

Estudio preliminar: La seguridad como sistema al servicio de la ciudadanía

VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ
Profesor titular de Derecho administrativo
Universidad de Barcelona

11

1. NUEVOS RETOS, NUEVOS ESCENARIOS: HACIA UNA GLOBALIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA SEGURIDAD

Los albores del siglo XXI se han visto caracterizados por una serie de fenómenos que han puesto en primera línea las políticas de seguridad. Así, debe aludirse al proceso de construcción de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia surgido de los acuerdos de cooperación intergubernamental de Schengen que se han incorporado al Derecho comunitario a través del Tratado de Amsterdam.¹ La creación de este espacio ha comportado un desplazamiento de los controles hacia las fronteras exteriores de la Unión Europea. De esta forma, se ha puesto en evidencia la necesidad de una mayor coordinación entre los diversos cuerpos policiales en el marco del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. La incidencia o impacto de estos modelos en la prestación de un servicio de seguridad a los ciudadanos comporta la necesidad de reflexionar sobre el marco jurídico vigente.

El análisis de las nuevas políticas europeas de seguridad es abordado en este libro por C. A. Amoedo Souto. Este autor pone de relieve como en España se ha venido considerando que el tema de la cooperación gubernamental en el plano europeo se trata de una cuestión que sólo atañe a los dos cuerpos que conforman las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Ello se vendría a justificar en cuanto las funciones policiales que trascienden las fronteras atañen a competencias exclusivas que la CE reserva al Estado. De dichas funciones han sido hasta ahora excluidas las policías autonómicas a través de reservas o autolimitaciones en los propios preceptos de los

1. Vid. AA.VV.: *El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*, Ed. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2000.

Estatutos de Autonomía.² No obstante, la globalización de la delincuencia afecta a las competencias autonómicas y requiere una colaboración no sólo entre policías estatales y autonómicas, sino de todas ellas con las policías de otros Estado de la Unión europea. Esta necesaria colaboración se ha puesto de evidencia con la alarma social generada por los denominados «delincuentes silenciosos», en algunos casos integrados por bandas procedentes de algunos países del Este de Europa, que saltó a los medios de comunicación en Cataluña a mediados de mayo de 2006 con el «saqueo» de El Vilosell un pequeño pueblo de apenas doscientos habitantes de la comarca de Les Garrigues (Lleida). Ello pone sobre la mesa la necesidad, cuando no la urgencia, de una colaboración fluida entre las policías autonómicas españolas con las policías de otros Estados. Sin embargo, tal y como se pone de relieve en el estudio de C.A. Amoedo Souto, se revela un preocupante fenómeno como es el hecho que «la construcción europea se utiliza en no pocas ocasiones como trinchera del Estado central y sus burocracias a las de las Comunidades Autónomas». Tal fenómeno rompe cualquier lógica, máxime cuando las policías autonómicas hasta ahora existentes —la del País Vasco, Navarra y Cataluña—, actúan en zonas próximas a los límites fronterizos con Francia. Pero aunque no actuaran en dichas zonas fronterizas, esta necesidad de cooperación policial se pone de relieve ante la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea. La movilidad de las personas, que debe valorarse como un hecho altamente positivo en si mismo, lleva consigo también la posibilidad que los delincuentes puedan moverse, con más facilidades. Por ello, la cooperación policial entre todas las policías resulta necesaria para que dicha movilidad pueda realizarse en condiciones de seguridad en cuanto presupuesto del ejercicio de la propia libertad personal.

Ante esta necesaria cooperación policial en Europa, la tesis sustentada por C.A. Amoedo Souto es la necesidad no sólo de una reforma estatutaria sino sobre todo de una reforma constitucional que suponga una «reformulación federal del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas». En consonancia con esta tesis, cabe apuntar que, a mi juicio, las reformas estatutarias aprobadas o en proceso de aprobarse han constituido un avance necesario, pero al mismo tiempo muy escaso en este ámbito, tal y como veremos más adelante. La Constitución constituye, sin lugar a dudas, un necesario marco de convivencia que debe gozar de una estabilidad suficiente para evitar los vaivenes políticos, tal y

2. En esta línea el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 advertía que: «Quedan reservados, en todo caso, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la dependencia del Gobierno, los servicios policíacos de carácter extracomunitario y supracomunitario como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y de salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes, documento nacional de identidad, tráfico de armas y explosivos, protección fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal y otras funciones encargadas directamente por el artículo 104 de la Constitución y las que les atribuya la Ley Orgánica que lo desarrolle.» Dicha autolimitación ha sido eliminada en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Por su parte, los arts. 11 y 12 de la LOFCS atribuyen estas funciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Ahora bien, de acuerdo con la Disposición Final 2ª de la LOFCS esta Ley tiene carácter supletorio respecto a la policía autonómica catalana, no estando los mencionados preceptos dentro de los que son de aplicación directa.

como sucedió en el siglo XIX en la historia de nuestro constitucionalismo. Ahora bien, ello no implica que deba erigirse como una suerte de «corsé» que limite la evolución de las estructuras públicas que deben orientarse a dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, la tendencia parece que limita una posible reforma constitucional hacia otros tipos de temas que no inciden tan directamente en la seguridad y en el bienestar de los ciudadanos.

2. EL SISTEMA POLICIAL ESPAÑOL: ENTRE LA TRADICIÓN CENTRALISTA Y LA PROLIFERACIÓN DE DIVERSOS NIVELES Y MODELOS POLICIALES

La creación del espacio de libertad, seguridad y justicia se produce, por tanto, en un ámbito donde coexisten diversos modelos policiales de carácter más o menos descentralizado.³ En gran parte del continente europeo los sistemas policiales existentes tienen como referente histórico el modelo francés creado por la Administración napoleónica que se caracteriza por su fuerte centralización y por la existencia de cuerpos de naturaleza militar (la Gendarmería Nacional francesa, los *Carabinieri* italianos y la Guardia Civil española). Se trata de un modelo que hunde sus raíces en la Revolución francesa en la que la fuerza pública se concebía desde una doble perspectiva: como garantía de los derechos del hombre y del ciudadano y como fuerza instituida en beneficio de todos y no para el provecho particular de los que les ha sido encomendada (art. 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano). Paradójicamente, en ciertos países que toman este modelo como referencia se acentuarán los aspectos de centralización y militarización, descuidándose durante un gran tiempo el aspecto de garantía de derechos y libertades. Ello es consecuencia de su peculiar evolución histórica en la que predominan largos períodos regidos por regímenes autocráticos y dictatoriales (en este sentido los casos de España e Italia son paradigmáticos). Tal situación creará una desconfianza en estos países hacia los poderes policiales y, por tanto, un mayor énfasis doctrinal en la garantía de estos derechos y libertades. Ello provocará, como veremos, el rechazo doctrinal a la noción de policía administrativa y orden público, substituyéndose en el imaginario colectivo por la de seguridad, hecho que tendrá su plasmación en los textos jurídicos de mayor rango, como es la propia CE de 1978.⁴

En cambio, en el Reino Unido estamos ante un modelo clásico descentralizado (Policía de la Ciudad de Londres, Policía Metropolitana y policías de las diver-

3. Un examen panorámico de los distintos modelos policiales en Europa puede encontrarse en M. P. LAZÚEN ALCÓN: *Cuerpos de policía y seguridad ciudadana en España. Situación actual y perspectivas de futuro*, Ed. Ministerio del Interior, Madrid, 1999, pp. 235-253. De inexcusable referencia es el volumen colectivo AA.VV.: *El modelo policial y sus retos de futuro*, Ed. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms y Escola de Policia de Catalunya, Barcelona, 2000.

