

LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS Y EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL

Miguel José Izu Belloso.
*Doctor en Derecho. Técnico de Administración
Pública del Gobierno de Navarra*

1. INTRODUCCIÓN.

España es un país en el que, tradicionalmente, han coexistido diversos cuerpos policiales. Ya los primeros cuerpos armados destinados específicamente al mantenimiento del orden y la persecución de la delincuencia, aparecidos a lo largo del siglo XVIII, tenían un ámbito regional (Mozos de Escuadra, Compañías de Infantería Fija de la Costa de Granada, Escopeteros Voluntarios de Andalucía, Fusileros o Miñones de Valencia, Fusileros de Aragón, Miñones de Álava, etc.) y coincidían en similares funciones con autoridades de ámbito local (alcaldes de barrio, alguaciles, etc.). A lo largo del siglo XIX se crearon también diversos cuerpos de distinto ámbito territorial o funcional; la dominación francesa dio lugar al Batallón de Policía, las Milicias Urbanas, la Guardia Cívica, los Migueletes de Navarra de José Napoleón, etc.; los siguientes años de pugna entre el liberalismo y el absolutismo dan lugar a la Milicia Nacional y a los Voluntarios Realistas; en la misma época hacen su aparición los Carabineros de Hacienda, los Migueletes de Guipúzcoa y Vizcaya, el Cuerpo de Salvaguardias, etc. En 1.844 se funda la Guardia Civil; aunque el propósito de sus creadores es que sustituya a los demás cuerpos existentes, no fue así. Desaparecieron algunos de ellos, pero subsistieron otros, e incluso posteriormente surgieron otros cuerpos de carácter local. A nuestros días ha llegado esta pluralidad de cuerpos policiales, si bien no tan compleja como en el siglo pasado. Se puede afirmar, pues, que la tradición policial española se basa en la existencia de diversos cuerpos policiales.

Por ello, en este trabajo al referirme a modelo policial me voy a referir únicamente al modelo de organización territorial y de relaciones entre los diversos cuerpos policiales, dejando al margen otras características que permiten también describir uno u otro modelo policial.

Antes de analizar cual es el modelo policial español, quiero referirme a los modelos existentes en otros países, para establecer una referencia que nos sirva de comparación. A este respecto, se puede hacer la siguiente clasificación general:

a) Modelo unitario o centralizado: en este tipo se podrían recoger aquellos países donde existe un único cuerpo de policía. La realidad enseña que este sistema, en estado puro, no existe en prácticamente ningún país. La especialización en funciones policiales distintas originan la coexistencia de varios cuerpos en casi todos los países. Por ello es más práctico considerar como modelo unitario aquél en que, aún existiendo varios cuerpos, se hallan centralizados bajo la dependencia de la misma autoridad, que será habitualmente el equivalente a nuestro Ministerio del Interior. Como es lógico, este modelo responde a países de organización administrativa centralizada, como Francia,

Portugal, Italia, etc. En estos países existen varios cuerpos de policía, pero todos dependen de las autoridades centrales; así, en Francia existen la Gendarmería Nacional y los cuerpos civiles dependientes de la Dirección General de la Policía Nacional; en Italia el Cuerpo de Carabineros, la Guardia de Finanzas y la Policía del Estado, etc.

b) Modelo plural o descentralizado: en este modelo se incluyen los países donde existen varios cuerpos pero, además, dependen de diversas administraciones. Lógicamente, tales países tienen sistemas de administración descentralizada, ya sea de tipo federal (Estados Unidos, Canadá, Alemania) o local (Gran Bretaña, Suecia). Este modelo no es, desde luego, uniforme. En algunos países existen cuerpos de policía de ámbito local, pero el gobierno central asume funciones de coordinación en relación con su normativa, organización, formación, retribuciones, etc., con lo cual no hay diferencias significativas entre unos cuerpos y otros, aunque su dependencia sea de las autoridades locales; este es el caso de Gran Bretaña o Suecia. En el caso de Alemania, la policía depende básicamente de los Estados federados o "Länder", pero el Estado federal o "Bund" tiene también su propia policía que asume funciones determinadas (fronteras, terrorismo, unidades de investigación especializadas, etc.). También en este caso hay una coordinación de las diversas policías, a través de los mecanismos que conforman el federalismo cooperativo alemán. En los Estados Unidos la multiplicidad y dispersión normativa de los cuerpos policiales es mucho mayor. La mayor parte de la policía es de carácter local, dependiendo de los ayuntamientos urbanos (policías metropolitanas) o de los condados (el "sheriff" y sus agentes). Los Estados también tienen sus cuerpos de policía, dependientes del gobernador, que tratan de cubrir las carencias de las policías locales y suelen asumir funciones especializadas. Finalmente, el Gobierno federal cuenta con diversas agencias especializadas: FBI. (Oficina Federal de Investigación), DEA. (Agencia de lucha antidroga), Servicio Secreto del Departamento del Tesoro, Oficina del Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego, Patrulla de Fronteras, etc. Por otra parte, la seguridad privada en Estados Unidos tiene un enorme desarrollo. Finalmente, la Gendarmería Real de Canadá actúa en todo el país para hacer cumplir las leyes federales, pero además actúa en las provincias y municipios que no cuentan con cuerpos de policía propios asumiendo la totalidad de las funciones policiales. En cambio, en dos provincias, Ontario y Québec, existen policías que asumen la mayor parte de esas funciones. Donde existen policías de ámbito local, éstas desplazan a la policía provincial o a la Gendarmería en la mayor parte de las funciones.

Veamos a continuación a que modelo de organización territorial responde la policía en España.

2. EVOLUCIÓN DEL MODELO POLICIAL ESPAÑOL.

Debemos hablar de evolución del modelo policial español debido a la incidencia directa que ha tenido sobre él la Constitución de 1.978, lo que obliga a hablar del antes y del después.

Hasta 1.978 podemos considerar que España respondía a un modelo centralizado imperfecto. La mayor parte de los cuerpos de policía eran de carácter estatal: Guardia Civil, Policía Armada, Cuerpo Superior de Policía. Estos cuerpos ejercían la inmensa mayoría de las labores policiales, bajo la dependencia del Gobierno a través del Ministerio de la Gobernación. Sin embargo, existían también policías locales,

dependientes de las Diputaciones (Policía Foral de Navarra, Mozos de Escuadra dependientes de la Diputación de Barcelona, Miñones de Álava) o de los Ayuntamientos (policías municipales). Estos cuerpos por lo general eran pequeños y realizaban sus funciones sobre todo en el campo de la policía administrativa, teniendo un carácter auxiliar de los cuerpos estatales en funciones de orden público.

Las notas que caracterizaban este modelo centralizado imperfecto pueden ser las siguientes: a) Existía una tendencia a la unificación de cuerpos estatales, mantenida a lo largo de todo el siglo XX. Los Carabineros habían sido unificados con la Guardia Civil, los Vigilantes de Caminos creados en 1.935 a la Policía Armada, y por otro lado la Policía Armada y el Cuerpo Superior de Policía iban siendo conducidos a su unidad; b) La Guardia Civil y la Policía Armada, que sumaban la mayor parte de los efectivos policiales, estaban integradas en las Fuerzas Armadas; c) Los cuerpos que actuaban en el ámbito urbano (Policía Armada, policías municipales) presentaban un nivel de crecimiento muy alto, consecuencia de la transformación de la sociedad española, mayoritariamente rural a principios de siglo y predominantemente urbana a su final.

En 1.978, poco antes de promulgarse la Constitución, la Policía Armada pasa a denominarse Policía Nacional y se desvincula de las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional y el Cuerpo Superior se integran en la Dirección General de la Policía.

