento de poder, pero al mismo tiempo como elemento de identidad, ha estado presente de forma discreta pero recurrente en todos los grandes acontecimientos de nuestra historia contemporánea. Hablar de policía en Cataluña significa hablar de varios cuerpos, todos ellos vinculados de forma más o menos polémica a sus avatares recientes más significativos.

Por otro lado, hay que tener presente que existe una historia de la policía de Cataluña, es decir, la persistencia en el tiempo de una voluntad de disponer de un modelo policial propio unido a los valores de democracia y de autogobierno realizados mediante un modelo de Estado de derecho. La reivindicación de autogobierno por parte de Cataluña (así como otras nacionalidades históricas como el País Vasco y Navarra) ha incorporado siempre el reclamo de una policía propia y de unas competencias en materia de orden público o seguridad ciudadana, entendiendo así que sólo se puede desarrollar un concepto nacional si éste va ligado con la capacidad de monopolio de la coacción legítima en los términos en que Max Weber lo describió, al hablar del Estado: «el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, igual que en toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción física [...]. El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio —el concepto del «territorio» es esencial en la definición— reclama para él (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima» (M. Weber, 1987).

Esa reivindicación policial, con motivaciones e intensidades diversas, se ha producido de forma sostenida en estos últimos años, tanto en el ámbito local como en el autonómico. Sin embargo, no podemos olvidar otros momentos de nuestra historia reciente, en que se manifiesta que la policía de la Generalitat moderna, y en concreto el cuerpo de Mossos d'Esquadra, ha respondido siempre a la confianza que en él depositaron el Gobierno y los ciudadanos de Cataluña con una total fidelidad a las instituciones legítimas y democráticas, a las cuales ha defendido incluso a precio del exilio, la persecución y la disolución (F. Escofet, 1973; X. Febrés, 1999).

2 · La construcción de un modelo policial

2.1 · De la Constitución a la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad

En nuestra historia más inmediata, es decir, aquella que empieza con la promulgación de la Constitución española de 1978, la policía, el modelo policial, ha sufrido un conjunto de avatares que le han dado una trayectoria compleja, por no decir difícil. De ahí se desprenden una serie de problemas cuyo análisis puede permitir una comprensión más profunda de lo que ha sido la construcción del actual modelo policial en España y en Cataluña. El primer problema que hay que afrontar lo podemos definir de una manera cruda: la falta originaria de un modelo policial claro y concreto y la instauración en su lugar de un modelo «de hecho», producto de la evolución divergente y mal controlada de tres niveles policiales.

La Constitución española, cuya publicación y entrada en vigor se produjo en diciembre de 1978, dedicaba un conjunto de artículos a la seguridad ciudadana y a la policía. Algunos de ellos definen aspectos tan fundamentales como la misión (artículo 104), la función de policía judicial (artículo 126), o la competencia (artículo 149.1.29, 148.1.22). Otros artículos inciden en aspectos más puntuales pero siempre fundamentales como la sindicación (artículo 28) o la inelegibilidad e incompatibilidad de los policías en activo para ocupar escaños de diputado o senador. En un ámbito más lejano, pero concordante, artículos como el 17 (detención y *habeas corpus*), 18.2 (inviolabilidad del domicilio) o 19 (entrada y registro y libre circulación) tienen una clara incidencia en la actividad policial (J. Barcelona, 1997).

Ahora bien, en el posterior desarrollo normativo de este marco se produjeron lagunas y carencias, y una en concreto fue bastante significativa, la del artículo 104, que es pieza clave del modelo policial. En realidad, desde 1978 hasta 1986 no existió una normativa plenamente constitucional al respecto. La policía se regía por una Ley de policía, la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, preconstitucional —que no inconstitucional—, promulgada precipitadamente por el Gobierno de la UCD bajo los auspicios de su ministro de Interior, Rodolfo Martín Villa. La Ley vio la luz dos semanas antes de la Constitución, probablemente para no tener que afrontar la elaboración de una ley posconstitucional que hubiera tenido que regular aspectos como las funciones de las diferentes administraciones y sus policías o el sindicalismo policial, que desde el punto de vista histórico-político no debían ser oportunas en aquel momento a criterio del Gobierno (R. Martín Villa, 1984).

Tampoco se puede decir que el artículo 149.1.29 y concordantes de la Constitución aclarasen de forma indudable el concepto de la seguridad pública ni las distribuciones competenciales entre los tres niveles de Administración (estatal, autonómico y municipal) consagrados en la Carta Magna. El esfuerzo de definición y de delimitación conceptual llevado a cabo por los intérpretes de la Constitución, especialmente por el Tribunal Constitucional, a pesar de su indiscutible valor, tampoco fue totalmente aclaratorio. La dificultad se manifiesta bajo forma de varios conflictos competenciales y de una doctrina no siempre uniforme ni constante, como se ha demostrado suficientemente (A. Palau, 1996). El resultado en cuanto a las diferentes policías dependientes de las diversas administraciones, fue que cada una evolucionó desarrollando modelos propios de acuerdo con sus competencias y sus aspiraciones.

Así, el Estado mantuvo una estructura centralista basada en los grandes cuerpos estatales (Guardia Civil, Policía Nacional y Cuerpo Superior de Policía) sin otra estrategia que el inmovilismo expectante salpicado de tímidos ensayos de desconcentración administrativa. Los únicos esfuerzos se hicieron en el intento de modificar la imagen. Cambios de uniformidad y de técnicas policiales, como por ejemplo un fallido experimento de patrullaje «de barrio», fueron tentativas comunes y frecuentes.

La mayoría de las comunidades autónomas optaron por no incluir en sus estatutos de autonomía el desarrollo de policías propias, y no todas las que lo incorporaron lo ejecutaron. De hecho, sólo lo llevaron a cabo el País Vasco (artículo 17 y disposición transitoria cuarta), Cataluña (artículos 13, 14 y disposición transitoria primera) y Navarra (artículo 51 del texto de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra). Los

modelos de estas comunidades fueron, naturalmente, aquellos estados de estructura federal con policías desarrolladas como Alemania y, parcialmente, Estados Unidos o territorios de amplia autonomía con modelo policial propio como Quebec (J. Curbet, 1987). Otras comunidades hubieran podido optar también por la creación de policías autonómicas, por tenerlo así establecido en sus estatutos de autonomía: Canarias (artículo 30), Andalucía (artículo 14), Galicia (artículo 27) y la Comunidad Valenciana (artículo 36). La opción de estas comunidades, no obstante, fue la de no desarrollar esta competencia y, a partir de la Ley de 1986, acogerse a la posibilidad de tener, en lugar de policía autonómica, unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía. Excepto en Canarias, que no tiene ni siquiera esta unidad, pero que ha manifestado reiteradamente la voluntad de desarrollar un modelo propio.

En cuanto a los municipios, se vivió un renacimiento de las policías locales a partir del afán y la voluntad de los nuevos consistorios democráticos de disponer de una policía próxima a los ciudadanos (J. Bosch, 1981). Esto hizo que muchos responsables del ámbito municipal volvieran sus ojos hacia países con policías de fuerte tradición local, como por ejemplo el Reino Unido o Estados Unidos.

El resultado de la progresión de estas tendencias fue el de un modelo policial triple, con profundas diferencias y a menudo solapado. Esta evolución, en el marco constitucional ya expuesto, generó una de las situaciones policiales más ricas y a la vez complejas de Europa. De hecho se mantienen las características de un Estado centralista con cuerpos policiales nutridos y bien dotados y, al mismo tiempo, para tres comunidades funciona o funcionará un régimen casi federal al estilo alemán. En referencia a los municipios, muchos de ellos mantienen policías locales con importantes funciones y en algunos casos voluntad de policía integral, mientras que otros disponen de cuerpos poco operativos o incluso meramente testimoniales.

En 1986, finalmente, se promulgó una ley que derogaba la Ley 55/1978: se trata de la aún vigente Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS). Es una norma que deja cierto regusto agrídulce, ya que era muy esperada y, de hecho, hay que valorarla como un avance *per se*, por la simple circunstancia de haber sido promulgada. Ahora bien, por otro lado, fue una magnífica ocasión perdida para establecer un modelo moderno, ágil y que sacara provecho de los aspectos positivos de la diversidad policial del Estado (A. Recasens, 1986).

El articulado es con frecuencia fruto de un compromiso político y entre poderes policiales, que deja transparentar los celos, las carencias, la avaricia, las incapacidades, las lagunas y la imposibilidad de cumplimiento

de alguno de los aspectos de esta Ley. Se impone, pues, su modificación en profundidad, o mejor aún, la elaboración de una nueva ley que explore y avance en temas como la definición y reparto de funciones entre administraciones y fuerzas policiales, la clarificación de la estructura orgánica y funcional de la policía judicial, la eficacia de los órganos de coordinación, etc. Pero es preciso señalar en este punto que cualquier reforma que pretendiera «cerrar» aún más la Ley o ir en contra del desarrollo del modelo descentralizado y plural de policía sería no sólo anacrónica e irreal sino contraproducente y nefasta, puesto que iría tanto en contra del desarrollo autonómico como también de las recientes reformas policiales europeas descentralizadoras y afectaría gravemente a la que con toda probabilidad constituye la mayor riqueza del desarrollo policial español: su experiencia de cooperación y coordinación. Que estas características no se desarrollen a veces en toda su extensión no significa que haya que retroceder en el modelo, en todo caso refleja la incapacidad de quienes deben desarrollarlas.

En cuanto a Cataluña, la concreción de su Estatuto de autonomía en esta materia se produjo a partir del traspaso de los Mossos d'Esquadra a la Generalitat. De hecho, los Mossos d'Esquadra, que habían desaparecido al inicio del régimen franquista, se reinstauraron por Decreto de 21 de julio de 1950. Se constituyeron no como cuerpo propiamente dicho, sino como sección dependiente de la Diputación de Barcelona bajo el control de los ministerios de Defensa y de Gobernación, y de manera casi ornamental a pesar de que disponían de ciertas competencias de vigilancia de edificios e instalaciones del órgano al que pertenecían (G. Cardona, 1981). El traspaso de la sección de la Diputación a la Generalitat se produjo mediante el Decreto 93/1982, de 22 de abril, mientras que la Ley —de un sólo artículo— de creación de la Policía Autonómica de la Generalitat de Cataluña es de 1983 (Ley 19/1983, de 14 de julio). En 1994 se promulgó una nueva Ley, la 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, que es la actualmente vigente.

Pero en realidad, y excepto algunas funciones residuales y otras puntuales y limitadamente importantes (algunas brigadas), los Mossos d'Esquadra no se habían desarrollado ni operativamente ni como cuerpo. Hubo que esperar a los acuerdos entre el Estado y la Generalitat o, mejor dicho, entre el Ministerio del Interior y la Consejería de Gobernación, de 1994-1995 para constatar el inicio de la asunción plena de competencias por parte de la Policía Autonómica - Mossos d'Esquadra. Esto comportó el comienzo del despliegue territorial sistemático de este cuerpo policial, que hoy en día se encuentra en plena expansión.

2.2 · La solución de un dilema

En el fondo de esta temática, sin embargo, se ocultaba un grave dilema en cuanto al modelo policial catalán, que ha sido fuente de debates desde la restauración de la democracia. Se puede resumir con la siguiente cuestión: ¿Era mejor refundar los Mossos d'Esquadra y convertirlos en la Policía de la Generalitat, con clara vocación de policía integral de Cataluña, o había que asumir el mando (y en ese caso sólo el funcional o bien el funcional y también el orgánico) de todos los cuerpos y fuerzas de seguridad presentes en Cataluña mediante un traspaso en bloque de recursos humanos y materiales?

En ambos casos, habría que redefinir el papel de las policías locales. En el primer escenario, para ver cuál es su vinculación con la Policía Autonómica, y en el segundo porque quedarían fuera de un eventual traspaso de policías estatales, y habría también que redefinir su situación y competencias. En este último modelo, cabría preguntarse, dado que la Generalitat de Cataluña puede o debe asumir el control de la policía estatal, si no debería asumir también el de las policías locales, ya que parece incoherente ser la única autoridad y, a la vez, tener cuerpos de policía fuera de esta autoridad. Una vez más, la reproducción mimética de la Generalitat republicana no tiene sentido, porque durante la Segunda República las policías locales no tenían el nivel competencial del que disponen en la actualidad y, de hecho, en sus memorias, el que fuera comisario de orden público de la Generalitat republicana, Frederic Escofet, no las tiene presentes; ni siquiera las cita entre las fuerzas de orden público (F. Escofet, 1973, pág. 132).

En cualquier caso, el dilema se resolvió, casi desde el principio, a favor del desarrollo de un cuerpo propio de la Generalitat, con la Ley de 1983 y sobre todo en el momento crucial de 1994-1995 cuando se discutieron los acuerdos de delimitación de funciones policiales ya citados entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Gobernación del Gobierno catalán. Con esto, el modelo policial actual se separaba claramente del de la Generalitat de la Segunda República, cuando se nombró un comisario general de orden público que supuestamente mandaba a todas las fuerzas y cuerpos de seguridad de Cataluña. Este mandato, sin embargo, tiene más de mito que de realidad, tal como se puede apreciar en las memorias de su principal protagonista, el comisario general de orden público, señor Frederic Escofet, en una cita que considero hay que reproducir a pesar de su extensión:

La GNR [Guardia Nacional Republicana, nombre con que se había rebautizado a la Guardia Civil] en Cataluña dependía directamente del consejero de Gobernación de la Generalitat (pág. 117) [...] Con el presidente Companys, el diputado Sr. Tarradellas y el comandante Vicenç Guarner salimos al balcón de la comisaría general que daba a la Vía Layetana. El espectáculo que se ofrecía a nuestros ojos era magnífico, procedía la columna a una cierta distancia una escuadra en orden desplegado y después los guardias y los soldados de intendencia, en columna de dos, iban por las dos aceras arrimados a las fachadas de las casas con las armas a punto, siguiendo al jefe, el coronel Escobar, el cual, solo y por el medio de la calzada, y con su bastón de mando en la mano marchaba con paso lento y arrogante. Se hizo un silencio total cortado solamente por los pasos de los guardias y los soldados [...].

Sigue más abajo diciendo:

No pudimos evitar [y ahora se refiere al presidente Companys, el diputado Tarradellas, el comandante Guarner y a él mismo] que un escalofrío nos recorriera por todo el cuerpo ante el temor de un posible engaño que nos dejara a la merced de la GNR si ésta se giraba contra nosotros. Cuando el coronel Escobar llegó ante el balcón de la comisaría general levantó el brazo y gritó un estentóreo «¡Aaaaltoo!» que, como un eco, fue repetido por todos los jefes de las unidades que constituían la columna. El coronel dio frente al balcón y, haciendo la salutación militar, dijo con voz fuerte y segura: «A sus órdenes, señor presidente». [El comisario general Escofet manifiesta que entonces se dieron cuenta de que la República estaba salvada en Cataluña] (Escofet, 1973, pág. 311-312).