4. Sobre este proceso de evolución de la doctrina española respecto a la noción de policía administrativa *vid.* C. A. AMOEDO SOUTO: *Poder policial y Derecho administrativo*, Ed. Universidade da Coruña, A Coruña, 2000.

sas áreas policiales que son de un nivel equivalente al provincial), así como fuertemente dependiente de la autoridad judicial en vez de la administrativa. En la actualidad, sin embargo, parece existir una cierta tendencia inversa a la centralización de estas policías en Inglaterra y Gales.⁵ Por su parte, la existencia de Estados en los que se existe una amplia descentralización como es el caso de la República Federal Alemana encontramos una organización policial dependiente de cada *land* o estado federado, coexistiendo con la Policía Federal de Fronteras y la especializada Policía Criminal Federal.⁶

El ámbito de este libro se centra en el Derecho español. El caso español se sitúa por una parte en la tradición heredada del modelo francés; y por otra, en cambio, en el marco de un Estado compuesto que reconoce la posibilidad de creación de policías autonómicas. Dichas policías no son tampoco de reciente creación, sino que en algunos casos hunden sus raíces históricas en el Antiguo Régimen.⁷ En el ámbito estatal encontramos que, por razones esencialmente históricas y corporativas, se mantienen dos grandes cuerpos policiales de naturaleza distinta, civil y militar. Tradición histórica y corporativa que no acaba de cuadrar con la separación constitucional entre Fuerzas Armadas (art. 8 de la CE) y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 104 de la CE). Ello pese a que la propia CE establece singularidades a las «Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplinar militar» (art. 28.1 y 29.2 de la CE. Como ha señalado J. Barcelona Llop, el Constituyente al redactar estos artículos «se limitaron a dejar intacto un estado de cosas cuya subsistencia ulterior prefirieron no prejuzgar».⁸

El TC considera que la existencia de Cuerpos sometidos a disciplina militar, como la Guardia Civil, es una cuestión de mera legalidad ordinaria (STC 31/1985, de 5 de marzo; STC 93/1986, de 7 de julio). Por tanto, la alusión que realiza el Constituyente permite la existencia de este modelo pero no lo impone de forma necesaria por lo que corresponderá al legislador el optar o no por este modelo. Según el TC estos Cuerpos serían un «*tertium genus* o una «figura intermedia»

5. Sobre el modelo policial inglés y galés *vid.* M. KING: «El sistema policial de Inglaterra y Gales: tendencias de cambio» en AA.VV: *El modelo policial y sus retos de futuro*, Ed. Generalitat de Catalunya e Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2000, pp. 83-94. Así también puede encontrarse normalmente una exposición en los principales manuales generales de Derecho constitucional y administrativo. Por ejemplo *vid.* A. W. BRADLEY; K. D. EWING: *Constitutional and Administrative Law*, Ed. Longman, Essex, 2003, pp. 456-492; o J. ALDER: *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4ª ed., Ed. Palgrave MacMillan, Bristol, 2002, pp. 344-355. Entre obras más especializadas puede encontrarse LUSTGARTEN: *The Governance of Police*; WALKER: *Policing in a Changing Constitutional Order*.

6. Una exposición del modelo alemán puede encontrarse en V. GÖTZ: «El modelo policial del Estado federal alemán ante los retos de la cooperación europea» en AA.VV: *El modelo policial...*, *op. cit.*, pp. 83-94. También *vid.* J. R. FUENTES I GASSÓ: *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, Ed. Dilex, Madrid, 2002.

7. Las Esquadras que dieron lugar al actual cuerpo de Mossos d'Esquadra fueron creadas a principios del siglo XVIII después de la Guerra de Sucesión, concretamente en 1719, siendo una de las fuerzas de policía civil más antigua de Europa. *Vid.* por todos Mossos d'Esquadra: *Història i present*, Ed. Departament d'Interior, Barcelona, 2005. Por su parte, los antecedentes de las policías autonómicas vasca se dio durante la primera guerra Carlista, cuando los Mikeletes de Vizcaya y de Guipúzcoa y los Miñones de Álava comenzaron sus actividades.

8. *Vid.* J. BARCELONA LLOP: *Policía y Constitución*, Ed. Tecnos, Col. «Temas clave de la Constitución Española», Madrid, 1997, p. 43 y 44.

entre aquéllas (las Fuerzas Armadas) y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no sometidas a disciplina militar» (STC 194/1989).

La jurisprudencia constitucional ha sido criticada por algunos autores al considerar que un *tertium genus* es difícil de conciliar la nítida separación entre Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con la existencia de estos cuerpos.⁹ Además se ha señalado que no cabe identificar «disciplina militar» con «naturaleza militar». A su entender para la existencia de Cuerpos sometidos a disciplina militar no basta simplemente con que la CE admita dicha posibilidad, sino que además resulta necesario que esté objetivamente justificado. Así, sería cuando «cumpliera, naturalmente que en tiempos de paz, misiones *próximas o relacionadas* con lo militar».¹⁰ Concluyendo que no tiene justificación constitucional la existencia de un cuerpo de policía de naturaleza militar carente, precisamente, de misiones militares. Con todo, algunos autores mantienen la necesidad de la naturaleza militar de la Guardia Civil para atender determinados tipos de situaciones como el terrorismo o graves alteraciones del orden público.¹¹

Parece que la existencia de «institutos armados de naturaleza militar» viene avalada por normas que integran el propio bloque de la constitucionalidad como es la propia LOFCS a la que la propia CE se remite en un sentido muy amplio. Así, el propio art. 104.2 de la CE establece que una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La definición de la naturaleza de los cuerpos policiales viene realizada por los estatutos de los mismos. No obstante, esta amplia remisión, la existencia de cuerpos policiales de naturaleza militar responde más bien a razones históricas y corporativas¹² que a una justificación objetiva basada en las funciones que desempeña estos cuerpos policiales.¹³ Por ello, debería plantearse un adecuado encaje de estos cuerpos en un sistema donde el criterio esencial debería ser la nítida separación entre Fuerzas Armadas y Policía. La singularidad de estos cuer-

9. Vid. E. LINDE PANIAGUA: «Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la Constitución» en E. LINDE PANIAGUA y J. PÉREZ VAQUERO (Ed.): *La coordinación de las policías*, Ed. UNED, CCOO y Colex, Madrid, 2003, p. 22.

10. Vid. J. BARCELONA LLOP: *Policía y Constitución...*, op. cit. pp. 73 y 74.

11. Así, J. R. PARADA VÁZQUEZ considera: «Y es que para enfrentar el 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 carabinieri italianos y los guardias civiles españoles, o el empleo directo del ejército [...]» Vid. de este autor «Prólogo» a AA.VV.: *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas...*, op. cit. p. 18.

12. De esta forma J. M. CASTELLS ARTECHE señala que: «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?». Vid. de este autor «Informe sobre el modelo policial en el Estado español» en AA.VV.: *El modelo policial y sus retos de futuro*, Ed. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2000, p. 41.

13. En este sentido J. M. CASTELLS ARTECHE señala que: «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». Vid. de este autor «Informe sobre el modelo policial en el Estado español...», op. cit., p. 41.

pos híbridos policiales-militares debería quedar justificada por las misiones encomendadas y no por meras razones históricas o corporativas. No obstante, la LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, ha consagrado una vez el carácter de «instituto armado de naturaleza militar» de la Guardia Civil (art. 23) con doble dependencia funcional del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior. La incorporación de esta previsión en una ley orgánica establece, al requerir mayoría absoluta en las Cortes, una mayor rigidez para una eventual alteración de este régimen en el futuro.

En lo que si se ha avanzado es hacia la unificación de la estructura de mandos para la Guardia Civil y el Cuerno Nacional de Policía. Dichas medidas organizativas podrían ser un gran avance hacia esta mayor coordinación policial en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.¹⁴ Sin embargo, esta unificación de mandos no altera la estructura diferenciada de ambos cuerpos así como de las funciones que prestan a la ciudadanía.¹⁵

De los diversos capítulos de este libro se puede advertir como los nuevos escenarios y nuevos retos en que se encuentra la seguridad a inicios del siglo XXI comportan una progresiva configuración de unos nuevos modelos de protección de personas y bienes en los que se plantea la posibilidad de ofrecer una mayor proximidad a la ciudadanía. El marco constitucional permite diversos modelos en los que es posible que las CCAA y los Entes Locales adquieran un mayor protagonismo en materia de seguridad.

Hasta estos momentos, el modelo policial español se caracteriza formalmente por un notable grado de descentralización por cuanto posibilita la existencia, al menos en algunas CCAA, de tres escalones de cuerpos policiales, coincidiendo con las tres grandes Administraciones de corte territorial, a las que tradicionalmente se ha venido asociando la plenitud de las potestades administrativas y consiguientemente el ejercicio de autoridad pública.

La posibilidad de creación de policías autonómicas se ha llevado a cabo, de momento, en tres CCAA: País Vasco, Cataluña y Navarra. Las policías autonómicas de las dos primeras CCAA vienen a configurarse como policías integrales y ordinarias en el territorio de su Comunidad Autónoma, en cuanto ostentan la generalidad de las funciones policiales.¹⁶ En los aldeaños de este nivel pero con menor alcance se encuentra el régimen policial foral de Navarra.¹⁷

14. En esta línea el RD 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Esta normativa procede a la creación de una nueva Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, que refunde, mediante su supresión, las hasta ahora existentes Dirección General de la Policía y Dirección General de la Guardia Civil.