La Constitución de 1.978 va a afectar directamente al modelo policial a través de diversos preceptos. En primer lugar, el Estado centralista establecido en el siglo XIX pasa a convertirse en un Estado autonómico, cuya organización territorial se basa en el principio de autonomía. Se establece una organización administrativa en tres niveles: estatal, autonómico y local, cada uno de los cuales tiene atribuidas unas competencias determinadas. Y, en cuanto a la organización policial, la propia Constitución prevé también tres niveles: las policías locales, cuya coordinación corresponde a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.22); las Comunidades Autónomas, que podrán crear sus propias policías (art. 149.1.29) y que en todo caso tienen competencia para vigilar y proteger sus edificios e instalaciones (art. 148.1.22); y el Estado, a quien corresponde la competencia exclusiva (aunque de la propia Constitución se deduce que no es exclusiva sino compartida) sobre la seguridad pública (art. 149.1.29). Por lo tanto, queda abierta la puerta a un proceso de descentralización de la organización policial, si bien los términos exactos de ese proceso deberán determinarse a través de una ley orgánica y, en relación a las policías autonómicas que la Constitución permite (no obliga) crear, de los Estatutos de Autonomía.

La novedad principal a este respecto, pues, es que a partir de la Constitución puede aparecer un tercer tipo de policía, la policía autonómica, inexistente con anterioridad. Ello unido a la consagración de las policías locales junto al principio de autonomía enunciado por la Constitución significa que el modelo policial centralizado ha de ser sustituido por otro, aunque el grado de descentralización que debe adoptar deberá determinarse con posterioridad.

Veamos como ha sido este proceso en relación a las policías autonómicas.

3. EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS¹.

El art. 149.1.29 de la Constitución establece la competencia exclusiva del Estado 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".

El cumplimiento de estas previsiones, en cuanto creación de las policías autonómicas, se ha llevado a cabo de una manera que debe calificarse de irregular. Aunque el texto constitucional parece exigir que se dictara una ley orgánica previa a los Estatutos de Autonomía que sirviera de marco a la creación de las policías autonómicas, la realidad siguió el camino opuesto. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no se dictó hasta 1.986, cuando ya todos los Estatutos de Autonomía se habían promulgado; este hecho es de constitucionalidad más que dudosa, y obedece a la prevalencia de criterios de carácter político sobre los estrictamente jurídicos. El proceso de creación de las policías autonómicas puede seguirse a través de cada uno de esos Estatutos.

a) País Vasco: el Estatuto de Autonomía del País Vasco lleva a cabo directamente la creación de su policía autonómica. El artículo 17,5 del Estatuto establece lo siguiente:

"Inicialmente, las Policías Autónomas del País Vasco estarán constituidas por:

- a) El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava, existente en la actualidad.
- b) Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se restablecen mediante este precepto.

Posteriormente, las Instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los mencionados en los apartados anteriores, o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas.

Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes".

El mismo Estatuto señalaba las funciones que correspondían a la policía autonómica vasca, que analizaré después, y los casos en que podrían intervenir los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en el mantenimiento del orden público en el País Vasco.

En el artículo 17.4 del Estatuto se establecía la Junta de Seguridad, de composición paritaria entre representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, "para la coordinación entre la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado"; pero la Disposición Transitoria cuarta del mismo Estatuto le atribuye funciones mucho más amplias:

¹ Empleo la denominación de "policía autonómica" y no "policía autónoma" por entender que únicamente el primero es correcto. La policía no es autónoma, ya que siempre depende jerárquicamente de un gobierno. La autonomía únicamente se predica de la Comunidad Autónoma, y la policía, en cuanto depende de ella, es "autonómica".

"La Junta de Seguridad que se crea en virtud de lo previsto en el artículo 17, determinará el Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los Cuerpos de Policía Autónoma, cuyos mandos se designarán entre Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado".

Entre otras dudas, se plantea la de cual es el término de la vigencia de esta disposición transitoria, es decir, hasta cuando la Junta de Seguridad cumplirá estas funciones. ¿Hasta la creación y puesta en funcionamiento de los cuerpos que restablecía el Estatuto?

A falta de la ley orgánica prevista en la Constitución, pues, es el propio Estatuto de Autonomía el que estableció la forma de creación y las funciones de la policía autonómica del País Vasco.

Las disposiciones del Estatuto de Autonomía fueron totalmente ignoradas e incumplidas en el procedimiento de establecimiento de la policía autonómica. En vez de aprobarse por la Junta de Seguridad el Reglamento y demás determinaciones relativas a "los Cuerpos de Policía Autónoma", como exigía la disposición transitoria cuarta, el Gobierno central aprobó el Real Decreto 2.903/1.980, de 22 de diciembre, sobre restablecimiento y regulación de los Miqueletes y Miñones. Esta norma se dictaba por órgano incompetente, ya que el Gobierno central no tenía atribuida ninguna función para regular dichos cuerpos; pero, además, este no era el mayor de sus defectos; con una apariencia de cumplimiento de las previsiones estatutarias en realidad se configura un procedimiento distinto de creación de la policía autonómica. En los ocho artículos de que consta su parte dispositiva reproduce casi literalmente diversos preceptos del Estatuto de Autonomía, añadiendo una descripción de las funciones de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes y atribuyendo al Gobierno Vasco las facultades que correspondían al Ministerio del Interior en relación con éstos (el Estatuto no preveía ninguna facultad para el Ministerio del Interior). La disposición final del Real Decreto reitera las funciones de la Junta de Seguridad y la opción a favor de "las Instituciones del País Vasco" para refundir en un solo cuerpo a los tres existentes. Pero las dos disposiciones transitorias se encargan de convertir todo lo anterior en papel mojado. Su texto es el que sigue:

"1. La Policía de la Comunidad Autónoma pasará a desempeñar en un período de tiempo no superior a cinco años todas las funciones que le están reconocidas en el Estatuto de Autonomía. A tal efecto, en el plazo máximo de seis meses, a partir de la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto, comenzará a operar dicha Policía con una plantilla inicial, constituida por quinientos hombres, aumentando sus efectivos con las dotaciones y composición numérica que determine la Junta de Seguridad. A lo largo de dicho período se procederá a la delimitación de los servicios policiales que con carácter exclusivo correspondan a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y a la Policía de la Comunidad Autónoma.

2. Antes del treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno la Policía de la Comunidad Autónoma asumirá y ejercerá las funciones transferidas a que hace referencia el artículo cuarto punto siete de este Real Decreto (las de tráfico). Las funciones antes mencionadas serán desempeñadas inicialmente por una plantilla constituida por doscientos hombres, a reserva de la determinación definitiva en cuanto a dotación y composición numérica por la Junta de Seguridad".

Mientras la parte dispositiva del Real Decreto, siguiendo el Estatuto, habla de los tres Cuerpos de Miñones y Miqueletes y la posibilidad de refundirlos en uno, las disposiciones transitorias se refieren a una única policía autonómica, con plazos concretos de establecimiento e incluso determinación de plantillas. En la práctica, fueron las disposiciones transitorias las que se llevaron a efecto, creándose un cuerpo único, quedando los Miñones alaveses sujetos a la dependencia de la Diputación Foral. Ya en 1.980 se elabora un primer plan de despliegue de la policía vasca y se pone en marcha con urgencia el cuerpo especial de seguridad para proteger a los miembros del Gobierno vasco (los conocidos como "hombres de Berroci"). En 1.981 se establece la academia de Arkaute, y en 1.982 sale de ella la primera promoción de la Ertzaintza, compuesta por 603 ertzainas, que se hacen cargo de la custodia de las instalaciones de la Comunidad Autónoma; en 1.983 una nueva promoción de 391 ertzainas sustituye a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en las carreteras vascas. En los años siguientes la plantilla de la Ertzaintza ha seguido creciendo hasta superar los tres mil agentes, y siguiendo el plan de despliegue aprobado por la Junta de Seguridad ha ido abriendo comisarías en diversos municipios, sustituyendo a las Fuerzas de Seguridad del Estado. El despliegue se inicia por las zonas rurales, y su finalización, en que cubrirá también las capitales, está prevista para los próximos años.