Ciertamente, los hechos, la situación política y social son muy diferentes y no se pueden comparar con los actuales; pero, como ejemplo, el texto muestra que el mando del Gobierno catalán y del comisario general de orden público era, cuando menos, relativo, y que en situación de extrema gravedad, la autoridad de la Generalitat sobre las fuerzas y los cuerpos de seguridad se demostró manifiestamente insuficiente.

Por otro lado, y porque los tiempos son otros, la situación de estos últimos años, además, hacía inviable un traspaso de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado a la Generalitat. En primer lugar, el Estado no estaba en condiciones de hacerlo teniendo en cuenta su propia estructura, la naturaleza militar de la Guardia Civil y la conflictividad interna que eso le hu-

biera generado. La Generalitat, por su parte, hubiera tenido serios problemas de absorción del grueso funcional que una operación de esa índole representaba, y había que contar además con la posible oposición de ciertos sectores de la sociedad catalana. En cuanto a las policías locales, su situación tampoco era ahora la de la época de la Segunda República, por cuyo motivo el dilema constituía, en el fondo, un falso dilema que sólo tenía como posible la solución adoptada, con todos los problemas que haya podido generar.

En este marco hasta ahora expuesto, se iba perfilando un modelo policial fruto de la fuerza de los hechos más que de una visión de conjunto para todo el Estado. Y ese modelo, como ya se ha dicho, es complejo. En síntesis, tenemos tres niveles de administración con posibilidad de crear policías propias (el Estado, ciertas comunidades autónomas y ciertos municipios) y una Ley reguladora, la Ley de 1986, que establece una división territorial y funcional totalmente deficiente.

En el Estado, la fusión del Cuerpo Superior de Policía con la Policía Nacional dando lugar al Cuerpo Nacional de Policía (CNP), se ha consumado de derecho con la Ley de 1986 pero no claramente de hecho, de forma que se puede hablar de una yuxtaposición más que de una fusión. Una parte del Cuerpo Nacional de Policía parece no haber superado la división original y tendría aún aspiraciones de formar un núcleo reducido, de llegar a ser una élite dentro de la policía, construyendo o reconstituyendo así un nuevo cuerpo superior. En las comunidades autónomas con policía propia, este planteamiento se vería aparentemente favorecido por el hecho de que el repliegue de la policía estatal podría tender a dejar en estos territorios un número de policías limitados pero muy cualificados.

Por otro lado, la división de funciones entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, establecida en los artículos 11 y 12 de la LOFCS es totalmente indeterminada. En algunos casos se ha incumplido directamente (artículo 12.e)), en otros la indefinición (fruto de las tensiones entre los cuerpos en el momento de elaborar la Ley) no permite establecer una clara diferenciación, ni funcional ni territorial, al producirse constantes excepciones a las reglas que la propia Ley estipula, de manera que al final de la lectura de los artículos citados, se puede pensar con fundamento que todo el mundo puede hacer de todo en todas partes.

En relación a las policías locales, la Ley regula, en cuatro artículos (51-54), más de mil setecientos cuerpos policiales de todo el Estado, que van de uno a más de tres mil policías. Obviamente la pretensión es utópica y se pueden encontrar bastantes cuerpos de policía local que ni pueden ni podrán nunca, por razón de sus recursos humanos y materiales, realizar las

tareas encomendadas en el artículo 53. En el otro extremo, tenemos a bastantes cuerpos de policía local que, por su magnitud y por las mismas razones, podrían hacer muchas más cosas de las establecidas en el citado artículo. Y, de hecho, las están realizando.

En el caso de las comunidades autónomas, como ya se ha dicho, diez no tienen policía propia y por tanto impera en ellas el modelo centralista de Estado y de policía; una —Canarias— parece buscar vías propias de desarrollo todavía no suficientemente concretadas; tres —Andalucía, Valencia y Galicia— tienen unidades adscritas, es decir, policía del Estado (CNP), a disposición de las comunidades autónomas con dependencia funcional del gobierno autonómico y orgánica de su propio cuerpo estatal, según el artículo 47 de la LOFCS y en algunos casos existen convenios puntuales de cooperación entre comunidades autónomas y cuerpos estatales de policía. Cataluña, el País Vasco y Navarra, con diferentes niveles, disponen en cambio de policía autonómica propia con vocación de policía integral. Respecto a estos territorios, se puede hablar prácticamente de un modelo policial de tipo federal.

3 • Un modelo policial complejo

La situación hasta aquí descrita quiere decir, hoy por hoy, que en Cataluña tenemos una policía autonómica y unas policías locales que, conjuntamente, deben formar la Policía de Cataluña. Y tenemos también unas policías estatales (el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil) que permanecen en Cataluña para llevar a cabo las funciones que les son propias, es decir, las extra y supracomunitarias. Y esto nos lleva a discutir el concepto de policía integral. En un escenario en que estamos hablando de una policía de Cataluña compuesta por policía autonómica más policía local (deberemos ver en el futuro cómo se concreta esta suma y a qué niveles se realiza) y teniendo también una policía estatal que es igualmente una suma de dos cuerpos con ámbitos y funciones diferenciados, es evidente que el concepto de policía integral comprendida como una única policía en un único territorio es impensable y hoy día no tiene viabilidad. Incluso en el caso que nos planteáramos que algún día la policía autonómica y local constituyesen un solo cuerpo, mientras el Estado español siga siendo un Estado unitario, quedarán en Cataluña policías estatales para desarrollar las funciones que son propias del Estado. Es decir, que es bastante

difícil de pensar, incluso haciendo una prospectiva a más largo plazo, en una policía integral entendida en este sentido y vista desde esta óptica.

Incluso, y esto ya no es prospectiva sino ciencia ficción, conjeturando que se llegara a una única policía en la que estuvieran unificadas policía autonómica, local, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, incluso en esta hipótesis tampoco cabría hablar de integralidad puesto que hay que tener en cuenta que una policía moderna debería tener presente la existencia de una estructura policial europea (Europol) y de una organización internacional (Interpol). Este hecho significa forzosamente la existencia de contactos entre el espacio policial catalán y el espacio policial europeo e internacional. Es necesario, y lo será todavía más en el futuro, establecer uniones, contactos y protocolos de actuación con una policía europea, ya sea bajo la forma de organismo de intercambio de información, ya sea bajo la forma —ahora mismo más improbable— de cuerpo policial supranacional (A. Recasens, 1995) o con policías de estados vecinos.

Por otro lado, una policía moderna no está en condiciones de funcionar sin unas implicaciones sociales, es decir, la policía no puede actuar como una caja opaca sino que debe tener contactos y relaciones estructuradas con los ciudadanos (llámense juntas de seguridad, consejos de seguridad ciudadana, etc.) que le impidan el corporativismo de tipo aislacionista. Y eso es válido no sólo en Cataluña sino en toda Europa.

Sí en cambio es posible entender la policía como un sistema, una unidad que busca una coherencia y una vida propias. En este marco, el concepto de integralidad adquiere utilidad y sentido. Un sistema puede ser abierto o cerrado, pero en todo caso debe tener una unidad, una frontera con su entorno. Tiene que ser entero, es decir, íntegro. En este sentido, una policía debe tener los suficientes elementos internos, de cohesión y estructuración para poder funcionar. En otras palabras, una policía, desde esta óptica sistémica, o es integral o no es policía. Pero ese elemento, que podríamos identificar desde otras perspectivas con el término de cuerpo policial (si bien hay diferencias sustanciales de enfoque debido a la connotación de sistema de valores subyacente al concepto de cuerpo como corporación o corporativismo) no es suficiente. No basta con hablar de un sistema policial desubicado en el tiempo y el espacio, fuera de su realidad social e histórica.

Un sistema cerrado en sus fronteras y aislado tiende a la entropía y a la muerte. En cambio, un sistema «vivo» lo es debido al intercambio con su entorno, a su apertura. Un sistema que no intercambie, que no interactúe con el entorno, que no esté constantemente emitiendo-recibiendo información, tiende a aislarse y a extinguirse. La policía, por tanto, concebi-

da como sistema abierto y vivo gracias a su inserción en la sociedad necesita irremisiblemente su integridad, necesita ser una policía integral.

Para ser realmente integral, una policía arraigada en la sociedad necesita además el requisito o complemento indispensable de poder cumplir en un momento histórico-social concreto todas las misiones que tiene encomendadas en un territorio determinado, es decir, que no debe depender de otros para conseguir los objetivos que tiene encargados. Ésta es posiblemente la forma más razonable de hablar de integralidad. Pero entonces deberíamos plantearnos si las policías que tenemos reúnen estos parámetros, si reúnen las condiciones necesarias y están preparadas para cumplir sus objetivos. Por ejemplo, en los casos de las policías locales, es evidente que los supuestos que la LOFCS les atribuye generan una importante problemática, ya que en algunos casos muchas de ellas no pueden llegar a cumplirlos por las razones antedichas y, por tanto, no estarían funcionando como policía integral debido a la incapacidad de llevar a cabo las funciones encomendadas, o sea, están en una situación de «hipointegralidad». Estas realidades generan situaciones que impiden a las policías mantener su coherencia tanto interna como externa, y las hacen entrar en contradicciones respecto a su estructura sistémica.

Resumiendo este punto, si por integral entendemos una única policía operando en un único territorio, esto parece imposible por ahora y para el futuro inmediato. Un sistema de esta índole en un entorno sociopolítico como el actual en Cataluña, España y Europa, y con los requisitos de actuación a nivel macro y micropoliciales que estas sociedades globalizadas (U. Beck, 1998 y J. Habermas, 2000) exigen cada vez más, probablemente no podría resistir sus propias tensiones, y menos todavía su aislamiento (se generan, por ejemplo, fuertes tensiones al tener que hacer al mismo tiempo de policía de proximidad y luchar contra el crimen organizado internacional). O bien explotaría orgánica y funcionalmente y crearía microunidades dentro del cuerpo que tenderían a disgregarlo, o bien moriría de su misma incapacidad de relacionarse con el entorno, con otras policías, con la sociedad, etc. Si, al contrario, entendemos por integral una policía que es coherente en sí misma y constituye una unidad sistémica, entonces el concepto de integralidad se convierte en requisito de existencia y elemento necesario para desarrollar correctamente su función cumpliendo todas las misiones que tiene encomendadas. En este sentido, esto permite la convivencia de varias policías integrales en un mismo territorio. El ajuste de la normativa a las capacidades y las definiciones de policía que se establezcan en cada momento y su correcta coordinación llega a ser entonces elemento imprescindible.

4 · La Policía Autónoma de Cataluña: una policía integral

Con los parámetros hasta aquí citados, debemos considerar la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra como una policía integral y para que esto se haga realidad habrá que analizar si la relación entre capacidades y definiciones y el marco normativo es la correcta.

El Estatuto de autonomía de Cataluña en el ya citado artículo 13 no hace una definición de qué es la Policía de la Generalitat y se limita a establecer un listado de funciones para esta policía, haciendo al mismo tiempo reserva expresa para las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado de una serie de servicios policiales.

La LOFCS, en su disposición final segunda, establece que la Policía Autónoma de Cataluña se rige por su propia normativa, excepto algunos artículos de la citada Ley, que son de aplicación directa, pero tampoco efectúa un claro reparto funcional ni plantea ninguna clase de definición. Por su parte, la Ley 19/1983, de creación de la Policía Autónoma de la Generalitat, tampoco incorpora ningún elemento nuevo respecto de lo ya regulado.

La Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra es ya más explícita tanto en su exposición de motivos como en el texto articulado respecto a las funciones y los objetivos de esta policía, estableciendo algunos elementos definitorios en sus primeros artículos y elaborando una lista de funciones y un marco organizativo. Todo ello, no obstante, y a pesar de definirse jurídicamente como policía ordinaria e integral (artículo 12), no permite todavía hablar de una policía integral en el sentido que se ha venido definiendo, ya que son fundamentales e inherentes a la definición los elementos de relación con el entorno. Estos elementos podemos definirlos desde dos grandes ámbitos: la relación con las demás policías y la relación con los ciudadanos.

Hasta el momento en que se hace efectivo el despliegue de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, no se puede apreciar su paso de policía embrionaria a policía integral. Dicha policía, tiende a adquirir entidad propia (unidad y corporalidad como sistema) a partir del establecimiento de delimitaciones respecto a otras policías con presencia en el mismo territorio. En este sentido es crucial la negociación de 1994 entre el Ministerio del Interior y la Consejería de Gobernación del Gobierno catalán, que se tradujo en los acuerdos adoptados por la Junta de Seguridad de Cataluña el 17 de octubre de 1994, en que se explicita el modelo de sustitución y se delimitan las funciones de la policía estatal, dejando así el resto de actuaciones en la esfera de la Policía Autónoma. El citado acuerdo

establece que «la asunción de funciones y el despliegue de la Policía de la Generalitat de Cataluña - Mossos d'Esquadra se fundamentan en el modelo de sustitución, por el cual la Policía Autonómica se desplegará gradualmente y asumirá las funciones que le corresponden y en ese momento dejarán de efectuarlas las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado».

«La fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado dispondrán, en todas las comarcas, de las dependencias y el personal adecuado para el desarrollo de las funciones que les son propias». Estas funciones atribuidas a las policías estatales se incluyen en un anexo y se dividen en tres grandes bloques:

a) Policía de seguridad ciudadana: con temas como vigilancia y protección de dependencias y personalidades de ámbito estatal, vigilancia de costas, fronteras y aduanas o de puertos y aeropuertos de gestión estatal, etc.

b) Policía administrativa y de documentación: centrada básicamente en documentación estatal, control de entrada y salida del territorio, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando, etc.

c) Policía judicial e investigación criminal: referida fundamentalmente a delitos extra o supracomunitarios.

Pero esto aún no era suficiente ya que quedaba por delimitar el espacio entre la Policía Autonómica y las policías locales. Esta distribución empieza a concretarse mediante convenios de cooperación y coordinación entre la Policía de la Generalitat y las diferentes policías locales. El primero, el que marcó la pauta, fue el formalizado en la ciudad de Girona el 18 de enero de 1997. En él se manifiesta la voluntad de «lograr un sistema de seguridad de carácter global, que integre la diversidad de funciones de los cuerpos policiales dependientes de la Generalitat de Cataluña y de la corporación municipal». También es «voluntad de las partes conseguir la máxima cooperación y coordinación para vertebrar las funciones encomendadas a los cuerpos policiales que dependen de ambas administraciones».