15. Como advierte el Preámbulo del RD 991/2006, de 8 de septiembre: «La creación de esta Dirección General única no implica, sin embargo, alteraciones orgánicas ni funcionales en los Cuerpos que conforman las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El Cuerpo Nacional de Policía y el de la Guardia Civil conservan, pues, sus respectivas estructuras organizativas, sus competencias, su diferente régimen jurídico, lo que permitirá avanzar en su especialización y en la adopción de las medidas específicas que aseguren el incremento de la profesionalización en el desarrollo de su actividad respectiva y la mejora de las condiciones de sus miembros.»

16. Así A. RECASENS BRUNET señala que: «[...] si por integral entendemos una única policía operando en un único territorio, esto parece imposible por ahora y para el futuro inmediato [...]. Si al contrario,

Existen otras CCAA que han previsto la creación de tales policías en los Estatutos de Autonomía pero que todavía no lo han llevado a cabo (Galicia, Andalucía, Islas Canarias y Comunidad Valenciana). Algunas de ellas tienen asignadas funcionalmente, manteniendo su dependencia orgánica del Ministerio, unidades del Cuerpo Nacional de Policía. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las funciones que realizan quedan limitadas a la vigilancia y custodia de edificios institucionales y de autoridades. En cambio otras CCAA no hacen ninguna mención en sus normas institucionales básicas a esta posibilidad. Por tanto, la configuración actual del bloque de la constitucionalidad permite una pluralidad de modelos policiales en el ámbito autonómico.

Un examen más atento del modelo policial español pone de relieve como esta descentralización resulta más aparente que real. En efecto, las Policías Locales que son el segundo efectivo policial más importante después de la Guardia Civil desempeñan funciones que son más bien de tráfico y policía administrativa general que específicamente de policía de seguridad, concentrándose en las zonas más pobladas del territorio español. O en el caso que realicen funciones de seguridad lo hacen sin un claro respaldo legal, existiendo una dicotomía entre «las funciones legales y las reales de la policía local».¹⁸

La pregunta que nos podemos formular es si podemos permitirnos el lujo de que la policía local que es el segundo colectivo policial en importancia cuantitativa se dedique a funciones menores¹⁹ o bien realice funciones de seguridad sin una cobertura legal precisa. Por tanto, parece necesario que el Estado aborde una reforma del sistema policial en uso de sus competencias normativas, aprovechando al máximo los efectivos policiales existentes y profundizando en este modelo descentralizado pero al mismo tiempo dándole la máxima coherencia y eficacia. Se trata de cumplir, sin más, el mandato que la Disposición Adicional 10ª de la LBRL da al Gobierno Central para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial. Las Policías Locales están llama-

entendemos por integral una policía que es coherente en sí misma y constituye una unidad sistemática, 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 encomendada.» *Vid.* de este autor «Las policías en Cataluña. La policía integral y su conexión con el resto de las policías» en AA.VV.: *El modelo policial y sus retos de futuro*, Ed. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2000, p. 217.

17. *Vid.* J. M. CASTELLS ARTECHE: «Informe sobre el modelo policial español» en AA.VV.: *El modelo policial...*, *op. cit.* p. 27.

18. *Vid.* J. BARCELONA LLOP: «La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto» en J. BARCELONA LLOP (Ed.): *Régimen de la Policía Local en el Derecho estatal y autonómico*, Ed. Bosch, Barcelona, 2003, pp. 42-48.

19. Según se ha destacado: «Pese a la progresiva pérdida de efectivos policiales en los últimos años en el Cuerpo Nacional de Policía y en la Guardia Civil, a los que hay que sumar el gran número de efectivos destinados a tareas burocráticas o no policiales, hemos asistido paralelamente a un aumento significativo de las policías locales en torno a un 7% entre 1993 y 2000». *Vid.* F. CARRILLO CORDERO: «El modelo policial español y la descoordinación policial» en E. LINDE PANIGUA; J. PÉREZ VAQUERO (Eds.): *La coordinación de las policías*, Ed. UNED, CCOO y Colex, Madrid, 2003, p. 244 y J. CONESA: «Policía local. Evolución y perspectivas de futuro» en *Revista Ágora* 5, 2000.

das, en cualquier caso, a desempeñar también un relevante papel en la convivencia ciudadana y conseguir la erradicación de comportamientos incívicos que deterioran profundamente los espacios públicos o en la clásica formulación la tranquilidad y la seguridad de sus habitantes.

Las bases de este modelo complejo se pusieron esencialmente en el año 1986, con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS). Casi veinte años después resulta necesario repensar el modelo vigente para adaptarlo a los nuevos escenarios y las nuevas necesidades de la sociedad de inicios del siglo XXI. En este sentido, hasta la fecha se han planteado algunas modificaciones legislativas de interés como la creación de cuerpos de policía supramunicipal.²⁰ Dichas modificaciones, en el caso que se lleguen a aprobar, son sin duda parciales para dar respuestas concretas. Resulta necesario replantear el modelo o los modelos policiales en general, dándole un marco normativo adaptado a los nuevos retos que plantea la globalización del fenómeno de la seguridad.

3. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: ¿CONSTITUYE REALMENTE UN AVANCE HACIA LA FEDERALIZACIÓN DEL MODELO POLICIAL ESPAÑOL?

En el horizonte de las reformas estatutarias se sitúa el sugerente capítulo de I. Agirreazkuenaga Zigorraga. Este autor se plantea hasta que punto la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en 2006 ha supuesto un verdadero avance en un mayor nivel competencial en materia de seguridad o, por el contrario, ha supuesto una autolimitación que condicionará el futuro autonómico en este ámbito. ¿Realmente constituye un avance hacia la federalización del modelo policial español o en cambio es una reforma que se ha quedado a medio camino. Cabe tener en cuenta que se ha señalado que esta reforma estatutaria probablemente sea la referencia como «techo» competencial, al menos en este momento, en las demás reformas estatutarias que puedan producirse en estos momentos.

En materia de seguridad pública la asunción de competencias por el Estatuto Catalán gira en torno a «la planificación y la regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales». La alusión a un «sistema» de seguridad pública va, a mi juicio, más allá de una mera referencia competencial sino que pone en evidencia la necesidad de que la seguridad pública no sea concebida como un compartimentos estancos, según la Administración que actúe en cada momento, sino que se configure como una respuesta global y coordinada a las demandas de la ciudadanía y cumpla con los cometidos constitucionales que marca el art. 104 de la CE.

¿Qué debe entenderse por «sistema de seguridad»? Cabe advertir que con anterioridad a la reforma estatutaria se aprobó la Ley 4/2003, de 7 de abril, de

20. *Vid.* la Proposición de Ley 125/000020 de modificación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Orgánica), presentada por las Cortes de Aragón en BOCG Congreso de los Diputados VIII legislatura Serie B: Proposiciones de ley 29 de abril de 2005 Núm. 182-1.

Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña. De acuerdo con esta Ley, este sistema «tiene por objeto contribuir al desarrollo de políticas públicas de prevención y protección eficaces en el aseguramiento de los derechos y libertades de los ciudadanos, la preservación de la convivencia y el fomento de la cohesión social.» Asimismo se dispone que debe ser «entendido como un sistema integral, debe garantizar el derecho de los ciudadanos a una prestación homogénea de los servicios de seguridad en cualquier parte de Cataluña.»

El Diccionario de la Real Academia Española define «sistema» como un «conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.» El concepto de sistema implica la existencia de un conjunto de actividades diversas, cuyo elemento esencial es que estén enlazadas racionalmente. Es decir, implica un tratamiento integrado que incluye la planificación, como también según la nueva competencia estatutaria a la regulación y, por tanto, el establecimiento de reglas y principios.

Los elementos que deben incluir este sistema tienen naturaleza diversa, no limitándose a un mero plano o aspecto organizativo. La regulación y planificación del sistema de seguridad debería incluir, en cualquier caso, los siguientes aspectos: a) el elemento estructural; b) las relaciones entre las diversas Administraciones que conforman el sistema; c) los servicios policiales cuya responsabilidad asume el sistema, d) los instrumentos necesarios para la delimitación de las tareas que corresponde a los diversos cuerpos policiales; e) la garantía del derecho de los ciudadanos a una prestación homogénea de los servicios en todo el territorio; f) las relaciones con los ciudadanos posibilitando su participación y su información sobre el funcionamiento del sistema.