Una vez puesta en marcha la policía autonómica, sí que se siguió lo previsto en el Estatuto a la hora de dotarle de un reglamento, que fue aprobado por la Junta de Seguridad el 15 de junio de 1.982.

b) Cataluña: el Estatuto de Autonomía catalán no crea una policía autonómica, sino que atribuye a la Generalidad la facultad de crearla "en el marco del presente Estatuto y, en aquello que no esté específicamente regulado en el mismo, en el de la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29, de la Constitución" (art. 13.1). El resto de las disposiciones estatutarias son muy similares a las del Estatuto vasco, incluyendo las funciones atribuidas a la Junta de Seguridad.

En ejercicio de la facultad concedida por el Estatuto de Autonomía (pero sin que se hubiera dictado todavía la ley orgánica aludida en la Constitución) se aprobó por el Parlamento catalán la Ley de 14 de julio de 1.983, de creación de la Policía Autonómica de la Generalidad. Esta ley es extremadamente breve, consta de un único artículo que se limita a crear el Cuerpo de Policía, a enunciar algunas de sus funciones y a remitirse para las demás a la correspondiente ley orgánica. La brevedad de la Ley se justifica por la atribución a la Junta de Seguridad de la determinación del Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los miembros de la policía autonómica. En una disposición adicional dispone que "el Cuerpo de Mozos de Escuadra de la Generalidad constituye el núcleo inicial de la Policía Autonómica". Los Mozos de Escuadra, que se hallaban bajo el mando de la Diputación de Barcelona y cumplían la función de proteger sus instalaciones, habían pasado a depender de la Generalidad por Real Decreto 2.579/1.980, de 24 de octubre.

Los Mozos de Escuadra inician a partir de dicha Ley un proceso de crecimiento, para asumir las nuevas funciones que les atribuye el Estatuto. Se crea la Escuela de Policía de Cataluña en 1.985, y se forma una promoción de Mozos de Escuadra que eleva la plantilla a unos seiscientos. Sin embargo, la Generalidad y el Gobierno central no han llegado a un acuerdo político sobre su despliegue, por lo que se halla más

limitado que el de la Ertzaintza. Los Mozos de Escuadra por el momento han asumido funciones específicas: protección de instalaciones, juego, menores, etc.

c) Navarra: se trata de un caso particular, puesto que esta Comunidad ya disponía de un régimen especial de autonomía anterior a la Constitución de 1.978 (el régimen foral, basado en la Ley Paccionada de 1.841), y de una policía propia, la Policía Foral. El régimen foral es amparado por la Constitución (disposición adicional primera) y se actualiza mediante la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, al que hay que catalogar como un Estatuto de Autonomía de carácter especial. El artículo 51 de esta Ley Orgánica establece lo siguiente:

"1. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.

(...) 2. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica.

A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación".

La Policía Foral se creó en 1.928, entonces con el nombre de Policía de Carreteras, para vigilancia y ordenación del tráfico en las carreteras de Navarra (fue el primer cuerpo destinado al tráfico creado en España, anterior a los Vigilantes de Caminos nacidos en 1.935). Desempeñó esta tarea en exclusiva hasta 1.960, año en que pasa a compartirla con la recién creada Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. En 1.964 adoptó su actual nombre, y amplió sus funciones, configurándose como una policía local de carácter provincial. Las funciones desarrolladas hasta 1.982 eran limitadas, en razón de los escasos efectivos con los que contaba (90 miembros en ésta última fecha). Las disposiciones del Amejoramiento del Fuero suponen su conversión en una policía autonómica y la posibilidad de asumir las funciones de éstas, en la medida en que no las tuviera atribuidas ya.

A partir de 1.987 se da un nuevo estatuto y organización a la Policía Foral, partiendo de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra (regula esta ley también a las policías locales). Progresivamente amplía sus funciones, que actualmente abarcan tráfico, protección de instalaciones y autoridades, juego y espectáculos y protección del medio ambiente, y su plantilla, que actualmente consta de 268 policías. Con todo, este proceso no ha hecho sino comenzar y su alcance es mucho más limitado que en los casos del País Vasco y Cataluña. No existe un plan de despliegue de la Policía Foral ni una determinación de las funciones que va a asumir. Hasta 1.990 no se constituye la Junta de Seguridad, que carece de las competencias atribuidas en los Estatutos vasco y catalán a sus respectivas Juntas de Seguridad para determinar el estatuto, reglamento o dotación de la policía autonómica. Esas competencias corresponden a las instituciones navarras, en base a los antecedentes históricos. La única misión de la Junta de Seguridad de Navarra es la coordinación operativa de la Policía Foral con las fuerzas estatales.

d) Galicia: el artículo 27.25 del Estatuto gallego atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para "la creación de una Policía Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la

Constitución", sin extenderse en otras cuestiones. Es decir, que la Comunidad Autónoma asume la competencia, de forma análoga a lo explicado respecto de Cataluña, para decidir la creación de un Cuerpo de Policía propio; para definir otras competencias se remiten a la ley orgánica.

Galicia no ha creado su propia policía, sino que ha preferido acogerse a lo dispuesto en los artículos 37.2 y 47 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, recibir la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía para ejercer las funciones que le corresponden en el campo de la seguridad. En octubre de 1.990 la Xunta de Galicia y el Ministerio del Interior firmaron un acuerdo de colaboración por el cual éste adscribe a la Comunidad Autónoma una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, con el número de efectivos necesarios para cumplir las funciones asignadas a la misma, y cuyo jefe debe ser nombrado por el Ministro del Interior a propuesta del Consejero de Presidencia y Administración Pública.

Como consecuencia de este acuerdo, mediante Real Decreto 221/1.991, de 22 de febrero, se reguló la organización de las unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas. Se establece que la dependencia orgánica de esas unidades es del Ministerio del Interior, y la funcional de la correspondiente Comunidad Autónoma. El nombramiento del jefe sigue lo establecido en el acuerdo con Galicia, y la provisión de los demás puestos se debe hacer mediante concurso de méritos determinado conjuntamente por las dos Administraciones interesadas. Si no hay voluntarios para cubrir esas unidades, se hará en comisión de servicios con carácter forzoso por plazo máximo de un año. Quienes formen parte de estas unidades tienen reserva de su destino anterior. La potestad disciplinaria queda reservada al Ministerio del Interior, aunque las autoridades de la Comunidad Autónoma pueden instar su ejercicio y emitir los informes que procedan.

e) Andalucía: el artículo 14.1 de su Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para "la creación de un Cuerpo de Policía Andaluza" que dependerá de la Junta de Andalucía y desempeñará las funciones que le señale la correspondiente Ley Orgánica. El artículo 14.3 prevé la creación de una Junta de Seguridad de composición paritaria que "coordine la actuación de la Policía Autónoma con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado". Por el momento no se ha llevado a cabo lo establecido en el Estatuto andaluz.

f) Valencia: El artículo 36 del Estatuto de la Comunidad Valenciana tiene el siguiente contenido:

"La Generalidad Valenciana está facultada para vigilar y custodiar sus edificios e instalaciones.

Existirá un cuerpo único de Policía Autónoma de la Comunidad Valenciana que estará regulado por Ley de las Cortes Valencianas, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución".

Tampoco se ha creado la policía valenciana. La Generalidad Valenciana se halla en trámites para obtener la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, de forma similar a Galicia.

g) Canarias: el artículo 30.2 del Estatuto canario tiene la siguiente redacción:

"El Gobierno de Canarias podrá crear una policía propia, de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución".

Tampoco se ha dado cumplimiento a esta disposición.