Se trata, como el mismo texto indica, de un intento de delimitar funciones y fijar aspectos operativos y, para ello, se establece un sistema muy detallado de tareas con manifestación de cuál de los dos cuerpos lo ejercerá, o bien si será de ejecución conjunta. Para evitar distorsiones y lograr una buena cooperación, se incorpora una «Mesa de coordinación operativa» que tiene como misiones fundamentales el estudio de la casuística relativa a la concurrencia simultánea de funciones compartidas de ejecu-

ción indistinta, elaborando sus correspondientes protocolos y proponiendo también las modificaciones y actualizaciones que considere pertinentes. Será también misión de esta Mesa poner en común los datos obtenidos por los dos cuerpos y, en síntesis, resolver posibles incidentes.

Por otro lado, el despliegue de los Mossos d'Esquadra en el territorio ha permitido la convivencia y la interacción con la ciudadanía, dándose así todos los elementos necesarios para la constitución de una policía que en estos momentos se puede definir como integral, es decir, individualizada respecto a su entorno pero a la vez interactuando con él y creando conjuntamente una unidad superior.

Sin embargo, no se completaría el escenario si no se tuviera en cuenta la relación existente entre la policía y el sistema de justicia criminal. Los sistemas tienen tendencia a integrarse en otros más amplios, por tanto si miramos a la policía como un sistema no podemos dejar de verla como subsistema o parte integrante de un engranaje más complejo, el sistema de justicia criminal. Se trata del conjunto formado por la policía, la Administración de justicia y los organismos encargados de la ejecución de las penas, que no han de ser vistos como elementos separados sino como un conjunto integrado.

En el caso de Cataluña, no podemos hablar de policías integrales sin tener en cuenta la necesaria relación entre policía y Administración de justicia, ya que la falta de entendimiento y/o cooperación entre ambas pondría en crisis el funcionamiento de todo el sistema de justicia criminal. Esto es especialmente complejo en la medida en que los tres niveles policiales presentes dependen cada uno de su propia administración mientras que la Administración de justicia sigue siendo única y centralizada.

Tal como se plantea actualmente el Sistema de Justicia Criminal, difícilmente podrá funcionar de manera regular —no digamos ya óptima— si no existe un acuerdo entre administraciones. Pero con ello no se solventarán las carencias de fondo del sistema en el ámbito estatal español. Existe una notable falta de claridad respecto del proceso penal, que revierte en problemas y deficiencias respecto de la policía judicial, su concepto y su operatividad.

En efecto, la indefinición que planea sobre el proceso penal respecto de la disyuntiva entre la figura del juez de garantías y/o el de instrucción, las importantes o inhabilitantes disfunciones del sistema carcelario, etc., repercuten en la operatividad y el modelo policial, y viceversa.

Al constituir, el Sistema de Justicia Criminal, un sistema integrado, ninguna de sus partes integrantes es ajena a los problemas y vicisitudes de las demás. El Sistema de Justicia Criminal, en los modelos de estado-na-

ción modernos, adolece en general de una serie de disfunciones que ya de por sí lo convierten en problemático. La incapacidad manifiesta del modelo carcelario de cumplir su objetivo rehabilitador, la lentitud y endémica falta de medios de la justicia o los problemas corporativos y de falta de comunicación entre policías son, entre otros muchos, problemas comunes a todos los estados con un modelo similar derivado de la evolución moderna del estado social y democrático de derecho. Ello se agrava cuando, además, la distribución territorial y competencial está desequilibrada, como es el caso catalán en el que policía y sistema penitenciario dependen en gran medida del gobierno autónomo, mientras que la administración de justicia sigue, en su práctica totalidad, pautas estatales; las competencias de la comunidad autónoma son materiales pero la visión de justicia así como la provisión de jueces, magistrados y fiscales, y la normativa tanto orgánica como procesal y penal siguen siendo únicas.

El Sistema de Justicia Criminal español por tanto sufre, además de los desequilibrios que ya podemos calificar de endémicos en los estados modernos, un conjunto de desequilibrios propios que en el fondo derivan de la misma indefinición del estado de las autonomías, híbrido de dudoso equilibrio entre un estado centralista y otro de corte federal.

El problema se plantea entonces a nivel de concepciones generales, en el ámbito de los modelos de estado, de Sistema de Justicia Criminal y de policía que se pretenden para el futuro. Y probablemente tales modelos tienen que configurarse en un plano ideal que debería ser coherente, y plasmarse en un plano real que se desarrolle en la permanente evolución del día a día, en una construcción clara y armónica.

Como sea, lo que no puede aseverarse es que nos hallemos actualmente ante un modelo acabado, coherente y armónico. La tendencia y el equilibrio entre realidad y modelo ideal deberían ser, pues, determinantes en el futuro, tanto a corto como a más largo plazo.

5 · Una aproximación a la concepción de modelos

Hablar de modelos es hablar de construcciones teóricas que tratan de reproducir total o parcialmente la realidad para comprenderla mejor y eventualmente avanzar en hipotéticas propuestas de reforma. Por ello se puede decir que los modelos policiales cumplen su misión con su mera plasmación teórica, es decir, bidimensional. Son útiles para trabajar hipó-

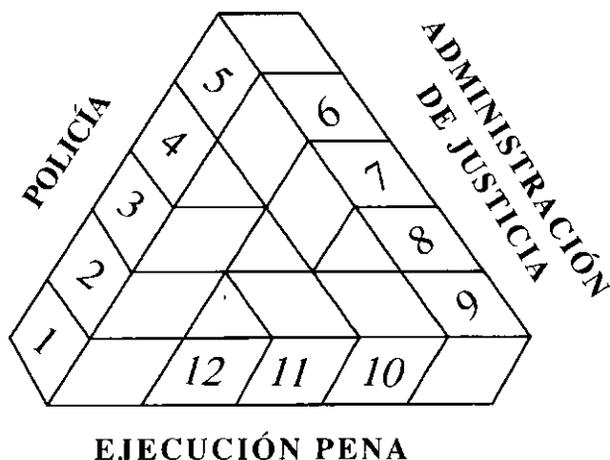
tesis, y muchas de las ciencias empíricas se basan en ellos para analizar problemas que, en la realidad tridimensional, son demasiado complejos para su correcto manejo.

Para que un modelo sea eficaz, no obstante, es preciso que el mismo pueda ser remitido, devuelto a la realidad, ya que si no guarda relación con ésta, los planteamientos y análisis efectuados a partir de dicho modelo serán, en el mejor de los casos, inexplicables, y en el peor, contraproducentes.

Si además, confundimos el modelo con la realidad, el error se agravará al confundir un elemento bidimensional (el modelo) con una tridimensional (la realidad) y nos hallaremos de pleno en la teoría de los objetos imposibles, según la cual: «Un objeto imposible posee una representación bidimensional que el ojo interpreta como un objeto tridimensional, si el ojo determina simultáneamente que es imposible que ese objeto sea tridimensional es que la información espacial contenida en la figura es auto-contradictoria» (B. Ernst, 1992, pág. 45).

En el marco de los modelos que idealmente se pueden dibujar en dos dimensiones pero que son irrealizables en tres dimensiones, podemos incluir el Sistema de Justicia Criminal, que se podría adaptar al dibujo clásico de un objeto imposible:

SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL



Ello nos lleva a una aparente paradoja, ya que en teoría el modelo de Sistema de Justicia Criminal supuso un avance frente a prácticas anteriores tanto de tipo policial como judicial o carcelario, y por ello, desde una óptica garantista, parece conveniente que tal modelo sea desarrollado y perfeccionado. Pero por otra parte, no podemos permitir que el engaño del ojo se traduzca en una visión distorsionada de la realidad. El Sistema de Justicia Criminal se puede construir como objeto imposible en dos dimensiones: la policía garante de derechos y libertades, la tutela efectiva y sin indefensión de la justicia y la privación de libertad orientada a la reeducación y la reinserción social constituyen principios básicos informadores de nuestro ordenamiento jurídico (artículos 104, 24 y 25 respectivamente y concordantes de la Constitución española). Pero ello no quiere decir que tan idílico panorama sea directamente plasmable en las tres dimensiones de la realidad sin que aparezcan distorsiones que en algunos casos pueden calificarse de graves, es decir, sin que el sistema adopte características de objeto imposible. Es preciso, pues, comprender e interiorizar la idea de que los modelos bidimensionales pueden llegar a ser útiles al tiempo que imposibles de realizar. Ello no obstante, pretender que un modelo irrealizable deba ser ejecutado en tres dimensiones al pie de la letra y sin la introducción de adecuaciones y de elementos críticos, constituye, en el mejor de los casos, un ejercicio de desconocimiento o de ingenuidad y, en el peor, de imprudencia o de irresponsabilidad.

Ciertamente, el ámbito de los modelos permite desarrollar hipótesis de trabajo, pruebas, análisis de lo que podría suceder si se distorsionara alguno de los elementos constitutivos, etc. Es por tanto lícito el desarrollo hipotético de distintos modelos, incluso los más irreales o los menos probables, pero a la hora de elegir aquél que se va a llevar a la práctica, aquél que trasladaremos a tres dimensiones, no se puede trabajar con modelos imposibles o irrealizables. Ése es el momento delicado de la ejecución de un modelo, cuando el margen de error debe ser reducido a la mínima expresión, y en el que, por ello, hay que partir del análisis previo de diversos modelos y de la asunción de la responsabilidad, de la elección del más factible dentro del marco referencial (social, histórico, político) de aquello que se desea construir.

En consecuencia, un modelo (y entre ellos el modelo policial) es y sirve para construir categorías, pero no es un elemento real. Justamente, lo que se pretende con el modelo es simplificar (para mejor comprender) elementos de complejidad presentes en la realidad. Así pues, la necesaria existencia de modelos no debe ni puede ocultarnos la necesidad de otro tipo de análisis de tipo multidisciplinar y multidimensional que incorporen

diversas aportaciones y puntos de vista sensibles a la realidad social y su conflictividad. Todo ello, tomando como eje central la complejidad de la realidad (Morin, E., 1994).

A tal punto llega la interacción, la complejidad, la globalización de los elementos y los actores sociales, que es preciso revisar incluso aquellas definiciones que, por su aceptación social, se dan ya por sentadas en el «sentido común» social. Ello es así también para el concepto de policía y de cuerpo policial. Se trata de conceptos-magma o conceptos-vertedero en los cuales la acumulación de sentidos, de acepciones y de contenido ha terminado por convertirlo en inútiles a la hora de establecer una definición mínimamente precisa de un objeto concreto y determinado.

Un trabajo que se pretenda sólido y coherente según los parámetros metodológicos mínimamente científicos, no puede ya asumir como punto de partida la definición de «policía» sin más. Tal palabra tiene ya demasiadas acepciones y ha adquirido demasiados sentidos y cargas ideológicas para que sea posible que por sí sola pueda definir correctamente un ámbito de trabajo.

Es preciso pues, antes de iniciar un análisis del ámbito policial, y por descontado antes de empezar a definir modelos, proceder a redefinir el concepto policía a partir de la relación de *eso-que-hoy-conocemos-como-policía* con el pasado, con el presente y con el futuro. Con su evolución en el ámbito del estado moderno, con su papel respecto de los demás actores sociales, con su propia génesis y desarrollo como sistema o subsistema, etc. Solo después de este trabajo previo se podrá encontrar un marco serio para iniciar un estudio y una discusión de *eso-que-hoy-conocemos-como-policía* que nos permita establecer modelos, efectuar un trabajo prospectivo y proponer una concreción del modelo en la realidad que disponga de ese mínimo exigible de coherencia y armonía.

El análisis del modelo policial, una vez definido el propio objeto de estudio, puede efectuarse a partir de la elaboración teórica de objetos imposibles, pero debe ser plasmada en la realidad como algo posible, susceptible no sólo de garantizar derechos y libertades, sino también de generar una seguridad y una credibilidad en sus conciudadanos que permita crear unas condiciones de trabajo en el marco de la menor presión posible, y ello afecta sobre todo al tema de la inseguridad ciudadana, tanto en su vertiente objetiva como subjetiva.

En materia policial, pretender la aplicación directa de modelos imposibles constituye un error que genera incredulidad y desconfianza y contribuye de manera directísima a crear inseguridad, especialmente de tipo subjetivo. Se entra entonces en una grave contradicción consistente en que

lo que debe disminuir la inseguridad se constituye en uno de sus factores generadores. Para evitarlo, hay que introducir modelos complejos para el estudio del objeto policial. Ello supone construir modelos e indicadores que no se focalicen solo en *eso-que-hoy-conocemos-como-policía* sino que analicen el entorno, el contexto, las relaciones de la policía como aparato de estado, como sistema, como colectivo laboral, etc.

Tales modelos deben incorporar además un amplio aspecto prospectivo que tenga en cuenta los cambios que ya se otean en el horizonte más cercano, como la transformación de las verticalidades corporativas en horizontalidades funcionales que conllevarán la necesidad de estudiar cuales son, cómo se organizan, cómo se coordinan las funciones homogéneas entre policías integrales. Todo ello además, relacionado con modelos sociales cambiantes en los que, entre otras cosas, la complejidad se superpone (a veces hasta ocultarlo) al conflicto social, en los que la diversidad introduce nuevos valores, al tiempo que se aprecia un claro retorno a la subjetividad; sociedades en las que la inestabilidad se ha convertido en una forma de estabilización de equilibrios frágiles.

6 · Conclusiones: las(s) policía(s) en un mundo en transformación

Durante estos últimos años, posiblemente lo más importante haya sido, en el terreno que nos ocupa, la lenta, callada pero efectiva normalización de las relaciones entre las policías, de las policías respecto a la ciudadanía a la que pertenecen y de los elementos que componen el sistema de justicia criminal.

La construcción de un modelo policial propio de Cataluña ha seguido, por razones sociales e históricas, una vía propia y original que está dando sus frutos pero que aún tardará varios años en ser completada. Los pilares básicos del modelo están ya, no obstante, bien asentados y su desarrollo pasa ahora por la puesta en práctica efectiva de los principios establecidos. El modelo, pues, pertenece ya más al día a día que a los ámbitos teóricos y/o de negociación política, si bien éstos no se pueden dejar de lado ya que también se van actualizando y retroalimentando de la experiencia cotidiana. Se trata, entonces, de una construcción compleja, interactiva, dinámica y en evolución permanente.

Queda pendiente aún el ajustar correctamente la normativa en la línea de los acuerdos adoptados y del modelo de despliegue territorial. Es nece-

sario mantener y desarrollar las políticas de seguridad adecuadas y los mecanismos de coordinación que, a partir del actual y regular funcionamiento de la Junta de Seguridad de Cataluña, vayan impregnando todo el tejido policial y, en especial, en su vertiente funcional-operativa. Además, hay que profundizar en el establecimiento de un sistema ágil y eficaz de relaciones entre la policía y la Administración de justicia, en la línea en que ya se viene realizando.

La complejidad del modelo policial catalán puede convertirse en una arma de doble filo, de forma que su aspecto multifacético puede llegar a ser un elemento de discordia y descoordinación o bien todo lo contrario, en un elemento extremadamente enriquecedor de intercambio de experiencias, de informaciones que, alimentando la propia complejidad, den vitalidad al conjunto del sistema. Todo apunta a indicar que, a pesar de que de vez en cuando algunos tropiezos parezcan querer demostrar lo contrario, los actores implicados en esta construcción han optado claramente por esta segunda dinámica.