En este sistema se plantea la posibilidad de que la CA asuma el mando de todos los cuerpos policiales en su ámbito territorial. Por lo tanto, no sólo sobre la policía autónoma, sino también sobre las policías locales y, sobre todo, sobre los cuerpos policiales estatales. Ahora bien, el contenido posible de este mando difiere notablemente en función del concreto cuerpo de policía de que se trate. En el caso de la policía local, a parte de exceder las facultades de coordinación y regulación que tiene la CA, encontramos claramente el límite de la autonomía reconocida a los entes locales por la CE siendo necesario reconocer una determinada capacidad de decisión en materia de seguridad. Por lo que se refiere a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 152.1 de la Constitución, corresponde al Presidente de la Generalidad la «representación ordinaria» del Estado en Cataluña. Una forma de dotar de contenido a esta función en el ámbito de la seguridad sería la de atribuir al Presidente de la Comunidad Autónoma del mando sobre los cuerpos policiales del Estado.²¹ No obstante, ello

21. En esta línea podemos citar algunos preceptos de la legislación estatal que podrían ir en esta línea. Así el art. 22.1 de la LOFAGE, que atribuye a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas la representación del Gobierno en el territorio autonómico, pero sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado a través del Presidente autonómico. Asimismo podemos citar el art. 1.2 de la LOFCS, según el cual «las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley». También

requeriría probablemente una transferencia o delegación de funciones a través de la vía del art. 150.2 de la CE o cuando menos la modificación de la legislación estatal vigente.

Cabe señalar que la reforma estatutaria catalana ha optado en su fórmula final por restringir el mando supremo a su propia policía. En efecto, se señala que: «Corresponde a la Generalitat el mando supremo de la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra y la coordinación de la actuación de las policías locales». En cambio, donde si se realiza un avance es respecto a la articulación de una Junta de Seguridad. Así, la reforma estatutaria de Catalunya establece que: «La Generalitat participa, mediante una Junta de Seguridad de composición paritaria entre la Generalitat y el Estado y presidida por el Presidente de la Generalitat, en la coordinación de las políticas de seguridad y de la actividad de los cuerpos policiales del Estado y de Cataluña, así como en el intercambio de información en el ámbito internacional y en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países. La Generalitat, de acuerdo con el Estado, estará presente en los grupos de trabajo de colaboración con las policías de otros países en que participe el Estado». Esta composición paritaria y presidencia de la CA está establecida en la reforma del EA de la Comunidad Valenciana, si bien no se habla del intercambio de información, así como en las relaciones de colaboración y auxilio. Por su parte, las propuestas de reforma de toros EEAA como Andalucía y las Islas Canarias no prevén la presidencia de la CA en esta Junta. Específicamente, en el EA de las Islas Canarias debido a su carácter de frontera marítima a través de la que entra la inmigración africana se prevé el «intercambio de información en asuntos de inmigración con las autoridades policiales de otros países cercanos a Canarias».

Las facultades normativas que integrarían el sistema de seguridad podrían incluir el desarrollo de la legislación del Estado. El art. 104.2 de la CE reserva a la Ley Orgánica, aprobada por las Cortes Generales, las funciones y principios básicos de actuación así como las disposiciones estatutarias comunes que son establecidas por Ley Orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad. Ello no obsta, a que en el marco de tales previsiones la legislación autonómica pudiera regular la materia. Se llegaría de esta forma a confirmar las competencias sobre seguridad pública como unas competencias *de facto* concurrentes en las que se produce el concurso sobre una misma materia en el ejercicio de la potestad normativa que se configuraría a través de la reserva al Estado bien de unas funciones y principios básicos bien de unas disposiciones comunes. Ello comportaría asegurar la existencia de una regulación normativa uniforme en todo el territorio español que en virtud de unos intereses generales superiores estableciera una suerte de

el art. 10.1 de la LOFAGE, que atribuye el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado al Ministro del Interior, pero en su apartado segundo permite que este mando sea ejercitado por un órgano diferente. Este órgano, según el precepto legal citado, es el Director de Seguridad del Estado, y según el art. 2.3 de la LOFAGE es el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma. Este último precepto, no obstante, dispone que los Delegados del Gobierno ejercerán sus funciones sin perjuicio de la representación ordinaria que corresponde al Presidente autonómico.

mínimo común denominador a partir del cual la Comunidad Autónoma podría establecer las particularidades propias para regular las especificidades que plantea su propio servicio policial.

Dichas competencias deberían incluir también el desarrollo reglamentario de la LOPSC, en ámbitos, por ejemplo, como el de las medidas de seguridad y control que pueden ser impuestas a entidades y establecimientos. Ello permitiría una mayor coherencia entre estos establecimientos y los servicios policiales. En este sentido, la DF 2ª de la LOFCS que se refiere al Gobierno Central, podría ser modificada en la línea de permitir a las CCAA con competencias en el ámbito de la seguridad pública que pudieran dictar dichas normas.

La justificación para incrementar las competencias legislativas de las CCAA en el ámbito de la seguridad pública reside en el hecho que éstas no excluyen la existencia de una regulación uniforme en todo el Estado a través de su configuración como una suerte de competencias concurrentes en que el Estado se reserva el establecimiento de unas funciones y principios básicos de actuación así como unas disposiciones estatutarias comunes. Esta posibilidad de transferir potestades normativas permitiría una adaptación mejor de la prestación de los servicios de seguridad a las exigencias concretas que en este ámbito plantea la sociedad catalana. En el marco de estos principios básicos de actuación, el legislador autonómico podría concretarlos a través de una regulación específica orientada a dotar de una mayor eficacia al servicio de seguridad pública.

En fin, cabe recordar que las CCAA pueden disponer de competencias que incluyen no sólo funciones ejecutivas sino también normativas, según le permite en la actualidad la legislación estatal, en ámbitos como, por ejemplo, la utilización de videocámaras por cuerpos policiales, concretamente en la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. Esta competencia sobre «videovigilancia y control de sonido y grabaciones» ha sido asumida en el EA de Catalunya de 2006. En este sentido, se establece que: «Corresponde a la Generalitat la competencia sobre el uso de la videovigilancia y el control de sonido y grabaciones u otros medios análogos, en el ámbito público, efectuados por la policía de Cataluña o por empresas y establecimientos privados. La Generalitat debe ejercer esta competencia respetando los derechos fundamentales».²²

Por lo que se refiere a competencias ejecutivas, las reformas estatutarias incluyen funciones que directamente se asignan directamente a los cuerpos policiales como otro tipo de facultades más amplias. En este sentido, el EA de Catalunya de 2006 establece que corresponde a la Generalitat, en el marco de la legislación estatal sobre seguridad, las facultades ejecutivas que le atribuya el Estado y en todo caso: a) Las funciones gubernativas sobre el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación; b) El cumplimiento de las disposiciones para la conservación de la naturaleza, del medio ambiente y de los recursos hidrológicos.

22. En el mismo sentido encontramos el art. 86 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Las demás reformas y propuestas de reforma no han incluido esta función.

Por lo que hace referencia al ámbito funcional de la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra tiene como ámbito de actuación el conjunto del territorio de Cataluña y ejerce todas las funciones propias de un cuerpo de policía, en los siguientes ámbitos: a) La seguridad ciudadana y el orden público; b) La policía administrativa, que incluye la que deriva de la normativa estatal; y c) La policía judicial y la investigación criminal, incluidas las diversas formas de crimen organizado y terrorismo, en los términos establecidos por las leyes.

¿En qué medida este tipo de precepto implica una elevación competencial? Por lo que se refiere a la «seguridad ciudadana y el orden público», la anterior redacción estatutaria hablaba de «protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público» y de la «vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalitat». Como hemos visto anteriormente, el concepto de seguridad ciudadana hace referencia a la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano». Por tanto, parece que en este punto no existe un avance importante en relación a la regulación anterior.

En relación a la «policía administrativa, que incluye la que deriva de la normativa estatal» tampoco parece un avance relevante. En efecto, a pesar que los amplios términos hasta el punto de incluir la derivada de la normativa estatal, en la práctica puede quedar reducida a aquellos ámbitos donde la CA tiene competencias compartidas o concurrentes con el Estado y, por tanto, las funciones ejecutivas son ya autonómicas.

Por lo que se refiere a «la policía judicial y la investigación criminal, incluidas las diversas formas de crimen organizado y terrorismo, en los términos establecidos por las leyes», la anterior regulación estatutaria ya preveía la posibilidad de actuar en el ámbito de la policía judicial. Lo único que se realiza es poner énfasis en «las diversas formas de crimen organizado y terrorismo», debido al considerable auge que han adquirido en la actualidad estas nuevas formas de delincuencia.