Con posterioridad a los Estatutos de Autonomía, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estableció las normas generales sobre policías autonómicas, que resumidamente, son las siguientes:

a) Las Comunidades Autónomas que tengan prevista en sus Estatutos la creación de policías autonómicas pueden hacerlo para ejercer la función de vigilancia de sus edificios y las demás que les atribuye la ley orgánica. Las Comunidades que teniendo esa posibilidad, según sus Estatutos, no hicieran uso de ella, pueden ejercer esas funciones mediante adscripción por el Ministerio del Interior de unidades del Cuerpo Nacional de Policía. Las demás Comunidades podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección de sus edificios "mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado" (artículo 37.3 de la Ley Orgánica, que no precisa más sobre el contenido de esos acuerdos).

b) La creación de los Cuerpos de Policía autonómica (así como su modificación y supresión) corresponde a los órganos de cada Comunidad Autónoma, pero exige informe previo del Consejo de Política de Seguridad (artículos 41.1).

c) También corresponde al Consejo de Política de Seguridad (art. 48.2):

-Aprobar los planes de coordinación en materia de seguridad y de infraestructura policial.

-Informar las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones, pudiendo establecer un número máximo de los efectivos de las plantillas.

-Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general.

-Informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas en relación con sus Cuerpos de Policía.

-Informar los convenios de cooperación en materia de seguridad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

d) El régimen estatutario de las policías autonómicas será establecido por la legislación de cada Comunidad Autónoma, aunque dentro del marco mínimo establecido por la ley orgánica, que se configura así como legislación básica en esa materia (art. 40).

e) En las Comunidades Autónomas con policía propia puede constituirse una Junta de Seguridad, con la misión de coordinar aquélla con los cuerpos estatales (art.

50), y la función de autorizar, en los casos excepcionales que proceda, la actuación de miembros de la policía autonómica sin uniforme (art. 41.3).

f) En todo caso el otorgamiento de los permisos de armas es competencia estatal (art. 42); esta misma norma se había plasmado en los Estatutos vasco y catalán, y es consecuencia de lo dispuesto en el art. 149.1.26: el régimen de armas es competencia exclusiva del Estado.

g) Se establecen las funciones de las policías autonómicas (art. 38), que serán analizadas en el siguiente apartado.

h) Las tres Comunidades que contaban con Cuerpo de Policía propio a la entrada en vigor de la ley orgánica (esto es, Navarra, País Vasco y Cataluña) tienen un tratamiento diferente. No se les aplica el régimen general previsto para las futuras policías autonómicas, sino que en tres disposiciones finales se les remite a su normativa propia (los Estatutos de Autonomía), salvo algunas disposiciones muy concretas: principios básicos de actuación, algunas normas sobre régimen estatutario, régimen penal. En este caso la Ley Orgánica trata de dar cumplimiento al art. 149.1.29 de la Constitución, pero al encontrarse con la dificultad de que las policías ya existentes no encajan en el marco general trazado para las policías autonómicas, establece una serie de excepciones, entre las cuales hay que destacar las funciones a cumplir, que examinaré con más detalle en el siguiente apartado.

4. FUNCIONES DE LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS.

Antes de abordar las funciones atribuidas a las policías autonómicas, debe advertirse que todos los Cuerpos de Policía cumplen la misma función básica, enunciada en la Constitución y en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: "el mantenimiento de la seguridad pública". Esta función genérica se desdobra en un amplio abanico de funciones, entre las cuales hay algunas que corresponden a todos los Cuerpos, y otras que se atribuyen específicamente a alguno de ellos. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la función genérica atribuida a los Cuerpos de Seguridad resulta, de alguna manera, indivisible, no apta para ser dividida en partes separadas. Por ello, incluso en aquellas funciones atribuidas a cada Cuerpo se puede producir una intervención de los otros; es difícil hablar de competencias "propias" de un Cuerpo, en algunos casos, y ha de hablarse de funciones "preferentemente" atribuidas.

Debido a ello, al hablar de funciones de las policías autonómicas debemos distinguir hasta tres tipos de funciones, en virtud de si se atribuyen en exclusiva o se comparten con otros cuerpos.

a) Funciones de prestación indiferenciada.

Se trata de algunas funciones de enunciado muy genérico en la Ley y cuyo ejercicio corresponde a todos los Cuerpos de Policía de manera simultánea, es decir, que deben realizarlo en todas aquellas circunstancias en que se preste la ocasión, sin que haya ningún Cuerpo especializado en ello ni con una atribución preferente.

Son funciones de este tipo las siguientes:

1. La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.
2. La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, en los términos que establezcan, en su caso, los planes de protección civil.
3. Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal o de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

La Ley Orgánica establece esas tres funciones como de "prestación simultánea e indiferenciada" de los Cuerpos de Policía autonómicos con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (artículo 38,3).

b) Funciones atribuidas en régimen de colaboración.

Son funciones que se atribuyen a varios o la totalidad de los Cuerpos de Policía para que las desarrollen mediante la colaboración de unos con otros, pero no de un modo indiferenciado, sino con unos criterios de atribución preferente, de modo que algún Cuerpo desempeñe con habitualidad la dirección de tales funciones y otro u otros le auxilien.

Dichas funciones son las que siguen:

1. Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Esta función se atribuye a los Cuerpos estatales (artículo 11,1,a) y autonómicos (artículo 38,2,a).

Si bien todos los Cuerpos de Policía pueden colaborar en esta función, a la hora de decidir en un caso concreto a que Cuerpo le corresponde actuar de modo preferente, entiendo que habrán de aplicarse los siguientes criterios: 1. Deberá actuar en primer lugar el Cuerpo que dependa de la Administración Pública (estatal, autonómica o local) que ostente la competencia para ejecutar el acto de que se trate o que sea titular del servicio público. 2. Si la Administración competente es una Comunidad Autónoma que no tenga Policía propia pero sí tenga adscritas unidades del Cuerpo Nacional de Policía, serán éstas las que actúen preferentemente. 3. Si tal Administración no dispone de ningún Cuerpo propio ni adscrito, deberá solicitar auxilio de la Administración del Estado, y en ese caso actuará el Cuerpo que por razón de territorio o de especialidad sea más adecuado; es decir, la Guardia Civil en localidades donde actúe habitualmente, y el Cuerpo Nacional de Policía en las ciudades en que esté establecido; si es una materia en la que está especializado uno de los dos Cuerpos, actuará ése. 4. En el caso de las entidades locales, pueden pedir auxilio también de la Comunidad Autónoma respectiva, si ésta tiene Policía propia en condiciones de colaborar.

2. Policía Judicial. Consiste en la "averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente", según el artículo 126 de la Constitución, dependiendo de los Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal. En virtud de la Ley Orgánica, esta función corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las

Unidades que regula (artículo 29,1); las Policías locales y autonómicas tienen "carácter colaborador" (artículo 29,2).

La Ley Orgánica fue desarrollada por el Real Decreto 769/1.987, de 19 de Junio, sobre regulación de la Policía Judicial, y que, en resumen, viene a establecer lo siguiente:

-Todos los Cuerpos de Policía deben cumplir las misiones concretas que les encomienden las autoridades judiciales y el Ministerio Fiscal.

-Asimismo todos deben practicar, de propia iniciativa, las primeras diligencias de prevención y aseguramiento en cuanto tengan noticia de un hecho presuntamente delictivo, dando cuenta a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal, directamente o a través de las Unidades de Policía Judicial. Al comparecer estas autoridades deberán cesar en la investigación y entregar los objetos intervenidos y las personas detenidas.

-La Policía Judicial, en sentido estricto, está constituida por las Unidades Orgánicas que cree el Ministerio del Interior con miembros del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil y que asigne, previo informe o propuesta del Consejo General del Poder Judicial o del Fiscal General del Estado, a determinados Juzgados, Tribunales o Fiscalías. Estas Unidades se integrarán en otra más amplia de nivel provincial.

Con base a estos preceptos se suele distinguir entre dos clases de Policía Judicial: la Policía Judicial "específica", constituida por las Unidades Orgánicas especializadas que realizan habitualmente esa función, bajo la inmediata dependencia funcional de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, y la Policía Judicial "general", que puede ser ejercida por todos los Cuerpos de Policía. La primera de ellas es la aludida directamente en el art. 126 de la Constitución. Se ha señalado que el legislador podía haber creado tal Policía Judicial como organismo separado de los Cuerpos de Policía y dependiendo, tanto orgánica como funcionalmente de las instancias judiciales; no ha sido así, y se optó por establecer la Policía Judicial específica con personal extraído de los Cuerpos de Policía, aunque únicamente de los dependientes del Estado (cabía también la opción de formar las Unidades Orgánicas de Policía Judicial con miembros de las Policías autonómicas y locales). De esta norma debemos exceptuar las policías del País Vasco, Cataluña y Navarra, según lo que diremos después.

3. Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. La función de proteger manifestaciones y concentraciones humanas se atribuye "con carácter prioritario" a las Policías de las Comunidades Autónomas (artículo 38,2,c) de la Ley Orgánica); las Policías Locales deben colaborar cuando sean requeridas para ello, y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado intervienen a requerimiento de las autoridades autonómicas o por decisión de las autoridades estatales si lo estiman necesario (por supuesto, también cuando se trata de Comunidades sin policía propia).

4. Prevenir la comisión de actos delictivos. Según la Ley Orgánica es función de los Cuerpos estatales (artículo 11,1,f) y de las Policías Locales "en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad" (artículo 53,1,g); las actuaciones

que realicen éstas deben ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes (artículo 53,2). La Ley Orgánica no encomienda expresamente esta función a las Policías de las Comunidades Autónomas, pero entiendo que también la tienen atribuida, al menos en los casos de urgencia, ya que forma parte del cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado, y todos los miembros de los Cuerpos de Policía tienen la obligación de "actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable" (artículo 5,2,c) de la Ley Orgánica).

c) Funciones específicas de las policías autonómicas:

La Ley Orgánica atribuye directamente a las policías autonómicas una serie de funciones en exclusiva, que son las siguientes:

1. Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

2. La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de sus servicios.

3. La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

4. El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

Así pues, las funciones atribuidas a las policías autonómicas son la suma de los tres apartados anteriores: funciones de prestación indiferenciada de todos los cuerpos de policía, funciones atribuidas en régimen de colaboración, y funciones propias de las policías autonómicas. Sin embargo, conocer esta tabla de funciones contenida en la Ley Orgánica no es suficiente. Como ya he dicho anteriormente, si bien el artículo 129,1,29 de la Constitución establece que la seguridad pública es competencia del Estado "sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica", las dos policías autonómicas creadas hasta el presente, las del País Vasco y Cataluña, nacieron sin que se hubiera establecido ese "marco"; en ambos casos, la promulgación del Estatuto de Autonomía y el desarrollo de sus respectivas policías precedió a la Ley Orgánica de 1.986. Dichos Estatutos fueron los textos que establecieron en cada caso las funciones que iban a desempeñar las policías autonómicas, y que aunque siguieron una línea similar, no llegan a una total coincidencia. La Ley Orgánica, en sus disposiciones Finales Primera y Segunda, remite la regulación de estas policías autonómicas a sus propios Estatutos y demás disposiciones que los desarrollen.

Por otro lado la Disposición Final Tercera exceptúa también de la mayor parte de su régimen a la Policía Foral de Navarra, existente con anterioridad a la Constitución, y remite su regulación a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

De todo ello resulta que las funciones propias de las policías autonómicas están reguladas del siguiente modo:

a) Las funciones de la Policía del País Vasco (Ertzaintza) son las que establece el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad en su artículo 17.

b) Las funciones de la Policía de Cataluña (Mozos de Escuadra) son las que establece el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad en su artículo 13, pero que en su mayor parte constituye una remisión a la Ley Orgánica.

c) Las funciones de la Policía Foral de Navarra son las que resultan del artículo 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento.

d) Las funciones de las restantes policías autonómicas (en el supuesto de que se creen las previstas en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Canarias, Galicia y Valencia) serán las que se establecen en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que hemos repasado antes.

Por lo tanto, debemos examinar aparte las funciones de las policías del País Vasco, Cataluña y Navarra.

5. FUNCIONES DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DEL PAÍS VASCO.

Las funciones propias de las Policías del País Vasco y de Cataluña no se han regulado en sus Estatutos a través de una relación más o menos pormenorizada, como en el caso de los demás Cuerpos, sino del modo contrario, haciéndoles una atribución muy general de funciones y exceptuando aquellas funciones concretas que en el territorio de las respectivas Comunidades seguirán correspondiendo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

El artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a la Policía autonómica "la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo", reservando en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las funciones que denomina "de carácter extracomunitario y supracomunitario", y que son las siguientes:

- a) Vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras.
- b) Aduanas.
- c) Control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros.
- d) Régimen especial de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración.
- e) Pasaportes y documento nacional de identidad.
- f) Armas y explosivos.
- g) Resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado.

h) Mantenimiento del orden público en los casos en que lo requiera el Gobierno vasco o por propia iniciativa cuando esté gravemente comprometido el interés general del Estado, con aprobación de la Junta de Seguridad o bajo la exclusiva responsabilidad del Gobierno central, dando cuenta a las Cortes Generales.

Fuera de estas funciones (que serán propias del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil, según los casos), la Policía autonómica del País Vasco puede asumir el resto de las funciones policiales; y digo "puede" porque desde 1.980 dicha asunción de funciones ha sido progresiva y no ha llegado a su término.

Precisamente las dificultades que ofrece este mecanismo de atribución de funciones ha llevado a que en 1.989 las Administraciones del Estado y del País Vasco firmaran un convenio de "Delimitación de servicios entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma Vasca en la Comunidad Autónoma del País Vasco", en el cual se trata de precisar las funciones que corresponden a cada Administración. Este convenio, extremadamente prolijo al enumerar las diversas situaciones, divide las funciones policiales en tres áreas:

a) Policía de Seguridad Ciudadana. Corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la vigilancia de puertos y aeropuertos cuya gestión se reserve el Estado; la vigilancia de costas y fronteras; las aduanas; la conducción de presos y detenidos fuera de la Comunidad; el mantenimiento del orden público en los supuestos excepcionales antes reseñados y la protección de autoridades estatales o autoridades extranjeras invitadas por las autoridades estatales. La policía autonómica desempeñará el resto de los servicios, incluyendo la escolta de autoridades autonómicas que se desplacen fuera de la Comunidad Autónoma (lo que supone una excepción al principio de territorialidad de las competencias autonómicas).

Se prevé que la Junta de Seguridad encomiende a las fuerzas estatales la vigilancia de determinados edificios "por las circunstancias singulares de sus ocupantes". Asimismo, que cada cuerpo policial vigilará sus propias instalaciones, aunque la policía autonómica complementará la vigilancia cuando sea requerida por el cuerpo correspondiente.

b) Policía administrativa y documentación. Se atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros; las funciones previstas en el régimen general sobre extranjería, refugio y asilo, extradición y expulsión, emigración e inmigración, resguardo fiscal del Estado y contrabando; pasaportes; Documento Nacional de Identidad; armas y explosivos y "la recepción de información de interés policial existente en los bancos de datos de la Policía Autónoma Vasca en los términos y formas que se establezcan por el Órgano de Coordinación correspondiente". A la policía autonómica corresponden el resto de los servicios, incluyendo la recepción de información de los bancos de datos de las fuerzas estatales.

Se determina también que la oficina de Interpol es única para todo el Estado, y existirá un órgano de enlace y coordinación de la policía autonómica con la Oficina Central Estatal de Interpol. Asimismo se establece que una Comisión Técnica nombrada por la Junta de Seguridad determinará que servicios "policiales" pueden atribuirse a la policía autonómica en cuanto a servicios privados de seguridad, "sin perjuicio de las

funciones administrativas, reglamentarias y legislativas que puedan corresponder al Estado o a la Comunidad Autónoma Vasca".

c) Policía de Investigación Criminal y Policía Judicial. Se atribuyen a las fuerzas estatales las actuaciones "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". A la policía autonómica corresponde "como Policía ordinaria e integral", el resto de los servicios policiales en esta materia.