En este contexto, hablar de policía integral sólo tiene sentido si se entienden las policías como sistemas unitarios, coherentes e integrados en su entorno. El concepto se vuelve entonces imprescindible y es indicador del necesario desarrollo armónico del cuerpo social.

El concepto de policía y de cuerpo policial (*eso-que-hoy-conocemos-como-policía*) se está transformando y aquellos cuerpos que mantengan un concepto clásico corren cierto riesgo de quedar atrás respecto de aquellos que asuman la transversalidad funcional de los policías. Estas no tienen otra alternativa de futuro que la de trabajar conjuntamente y colaborar en un objetivo final, que es el ciudadano, ese sujeto que reclama cada vez con mayor intensidad su presencia real y efectiva en el sistema de justicia criminal y el libre y pacífico ejercicio de sus derechos y libertades.

Es preciso efectuar una inmersión de la policía en el entorno complejo y eso quiere decir asumir la propia complejidad de la institución policial, lo cual a su vez exige un estilo interno de gestión y de mando y un estilo externo de «hacer de policía» y de «estar en la calle» asumiendo al mismo tiempo la complejidad social como una realidad que se impone a pesar de haber sido ocultada por teorías y modelos reduccionistas de corte positivista.

Si nos da vértigo el movimiento constante, la fragmentación que se está produciendo en nuestra época, no podemos pensar en la policía del futuro. La policía que acierte en su modelo, la que sea socialmente más útil no será la que esté mejor armada ni aquella que tenga mejor cobertura jurídica, sino la que sea más capaz de comprender y asumir la complejidad.

dad, tanto la suya propia como la de su entorno, reforzando así su legitimación.

Este estadio es básico para permitir la creación de un entorno que posibilite el establecimiento y la correcta ejecución de políticas de seguridad que tienen que abrir la puerta a la garantía del ejercicio de los derechos y libertades de todo ciudadano que viva plenamente en un Estado social y democrático de derecho.

Bibliografía

- J. BARCELONA, *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1997.
- U. BECK, *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós, 1997.
- J. BOSCH, *Manual municipal de la Gobernación*. Barcelona: Centro de Estudios Urbanísticos, Municipales y Territoriales, 1981.
- G. CARDONA, *Els Mossos d'Esquadra durant els anys del franquisme*. En: Autores Varios, *Els Mossos d'Esquadra*. Barcelona: L'Avenç, 1981, pág. 122-137.
- J. CURBET, *La policia del Quebec: un model per a Catalunya?* Col. Policia i Societat. Barcelona: Departament de Governació, Generalitat de Catalunya, 1987.
- B. ERNST, *Optical illusions*. Taschen, 1992.
- F. ESCOFET, *Al servei de Catalunya i de la República. La victòria*. París: Edicions Catalanes de París, 1973.
- X. FEBRÉS, *Homenatge a Frederic Escofet, 1898-1987: un militar al servei de Catalunya*. Barcelona: Departament de la Presidència; Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, 1999.
- J. HABERMAS, *Après l'état-nation*. Fayard, 2000.
- R. MARTÍN VILLA, *Al servicio del Estado*. Barcelona: Planeta, 1984.
- E. MORIN, *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa, 1994.
- A. PALAU, *La conflictivitat competencial. Seguretat pública*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 1996.
- A. RECASENS, «¿Continuidad o frustración histórica?». *Poder y Control*, n.º 0; pág. 315-329, 1986.
- «El espacio policial europeo: un futuro en construcción». *Cuadernos de la Guardia Civil*, n.º 14; pág. 1-9, 1995.
- M. WEBER, *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 1056-1057.

LAS POLICÍAS LOCALES EN CATALUÑA

JOAN DELORT MENAL

Subdirector general de Coordinación de las Policías Locales
del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña

1 · Las policías locales y su participación en el sistema de seguridad pública

Justo ahora hace un año y medio, en noviembre de 1997, se completaba el primer despliegue territorial del cuerpo de Mossos d'Esquadra en una región policial, la de Girona. La noticia de la sustitución de las fuerzas y los cuerpos de seguridad del Estado por la nueva policía catalana —los Mossos d'Esquadra—, además de la dimensión política del acontecimiento, también tenía una especial significación en el proceso de construcción y desarrollo del sistema de seguridad pública catalán.

Por un lado, el entorno territorial de este despliegue es complejo: comarcas con un alto nivel de desarrollo; ciudadanos con una calidad de vida satisfactoria, y municipios del litoral con un componente turístico muy importante que provoca grandes crecimientos de población estacional.

Y, por otro lado, los cuerpos de seguridad del Estado mantienen su presencia en el territorio realizando sus funciones de carácter extra y supracomunitario y, en algunos municipios —más de una treintena— hay cuerpos de policía local que asumen, también, funciones ordinarias de policía directamente relacionadas con la seguridad de los ciudadanos.

Por tanto, en cuanto a las actividades ordinarias de policía, las de atención cotidiana a la ciudadanía y las orientadas a la gestión de conflictos de carácter urgente, los Mossos d'Esquadra conviven con otros cuerpos policiales de base local, con una larga tradición de servicio en sus municipios y en condiciones de participar en el mantenimiento de la seguridad de sus conciudadanos.

En las comarcas gerundenses hay treinta y dos de estos cuerpos, con más de cuatrocientos agentes, e implantados en los principales núcleos de población. Pero en el conjunto de Cataluña, las policías locales están presentes en ciento ochenta y seis municipios, con un total de ocho mil cuatrocientos agentes. Esto significa que, aunque sólo está presente en el 20% del territorio de Cataluña, dan servicio directo al 88% de su población.

Pero la realidad de estos cuerpos locales de policía es múltiple y diversa. De hecho, podríamos decir que una de las principales características de la policía local es su gran diversidad, tanto cuantitativa como cualitativa. En efecto, cuantitativamente existen cuerpos con muy pocos agentes, cinco o seis, incluso menos; algunos pasan del centenar, y la Guardia Urbana de Barcelona tiene más de dos mil. El 63% tiene una dotación inferior a los veinticinco agentes, el 35% supera la cincuentena y tan sólo trece tienen más de un centenar.

Tabla 1. Distribución de dotaciones (1998)

Plantilla	Municipios	%	Efectivos	%
< 8	29	15,6	119	1,4
8 a 14	47	25,3	507	6
15 a 24	41	22	760	8,9
25 a 49	34	18,3	1.129	13,3
50 a 74	15	8,1	905	10,7
75 a 99	6	3,2	510	6
100 a 400	13	7	2.127	25
> 400	1	0,5	2.436	28,7
Total	186	100	8.493	100

Cualitativamente, para comprender correctamente la gran diversidad de estos cuerpos, hay que tener en cuenta su dimensión local. En cumplimiento del principio de autonomía local, cada ayuntamiento organiza su policía local y define sus objetivos en función de las necesidades del municipio. De esta forma, podemos decir que mientras todas las policías locales realizan unas mismas funciones (generalmente relacionadas con el tráfico rodado, el auxilio al ciudadano y el cumplimiento de las normativas administrativas), en conjunto son ejercidas de manera desigual y con diferente intensidad, dedicación y eficiencia. Otras actividades, principalmente las de seguridad ciudadana, también son realizadas de forma muy diferente por cada policía local. La razón de esta diversidad hay que buscarla más en la presencia y el despliegue de los cuerpos policiales estatales que en las estrategias municipales.

En los municipios con una implantación importante de las fuerzas policiales del Estado y con una problemática de seguridad ciudadana poco preocupante, los ayuntamientos no han recibido directamente la presión de la demanda de más seguridad por parte de sus ciudadanos. En consecuencia, la policía local ha realizado, preferentemente, las tareas que todo

ciudadano le otorga y le encomienda sin necesidad de tener un conocimiento exhaustivo de la distribución de competencias entre cuerpos: vigilancia del tráfico, denunciar infracciones a las ordenanzas municipales, velar por la convivencia vecinal, ayudar y auxiliar a quien lo necesite, reprimir una actitud incívica, vigilar las calles...

En cambio, cuando el sutil equilibrio en la seguridad del municipio se ha roto, bien por falta de presencia suficiente de las otras policías, bien por aumento de la demanda de seguridad, los ayuntamientos no se han quedado cruzados de brazos viendo pasar el tiempo y haciendo oídos sordos a las quejas ciudadanas. En estos municipios, los consistorios municipales han optado decididamente por llenar los vacíos de seguridad con recursos propios, los policías locales, y así dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Fruto de estos elementos, la historia reciente de la policía local en cada municipio nos muestra un proceso dual en el ejercicio de funciones. Modelos funcionales expansivos, con policías locales que ejercen la mayor parte de actividades policiales —digámosles ordinarias, cotidianas, de referencia inmediata de la ciudadanía; y policías locales que se han visto replegadas funcionalmente a las actividades más tradicionales que más arriba, con brevedad, he citado. Por tanto, los factores que han incidido de forma decisiva en esta modelación han sido el nivel de despliegue de las demás fuerzas de seguridad y la problemática local.

En definitiva, un análisis detallado de los diferentes municipios y cuerpos de policía local nos lleva a reconocer que el modelo de servicio y de implantación territorial de la policía no deja de ser un reflejo de las coyunturas y circunstancias sociales, económicas y geográficas del territorio. Algo tan sencillo, claro y comprensible como que, a diferentes demandas, diferentes servicios.

En referencia al sistema de seguridad que ha precedido la asunción de las competencias ordinarias de seguridad por parte de la Generalitat, podríamos anticipar que, a lo largo de los años y de forma continuada, se ha ido configurando un escenario de policías múltiple y diverso orientado hacia el «no modelo», es decir, basado en el principio de «entre todos lo haremos todo». Policías que hacían lo que se suponía que debían hacer otros; policías que no llegaban a hacer todo lo que se pensaba que tenían que hacer; policías locales que hacían investigaciones; policías locales a los que los jueces ordenaban enviar los atestados a los cuerpos estatales. Un modelo muy poco coordinado.

Con el despliegue de los Mossos d'Esquadra, el Departamento de Gobernación (actualmente de Interior) quiso cambiar esta situación y avanzar

decididamente hacia la concreción de un sistema de seguridad integrador, donde participe el conjunto de las administraciones catalanas y los cuerpos policiales con responsabilidades concretas sobre las demandas cotidianas y ordinarias de la ciudadanía. Y por eso hemos orientado las acciones para acordar con cada ayuntamiento la integración más adecuada de su policía local en el sistema de seguridad catalán.

2 · Las funciones policiales

Definir las relaciones que hay que establecer entre los cuerpos de policía que conforman la Policía de Cataluña —Mossos d'Esquadra y policías locales— y orientar adecuadamente el futuro del sistema, requiere un análisis previo de cuáles son los espacios funcionales propios de cada cuerpo y cuáles deben ser, por necesidades de eficiencia y racionalidad, interactuados o comunes.

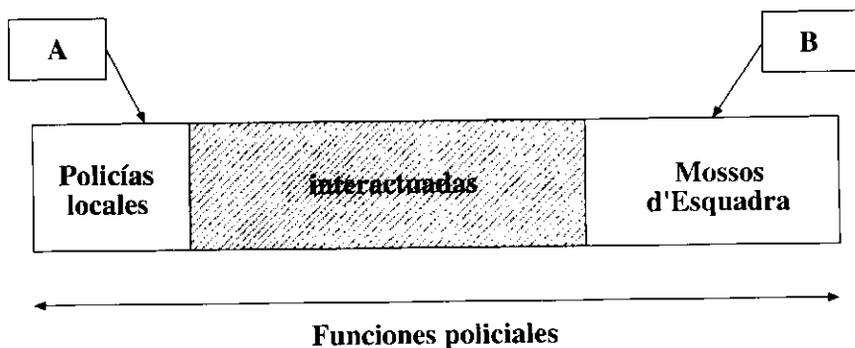
La ley dispone las funciones que corresponden a la Policía de Cataluña. En cuanto a las policías locales, se definen en el artículo 11 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales; para los Mossos d'Esquadra, en el artículo 12 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra. Aunque la técnica utilizada en ambas leyes para relacionar las funciones policiales no es la misma, para cada uno de los cuerpos no es suficientemente aclaratoria.

El problema surge cuando se trata de poner estas funciones en común, relacionarlas, y discernir qué debe hacer un cuerpo preferencialmente y qué debe hacer de forma secundaria. Es decir, si en el conjunto de actividades policiales que realizan ambos cuerpos no fuésemos capaces de determinar prioridades y colaboraciones, ¿aún estaríamos hablando de sistema coordinado? Si las relaciones entre las dos organizaciones policiales se basaran en el viejo principio de «entre todos lo haremos todo», ¿podríamos hablar de eficiencia y racionalidad? Es evidente que no. Es necesario, entonces, buscar el método más adecuado para que, respetando el marco legal que regula las dos partes, se optimicen los recursos que individualmente aporten al sistema.

Para ello es imprescindible un trabajo exhaustivo de identificación de las actividades policiales que los dos cuerpos realizan en el conjunto de funciones «comunes», también denominadas «interactuadas». Es en ese espacio funcional donde hay más necesidad de concretar qué hace quién y

quién no hace qué; o todavía más sencillo: si eso ya lo haces tú, yo destinaré mis energías a hacer otra cosa. Porque lo que realmente es importante es que la suma de las actividades y esfuerzos de cada cuerpo garantice que se atienden todas las necesidades y demandas. Donde el *todo* prima sobre la *parte*. Donde se actúa en perspectiva de conjunto y no de parcela.

En la representación gráfica se puede observar de forma muy simplificada lo que respondería a un modelo determinado de reparto de funciones y responsabilidades. El marco normativo otorga funciones exclusivas a los policías locales (A) y funciones exclusivas a los Mossos d'Esquadra (B). En esos espacios funcionales no hay interacción; cada uno hace lo que le corresponde con sus medios y recursos, de manera independiente, sin que el otro «socio» en el sistema se vea afectado por la demanda de actividad. Los policías locales tienen la responsabilidad directa, entre otras, del tráfico rodado en su municipio, la vigilancia de las instalaciones municipales y la denuncia de infracciones a las normas municipales. Los Mossos d'Esquadra tienen la responsabilidad de la investigación de delitos, la custodia de los detenidos en los traslados judiciales, el mantenimiento del orden público y el tráfico interurbano.



Sin embargo, en medio de estos «extremos» funcionales encontramos un abanico de actividades que, a pesar de la responsabilidad principal de un cuerpo policial, obligan a intervenir al policía que por inmediatez o proximidad al hecho se encuentra en mejores condiciones para iniciar la intervención policial. Y es este un conjunto de actividades policiales muy amplio, generalmente situadas en el ámbito de las funciones de seguridad ciudadana y de asistencia y auxilio. Y es en ese grupo, situado en medio del gráfico, donde más importante y más necesaria es la coordinación de las actuaciones y actividades de los dos cuerpos policiales presentes en el territorio: el cuerpo de Mossos d'Esquadra y la policía local.