Lo que si puede considerarse una línea de avance hacia una mayor descentralización es la eliminación de las autolimitaciones estatutarias que se realizaban en materia de seguridad pública en cuanto reservan normalmente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado bajo la dependencia del Gobierno los servicios policíacos de carácter extracomunitario y supracomunitario como es la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y de salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes, documento nacional de identidad, tráfico de armas y explosivos, protección fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal así como las otras funciones que les encarga directamente el artículo 104 de la Constitución y las que les atribuya la Ley Orgánica que lo desarrollará.» Dicha eliminación puede ser un paso para que algunas de estas funciones sean asumidas por las CCAA.

La ampliación efectiva del nivel competencial de las CCAA pasa por atribuir facultades de ejecución en relación a algunas de estas competencias como podrían ser fundamentalmente: a) las previstas para los cuerpos policiales en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, sobre el control de la inmigración den-

tro del territorio de Cataluña; b) la autorización de armas y municiones; b) la adopción de las medidas de control necesarias para el cumplimiento de los requisitos y condiciones de la utilización de armas y explosivos; c) las inspecciones y comprobaciones que sean necesarias en los diferentes locales de las fábricas, talleres, depósitos, comercios y lugares de utilización de armas y explosivos; d) la adopción de las medidas de seguridad necesarias en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se puedan cometer contra ellos, cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables; e) la tramitación y la expedición del documento nacional de identidad y del pasaporte en la comunidad autónoma; f) las relativas a las facultades gubernativas de las funciones sobre el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación; g) las de investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga; h) las de participación en la vigilancia y custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones situados en la comunidad autónoma que por su interés lo requieran; i) las de planificación, coordinación y control generales de la seguridad de las personas, edificios, instalaciones, actividades y objetos de especial interés, proponiendo o disponiendo la adopción de las medidas o la aprobación de las normas que sean necesarias.

En este ámbito no solamente estaríamos ante las competencias en materia de seguridad pública previstas en el art. 149.1.29 de la CE, sino también afectaría a otros títulos competenciales que la CE reserva en exclusiva al Estado como serían los siguientes: a) inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (art. 149.1.2); b) puertos de interés general, aeropuertos de interés general (art. 149.1.20); y c) régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos (art. 149.1.26).²³

La posibilidad de incrementar este ámbito funcional pasa, por tanto, por la Ley Orgánica prevista en el art. 150.2 de la Constitución según la cual el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de

23. Según el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat núm. 269 de 1 de septiembre de 2005, sobre la propuesta de Proposición de Ley Orgánica por la que se establece el Estatuto de Autonomía de Catalunya: «En la letra d) se han de distinguir dos aspectos. La primera frase, por la cual la Generalitat asume competencia sobre el régimen de tenencia y uso de armas, municiones y explosivos, incide plenamente en la competencia exclusiva del Estado sobre el régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos, según el artículo 149.1.26 CE. Es, este, un título que la Constitución ha diferenciado del correspondiente a la seguridad pública, por la cual cosa es imposible aplicar al precepto examinado la argumentación que hacíamos al inicio. La contradicción con el precepto constitucional es clara. En cambio, el resto de la letra d) en la medida que afecta exclusivamente la adquisición de armas destinadas a los cuerpos policiales de Catalunya, merece un tratamiento diferente. En efecto, el reconocimiento por la Constitución de la capacidad para crear su propia policía, que es un instituto armado, ha de comportar también la consecuente decisión sobre los medios técnicos y operativos necesarios, no pudiéndosele aplicar el mismo régimen de autorización y control que a los particulares. Es cierto que la LO 2/1986, en referirse al régimen de las policías autonómicas, impone la competencia estatal para otorgar las licencias de armas correspondientes (art. 41.4). Ello no obstante, la tantas veces mencionada disposición final segunda de esta Ley Orgánica, en su apartado 2, no incluye el artículo 41 entre los que son de aplicación a la policía de Catalunya».

transferencia o delegación. En estos casos la ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. Para un mayor grado de descentralización sería preferible la fórmula de la transferencia frente a la delegación de las competencias, ya que en éste último caso de la delegación se entiende que los poderes de supervisión sobre la actividad autonómica pueden ser más grandes. En ambos casos, el Estado podría recuperar aquello que haya transferido o delegado mediante una nueva Ley Orgánica.

La idoneidad de la transferencia de las facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de seguridad pública se explica con facilidad en el caso de las Comunidades Autónomas con cuerpos de policía propio y que han asumido un núcleo importante de competencias en materia de seguridad. Se trata de funciones de ejecución relacionadas con la policía de seguridad que se atribuyen normalmente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La existencia en estas CCAA de una Policía propia que constituye la infraestructura indispensable para el ejercicio de las funciones de ejecución permite la atribución de tales competencias. Dado el amplio grado de desarrollo del proceso de despliegue de la policía autónoma que está prácticamente culminado, se trataría de evitar duplicidades y conseguir una mayor eficiencia del gasto público. También es fácil argumentar la necesidad de que las competencias sean llevadas a cabo por aquellas Administraciones que por su posición en el territorio están en una situación de mayor proximidad a la ciudadanía. En cualquier caso, la razón de esta transferencia sería buscar una ejecución más eficaz del servicio policial, de acuerdo con los principios de actuación de la Administración que establece el art. 103.1 de la CE.

Por lo que se refiere específicamente a las policías locales se va más allá de lo que tradicionalmente se venía considerando el ámbito autonómico como era el tema de la coordinación, planteándose de forma más ambiciosa la regulación. Con ello se viene a dar una nítida cobertura a lo que venían haciendo ya alguna legislación autonómica.²⁴ Evidentemente el ejercicio de esta competencia debe realizarse en el marco de lo dispuesto por la LOFCS y con respeto a la autonomía de los municipios garantizada constitucionalmente. Pero también resulta claro que depende de cómo se configure el bloque de la constitucionalidad, el margen de las CCAA sobre las policías locales que actúan en su territorio puede ser más o menos amplio. Máxime cuando en algunas de estas CCAA existen cuerpos propios de policía autonómica.

24. Según advierte J. BARCELONA LLOP: «cabe indicar que, en una perspectiva general, las leyes autonómicas más recientes son de una complejidad y densidad reguladora muy superior a las iniciales. Éstas eran, fundamentalmente, de coordinación en sentido estricto y así se denominaban; las posteriores son más ambiciosas y, aunque su título conserve el término coordinación, sus pretensiones son más amplias y aspiran a convertirse en el ordenamiento común y ordinario de estos cuerpos funcionariales dentro del ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma, siquiera tales aspiraciones no pueden prosperar jurídicamente si se margina o desconoce la LOFCS y/o se olvida que los municipios disponen de potestades reglamentarias en la materia cuyo cercenamiento no es viable». *Vid.* de este autor «La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto»... *op. cit.* p. 27.

La viabilidad de las mancomunidades policiales se cuestiona a mi juicio no solo en relación al régimen jurídico establecido por la LOFCS sino también en base a la propia naturaleza de tales entidades, que están legalmente concebidas para la ejecución de obras o la prestación de servicios «determinados», no para servicios permanentes que, como ocurre con el de Policía, sean de la responsabilidad y competencia municipal. Precisamente por ello, y porque entre los requisitos que se exigen a las mancomunidades intermunicipales se incluye el de que conste su plazo de duración [arts. 44.2 de la Ley de Bases 7/1985, y 36.6 del Texto Refundido de 18 de abril de 1986], carece del más mínimo sentido y resulta contrario a la legislación de régimen local la previsión legal que en este recurso se impugna y que, en sus propios términos, implica algo tan insólito como la prestación del servicio municipal de Policía durante un plazo limitado de tiempo, como si el orden y la seguridad pública fueran finalidades y objetivos a conseguir en períodos temporalmente acotados. La previsión de que los municipios puedan constituir mancomunidades policiales resulta igualmente contraria a otro de los principios básicos en la materia, cual es el consistente en que los servicios que, como el policial, impliquen ejercicio de autoridad, no pueden ser prestados más que de modo directo por los Ayuntamientos y, por tanto, con exclusión de otras posibilidades, como la que suponen las mancomunidades intermunicipales.

En este sentido se debería plantear la posibilidad en una futura reforma legislativa de crear cuerpos de policía municipales asignados a entidades territoriales de carácter intermedio como comarcas²⁵ u otras agrupaciones de municipios como las áreas metropolitanas. En estas últimas, sobre todo en las grandes ciudades como Madrid y Barcelona donde el continuo urbano en su expresión social, se hace muy difícil que los fenómenos relevantes para la seguridad puedan fragmentarse por términos municipales. Más discutible es que deba asegurarse la presencia en todos los municipios españoles de un cuerpo de policía local a través de fórmulas mancomunadas. Lo relevante es que se preste el servicio de seguridad en todos los municipios españoles, cuestión distinta es que dicho servicio lo haya de prestar una policía local o bien pueda hacerlo otro cuerpo policial distinto, por ejemplo policía autonómica, que funcionalmente dependa del ente local.