Sin embargo, esta atribución se matiza en el sentido de que podrán actuar ambos cuerpos policiales en determinados casos, de forma coordinada según los acuerdos que adopte la Junta de Seguridad u otros organismos específicos de coordinación que se creen. Estos casos serán los delitos cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional o los cometidos contra los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones.

El convenio de delimitación señala, no obstante el resto de sus disposiciones, que en cualquier caso que exija "inminente intervención policial" deberá actuar cualquier cuerpo, poniendo en conocimiento del que resulte competente los hechos y circunstancias relativas a la intervención realizada, cesando en la misma en cuanto éste segundo se haga cargo del servicio.

Se puede deducir del convenio de delimitación de servicios que, aunque se ha progresado en relación a las disposiciones del Estatuto, es probable que su aplicación práctica sea complicada.

6. FUNCIONES DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE CATALUÑA.

El artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Policía autonómica las siguientes funciones:

- a) La protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público.
- b) La vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad.
- c) Las demás funciones previstas en la Ley Orgánica prevista en la Constitución, artículo 129,1,29.

Al igual que en el caso del País Vasco, se trata de una fórmula muy amplia, que incluye a continuación la reserva de funciones que corresponden en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y que son las mismas señaladas antes en el caso del País Vasco, y, además, las de tráfico, y "las demás funciones que directamente les encomienda el artículo 104 de la Constitución y las que les atribuya la Ley orgánica que lo desarrolle".

Con base a esta remisión la Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica declara aplicable a la policía autonómica de Cataluña el artículo 38 de la misma, que regula las funciones de las Policías de las Comunidades Autónomas. Es decir, que las funciones de la Policía catalana son las comunes a las demás Policías autonómicas.

Como excepción, queda la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público que el Estatuto atribuye a la policía autonómica y, también, por remisión a la Ley Orgánica (artículo 11 de ésta), a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Siendo ese un enunciado tan genérico, no queda bien delimitado el ámbito de competencia de la Policía autonómica de Cataluña, pues se superpone con el de los cuerpos estatales.

Al igual que en el caso del País Vasco, se firmó un acuerdo de "Delimitación de servicios entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Mozos de Escuadra en la Comunidad Autónoma de Cataluña", que formula como principios rectores, entre otros, el establecimiento de un marco de complementariedad global entre la policía autonómica y las estatales, la cooperación recíproca, el mutuo auxilio y la coordinación; establece que los Mozos de Escuadra, "como policía ordinaria e integral", asumirá progresivamente los servicios citados en el acuerdo sustituyendo a las fuerzas estatales por territorios y/o servicios específicos, según un plan de despliegue que debe aprobarse.

Este acuerdo sigue la pauta del establecido para el País Vasco. Únicamente cabe señalar diferencias en cuanto a la denominada "Policía Judicial e Investigación Criminal", en la cual los servicios se distribuyen del siguiente modo:

a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado asumen la investigación de los delitos de contrabando y fraude fiscal al Estado; falsificación de moneda, delitos monetarios y de control de cambios; delitos cometidos por autoridades estatales y funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, o contra ellos, en el ejercicio de sus funciones; delitos contra la seguridad exterior, rebelión y sedición; delitos que deban conocer en primera o única instancia Tribunales que tengan un ámbito de actuación extracomunitario; las actividades policiales derivadas de compromisos adquiridos por el Estado en acuerdos internacionales, o relativos a la extradición pasiva; delitos cometidos en relación con las funciones de policía administrativa y de documentación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; la elaboración de informes técnicos y periciales que se deriven de las funciones asignadas en este área.

b) Los Mozos de Escuadra son competentes en cuanto a delitos cometidos por o contra autoridades autonómicas y Mozos de Escuadra en el ejercicio de sus funciones; delitos cometidos en relación con las funciones de policía administrativa y de documentación de los Mozos de Escuadra; la elaboración de informes técnicos y periciales que se deriven de las funciones asignadas en este área.

c) Ambos cuerpos podrán actuar en relación a los restantes delitos, siguiendo los criterios de coordinación que establezca la Junta de Seguridad o los órganos de coordinación específicos que se creen.

Como se puede ver, la policía autonómica catalana tiene, en cuanto a funciones de policía judicial, algo más recortado su papel que la policía vasca. Además, en la práctica la asunción de funciones se ha llevado a cabo en una mínima parte por no haberse aprobado el correspondiente plan de despliegue en la Junta de Seguridad.

7. FUNCIONES DE LA POLICÍA FORAL DE NAVARRA.

La Policía Foral se rige por un sistema de atribución de funciones distinto al de las otras policías autonómicas. En virtud de lo que dispone el artículo 51 del Amejoramiento del Fuero, la Policía Foral "continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta". Las funciones ejercidas por la Policía Foral en el momento de promulgarse el Amejoramiento del Fuero eran, principalmente, las recogidas en el Acuerdo de la Diputación Foral sobre reorganización de 4 de diciembre de 1.964, que describía las siguientes:

a) "Ordenación del tráfico y transporte en estrecha colaboración con las fuerzas de la Guardia Civil, y en cumplimiento de las disposiciones vigentes". Estas fueron las principales funciones que motivaron la creación y desarrollo de la primitiva Policía de Carreteras. Inicialmente desarrolladas en exclusividad por el Cuerpo de Policía de Carreteras, a partir de 1.960 son compartidas con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, regulándose esta concurrencia por convenio entre ambas Administraciones aprobado por la Orden del Ministro de la Gobernación de 20 de diciembre de 1.962.

b) "Asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones jurisdiccionales de la Diputación".

c) "Cooperación con las Autoridades locales en cualquier aspecto de su responsabilidad y a requerimiento de las mismas".

d) "Cooperación con las fuerzas armadas del Estado a requerimiento directo de las mismas, de acuerdo con normas que oportunamente se dictarán para ordenar dicha cooperación". Estas normas no se llegaron a dictar nunca. Para la correcta interpretación de esta función hay que tener en cuenta que en 1.964 formaba parte de las fuerzas armadas no solamente la Guardia Civil, sino también la Policía Armada. Por ello, la cooperación debía extenderse al ámbito propio de éstos cuerpos; la Policía Foral tenía una función auxiliar del orden público.

e) "Misión general de protección y ayuda a la población, especialmente en situaciones individuales o colectivas de peligro o emergencia".

f) "Cualquier misión que sea ordenada por la Diputación dentro de su jurisdicción o por delegación o cooperación con otras Autoridades". La Diputación determinó, en Acuerdo de 28 de junio de 1.979, que era misión de la Policía Foral "la protección de los miembros de la Corporación, el cumplimiento de las órdenes dimanadas de la Presidencia, la custodia y seguridad de los bienes y propiedades de la Diputación Foral y, de una manera especial, el Palacio de Navarra y demás dependencias de la Corporación, propiedades públicas que son integrantes del patrimonio de Navarra, así como el mantenimiento del orden dentro de dichas dependencias".

Aunque el Acuerdo de 1.964 no la mencionara expresamente, hay que añadir a estas funciones la de policía judicial, en virtud de lo dispuesto por la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su artículo 283.