El elemento regulador de estas relaciones de *coordinación operativa* se encuentra en el *principio de intervención mínima*, el cual se basa en la aceptación que todo policía tiene que intervenir en cualquier hecho que afecta de forma inmediata a la seguridad de los ciudadanos y sus bienes. No es un principio trivial, sino al contrario, su finalidad es garantizar que, más allá de la distribución de funciones y de los acuerdos de reparto de responsabilidades policiales, nunca a un ciudadano le falte la ayuda y el auxilio de un policía, sea cual sea la dependencia de éste. Porque ese policía —local o *mosso*— es un policía más del sistema de seguridad catalán y, por tanto, en condiciones de movilizarse y movilizar los recursos disponibles de todo el sistema.

Por otra parte, este proceso de identificación y definición debe ser coherente en todo el territorio. Los ejes principales deben quedar garantizados en el conjunto de los municipios. No podemos pretender organizar el funcionamiento del conjunto de cuerpos policiales partiendo de múltiples modelos funcionales, aplicados de manera diversa y dispersa entre los municipios. Una de las piezas clave en el sistema, el cuerpo policial supralocal, los Mossos d'Esquadra, se vería imposibilitado para ejercer sus funciones y responsabilidades ante la imprecisión que generaría un enorme mosaico de diferentes partículas locales, todas ellas diferentes, todas ellas respondiendo a un modelo propio, único, exclusivo e inaplicable a cualquier otro lugar.

Si volvemos a situarnos ante el gráfico debemos presuponer que los límites externos, los de los dos extremos, son fijos; corresponden a los límites del conjunto del sistema. En cambio, los límites internos no son estables en todo el territorio; pueden oscilar en función de los elementos cuantitativos y cualitativos de la policía local del municipio en cuestión. En ese caso, nos encontramos ante un subsistema local, el que corresponde a un municipio específico; tiene la virtud de garantizar y mantener los ejes y principios básicos del sistema (la dimensión global) y, al mismo tiempo, respeta las especificidades y particularidades del municipio (la dimensión local).

Así pues, la identificación y distribución de funciones y tareas policiales se realiza a partir de la localidad, respetando la globalidad. Términos aparentemente contradictorios pero que expresan la única estrategia razonable, viable y coherente para superar el viejo problema de las diferentes escalas de intervención y administración que representan la dimensión local (el municipio) y la dimensión global (Cataluña). Hemos integrado las dos dimensiones y perspectivas de gestión del territorio en una nueva dimensión, la que los teóricos de la planificación territorial denominan *glocal*.

3 · Coordinar las políticas y acciones de seguridad: los convenios

A propuesta del Departamento de Gobernación, en octubre de 1996 la Comisión de Coordinación de las Policías Locales —máximo órgano consultivo en materia de coordinación— aprobó una resolución de relevante importancia para el desarrollo del sistema de seguridad catalán. Los dos niveles de administración implicados —el Departamento de Gobernación y los municipios— establecían que el sistema debía definirse y desarrollarse a partir de los siguientes principios y reconocimientos:

a) La Generalitat —y, en consecuencia, las autoridades del Departamento de Gobernación— es la Administración responsable de la seguridad de Cataluña; asimismo el cuerpo de Mossos d'Esquadra es la policía de seguridad del país a las órdenes de la Generalitat.

b) Los municipios tienen las competencias en materia de seguridad que la legislación vigente les otorga, particularmente cuando disponen de un cuerpo de policía local.

c) Las policías locales son cuerpos de policía con una larga tradición de servicio a la ciudadanía y han logrado un papel significativo en la seguridad ciudadana del municipio, en colaboración con las fuerzas y los cuerpos de seguridad del Estado.

d) El sistema de seguridad que debe implantarse en cada municipio debe ser coherente con el sistema de seguridad catalán, del cual forma parte; debe integrar la diversidad de funciones policiales que realiza cada cuerpo y debe comportar una mejora sustancial de la calidad de los servicios de seguridad ofrecidos al conjunto de la ciudadanía.

e) El sistema de seguridad catalán tiene por objetivo la eficiencia, que se concreta en la racionalización de las actividades de los dos cuerpos policiales, policía local y Mossos d'Esquadra, la optimización de recursos disponibles y la economía de medios.

f) El sistema se define a partir del reconocimiento de que los dos cuerpos interactúan en el ámbito de la seguridad pública, por lo que ha de prever los mecanismos y procedimientos adecuados de coordinación que permitan lograr un nivel óptimo de cooperación y colaboración.

En coherencia con estos acuerdos, a principios de 1997 se inició un proceso continuado de negociación y acuerdo con todos y cada uno de los municipios que, teniendo un cuerpo de policía propio, se encontraban en comarcas de despliegue de la Policía de la Generalitat. Estos acuerdos se

formalizaron mediante convenios bilaterales entre el Departamento de Gobernación y los ayuntamientos.

Hasta ahora son más de treinta los convenios de coordinación y cooperación en materia de seguridad y policía. Respetando las bases establecidas por la Comisión de Coordinación, todos los convenios reconocen los principios que han de regir las relaciones entre las dos partes acordantes, que se pueden sintetizar en dos ejes principales:

a) La articulación de la autoridad del alcalde en el subsistema local de seguridad, a partir de otorgarle en exclusiva la presidencia de la Junta Local de Seguridad. Este nuevo órgano es el marco en el que se determinan las prioridades, las acciones especiales y las campañas de prevención y donde, a partir del diagnóstico del estado de la seguridad pública en el municipio, se orientan las actividades y la acción policial, así como su coordinación con todos los servicios públicos que operan en el municipio.

b) El establecimiento del marco de relaciones operativas entre el cuerpo de policía local y el cuerpo de Mossos d'Esquadra, que se concreta en el reparto de actividades policiales y la asignación de responsabilidades, el acceso a los sistemas de información, el procedimiento para acceder mutuamente a las informaciones de interés policial, la definición del principio de intervención mínima y el acuerdo sobre tramitación de diligencias y atestados.

La utilización de este procedimiento individualizado de negociación para concretar y materializar el modelo de relaciones entre las dos partes es coherente, como ya he dicho anteriormente, con el reconocimiento de la diversidad del mundo local; al mismo tiempo, es fruto de la voluntad de adaptar el acuerdo a las diferentes realidades, especificidades y necesidades del municipio. De esta forma se garantiza la homogeneidad del sistema de seguridad mediante la aplicación de unos principios rectores comunes y, a la vez, cada «subsistema» local puede adoptar las características más apropiadas a sus realidades sociales y geográficas. Así, el convenio acuerda lo que hacen unos y otros y cómo se tienen que coordinar para hacerlo; busca la optimización de los recursos, que siempre y para todos son escasos; y evita las duplicidades.

Pero lo más importante para el conjunto del país es que el modelo policial fruto de estos acuerdos garantiza que el servicio de seguridad siempre sea el mismo y que la calidad del servicio al ciudadano sea homogénea en todos los municipios. En nuestro modelo, la suma de esfuerzos siempre es un referente identificable, cuantificable y constante.

Dos años después de la firma del primer convenio, los resultados son alentadores. Mediante la repartición de tareas y responsabilidades entre *mossos* y policías locales se ha avanzado considerablemente en el aumento de la capacidad de servicio al ciudadano. Se ha mejorado la coordinación policial para hacer frente a los problemas que afectan a los ciudadanos y resolverlos eficientemente. Y en cumplimiento de las instrucciones de la Comisión de Coordinación de la Policía Judicial, se han establecido los procedimientos más adecuados para que las diligencias y atestados de las dos policías faciliten el trabajo de jueces y fiscales.

El resultado es que *mossos* y policías locales se intercambien datos e información; planifiquen servicios y participen en operativos; se apoyen cotidianamente y, cuando es necesario, patrullen juntos. En definitiva, trabajan juntos sin fisuras para garantizar y mejorar la seguridad de los ciudadanos.

Es éste un proceso de ordenación inevitable que urgía afrontar. Correspondía a la Generalitat y los ayuntamientos la responsabilidad de encauzarlo, y así lo han hecho. A la vista de los resultados, creo que hemos iniciado un buen camino que nos exige, a todos, el compromiso de servicio a la sociedad.

4 • El futuro

En cualquier encuentro con policías locales siempre acaba surgiendo la misma pregunta, formulada de diferentes modos: «¿Qué será de nosotros? ¿Qué futuro nos espera? ¿Van a desaparecer las policías locales? Finalmente, ¿seremos absorbidos por los Mossos d'Esquadra?».

Antes de dar respuesta en cualquier sentido, lo cierto es que debemos reconocer que esta serie de interrogantes responde a un estado de ánimo de una gran parte de los policías locales, fruto de la angustia y la incertidumbre con que están viviendo y percibiendo la transformación que Cataluña ha impulsado en materia de seguridad.

También es cierto que en la medida que se concreta el despliegue del cuerpo de Mossos d'Esquadra en una comarca o se completa en una región policial, estos temores y dudas empiezan a desvanecerse. En este caso, se demuestra que no hay mejor receta ni vacuna que la realidad que el día a día impone. Y en esa cotidianidad queda bien explícito que las nuevas relaciones entre las organizaciones policiales son diferentes a las precedentes y que la cooperación en el ámbito operativo ha cambiado.

También se ha constatado que muchas policías locales mantienen el mismo ámbito de actuación y actividad que tenían hasta la llegada de los Mossos d'Esquadra, y otras cuyas prioridades ha restablecido el consistorio. Aunque desde alguna policía local este último hecho se puede haber interpretado como el resultado de decisiones aleatorias y no reflexionadas, creo que se trata de lo contrario. De la misma forma que antes he explicado que uno de los elementos clave para entender el desarrollo de la actividad de una policía local, y la intensidad con que la realizaba, era el nivel de expansión o repliegue del cuerpo de seguridad estatal presente en el municipio, cuando este cuerpo era sustituido por los Mossos d'Esquadra, con una implantación de base comarcal y con disponibilidad de recursos estabilizados en todo el territorio, el espacio policial se ha visto modificado, y la policía local ha resituado sus actividades en el mismo lindar que otros cuerpos locales ya hacían antes del despliegue del cuerpo de Mossos d'Esquadra.

Pero esta redefinición y redimensionamiento del espacio policial no nos debe hacer pensar que una de las partes es innecesaria; que la mejor medida de racionalización de los recursos sea hacer desaparecer la policía local; al contrario. Basamos el sistema en el reconocimiento de dos niveles competenciales y en la participación de recursos de los dos niveles de administración. Y por ahora, la naturaleza de muchas de las demandas que recibe el sistema de seguridad por parte de la ciudadanía deben ser atendidas en el ámbito de seguridad local por los recursos locales, en solitario o con el apoyo de los Mossos d'Esquadra.

Puesto que la riqueza y el valor añadido que aporta el sistema de seguridad catalán es que la dimensión del cuerpo de policía ya no es lo más importante, lo que realmente importa es que estos policías formen parte del sistema, se nutran del conjunto de sus capacidades y sinergias y, que por pequeños que sean, puedan movilizar el mejor y más tecnificado de los recursos. Desde esta perspectiva, cualquiera de los policías que conforman lo que denominamos Policía de Cataluña es parte de un sistema integrado de policía y seguridad. En definitiva, son policías integrales.

ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA POLICÍA DE LA GENERALITAT - MOSSOS D'ESQUADRA COMO POLICÍA ORDINARIA E INTEGRAL

ASSUMPTA PALAU MARGINET

*Directora general de Relaciones con la Administración de Justicia
de la Generalitat de Cataluña*

1 · Funciones de los Mossos d'Esquadra, antes de la creación de la Policía Autónoma

Para centrarnos en el tema que nos atañe: las funciones de los Mossos d'Esquadra como policía integral, hay que decir que su consideración como fuerza de orden público ya estaba reconocida en la normativa del año 1950, aunque era una denominación puramente formal que no tenía nada que ver con las escasas funciones que el cuerpo realizaba.

El decreto del año cincuenta,¹ de creación de la sección, decía que su acción se limitaba a la vigilancia y mantenimiento del orden en el Palacio de la Generalitat, residencia presidencial y cordón técnico exterior de seguridad, siendo sólo estas funciones las que también recoge el reglamento de 1951,² aunque éste no señale que sean su única acción, sino su misión primordial. Se preveía, por tanto, que el cuerpo de Mossos d'Esquadra podría tener otras funciones, aunque no le fueran otorgadas hasta el decreto de la Generalitat de 1981. Este Decreto 44/1981, de 5 de febrero, era una norma encaminada a adaptar el reglamento del año 1951 a la nueva realidad de los *mossos* y, en cuanto a las funciones, su artículo 1 establecía que la sección de Mossos d'Esquadra tiene la consideración de fuerza de orden público con las funciones de: «proteger a las personas y bienes y garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicas». Se le reconocían asimismo las facultades de policía administrativa, no sólo respecto a las disposiciones de la Generalitat, sino también al cumplimiento de leyes estatales —un hecho importante, que en 1981 ya se otorgase esta función como propia de los *mossos*, sin mencionarse la necesidad de hacerla en colaboración, como establece posteriormente el apartado 2 del artículo 38 de la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (en adelante, LOFCS).

1 Decreto de 21 de julio de 1950. Ref. Aranzadi 21780.

2 Decreto de 20 de abril de 1951. Ref. Aranzadi 21781.

Como antecedente no tan positivo de este reglamento debemos resaltar que, en otro apartado del mismo artículo, primero se otorga a los *mossos* «colaborar con la policía gubernativa o judicial en la forma que establecen las leyes».

En resumen, esta primera normativa definía a los Mossos d'Esquadra como un cuerpo con funciones de policía de seguridad ciudadana y administrativa, siendo en colaboración sus funciones de policía judicial.

En julio de 1982, la Generalitat aprobó el denominado Reglamento de los Mossos d'Esquadra (Decreto 191/1982, de 1 de julio), que fue impugnado ante el Tribunal Constitucional (TC en adelante) por el Gobierno central y que, fruto de un pacto extraprocesal y después de pasar por la Junta de Seguridad (JS en adelante), se convirtió en el Decreto 402/1982, de 21 de octubre, prácticamente con el mismo contenido que el anterior reglamento, pero haciendo patente en su exposición de motivos «que la nueva configuración de Mossos d'Esquadra se establece de acuerdo con la JS».