Hemos dicho que seguramente el Estatuto catalán será, al menos de momento, el «techo» competencial y, probablemente, constituya el «patrón» por el que se

25. En este sentido *vid.* la Proposición de ley presentada por las Cortes de Aragón al Congreso de los Diputados de modificación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad BOCG Congreso de los Diputados, serie B, 29 de abril de 2005, 182-1. Según la Exposición de Motivos: «[...] procede el reconocimiento legal de la posibilidad de creación de Cuerpos de Policía dependientes de estas entidades locales supramunicipales instituidas por las Comunidades Autónomas, a fin de que puedan participar también en el mantenimiento de la seguridad pública en sus respectivos ámbitos territoriales. La oportunidad de esta medida es especialmente apreciable en el caso de entidades supramunicipales integradas por municipios de reducida dimensión que no disponen de recursos económicos suficientes para crear y mantener Cuerpos de Policía municipal independientes, pero sí un Cuerpo de Policía comarcal de forma conjunta. Para ello, es preciso introducir las modificaciones pertinentes en los artículos que integran el mencionado título V de la Ley Orgánica 2/1986, de modo que, junto al municipio, se incluyan las oportunas referencias a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas.»

configuren otros Estatutos de Autonomía. Cabe plantearse si el modelo catalán es generalizable a las demás CCAA. Ello dependerá en gran medida de la voluntad de las demás CCAA y en qué medida creen sus propios cuerpos de policía autonómica. De todas formas, la tendencia parece que va a que no exista un único modelo de prestación de seguridad sino una pluralidad de modelos, coherente en cualquier caso con el propio concepto de autonomía.

4. LA IRRUPCIÓN DE LA NOCIÓN DE SEGURIDAD PRIVADA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

26

El ritmo exponencial que ha venido adquiriendo el fenómeno de la seguridad privada ha comportado que no sólo sea recogido en leyes autonómicas, sino que algunos Estatutos de Autonomía hayan comenzado a incorporar esta noción. Seguramente, la CE de 1978 no recoge esta noción porque en el momento en que se elaboró este fenómeno no había adquirido las dimensiones que tiene en la actualidad. Se trata de una actividad empresarial que mueve diariamente unas grandes cifras de dinero y que trata de encontrar su espacio en un ámbito que ha sido considerado como propio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En un primer momento, la doctrina ha intentado frenar la expansión de esta actividad para evitar lo que ha venido a considerarse por algunos autores como una clara privatización de funciones públicas que favorece al cliente que tiene capacidad adquisitiva para proveerse de estos servicios de seguridad y que en cambio desatiende al ciudadano común que no siempre puede proveerse de dichos servicios. No obstante, el fenómeno nos guste o no parece difícilmente reversible. Es, permítaseme la expresión, como «poner puertas al campo». La creciente presión de un sector por legitimarse ante la opinión pública busca su reconocimiento a través de la profesionalización de la actividad y la exigencia de unos requisitos a todas las empresas y profesionales del sector. Ello ha llevado a la aprobación de leyes sobre seguridad privada en la mayoría de los países europeos. El carácter imparable del fenómeno ha sido avalado también, según veremos, por la propia jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia en base a las libertades de circulación de trabajadores, establecimiento y prestación de servicios. Por ello, en la actualidad, el jurista se ve avocado a aceptar una realidad que se ha consolidado plenamente tanto desde un plano efectivo en la realidad social y económica, como en el marco jurídico existente. Ello, no obsta sin embargo, a la necesidad de establecer límites precisos en una actividad que debe requerir una habilitación expresa y las suficientes garantías en aquellas actuaciones que incidan en los derechos y libertades de los ciudadanos.

La importancia y el extraordinario desarrollo que han tenido los servicios de seguridad privada son puestos de relieve en el estudio de M. Izquierdo Carrasco. Ello es hasta el punto que la seguridad privada presta sus servicios en ámbitos que antes se hubieran considerado impensables, como son las edificios e instalaciones de las Administraciones públicas e incluso instalaciones militares. En este sentido el autor si bien se muestra crítico con dicha posibilidad, pone al mismo tiempo de

relieve como los problemas interpretativos de la LOFCS y el silencio de la LSP han permitido que los tribunales se hayan pronunciado a favor de esta posibilidad.

En la delimitación de la noción y de servicios de seguridad privada cabe resaltar el sugerente estudio realizado por M. Casino Rubio. Para este autor no resulta correcto desde una perspectiva constitucional de la «seguridad privada» como de una actividad «con entidad propia» o «cosa algo distinta» de la seguridad pública. Sería más correcto hablar de «la posibilidad que los sujetos privados participen en la seguridad pública» que de «seguridad privada». Desde esta posición sólo existiría en rigor un tipo de seguridad, la denominada por la Constitución como «ciudadana» o «pública» que es, por tanto, de exclusiva responsabilidad del Estado. Tal afirmación no sería obstáculo para que los privados puedan participar de la seguridad. Ahora bien, tal participación no sería el resultado de una libertad constitucionalmente reconocida, como la libertad de empresa, sino que se trataría de una decisión política adoptada por el legislador. Siguiendo este razonamiento, el legislador podría optar por no permitir una seguridad privada y que todo el peso de la seguridad recayera exclusivamente en manos de la Administración. Cabe advertir que la decisión política ha optado claramente por la regulación, y por tanto en cierta medida por la legitimación, de la seguridad privada siendo un fenómeno que desde un punto de vista fáctico parece difícilmente reversible y que está en un proceso de constante expansión en cuanto convergen en la actualidad unas necesidades de seguridad a las que no siempre pueden atender los poderes públicos y unos intereses económicos muy relevantes.

La apasionada defensa de M. Casino Rubio de la seguridad privada como una noción que se inserta en la de seguridad pública pone, sin duda, de relieve la necesidad de afirmar la responsabilidad pública del Estado sobre un ámbito tan sensible para los derechos de la ciudadanía y en definitiva donde se trata de afirmar la irrenunciable misión que tienen las Administraciones públicas de protección de los derechos fundamentales y libertades públicas y del mantenimiento de la seguridad ciudadana (art. 104 de la CE).

La vía por la que opta M. Casino Rubio tiene consecuencias jurídicas de relieve sobre el reparto de poder entre las diversas instancias territoriales que conforman el Estado español. La consideración de la seguridad privada como parte integrante de la seguridad pública comporta necesariamente que el reparto de poder tenga que pasar en la actualidad por el art. 149.1.29 de la CE. Ello no significa que las CCAA no tengan ninguna competencia sobre la materia pero que la misma debe realizarse a través de este precepto constitucional, tal y como ha venido realizando la jurisprudencia constitucional hasta la fecha.

No obstante, el cambio que se está produciendo en el bloque de la constitucionalidad con las reformas estatutarias plantea en qué medida debemos reconsiderar este tema. A mi juicio deberá reconsiderarse la doctrina del TC sobre seguridad privada dada por el pronunciamiento de la STC de 9 de junio de 2005 que resuelve el conflicto positivo de competencias entre el Estado y la Generalitat sobre el Reglamento de Seguridad Privada y la Orden que lo desarrolla. Al no mencionar hasta ahora a la seguridad privada, las competencias autonómicas habían de pasar necesariamente dentro del margen de las competencias estatales marca-

das por el art. 149.1.29 de la CE. A partir de ahora, la incorporación de esta noción a los estatutos con un contenido concreto plantea un nuevo escenario.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 ha asumido competencias específicamente en materia de «seguridad privada» (art. 163) distinguiéndolas de la «seguridad pública» (art. 164) y viene a definir las para evitar que el Estado pueda dejar vacías estas competencias a través de una regulación legal de dicha materia. En sentido parecido la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía que en el art. 66 distingue en su primer apartado las competencias de ejecución en materia de «seguridad ciudadana y orden público» y las competencias exclusivas en materia de «seguridad privada». La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares recoge como competencia exclusiva la «seguridad privada» (art. 28.19). En cambio, no menciona la materia «seguridad privada» el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

La justificación de que los Estatutos comiencen a utilizar la expresión «seguridad privada» en los listados de competencias que asumen vendría a justificarse en que se trata de una materia o submateria no asumida expresamente por el Estado en el listado constitucional del art. 149.1 que actúa como límite infranqueable salvo que se proceda a una eventual reforma constitucional. Desde esta perspectiva podría pensarse que una vez cambiado el bloque de la constitucionalidad el reparto del poder sobre la denominada seguridad privada ha de ser necesariamente distinto a cómo se ha efectuado hasta ahora. Cabe tener en cuenta que el anclaje de la intervención de las CCAA en la seguridad privada se había sustentado hasta ahora en la creación de policías propias, en la disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada y en la disposición adicional primera del Reglamento de seguridad privada, aprobado por RD 2364/1994, de 9 de diciembre (según redacción dada por la modificación realizada por el RD 1123/2001, de 19 de octubre). Es decir, básicamente este anclaje se encontraba hasta ahora en una Ley ordinaria que no orgánica (recuérdese la remisión que hace el art. 149.1.29 de la CE).