El Amejoramiento del Fuero establece también que la Policía Foral puede ampliar sus fines y servicios en el marco de lo que disponga la correspondiente ley orgánica. La disposición final tercera de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad permite a la Policía Foral, "si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra", asumir las funciones que se atribuyen en dicha ley orgánica a las policías autonómicas. La Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, según anuncia en su propia exposición de motivos, agota "todas las posibilidades de asunción de competencias que marca la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Es decir, que atribuye a la Policía Foral todas las funciones que venía desempeñando hasta 1.982, y le suma aquellas que la Ley Orgánica atribuye a las policías autonómicas y no se comprendían en las anteriores. La relación completa de las funciones atribuidas en la actualidad a la Policía Foral es la que sigue (art. 9.1. de la Ley Foral):

a) Garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicas y la protección de personas y bienes.

b) Ordenación del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral, conforme a los convenios de delimitación de competencias en la materia concluidos con el Estado y vigentes en cada momento.

c) Actuación e inspección en materia de transportes de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

d) Vigilancia y protección de personas, edificios e instalaciones dependientes de las Instituciones de la Comunidad Foral.

e) Velar por el cumplimiento de las normas y disposiciones y actos emanados de los órganos institucionales de la Comunidad Foral, mediante las actividades de inspección, denuncia y ejecución forzosa.

f) Protección y auxilio de personas y bienes, especialmente en los casos de emergencia, según las disposiciones previstas en los planes específicos de Protección Civil.

g) Cooperación con las autoridades locales de Navarra, siempre que lo soliciten las mismas, en la forma que determinen las disposiciones aplicables.

h) Policía Judicial, en los casos y forma que señalen las leyes.

i) Vigilancia de espacios públicos, protección y ordenación de manifestaciones y grandes concentraciones humanas en general.

j) Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter general y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, en colaboración con las autoridades y organismos competentes.

k) Cualesquiera otras que le atribuyan las leyes.

Actualmente la Policía Foral no desempeña en la práctica todas estas funciones, dados los escasos recursos con que cuenta. Por otra parte, muchas de las funciones enunciadas son en exceso genéricas y necesitarían una mayor concreción, quizás a través de un convenio similar al establecido en el País Vasco y Cataluña, ya que se confunden con las atribuidas a otros cuerpos de policía. Así, por ejemplo, la vigilancia del tráfico (el convenio vigente ha quedado desfasado, sobre todo a partir de la ley de seguridad vial), la policía judicial (aspecto que queda muy indeterminado, ya que a la Policía Foral no le es de aplicación lo dispuesto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), etc.

8. REFLEXIONES EN TORNO AL MODELO POLICIAL.

Analizado brevemente el proceso de creación de las policías autonómicas y las funciones que les son atribuidas, cabe preguntarse ahora como podemos caracterizar al nuevo modelo policial español. La respuesta no es fácil, ya que las apariencias apuntan más bien hacia una falta de modelo, o incluso a la coexistencia de modelos distintos. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad resulta un marco confuso, que da la impresión de estar elaborado mediante la adición de piezas heterogéneas unidas de manera muy forzada.

Por un lado, podríamos decir que el modelo policial sigue siendo esencialmente centralizado. En virtud de las disposiciones de la Ley Orgánica, la mayor parte de las funciones policiales son atribuidas al Estado. La normativa propia de las policías autonómicas es en general restrictiva. Por otro lado, en virtud de los Estatutos de Autonomía, no todas las Comunidades Autónomas pueden crear sus policías. La situación recuerda a los primeros años de configuración del Estado autonómico. En un primer momento se manejaba la idea de que tras la Constitución se crearían unas pocas Comunidades Autónomas (en las llamadas "nacionalidades históricas") y el resto del territorio mantendría una organización centralizada. Esta idea fue pronto abandonada, creo que afortunadamente, pues tal organización habría provocado una auténtica esquizofrenia política, al tener que actuar el Estado con dos modelos distintos a la vez. Las Comunidades Autónomas se generalizaron y el sistema avanzó hacia la equiparación con un modelo similar al federalismo cooperativo². De esta evolución queda descabalgado el sistema de seguridad pública; las policías autonómicas siguen siendo una excepción en unos pocos territorios determinados, manteniéndose en el resto el sistema anterior basado en la preponderancia de las Fuerzas de Seguridad del Estado, con las policías locales como cuerpos de carácter auxiliar y centradas en funciones de policía administrativa.

Sin embargo, incluso en el territorio donde persiste el modelo centralizado existe una pugna con otro modelo. Las policías locales han experimentado un enorme desarrollo en los últimos años y han asumido una serie de funciones que se superponen con las ejercidas por los cuerpos estatales, especialmente en las grandes ciudades (lo cual es posible por la deficiente división de funciones de la Ley Orgánica). Además, estas policías locales, sin perder su dependencia de las autoridades locales, han pasado a estar coordinadas por las Comunidades Autónomas, con lo cual tienden a asemejarse al

² "Generalizadas las autonomías, las notas diferenciales entre nuestro sistema y la federación hay que buscarlas con linterna"; Santiago MUÑOZ MACHADO, "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Editorial Civitas, Madrid, 1.982, página 145.

modelo policial británico: cuerpos locales independientes pero coordinados por una autoridad superior.

Por otro lado, en las Comunidades Autónomas que cuentan con policía propia tampoco existe un único modelo. Cada policía autonómica responde a un modelo distinto:

a) El País Vasco sigue un modelo de policía única y centralizada. Bajo el término de "policía integral" se pretende que la Ertzaintza abarque la totalidad de las funciones policiales, exceptuando aquellas que mantienen los cuerpos estatales; la Ertzaintza sería la policía ordinaria, y las fuerzas estatales asumirían funciones muy específicas de carácter extraordinario. En este modelo las policías locales se mantienen con un carácter residual; el País Vasco es la Comunidad que menos ha actuado en cuanto a sus competencias sobre coordinación de policías locales.

b) Cataluña, aunque también hable de "policía integral", se encamina a un sistema de pluralidad de cuerpos. Su modelo potencia las policías locales como cuerpos con funciones amplias y como primer escalón del sistema policial, el más cercano al ciudadano. Los Mozos de Escuadra constituyen un segundo escalón que actuará preferentemente en funciones más especializadas que las policías locales, en apoyo de éstas, o en su sustitución en las zonas (sobre todo rurales) donde no existan. Finalmente, el tercer escalón lo constituyen las Fuerzas de Seguridad del Estado, que en Cataluña se reservan funciones más amplias que en el País Vasco.

c) Navarra ha avanzado menos en la práctica en la definición de su modelo, aunque desde luego en su normativa está mucho más próximo al catalán. La diferencia puede hallarse en que Navarra consta de muchas menos poblaciones urbanas y, por tanto, de menos policías locales, por lo cual sería posible la potenciación de la Policía Foral como cuerpo auxiliar de las autoridades locales. De todas formas, en la actualidad, los escasos recursos con que cuenta la Policía Foral le hacen actuar más como una policía especializada en unas funciones muy determinadas, dejando la mayor parte de las labores policiales en Navarra a las fuerzas estatales. El cumplimiento de las previsiones legales debe llevarle a asumir funciones más amplias que las que actualmente desempeña.

d) Las demás Comunidades que en sus Estatutos contemplan la creación de policía parece ser que por el momento han renunciado a ello. Galicia, que en el pasado estudió la creación de su policía autonómica, finalmente ha decidido optar por la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía para ejercer sus competencias en materia de seguridad. Por lo tanto, se inclina por un modelo policial donde la Comunidad Autónoma actúa en funciones muy específicas y los cuerpos estatales son los que asumen la mayor parte de las funciones policiales en Galicia. Es probable que las demás Comunidades que no cuentan con su propia policía sigan esta misma vía.

En virtud del panorama descrito, podríamos decir que el modelo policial español adopta a la vez rasgos de los modelos francés, británico, alemán, canadiense y norteamericano, en suma, que es un modelo múltiple o confuso.

Esta confusión de modelos no es exclusiva del sistema policial. En la construcción del Estado autonómico ya ha sido señalada por diversos autores la superposición y confusión de los modelos centralista, regional y federal³.

La doctrina suele señalar en la actualidad que la evolución del Estado autonómico lo lleva a una organización muy similar a los estados federales. En los sistemas compuestos (federales o regionales), los entes territoriales tienen atribuida la ejecución de la legislación estatal, y excepcionalmente el Estado central ejecuta aquellas materias que directamente le atribuye la Constitución. El artículo 149.1 de la Constitución, que establece las competencias del Estado, sigue ese mismo criterio, aunque matizado, ya que carece de una cláusula general de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas, cuyas competencias son las que se atribuyen en los respectivos Estatutos de Autonomía. Pero, como en los estados federales, el Estado ostenta la mayoría de las competencias legislativas y las Comunidades Autónomas pueden ejercer la mayor parte de las ejecutivas⁴. Sin embargo, en la práctica el Estado tiene una enorme resistencia a desprenderse de la Administración periférica y pretende mantener sus competencias, incluso aunque se dupliquen con las adquiridas por las Comunidades Autónomas. Se puede decir que, en muchos aspectos, el Estado autonómico se ha construido sin desmantelar el Estado centralista.