Los Mossos d'Esquadra siguen teniendo la consideración de unidad de orden público y, respecto al Reglamento de 1981, debemos señalar que se mantienen idénticas las funciones de policía de seguridad ciudadana y de policía administrativa. En cambio, en cuanto a las de policía judicial, no se expresa que actúe en colaboración con otros cuerpos, sino que establece: «Actuar dependiendo de los jueces, tribunales y Ministerio Fiscal en las actuaciones especificadas en el artículo 126 CE y en los términos que dispongan las leyes procesales». Evidentemente, mediante esta norma de 1982 y, lo que es más importante, contando con el acuerdo de la JS, se atribuyen a los *mossos* —como indica la exposición de motivos— funciones propias de la Policía Autonómica, que vemos que se concretan en las que ya tenían reconocidas, más las de policía judicial.

Por lo tanto, en 1982, cuando todavía no se habían integrado en la Policía Autonómica porque ésta aún no se había creado, los *mossos*, respecto a sus funciones, ya eran formalmente una verdadera policía integral, exceptuando las competencias de tráfico, y, lo que era más importante, esta policía integral contaba con el visto bueno de la JS (pero todo ello era en teoría, ya que en la práctica estas funciones se ejercían de modo muy reducido).

Mediante la Ley 19/1983, de 14 de julio, se creó la Policía Autonómica y el cuerpo de los Mossos d'Esquadra se consideró el núcleo inicial de dicha policía.

A partir de aquí, Policía Autonómica y Mossos d'Esquadra pasan a ser una realidad indiferenciada y poseen las mismas funciones.

La Ley del año 1983 es una ley de artículo único. En cuanto a las funciones, no recogió las que los *mossos* ya tenían reconocidas en la normativa anterior y se limitó a decir que la Policía Autonómica ha de ejercer primordialmente las funciones de protección de personas y bienes, mantenimiento del orden público y vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalitat —es decir, los párrafos *a*) y *b*) del apartado 2 del artículo 13 del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC)—, dejando la puerta abierta a nuevas funciones que, dado el caso, podían serle asignadas según lo determinado por la ley orgánica prevista en el artículo 149.1.29 CE. Hay que señalar que la ley de creación de la Policía Autónoma ha sido ratificada por el TC en la STC 85/93, en la que el Tribunal la cita para afirmar que, a través de esa ley, se le confieren más competencias aparte de las previstas en el artículo 38 de la LOFCS.

Después de catorce años, si se ha de efectuar una crítica a la ley del año 1983 sería la de su brevedad y simplicidad. No obstante, creo que en aquellos momentos lo que preocupaba al legislador era la identificación del cuerpo de *mossos* con la Policía Autonómica, y también la necesidad de crear esta policía, dado que formalmente no se había utilizado la facultad de crearla, otorgada por el artículo 13.1 del EAC.

La situación de entonces era que existía un cuerpo de Mossos d'Esquadra que se había transferido a la Generalitat sin mencionar que sería la Policía Autonómica, y que el Real decreto de traspasos³ expresaba que la transferencia se hacía con la voluntad de «restablecer» a la Generalitat las facultades que tenía en relación con los Mossos d'Esquadra, enlazando así la realidad presente y futura con los precedentes de tan histórica institución. Por otro lado, el EAC preveía un cuerpo nuevo, «la Policía Autónoma», con una serie de funciones que estaban en la norma estatutaria pero que todavía no se habían atribuido a nadie, porque esta policía no estaba creada. Por eso la Ley 19/1983, de 14 de julio, de creación de la Policía Autonómica de la Generalitat, recoge las funciones del EAC y las unifica para los *mossos* y la Policía Autonómica, que pasan a ser un único cuerpo policial.⁴

3 Por el Real decreto 2579/1980, de 24 de octubre, se transfieren a la Generalitat las facultades que respecto a los *mossos* tenía el Ministerio del Interior y, en concreto, la posibilidad de aprobar un reglamento que regule el cuerpo, adaptando el único que existía del año 1951.

4 Lo que no sabemos es cómo habría influido en el artículo 38 de la LOFCS si la Ley 19/1983, de creación de la Policía Autonómica, hubiese regulado de modo exhaustivo las funciones de la misma a partir de las que los *mossos* tenían según el Reglamento de 1982.

2 · El marco delimitador de las funciones de la Policía Autonómica. Análisis del artículo 38 de la LOFCS

Sin ninguna aportación nueva sobre las funciones de la Policía Autonómica, excepto las previstas como policía judicial en la LOPJ 6/1985, de 1 de julio, que comentaremos después, nos encontramos con la aprobación de la LOFCS 2/1986, de 13 de marzo, ley que se aprueba una vez creadas las actuales policías autonómicas y que, como señala el TC, forma parte del bloque de constitucionalidad en materia de seguridad pública. Además, para Cataluña, es una ley delimitadora de competencias, porque tanto la Constitución como el EAC hacen referencia a ella (STC 76/83). Ahora bien, según el artículo 13.1 EAC, esta ley sólo será el marco de referencia para la Policía Autonómica en los aspectos no previstos en el EAC, ya que en el resto de supuestos tendrá carácter supletorio.

El Consejo Consultivo de la Generalitat, en su Dictamen 120/86, que analiza las relaciones entre el EAC y la LOFCS, establece que el EAC goza de una resistencia que no posee la LOFCS y, por este hecho, todo precepto que contradiga los previstos en el EAC será inconstitucional. Xiol⁵ dice que el Estatuto está amparado por una reserva de procedimiento respecto a su modificación y por una reserva material respecto a su contenido.

Es evidente que la LOFCS es una ley delimitadora de competencias, pero hay que tener en cuenta, como dice el Consejo Consultivo, que cuando se aprueba esta ley, el Estatuto ya ha llenado parcialmente de contenido la competencia autonómica y, en vista de la naturaleza del EAC y su amparo en el artículo 149.1.29 CE, la LOFCS no puede contradecir los preceptos estatutarios.

La singularidad del EAC en este aspecto radica en que el artículo 13.2, en sus apartados *a)* y *b)*, otorga competencias propias a la Policía Autonómica, pero en el apartado *c)* remite a «las otras funciones previstas en la LOFCS». Esta remisión, sin embargo, no puede suponer ningún límite a las funciones que el EAC otorga a la Policía Autonómica, sino al contrario, un complemento de nuevas funciones (es una llamada para sumar, no para restar). Xiol⁶ establece que, de no aceptarse esta interpretación, abonada por las propias expresiones del EAC, éste quedaría sin contenido y sería inexplicable, en una interpretación sistemática, la referencia que hace a la ley orgánica como marco de derecho supletorio.

5 J. A. Xiol Ríos: «Policías Autónomas como modelo. Estudio del marco jurídico constitucional en España», en I Congreso Internacional de Policía en Euskadi. Departamento de Interior, Gobierno Vasco, pág. 93.

6 J. A. Xiol Ríos: *Op. cit.*, pág. 99.

Dice el Consejo Consultivo que ésta no es una remisión a una norma con cualquier tipo de contenido, sino sólo al que no se contradiga con las atribuciones que el EAC asigna a la Policía Autonómica.

Las relaciones entre la LOFCS y la Policía Autonómica de Cataluña, como se ha citado anteriormente, están marcadas por el artículo 13 del EAC y por la disposición final segunda de la propia LOFCS. Las singularidades *versus* Cataluña de esta disposición final son:

a) considerar que la ley es de aplicación supletoria, no sólo del EAC sino de las normas que lo desarrollen, como por ejemplo la Ley de la Policía de la Generalitat⁷ (no es, en cambio, de aplicación supletoria en el País Vasco);

b) establecer que determinados artículos de contenido general (5, 6, 7 y 8) son de aplicación directa, coincidiendo —aquí sí— con el País Vasco y Navarra, y

c) la singularidad más significativa a efectos de este análisis es que el artículo 38, relativo a las funciones, sólo es de aplicación directa en Cataluña.

Al respecto, Xiol⁸ establece que, en la medida en que se pudiera interpretar que esta remisión al artículo 38 supone una limitación de las funciones de la Policía de la Generalitat respecto a las previstas por el País Vasco y Navarra, se estaría introduciendo una diferenciación de contenidos básicos entre unas y otras comunidades, sin contar con el apoyo de los respectivos estatutos, siendo éstos los únicos que podrían prever dicha diferenciación. Por otro lado, la introducción de diferentes niveles básicos no puede ser más que criticable desde un punto de vista constitucional (STC 1/82, de 28 de enero).

Muy brevemente recordaremos que este artículo 38 establece que las comunidades autónomas podrán ejercer una serie de funciones, divididas en tres grupos: propias, en colaboración y de prestación simultánea e indiferenciada.

En cuanto a las propias, se trata básicamente de funciones de policía administrativa que suponen un complemento a las previstas en el EAC. No obstante, como hemos adelantado antes, estas funciones ya se habían reconocido al cuerpo de Mossos d'Esquadra a través de su Reglamento de 1982, especialmente velar por el cumplimiento de las leyes y demás dis-

7 Ley 10/1994, de 11 de julio (DOGC n.º 1.923).

8 J. A. Xiol Ríos: *Op. cit.*, pág. 110 y sig.

posiciones del Estado, que ahora han de ejercerse en régimen de colaboración.

En cuanto a las funciones en colaboración, este apartado incluye las de seguridad ciudadana (vigilancia de espacios públicos, protección de manifestaciones y mantenimiento del orden en grandes concentraciones), si bien la LOFCS reconoce que dichas funciones corresponden prioritariamente a la Policía Autonómica —como no podría ser de otro modo, de acuerdo con las competencias recogidas en el EAC, que dice que podrán ser ejercidas sin perjuicio de la intervención de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado—, bien a requerimiento de las autoridades autonómicas, bien por propia decisión de las autoridades estatales competentes si lo creen necesario (siendo este último inciso considerado inconstitucional en el Dictamen 120/86 del Consejo Consultivo).

Por último, este bloque recoge la participación en las funciones de policía judicial según la forma prevista por el artículo 29.2 de la Ley, funciones que analizaremos al comentar el artículo 12 de la Ley de Mossos d'Esquadra. Lo que sí se puede adelantar es que, como pone de relieve el Consejo Consultivo, la interpretación que se haga de este apartado no puede ir en contra del EAC, si no se quiere que sea considerado inconstitucional. En general, la interpretación que se hiciera de este artículo en Cataluña y su influencia en la Ley de la Policía de la Generalitat eran esenciales para saber si nos encontramos ante un artículo inconstitucional o no.

Dentro de las funciones de prestación simultánea e indiferenciada se incluyen la de cooperar a la resolución amistosa de conflictos privados, participar en la protección civil y velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza, medio ambiente, etc.

En comunidades autónomas como Cataluña, País Vasco y Navarra, los respectivos estatutos expresan cuáles son las competencias que restan a las fuerzas y cuerpos de seguridad estatales. Así, el apartado 4 del artículo 13 EAC recoge con detalle estos servicios de carácter extra y supracomunitario y entre éstos, por ejemplo, no se encuentra el velar por el cumplimiento de las disposiciones que tienden a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente, ni tampoco la resolución amistosa de conflictos privados.

Entendemos que en las comunidades autónomas en que se ha adoptado un modelo de despliegue de sustitución, las previstas funciones de prestación simultánea e indiferenciada tendrían que corresponder a la Policía Autonómica y, en algún supuesto, ser compartidas con las policías locales, restando sólo para las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado el desarrollo de aquellas funciones extra y supracomunitarias que les reserva el EAC.

Otra crítica a la distribución de funciones del artículo 38 de la LOFCS es que parece que tan sólo determinadas funciones deban ejercerse bajo el principio de colaboración, las del apartado 2 —aunque la propia LOFCS establece en su artículo 3 que los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado ajustarán sus funciones a los principios de cooperación y que el TC, en numerosas sentencias,⁹ establece que en materia de seguridad pública, al tratarse de competencias concurrentes, éstas han de ejercerse bajo el principio de colaboración y cooperación—, guardando silencio respecto al resto de funciones. ¿Es que estas otras no han de desarrollarse en colaboración?

A la vista de todo lo expuesto en relación con el artículo 38 de la LOFCS, puede pronosticarse que la distribución de competencias que comporta ha quedado hoy totalmente desfasada, obsoleta y, ¿por qué no decirlo?, en algunos supuestos está rayando en la inconstitucionalidad.¹⁰

3 · Análisis de los antecedentes que han influido en el contenido de las funciones recogidas en la Ley de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra

Estos antecedentes se dividen en tres tipos: de carácter jurisprudencial, convencional y legislativo.

3.1 · Jurisprudenciales

Como ha expuesto magníficamente el profesor Ballbé en estas jornadas, los pronunciamientos del TC sobre la seguridad pública y las competencias materiales de las comunidades autónomas al respecto no siempre han seguido la misma línea, ni han sido siempre favorables a los intereses autonómicos.¹¹

⁹ STC 104/89, FJ4.

¹⁰ Sobre el análisis de la LOFCS, véase A. Recasens Brunet: «La seguridad y el modelo policial español», Ponencia en el VII Seminario Duque de Ahumada 1995, pág. 14 y sig.

¹¹ Para ampliar este tema se puede consultar A. Palau Marginet: «Conflictitat competencial en matèria de seguretat pública». Institut d'Estudis Autonòmics, 1996.

Pero, en aras de simplificar, nos quedaremos con la STC 133/1990, donde el TC manifiesta explícitamente que la creación de una policía autonómica, de acuerdo con el artículo 149.1.29 CE, supone una excepción a la exclusividad de la competencia estatal en materia de seguridad pública, y recogiendo su doctrina ya expuesta en la STC 123/1984, afirma que en esta materia se dan competencias concurrentes entre las diversas administraciones públicas, lo que supone un reconocimiento de competencias materiales sobre seguridad pública a las comunidades autónomas.

Con la STC 85/1993, de 8 de marzo, se resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado en relación con la Ley 16/1991, de las policías locales de Cataluña. Para el TC, el artículo 38 de la LOFCS no establece un *numerus clausus* de funciones que le impida al legislador autonómico o estatal otorgar otras, aparte de las previstas en la LOFCS: el artículo 38 dice que las comunidades autónomas «podrán» desarrollar determinadas funciones, pero éstas no son exclusivas, se trata de un precepto abierto y susceptible de concreciones posteriores.

Por otro lado, el TC establece en la misma sentencia que el artículo 13.2.a) del EAC, cuando atribuye funciones de mantenimiento del orden público a la policía autonómica, lo hace refiriéndose a todo el territorio de la comunidad autónoma.

La supresión de límites para el ejercicio de determinadas funciones, la manifestación de que ha de ser una policía general de seguridad ciudadana en todo el territorio de Cataluña, supuso el reconocimiento constitucional de que la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra era una policía ordinaria e integral, al igual que la policía vasca o las fuerzas y cuerpos de seguridad estatales, y también fue un apoyo constitucional para el modelo de sustitución aprobado por el Parlamento de Cataluña.

En 1993, el TC también promulgó otra sentencia que nos interesa recoger a efectos del presente estudio, y es la STC 32/1993, en referencia al conflicto que el gobierno central planteó respecto al cuerpo de agentes rurales de la Generalitat de Cataluña. En esta sentencia se diferencia lo que se debe entender por una policía administrativa especial (agentes rurales) y un cuerpo de policía general de seguridad, como el cuerpo de Mossos d'Esquadra.