Por tanto, la consideración de la seguridad privada como una materia autónoma, diferenciada de la seguridad pública, puede implicar un mayor nivel competencial de las CCAA. En este sentido, la reforma del EA de Catalunya de 2006 establece que el contenido de dicha competencia que compondría los siguientes aspectos: a) La autorización de las empresas de seguridad privada que tengan su domicilio social en Cataluña y cuyo ámbito de actuación esté limitado a su territorio; b) La inspección y sanción de las actividades de seguridad privada que se realicen en Cataluña; c) La autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada; d) La coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con la Policía de la Generalitat y las Policías Locales de Cataluña.

La generalización de este precepto a otras CCAA supondrá: a) por una parte la singularización de la competencia sobre seguridad privada en el bloque de la constitucionalidad permitiendo una lectura distinta de la distribución de competencias; b) que las competencias autonómicas en materia de seguridad privada no tendrán como se fundamentaran solamente en una ley ordinaria del Estado, como venía

sucediendo hasta ahora, sino que pasarán a formar parte del bloque de la constitucionalidad.

En materia específica de seguridad privada cabe advertir que los preceptos estatutarios suponen la elevación al bloque de la constitucionalidad de reglas que ya estaban recogidos en la legislación ordinaria, concretamente en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada. En este sentido, las facultades sobre las autorizaciones de las empresas de seguridad se limitan mediante dos puntos de conexión que se establecen cumulativamente: domicilio social y ámbito de actuación esté limitado a su territorio.

Quizás donde se produce un mayor salto en materia de seguridad privada es que dicha competencia incluirá la inspección y la sanción de las actividades de seguridad privada que se cumplen en Cataluña. Hasta ahora dichas actividades venían limitadas solamente a las empresas de seguridad y con las limitaciones del domicilio y ámbito de actuación. Cabe pensar que a partir de ahora dicha competencia podrá ejercerse respecto a la actuación en materia de seguridad privada que se realice en Cataluña con independencia de si la empresa está domiciliada o no y que su ámbito de actuación resulte mayor. Así, las competencias no quedan limitadas a las empresas de seguridad sino que se extienden al personal de seguridad privada. Por ello, al modificarse el bloque de la constitucionalidad deberá replantearse la doctrina sentada por la jurisprudencia constitucional a través de la STC 154/2005, de 9 de junio.

El criterio pasa a ser a la actividad en sí misma considerada que se realice en el territorio de la CA. Ello resulta también congruente con la jurisprudencia del TJCEE que elimina por contrarios al Derecho europeo los rígidos requisitos para prestar la actividad a través de la necesaria constitución de una empresa con una forma societaria determinada, un capital, unas determinadas garantías y una plantilla mínima determinada.²⁶

Ello resulta congruente con la tendencia que marca el Tribunal Europeo de Justicia en que no puede limitarse, por ser contrario a las libertades comunitarias, la prestación de las actividades de seguridad privada a unas formas societarias o empresariales, pudiendo configurarse incluso a través de su prestación como presentación por empresarios individuales.

Por tanto, este libro se mueve en el análisis en el plano español de estos nuevos modelos de protección a la ciudadanía, en los que, por una parte, se plantea la existencia de modelos descentralizados en un nuevo espacio europeo de libertad, seguridad y justicia y, por otra parte, la inevitable coexistencia de lo público y lo privado en la prestación de servicios de seguridad.

26. Concretamente en la STJCEE de 29 de octubre de 1998, Comisión contra Reino de España (C-114/1997); STJCEE de 9 de marzo de 2000, Comisión contra Reino de Bélgica (C-355/1998); STJCEE de 31 de mayo de 2001, Comisión contra República Italiana (C-283/1999) y STJCEE de 29 de abril de 2004, Comisión contra República Portuguesa (C-171/2002) y la STJCEE, de 26 de enero de 2006, Comisión contra Reino de España (C-514/03).

5. LOS DERECHOS Y LIBERTADES PÚBLICAS: ENTRE LA LIMITACIÓN Y LA GARANTÍA

En los inicios del siglo XXI se ha producido un punto de inflexión en la percepción del fenómeno de la seguridad que ha marcado un antes y un después. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, 11 de marzo de 2004 en Madrid y 7 de julio de 2005 en Londres han acentuado la globalización de la inseguridad y han generado unas nuevas fórmulas de terrorismo que ha cogido desprevenidos y para las que no estaban preparados los responsables de seguridad de los países occidentales.

30

En respuesta a esta situación han irrumpido ciertas voces que demandan una mayor eficacia policial en detrimento de las garantías ciudadanas que se han traducido en modificaciones legislativas de hondo calado.²⁷ Un ejemplo significativo de esta disminución de las garantías ciudadanas como consecuencia del terrorismo nos lo da la legislación norteamericana en la denominada *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA Patriot Act, or USAPA)* o la británica *Anti-terrorism, Crime and Security Act*.²⁸ El caso del «limbo» jurídico simbolizado por el campo de prisioneros en la base norteamericana de Guantánamo (Isla de Cuba) pone en tela de juicio las reglas más elementales del Estado de Derecho, llevando a que la misma Unión Europea haya solicitado a EEUU el cierre de dicho campo y a diversos decisiones judiciales que han condenado dicha situación.²⁹

En este papel de control policial las nuevas tecnologías adquieren una relevancia insospechada por su incidencia en espacios reservados a la intimidad y privacidad de la ciudadanía. La propuesta del Gobierno británico de Blair en 2005 de que para combatir el terrorismo las fuerzas de seguridad tengan acceso a registros de llamadas, mensajes de texto por teléfono móvil y correos electrónicos plantea claramente esta cuestión. En esta propuesta se precisa que no se refiere al «contenido» de esas llamadas o correos, sino a «los registros de telecomunicaciones, sean por teléfono o correo electrónico, que revelan qué llamada se hizo desde que

27. Una panorámica de las modificaciones legislativas como consecuencia del 11 de septiembre puede encontrarse en M. JIMENO-BULNES: «After September 11th: the Fight Against Terrorism in National and European Law. Substantive and Procedural Rules: Some Examples» en *European Law Journal* March 2004 - Vol. 10 Issue 2 Special issue: An Area of Freedom Security and Justice: five years after its creation, pp. 235-253.

28. Una aproximación a esta legislación puede verse en C. WALKER: *The Anti-Terrorism Legislation*, Ed. Oxford University Press, Oxford, 2002.

29. En esta línea el Tribunal Supremo español en Sentencia de 24 de Julio de 2006 (Ponente: J. Giménez García) (en el caso del talibán español Hamed Abderrahaman Ahmed) señala que: «la detención de cientos de personas, entre ellas el recurrente, sin cargos, sin garantías y por tanto sin control y sin límites en la base de Guantánamo, custodiados por el Ejército de los Estados Unidos, constituye una situación de imposible explicación y menos justificación desde la realidad jurídica y política en la que se encuentra enclavada». La resolución judicial considera que: «Guantánamo es un verdadero «limbo» en la comunidad jurídica» añadiendo que constituye «un acabado ejemplo de lo que alguna doctrina científica ha definido como Derecho Penal del Enemigo». Por su parte el Tribunal Supremo de EE UU ha declarado la ilegalidad sobre las comisiones militares de excepción montadas por el Pentágono para soslayar las Convenciones de Ginebra sobre prisioneros de guerra y la entrega de los detenidos a los tribunales regulares, sean militares o civiles.

número a qué otro número y a qué hora». Igualmente, la propuesta propugna que las empresas de telecomunicaciones estén obligadas a colaborar con la Policía y a conservar esos datos por algún tiempo.³⁰

La tesis que defiende I. Villaverde Menéndez es que el cambio de objeto o de medio o técnica (correo postal, teléfono, correos electrónicos, móviles de última generación o medios telemáticos o electrónicos de comunicación) no cambia para nada el sistema de garantías constitucionales en materia de interceptación de las comunicaciones. En este punto la libertad de comunicaciones garantizada por la CE y por el CEDH incluye no sólo que deba protegerse el secreto de las comunicaciones sino también entre qué personas se entabla la comunicación con independencia del medio utilizado.