Esto es particularmente claro en el caso de la policía. Pese a que la Constitución se dirige a establecer un sistema policial más descentralizado, la práctica demuestra que el Estado se resiste a llevarlo a cabo. Sobre la consideración de la policía como un servicio público al que hay que dotar de la mayor eficacia posible, prima su tradicional consideración como instrumento de poder; por ello la creación de policías autonómicas se ve como un proceso excepcional en el que el Estado únicamente "cede" en aquellos casos en que las circunstancias políticas así lo exigen. Los procesos de surgimiento de las policías vasca y catalana son un ejemplo claro de ello; ha sido norma habitual utilizarlas como instrumento de negociación política, y las diferencias de desarrollo entre una y otra se basan principalmente en la mayor capacidad de presión de las instituciones vascas y la mayor necesidad del Gobierno central de pactar con ellas (la historia de las Juntas de Seguridad de estas Comunidades está llena de tiras y aflojas, de bloqueos tácticos y de acuerdos aprobando formalmente pactos políticos negociados en otros foros). Por ello, no se produce una reorganización descentralizadora del sistema

³ Antonio JIMENEZ-BLANCO, en "Las relaciones entre el poder central y los entes territoriales", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.985, páginas 199 y 200, expone lo siguiente: "en la actualidad están sentadas las bases para que, en unos años, podamos tener el organigrama administrativo más amplio del mundo, al sumar, de un lado, los rasgos de los federalismos de ejecución (Administraciones central directiva y autonómica sólida gestora) y, de otro, los del federalismo americano clásico (con una cadena de agentes federales para la ejecución de sus propias leyes, paralela a la organización de los Estados), además de los mecanismos típicos de la centralización (Administración central robusta y periférica también crecida, que une ahora a sus habituales funciones las de vigilar, evidentemente muy de cerca, la actuación de la regional respectiva) y de los nuevos órganos coordinadores que habrán de crearse al punto, y todo ello sin contar con la nueva vitalidad de las Corporaciones locales. Habremos logrado así un sistema administrativo que, a fuer de haber reunido elementos sin prescindir de ninguno, será, al tiempo, centralizado y descentralizado, en cuanto adición lineal de todos los conocidos".

⁴ A este respecto pueden citarse Santiago MUÑOZ MACHADO, "Derecho público..." ya citado, páginas 154 y ss.; Antonio JIMENEZ-BLANCO, "Las relaciones...", páginas 190 y ss.; y Germán FERNANDEZ FARRERES, "El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica", en Revista Vasca de Administración Pública nº 6, páginas 207 y ss.

policial, sino simplemente una serie de reformas interesadas, coyunturales y en no raras ocasiones reñidas con la legalidad constitucional.

La utilización de los cuerpos de policía como arma política explica el hecho de que la creación de policías autonómicas no hayan seguido el cauce normal establecido para la atribución de otras competencias a las Comunidades Autónomas. En primer lugar, los proyectos de ley orgánica que dieran cumplimiento al art. 149.1.29 de la Constitución que se barajaron hasta la Ley Orgánica de 1.986, y ésta misma, siempre fueron muy restrictivos hacia las policías autonómicas. En cambio, los Estatutos de Autonomía, por necesidades del consenso político en que son elaborados, se muestran mucho más abiertos, y entre ellos sobre todo los más conflictivos políticamente: los del País Vasco y Cataluña. La contradicción entre Estatutos y Ley Orgánica se salva con sus Disposiciones Finales, que no son sino un medio de evitar el cumplimiento de la Constitución en su mandato de establecer un marco para la creación de las policías autonómicas. Las policías autonómicas existentes se deben desarrollar sin ese marco, a merced de las circunstancias políticas. Aunque la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad parece establecer una normativa común para todos los cuerpos de policía, se queda en simples buenos propósitos de su preámbulo. En la práctica el Estado renuncia a su función coordinadora y se conforma con poner límites al desarrollo de las policías autonómicas y locales.

En segundo lugar, no tiene fundamento alguno que en la creación y desarrollo de las policías autonómicas se haya excluido de principio seguir las mismas técnicas que para otras competencias, y entre ellas las que aparecen en la Ley del Proceso Autonómico de 1.983, en concreto las transferencias de funcionarios (art. 24.1) y de sus créditos presupuestarios (art. 24.8). En la creación de las policías autonómicas late la idea de que nacen como algo separado y al margen, por no decir directamente enfrentado, del sistema policial existente. El Estado ni se plantea la posibilidad de transferir funcionarios de policía a las Comunidades Autónomas (a diferencia de lo que sí se hizo en Cataluña en la época de la II República); únicamente los puede ceder en adscripción funcional y temporal, reservándose la mayor parte de las funciones de control. Por ello las policías autonómicas nacen como cuerpos totalmente nuevos. Probablemente hubiera sido mucho más racional seguir las mismas pautas que en la transferencia de otros servicios, y crear los nuevos cuerpos de policía autonómica tanto sobre funcionarios transferidos como otros de nuevo ingreso, con un estatuto común, y haber establecido la posibilidad de movilidad entre los cuerpos estatales, autonómicos e, incluso, locales. Ello permitiría unas mejores perspectivas de carrera profesional de los policías y, al mismo tiempo, facilitaría la selección, formación y especialización del personal y repercutiría en una mayor eficacia de todo el sistema.

Otra deficiencia importante en el proceso de creación de policías autonómicas, que por otra parte también se da respecto de las policías locales, es el sistema de relaciones o de coordinación entre los diversos cuerpos. Las funciones atribuidas a unos y otros cuerpos frecuentemente se confunden o superponen y no se han regulado las competencias propias de las autoridades estatales, autonómicas y locales relativas al orden público. Estas carencias se tratan de resolver mediante la multiplicación de órganos coordinadores (Consejo de Política de Seguridad, Juntas de Seguridad, Juntas Locales de Seguridad) cuya eficacia es dudosa, pues por su composición podrán servir de poco más que de órganos de transmisión de información, pero no para deslindar funciones que no está claramente delimitadas en las leyes.

En suma, creo que en el momento de elaborar la ley orgánica prevista en el art. 149.1.29 de la Constitución se perdió la oportunidad de establecer un verdadero marco normativo que diseñara el sistema de seguridad pública conforme a la nueva situación política derivada de la propia Constitución. En concreto, debiera haber contemplado de forma general la descentralización de dicho sistema, según los tres niveles administrativos establecidos constitucionalmente (estatal, autonómico, local) sin contemplar la creación de policías autonómicas como un caso excepcional; debiera haber dotado de un estatuto común a todos los cuerpos policiales y haber establecido una adecuada y, sobre todo, clara atribución de funciones tanto a los cuerpos de policía como a las autoridades políticas de las que dependen; y debiera haber resuelto la coordinación de cuerpos con mayor simplicidad que a través de la multiplicación de órganos de encuentro, en concreto, mediante el cumplimiento efectivo por el Estado de sus funciones de control del sistema, control que no significa limitación ni obstrucción a los organismos que no dependen directamente de él, sino al contrario, el establecer las medidas necesarias para impulsar la actuación y eficacia de policías autonómicas y locales. Todo ello exige plantearse a los diferentes cuerpos de policía como elementos de un mismo sistema de seguridad pública que sirve a los mismos ciudadanos, en vez de como instrumentos de poder de distintos entes enfrentados en su intento de abarcar el mayor número posible de competencias.

Todas estas deficiencias apenas apuntadas aquí hacen que no podamos considerar el modelo policial español como acabado, sino más bien como algo en proceso de evolución y que deberá ir definiéndose en los próximos años.