3.2 • Conveniales

En 1990 se estableció un acuerdo entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Gobernación de la Generalitat de Cataluña de delimitación de servicios entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y la Policía Autonómica,¹² y es preciso destacar que dicho acuerdo habla de «modelo de complementariedad global de las funciones». No obstante, reconoce por primera vez la Policía Autonómica como policía ordinaria e integral que asumirá progresivamente los servicios actualmente encomendados al Estado, sustituyendo las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que los desarrollan (por tanto, es un modelo de complementariedad, pero se inicia tímidamente el modelo de sustitución).

Según este acuerdo, los servicios policiales se clasifican en policía de seguridad ciudadana, administrativa y de documentación, así como judicial y de investigación criminal (un modelo que, ampliado, ha sido el seguido por la Ley de la Policía de la Generalitat); acto seguido pasa a detallar en cada apartado funcional las tareas que corresponden a cada cuerpo policial. Es de destacar que el tráfico se reserva al Estado. En cuanto a la seguridad privada, «se atribuye a la Policía Autonómica la ejecución de los servicios policiales que determine la JS» (recuérdese que, mediante la STC 104/89, se había otorgado al Estado la competencia material sobre seguridad privada). Y, en cuanto a la policía judicial, siguiendo el modelo de complementariedad, atribuye funciones a ambos cuerpos policiales, con algunas precisiones para cada uno: corresponden, pues, a los Mossos d'Esquadra los delitos cometidos por o contra autoridades y policías autonómicos, así como los delitos en relación con las funciones de policía administrativa que les correspondan, y prevé la creación de unidades de policía judicial que pueden ser adscritas si las aprueba la JS.¹³

12 Este acuerdo no fue aprobado por la JS, que se limitó a darse por enterada y adjuntarlo en el acta de la correspondiente sesión.

13 Posteriormente se analizará el Convenio de delimitación de funciones establecido entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Gobernación de la Generalitat de Cataluña en 1994 (por tanto, posterior a la Ley de la Policía de la Generalitat) y se comparará con el de 1990.

3.3 · Legislativos

En 1992 se aprobaron dos leyes que suponen un incremento muy importante de las competencias autonómicas en materia de seguridad pública. Son la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, y la 23/1992, de 30 de julio, sobre seguridad privada, que tuvieron su plasmación en la Ley de la Policía de la Generalitat.

En sus respectivas materias, ambas leyes reconocen competencias a las comunidades autónomas para proteger a personas y bienes y mantener la seguridad ciudadana, de acuerdo con el correspondiente estatuto y la LOFCS.

También es preciso señalar que ambas leyes orgánicas evidencian el reconocimiento de competencias (no de funciones) a las comunidades autónomas y no a los cuerpos de policía.

Por último cabe resaltar que, en materia de seguridad privada, la delimitación de competencias Estado-comunidades autónomas todavía no está cerrada, puesto que el gobierno de la Generalitat ha planteado conflicto ante el TC, en relación con algunos aspectos que considera fundamentales, como son las facultades normativas y sobre el personal de seguridad. En este sentido se han pronunciado muy claramente a favor de las tesis autonómicas M. Ballbé¹⁴ e I. Aguirreazkuenaga.¹⁵

4 · La Ley de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra

La tramitación de esta Ley fue larga, compleja y no sin ausencia de dificultades,¹⁶ debido a la trascendencia que tiene para Cataluña, porque regula una parte importante del autogobierno catalán y afecta al despliegue institucional de la Generalitat.

Así pues, esta Ley tiene dos objetivos básicos: regular el cuerpo de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra y ordenar la seguridad pública en Cataluña.

¹⁴ M. Ballbé: «Dictamen sobre el nou marc legal de la seguretat privada», 1992.

¹⁵ I. Aguirreazkuenaga. Ponencia sobre seguridad privada presentada en el VII Seminario Duque de Ahumada, mayo de 1995: «Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español», RAP 118, 1989.

¹⁶ Las labores preparatorias se iniciaron en el Departamento de Gobernación de la Generalitat de Cataluña en el año 1987.

Esta Ley plasma la doctrina del TC respecto a que, en materia de seguridad pública, existen competencias concurrentes.

Por otro lado, en cuanto a la regulación de competencias de seguridad pública, ésta se realiza a dos niveles distintos: a nivel de determinar los órganos competentes y a nivel de establecer las funciones policiales.

5 · Análisis de las funciones de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra

Esta Ley quería establecer muy claramente que la Policía de la Generalitat era una policía ordinaria e integral; así lo repite en el artículo 5 para añadir que actúa en todo el territorio de Cataluña¹⁷ y en el artículo 12, cuando establece que el cuerpo de Mossos d'Esquadra, como policía ordinaria e integral, ejerce las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a las fuerzas y cuerpos de seguridad, suponiendo esta afirmación una cláusula general de otorgamiento de funciones.

Pero, lejos de conformarse con una definición genérica como la anterior, o como la que se recoge en la Ley de la Policía del País Vasco,¹⁸ la Ley de la Policía de la Generalitat efectúa una relación exhaustiva de las diversas funciones que corresponden a esta policía, rompiendo totalmente el esquema del artículo 38 de la LOFCS, interpretándolo de acuerdo con el EAC y la jurisprudencia del TC y dejando la posibilidad de incorporar nuevas funciones, tanto por la vía del artículo 150.2 de la CE como por otras vías que puedan establecerse.

Las características que definen las funciones de la Policía Autonómica son que todas las que establece esa Ley son propias de la Policía Autonómica y, al mismo tiempo, siguiendo la doctrina jurisprudencial, todas se ejercen bajo los principios de cooperación, coordinación y colaboración mutuas con el resto de fuerzas y cuerpos de seguridad. Asimismo, se recoge la necesidad de que las instituciones policiales —todas— se suministren mutuamente información policial.

El artículo 12 de la Ley de la Policía de la Generalitat es uno de los más acertados de la misma, y supone clarificar la situación vivida en aquellos momentos respecto a las funciones de los Mossos d'Esquadra, una

¹⁷ Recogiendo la STC 85/93.

¹⁸ Artículos 3 y 26.

apreciación con la que coincide Castells Artexe en el magnífico informe sobre el modelo policial español, que nos ha facilitado para preparar estas jornadas.¹⁹

Las diversas funciones que la Ley regula son:

- de seguridad ciudadana
- de policía administrativa
- de policía judicial
- de intervención en la resolución amistosa de conflictos privados
- de cooperación y colaboración
- otras funciones transferidas o delegadas por el procedimiento del artículo 150.2 CE
- otras funciones que le sean encomendadas.

5.1 • Funciones de seguridad ciudadana

Se recogen las establecidas como propias en el EAC [art. 13.2 *a*) y *b*)], las previstas en la LOFCS (artículo 38.2) y las que se derivan de la LPSC, aparte de las que le atribuya la legislación vigente.

Lo más importante es la interpretación que se da a las funciones de colaboración de la LOFCS. La fórmula que ha utilizado la Ley de la Policía de la Generalitat es respetuosa con la LOFCS, puesto que todas las funciones se ejercen bajo el principio de colaboración y, al mismo tiempo, se desarrollan como propias las previstas en el EAC, y se omite la posibilidad de intervención de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en la vigilancia de espacios públicos, manifestaciones y grandes concentraciones, acordada por propia iniciativa de las autoridades estatales, fórmula prevista en la Ley 2/1986, que, según el Consejo Consultivo, era inconstitucional por apartarse del EAC.

¹⁹ J. M. Castells Artexe: «El modelo policial en el Estado español». Institut d'Estudis Autònoms, 1997.

5.2 · Funciones de policía administrativa

Los Mossos d'Esquadra actúan respecto a las leyes y normativa de la Generalitat y el Estado, ejerciendo las funciones que ya tenían reconocidas los *mossos* en su Reglamento de 1982, antes de la creación de la Policía Autonómica.

También se incluyen las derivadas de la Ley de seguridad privada y, en la línea de la filosofía detallista de la Ley, se regulan toda una serie de funciones de vigilancia de normativa sectorial, que en principio no habría sido preciso detallar, ya que éstas se encontrarían incluidas en los apartados genéricos que otorgan a los *mossos* velar por el cumplimiento de todas las leyes y normativas de la Generalitat y el Estado aplicables en Cataluña.

La normativa específica que se cita incluye la de medio ambiente, conservación de la naturaleza y patrimonio cultural. Respecto a la normativa sobre medio ambiente y conservación de la naturaleza —como ya hemos comentado en el análisis del artículo 38 de la LOFCS—, en los territorios de sustitución no tendría que corresponder a las fuerzas y cuerpos de seguridad estatales, dado que no la tienen reservada de acuerdo con los respectivos estatutos, al no poseer el carácter de extra o supracomunitaria.

Por último, otro aspecto que es preciso destacar de este apartado —ratificando el principio de colaboración— es el de la recogida, el tratamiento y la comunicación recíproca de información de interés policial. De este modo, podemos hablar de la sala de coordinación interpolicial de Girona y la inminente sala de coordinación de Barcelona, acordada en Junta de Seguridad este mismo año.

5.3 · Funciones de policía judicial

La Ley de la Policía de la Generalitat, de acuerdo con el artículo 13.5 del EAC, el artículo 126 de la CE, los artículos 443 y 445 de la LOPJ y el resto de legislación procesal vigente, otorga a los Mossos d'Esquadra funciones de policía judicial.

Para abreviar la exposición —sin perjuicio de que en el debate nos extendamos más sobre este tema—, les diré que existen dos posturas respec-

to al ejercicio de estas funciones ejercidas por los Mossos d'Esquadra: los que consideraban que el artículo 13.5 del EAC es un párrafo declarativo pero sin contenido material y, por tanto, aplicando directamente el artículo 38 en relación al 29.2 de la LOFCS, la Policía Autonómica tan sólo podía participar en las funciones de policía judicial en colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; y los que creen (Ballbé,²⁰ Recasens,²¹ Guillén²²), entre los cuales me incluyo,²³ que los Mossos d'Esquadra como cuerpo de policía general tenían reconocidas por la Constitución y el Estatuto de autonomía verdaderas funciones de policía judicial. También Castells Artexe está a favor de las funciones de policía judicial de los *mossos*.²⁴ En cambio, en posturas no tan coincidentes aunque se aproximaran, se encuentra J. Barcelona.²⁵

Argumentos a favor de las funciones de policía judicial²⁶ de los Mossos d'Esquadra:

a) La LOFCS, como se ha indicado anteriormente, y siguiendo la tesis mantenida por buena parte de la doctrina, no puede ir en contra del EAC. Tan sólo se aplica en aquellos aspectos específicamente no regulados en el EAC y porque éste remite a ella (art. 13.1 EAC).

b) El artículo 13.5 EAC reconoce a la Policía Autonómica funciones de policía judicial. Pese a que su redacción no es muy clarificadora (una referencia más específica a las competencias autonómicas habría dejado las cosas menos sujetas a interpretaciones), evidentemente no se incluiría en el EAC un apartado así, de no ser para reconocer funciones de policía judicial a la Policía Autonómica. Interpretar que este apartado sólo es un enunciado declarativo y que la Policía Autonómica no tiene funciones de policía judicial o las tiene muy debilitadas, es caer en contrasentido.

20 M. Ballbé Mallol: «Deu anys de seguretat i policies autonòmiques», en *Autonomies*, n.º 12. «Dictamen sobre policía judicial en el ordenamiento español», 1988.

21 A. Recasens Brunet: «El proceso de configuración de la normativa básica en materia policial en España: la construcción de una ley», en el III Congreso de Sociología del estado español, pág. 167 y sig., Ed. Macer, 1992, y «Continuidad o frustración histórica».

22 F. Guillén Lasiera: «La competencia de la Generalitat en matèria de seguretat pública», en *Legislación sobre seguridad pública*, Escola de Policía de Catalunya.

23 A. Palau Marginet, *op. cit.*, pág. 94 y sig. En estos trabajos se analizan con más detalle los argumentos a favor de las funciones de policía judicial de los Mossos d'Esquadra.

24 J. M. Castells Artexe: «El modelo policial en el Estado español». Institut d'Estudis Autonòmics, 1997, pág. 71 y sig.

25 J. Barcelona Llop: «Policía y Constitución». Tecnos, 1997, pág. 357 y sig.

26 También, sobre policía judicial, se puede ver G. Jar Couselo: «Modelo policial español y policías autonómicas». Dykinson, 1995, pág. 346 y sig. J. J. Queralt y E. Jiménez Quintana: «Manual de policía judicial». Ministerio de Justicia, 1987.

c) El artículo 126 CE está en el título VI del poder judicial, no en el título V del Gobierno, y se refiere a la policía judicial en sentido amplio, sin ceñirse a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

d) El artículo 38 de la LOFCS se aplica directamente porque el artículo 13.2.c) del EAC remite a él.

e) Esta remisión, como ya se ha comentado suficientemente, supone reconocer a la Policía Autonómica un complemento de funciones respecto a las ya otorgadas por el EAC, pero nunca una limitación a ellas.

f) El apartado 13.5 del EAC, relativo a la policía judicial, no hace ninguna remisión a la LOFCS sino a las leyes procesales.

g) Las leyes procesales que regulan la policía judicial son, aparte de otras, la LOPJ, y ésta reconoce funciones a la Policía Autonómica. Por otro lado, como señala Xiol,²⁷ en la rivalidad LOPJ y LOFCS hay que tener en cuenta la reserva a favor de la LOPJ sobre la materia relativa al funcionamiento de los tribunales (artículo 122 CE).

El artículo 38 de la LOFCS, respecto a la policía judicial, es un enunciado declarativo; se limita a señalar que la Policía Autonómica participa en funciones de policía judicial. Hasta aquí, nada que decir y, además, es compatible con la LOPJ. Después añade la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley, de lo que se desprende que donde se establece cómo serán estas funciones y, por tanto, dónde quedan limitadas, es en el artículo 29.2, y éste no es de aplicación directa en Cataluña, como indica Ballbé en sus trabajos sobre la materia.²⁸

En el EAC, la policía judicial no se encuentra en el apartado 2.c), que es el que remite a la LOFCS, sino en el 5, que remite a una ley procesal que no es la LOFCS. Por lo tanto, el párrafo de la policía judicial que supondría limitar funciones estatutarias no es de aplicación en Cataluña, al afirmar que la Policía Autonómica de Cataluña posee plenas funciones de policía judicial, como la policía integral y de orden público que es por definición.

Asimismo, la Ley prevé que estas funciones pueden ser ejercidas por medio de los servicios ordinarios del cuerpo o por medio de unidades orgánicas que pueden estar adscritas a juzgados, tribunales y Ministerio Fiscal.

²⁷ J. A. Xiol Ríos: *Op. cit.*, pág. 111 y sig.

²⁸ Véase bibliografía.

5.4 · Función de intervención en la resolución amistosa de conflictos privados

Es una función que la LOFCS prevé como de prestación simultánea. Entendemos que, en territorios de sustitución, esta función ha de corresponder a la Policía Autonómica y a la policía local, no a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, que tienen unas funciones tasadas en el EAC, entre las que ésta no se encuentra.

Respecto a esta función, el artículo 3.2 de la Ley de la Policía de la Generalitat define el cuerpo de Mossos d'Esquadra como policía al servicio de la comunidad, habiendo de contribuir a la consecución del bienestar social, cooperando con otros agentes sociales, especialmente en los ámbitos preventivo, asistencial y de rehabilitación.

Por este motivo, el artículo 12 de la misma Ley la incluye como función propia de los Mossos d'Esquadra.

5.5 · Funciones de cooperación y colaboración

5.5.1 · Con las corporaciones locales

Estas funciones ya se preveían en la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales, y las mismas fueron objeto, como se ha dicho anteriormente, de un recurso de inconstitucionalidad ante el TC, dando lugar a la STC 85/93, que las declaró plenamente constitucionales.

Estas funciones se establecen mediante convenio con las corporaciones locales. La Ley de la Policía de la Generalitat fija el contenido mínimo de estos convenios, que debe incluir los objetivos, los recursos, la financiación, la organización y las respectivas obligaciones y facultades.

En este apartado, la Ley de la Policía de la Generalitat prevé dos tipos de convenios. Con municipios sin policía local, donde los *mossos*, aparte de hacer las funciones como tales, han de ejercer aquellas funciones de policía local (básicamente administrativas) que establezca el convenio. Y con municipios que, teniendo cuerpo de policía local, buscan el apoyo técnico y operativo de los *mossos* para realizar determinadas funciones,

porque el volumen de las mismas o su especialización no permite que puedan asumirlas plenamente las policías locales.

Pero, aparte de estos convenios previstos taxativamente en el artículo 12 de la citada Ley, también se pueden dar, y se dan de hecho, otros convenios de cooperación y coordinación con las entidades locales.

Estos convenios tienen su fundamento en el artículo 1.2 de la misma Ley, cuando establece que las entidades locales y la Generalitat, dentro del ámbito de sus competencias en el campo de la seguridad pública, han de coordinar sus actuaciones y colaborar en el ejercicio de sus funciones.

Evidentemente, la distribución de funciones que se efectúa entre Policía Autonómica y policías locales comporta que, en determinados supuestos, se pueda producir superposición de las mismas.

Por otro lado, la realidad actual es que las policías locales en la práctica no responden a un esquema uniforme de funciones, sino que éstas, según el despliegue existente de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en el municipio, cumplen más o menos funciones en relación con las demandas de la realidad social donde se encuentran; por eso, aprovechando el despliegue por sustitución de los *mossos*, en algunos municipios se firman convenios de coordinación y colaboración, con el objeto de establecer las bases, delimitar las funciones y fijar los aspectos operativos necesarios para conseguir un sistema de seguridad global que comporte una mejora en la calidad de los servicios de seguridad y permita maximizar, facilitar y simplificar el acceso del ciudadano al sistema de seguridad.

En este esquema, la policía local tiene por principal finalidad la de ser policía de circulación, administrativa y de proximidad a los problemas vecinales; y a la Policía Autonómica se le encarga básicamente la seguridad ciudadana y desórdenes públicos, la prevención en estos ámbitos competenciales y la función de policía judicial. No obstante, también se atribuyen a la policía local funciones de policía judicial en delitos contra la seguridad del tráfico, si no concurren otros ilícitos, y practicar las primeras diligencias de prevención relativas a las faltas y los delitos flagrantes en que intervengan sus agentes.

En estos convenios, un aspecto digno de mención es el papel preponderante que se otorga a las juntas de seguridad locales.

Estas juntas las preside sólo el alcalde. Respecto a ellas, debemos tener en cuenta que el artículo 54 LOFCS no es de directa aplicación en Cataluña y que la Generalitat ha optado por la autonomía municipal, en vez de reivindicar la copresidencia de las juntas de seguridad local, que en principio corresponde a los subdelegados del Gobierno, y en Cataluña, una vez desplegada la Policía Autonómica, correspondería a una autoridad autonómica.

Estos convenios le asignan a la junta de seguridad local, por ejemplo, el papel de marco donde se determinan las prioridades, las acciones especiales y las campañas de prevención en el municipio. También corresponde a la junta de seguridad local establecer cuándo la policía local colabora en tareas de seguridad ciudadana.

Para la ejecución y seguimiento de los acuerdos de la junta de seguridad local, se crea una mesa de coordinación operativa, compuesta por los jefes de servicios policiales que actúan en el municipio.

Por último, estos convenios regulan aspectos relativos a la dirección de las operaciones, la intervención, la tramitación de diligencias, de oficinas de denuncias, etc.

5.5.2 · Cooperación y colaboración con el Estado

Dentro de este apartado de la cooperación y colaboración, es preciso mencionar que la Ley de la Policía de la Generalitat también prevé, en cuanto a las funciones del artículo 12, la posibilidad de establecer acuerdos de coordinación con la Administración central.

Así, la disposición transitoria quinta de esta Ley establece que, mientras dure el proceso de despliegue del cuerpo, las funciones del artículo 12 también pueden ser ejercidas por unidades o miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en los términos de los acuerdos de coordinación que se establezcan.

Esta vía supone la posibilidad de que existan unidades o miembros de los cuerpos de seguridad estatales trabajando conjuntamente con los *mossos*, sin integrarse en la Policía Autonómica, situación diferente de la dada en funciones de tráfico, donde, de acuerdo con otra solución establecida en la Ley, se ha optado por la integración de miembros de la Guardia Civil al cuerpo de Mossos d'Esquadra.

5.6 · Otras funciones transferidas o delegadas por el procedimiento del artículo 150.2 CE

La Ley de la Policía de la Generalitat ya preveía que la Policía Autonómica debe poder ejercer otras funciones además de las que tiene reconocidas.

Las primeras de estas funciones que se le otorgan por la vía del artículo 150.2 CE son las funciones ejecutivas de la normativa estatal sobre tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial.²⁹

El tráfico es una materia que está regulada en el artículo 149.1.21 CE como competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, como afirman Muñoz Machado y otros,³⁰ se trata de una materia pluridisciplinar que también se puede incluir en el título más amplio de la seguridad pública del artículo 149.1.29 CE y darse en este supuesto competencias concurrentes entre el Estado y las comunidades autónomas. El hecho de que una materia esté regulada en un título competencial específico, como afirma el TC, no impide que también pueda incluirse en otro título, y así sucede en una materia que es próxima, como la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones y la coordinación de las policías locales, que se trata de unos campos incluidos en el artículo 148.1.22 CE y también están incluidos en el 149.1.29, como se desprende del TC en las STC 85/93 y 81/93.

Por otro lado, la inclusión del tráfico en el apartado 4 del artículo 13 del EAC no ha de excluir la posibilidad de una transferencia estatal, ya que el tráfico no es más que un servicio policial de los que incluye como ejemplos de los reservados a las fuerzas de seguridad del Estado por tener un alcance extra y supracomunitario. Así, igual que se incluyen puertos y aeropuertos y todo el mundo entiende que se refiere a los de ámbito estatal, cuando se incluye el tráfico también ha de entenderse en su aspecto supra y extracomunitario.

No obstante, ante la posibilidad de transferir las competencias de tráfico a la Generalitat mediante un real decreto de traspasos, se ha optado por la vía jurídicamente blindada de la Ley orgánica de transferencia del artículo 150.2 CE, como por otro lado ya preveía la Ley de la Policía de la Generalitat.

La utilización de esta vía para transferir competencias estatales no ha de concluir con la transferencia del tráfico, sino que se puede usar en otros supuestos de competencias del artículo 13.4 EAC, que lógicamente deberían corresponder a la Policía Autonómica como policía integral (aeropuertos, puertos, costas, etc.).

²⁹ Se acaba de aprobar la Ley orgánica de transferencia de competencias de ejecución de la normativa estatal en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, que entrará en vigor el 1 de enero de 1998.

³⁰ Muñoz Machado y otros: «Dictàmens sobre les competències de trànsit de la Generalitat de Catalunya, 1996-1997».

6 · Acuerdo de delimitación de funciones entre la Policía Autónoma y fuerzas de seguridad del Estado

Este acuerdo —aprobado en la Junta de Seguridad de 17 de octubre de 1994— de delimitación de funciones, en relación con el adoptado en 1990, recoge con carácter exclusivo el modelo de sustitución y, en cuanto a las funciones, ya no contiene la relación de las que corresponden a los Mossos d'Esquadra, porque éstas se encuentran en la Ley de la Policía de la Generalitat, sino que se limita a decir cuáles son las funciones que se reservan a las fuerzas de seguridad del Estado una vez desplegados los *mossos*. También es preciso señalar que este acuerdo fue aprobado por la Junta de Seguridad.

Respecto al tráfico, se mantiene en el Estado, si bien se establece «sin perjuicio del estudio de fórmulas que puedan permitir a la Generalitat ejecutar dicha función».³¹

Respecto a las funciones de policía judicial, reserva a las fuerzas de seguridad del Estado los delitos que afecten al Estado, la Corona, autoridades y funcionarios estatales, monetarios, tráfico de drogas o estupefacientes o sustancias farmacéuticas o medicinales, si son cometidos por bandas o grupos organizados y producen efectos fuera de Cataluña, delitos relativos al terrorismo, etc. (un abanico demasiado amplio para el modelo de policía de Cataluña que se desprende del EAC).

Al respecto debemos decir que en materia de terrorismo ya se ha modificado este acuerdo y se ha aprobado un nuevo protocolo en la última Junta de Seguridad, donde se reconoce un papel más relevante a los *mossos*.

Este acuerdo de delimitación de funciones de 1994, inmediatamente después de aprobarse la Ley de la Policía de la Generalitat, hay que considerarlo como un instrumento pacificador y tranquilizador en la materia, donde se ratifica el modelo de sustitución y las competencias previstas en la citada Ley. Tampoco se puede considerar un documento cerrado, sino que, teniendo en cuenta el incremento del despliegue de los *mossos*, habrá que revisarlo y adaptarlo a las nuevas necesidades que se vayan planteando, teniendo presente que el papel de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado es el que se deriva de las funciones que les reserva el artículo 13.4 EAC y que incluso muchas de estas funciones, utilizando la

³¹ Función que ya se ha materializado mediante la Ley orgánica de transferencias de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

vía del 150.2 CE u otras, podrían ser transferidas o delegadas a la Generalitat.

7 · Reflexión final

Por último, y con esto termino, quisiera hacer una reflexión sobre la LOFCS, concretamente sobre la virtualidad de su artículo 38.

Esta Ley, como expresa el TC, forma parte del bloque de la constitucionalidad y es el marco donde han de crearse las policías autonómicas, pero eso será para las nuevas, si es que se crean. La realidad es que, once años después de su aprobación, sigue habiendo las tres únicas policías autonómicas que ya existían antes de la LOFCS y, de éstas, sólo para una, la Policía de la Generalitat, es de aplicación este artículo, con todos los matices que se han analizado.

Primera reflexión: ¿tiene sentido mantener un artículo como éste, que sólo se aplica a un cuerpo de policía y cuando los hechos posteriores han demostrado que, tal como está redactado, no tiene posibilidad de aplicarse?

¿No creen que sería más deseable, dentro de una modificación global de la LOFCS, adaptarlo a la realidad policial actual, donde se suprimiera la división de funciones que contempla la superposición de funciones de prestación simultánea que no está prevista estatutariamente que corresponda a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y la confusión e inseguridad jurídica que contiene el tratamiento de la policía judicial, y, en último término, que se redimensionaran las funciones que han de corresponder a cada cuerpo policial, reconociendo el papel preponderante que ha de corresponder a las policías autonómicas como policías integrales de su territorio?

Bibliografía

- I. AGUIRREAZKUENAGA, «Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español». Ponencia presentada en el VII Seminario Duque de Ahumada, mayo de 1995, RAP 118, 1989.
- M. BALLBÉ MALLOL, «Dictamen sobre el nou marc legal de la seguretat privada», 1992.
- «Deu anys de seguretat i policies autonòmiques». En: *Autonomies*, n.º 12.
- «Dictamen sobre policia judicial en el ordenamiento español», 1988.
- J. BARCELONA LLOP, «Policía y Constitución». Madrid: Tecnos, 1997.
- J. M. CASTELLS ARTEXE. «El modelo policial en el Estado español». Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics; Generalitat de Catalunya, 1997.
- F. GUILLÉN LASIERRA, «La competència de la Generalitat en matèria de seguretat pública». Escola de Policia de Catalunya.
- G. JAR COUSELO, «Modelo policial español y policías autonómicas». Dykinson, 1995.
- MUÑOZ MACHADO y otros, «Dictàmens sobre les competències de trànsit de la Generalitat de Catalunya, 1996-1997».
- A. PALAU MARGINET, «Conflictivitat competencial en matèria de seguretat pública». Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics; Generalitat de Catalunya, 1996.
- A. RECASENS BRUNET, «La seguridad y el modelo policial español». Ponencia en el VII Seminario Duque de Ahumada 1995.
- «El proceso de configuración de la Normativa Básica en materia policial en España: la construcción de una ley». III Congreso de Sociología del Estado.
- J. A. XIOL RÍOS, «Policías Autónomas como modelo. Estudio del marco jurídico constitucional en España». I Congreso Internacional de Policía en Euskadi. Departamento de Interior. Gobierno Vasco.

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS
EN LA COLECCIÓN «INSTITUT D'ESTUDIS
AUTONÒMICS»

- 15 **La función del artículo 149.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias.** Seminario. Barcelona, 1991
- 16 **Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.** Seminario. Barcelona, 1992
- 17 **Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya.** Antoni Milián
- 18 **Fluxos financers i balança fiscal de Catalunya amb el pressupost de la Comunitat Europea (1986-1991).** Salvador Maluquer – Assumpció Rubiralta
- 19 **Autonomia política i unitat econòmica. Les dimensions constitucional i europea de la lliure circulació i de la unitat de mercat.** Enoch Albertí
- 20 **Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración.** Seminario. Barcelona, 1993
- 21 **La lengua de enseñanza en la legislación de Cataluña**
- 22 **Legislació bàsica sobre contractes: la Llei de contractes de les administracions públiques.** Xavier Padrós – Josep M. Fortuny
- 23 **Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas.** Seminario. Barcelona, 1994
- 24 **La reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.** Seminario. Barcelona, 1995
- 25 **Función ejecutiva y administración territorial.** Seminario. Barcelona, 1996
- 26 **Críteris per a un desenvolupament institucional.** Enric Argullol
- 27 **La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central.** Guillem López – Esther Martínez

ISBN: 84-393-5229-8



9 788439 352297