El ejercicio del poder policial en el ámbito de la seguridad ha sido objeto de una encomiable labor de depuración jurídica en los últimos años, en que ha primado la perspectiva de reforzar los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos. La consolidación de este marco jurídico de la seguridad conlleva la necesidad no sólo de examinar los límites y garantías de los ciudadanos, sino también las habilitaciones para que las fuerzas y cuerpos de seguridad puedan cumplir adecuadamente las funciones que tienen encomendadas en materia de seguridad pública.³¹ Esta doble perspectiva queda reflejada en el art. 104 de la Constitución cuando señala que las fuerzas y cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

El ejercicio de esta función se enmarca en un Estado de Derecho en los que los derechos fundamentales de la persona cobran una significación muy relevante. En este punto, encontramos el estudio realizado por L. Pomed Sánchez que desde la perspectiva del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos pone de relieve la construcción jurisprudencial realizada en torno a los derechos fundamentales de la libertad personal y de la seguridad.

6. LA SEGURIDAD EN EL MARCO DE UNA SOCIEDAD MULTICULTURAL

La aparición de nuevas necesidades, nuevos escenarios, plantea la necesidad de repensar las funciones policiales. La configuración de una sociedad multicultural implica la existencia de nuevas identidades, de nuevos conflictos. Ello implica

30. Vid. P. BREYER: «Telecommunications Data Retention and Human Rights: The Compatibility of Blanket Traffic Data Retention with the ECHR» en *European Law Journal* May 2005 Vol. 11 Issue 3, p. 365 y ss.

31. Como señaló un autor clásico del Derecho administrativo español: «Una de las condiciones esenciales de nuestra conservación es el orden público interior o la paz doméstica de las naciones. Sin orden público no hay seguridad personal, sosiego en las familias, estabilidad en la posesión, estímulo para el trabajo. Cuando el orden no existe, nuestra vida y nuestros bienes están a disposición de cualquier atrevido, como las cosas sin dueño a merced del primer ocupante, o como en el estado salvaje toda propiedad cede a la violencia del más fuerte». Vid. M. COLMEIRO: *Derecho administrativo español*, Ed. Imp. de José Rodríguez, 1865.

la necesidad de mejorar el conocimiento de las diferentes culturas minoritarias, de prevenir y reprimir el racismo y la xenofobia. Los cuerpos policiales pueden ser un instrumento relevante para asegurar una convivencia y tolerancia entre las diferentes culturas que están llamadas a coexistir.

Los modelos de seguridad se mueven en unos nuevos escenarios en los que la preocupación por la seguridad adquiere un creciente protagonismo en la opinión pública. En este sentido, la creciente visualización del fenómeno de la inmigración en nuestras calles ha supuesto una indebida o no siempre correspondida percepción por una gran parte de la ciudadanía que asociaba este fenómeno con la inseguridad. En este sentido, el trabajo de F. Velasco Caballero, que es una continuación y reelaboración de otro anterior, pone de relieve como esta percepción ciudadana no está arropada con datos objetivos determinantes. Así, por ejemplo, si las detenciones de extranjeros son elevadas cabe advertir que al menos la mitad de estas detenciones lo fue por aplicación de la Ley de extranjería y no de contravenciones penales. En estas detenciones tienen un papel determinante las facultades policiales de realizar controles de identidad. Si bien parece perfectamente normal que el ordenamiento jurídico habilite a los policías para la realización de dichos controles, también resulta imprescindible que queden marcados claramente los límites jurídicos que no pueden ser franqueados. Ello plantea en qué medida estos controles pueden basarse en el mero dato racial del color de la piel. Tal asunto fue planteado en la STC 13/2001, de 13 de enero (Caso Williams Lecraft) y fue resuelto avalando la identificación policial fundada meramente en la raza. La polémica STC es examinada tanto en el estudio de F. Velasco Caballero como en el de L. Pomed Sánchez. Ambos autores se muestran críticos con el resultado y abogan por que la identificación policial se realice con conexión objetiva distinta de la raza. En este sentido la experiencia francesa, pese a las dificultades prácticas, al establecer que los controles de identidad deban descansar necesariamente sobre criterios objetivos, evita o cuando menos limita los posibles reproches de arbitrariedad o discriminación.

Otro aspecto que tiene relevancia en el binomio seguridad e inmigración, que es abordado por F. Velasco Caballero, es el tema de la libertad en frontera. La severidad de los controles fronterizos lleva a que se produzca una situación de «retención» o «espera obligada» del extranjero mientras se determina su situación o bien mientras se aplica, cuando ello resulta posible, las correspondientes medidas de repatriación. En estos casos se requiere un triple grado de garantías: una ley que autorice la retención, unos límites a esta situación y un control judicial. En cualquier caso, no hay que perder de vista que los extranjeros tienen el derecho a la libertad personal del art. 17 en las zonas y controles fronterizos y que dicho espacios carecen del estatuto de extraterritorialidad.

7. LA SEGURIDAD VIAL Y LA MOVILIDAD

De la seguridad pública hemos de diferenciar la seguridad vial. En este sentido la CE trata a ambas como materias distintas en el art. 149.1 en los apartados 21 y 29. La protección de la seguridad vial y de la movilidad es objeto de especial aten-

ción en el estudio realizado por T. Cano Campos. Dicha materia entra de pleno en el ámbito de las funciones policiales y tiende a proteger a personas y bienes. Ahora bien, lo que singulariza a la seguridad vial es que tiene como objetivo hacer posible la libertad de circulación (art. 19 de la CE) en unas condiciones de seguridad. En cambio, la seguridad pública tiende a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanos frente a comportamientos humanos destinados directamente a alterar la tranquilidad, siendo lo contrario de la inseguridad ciudadana. Por ello, la propia CE trata como dos materias diferenciadas a la seguridad vial (art. 149.1.21) y a la seguridad pública (art. 149.1.29).

Algunas CCAA han empezado a asumir competencias ejecutivas en materia de seguridad vial. En algunos casos sin un respaldo normativo claro (el caso del País Vasco) mientras que en otros casos a través de una Ley Orgánica de Transferencia del art. 150.2 de la CE (el caso de Cataluña). La consolidación de las policías autonómicas, así como la previsible creación de estos cuerpos en otras CCAA, probablemente vaya acompañado del traspaso de estas funciones de control y vigilancia del tráfico en el que el Estado retendrá fundamentalmente el «núcleo duro» competencial formado esencialmente por las facultades normativas sobre esta materia. Dicho reparto competencial parece de sentido común y en los parámetros de un «federalismo» de ejecución, posibilitándolo el marco constitucional a través de las citadas leyes orgánicas de transferencia.

La posibilidad de asumir nuevas competencias en materia de tráfico es examinada por T. Cano Campos. Este autor advierte como ello no sólo deviene constitucionalmente posible sino que es necesario en orden a garantizar la eficacia del sistema sancionador administrativo en materia de tráfico. La reserva al Estado de ciertas competencias de carácter ejecutivo está provocando claras disfuncionalidades. En este sentido, el autor entiende que no tiene sentido una escisión de la potestad sancionadora de la Administración.

La posibilidad de la asunción de nuevas competencias en materia de tráfico fue planteada durante el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006. En el Proyecto aprobado por el Parlamento de Cataluña y presentado ante las Cortes Generales se preveía en una Disposición Adicional Tercera la posibilidad de asumir competencias al amparo del art. 150.2 de la CE, entre las que se incluían nuevas competencias en materia de tráfico.³² Esta Disposición

32. Esta Disposición Adicional Tercera aludía en su letra h) a las siguientes competencias: «La ejecución de la legislación estatal en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial en Cataluña. Esta competencia incluye, aparte de las facultades ya transferidas por la Ley orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, las siguientes facultades: expedir, revisar y cambiar los permisos y las licencias para conducir vehículos a motor y ciclomotores, así como su anulación, intervención o revocación y, si procede, su suspensión, en el caso de expedientes de sanción o en vía cautelar; matricular y expedir los permisos o las licencias de circulación, así como su anulación, intervención y revocación, y en consecuencia, autorizar transferencias, duplicados y bajas de vehículos a motor y ciclomotores, así como expedir permisos temporales; sancionar las infracciones cometidas contra la normativa de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial; llevar a cabo pruebas para verificar que se cumplen los requisitos, las aptitudes y los conocimientos para obtener el permiso de conducir y la licencia de conducción de ciclomotores, y entregar las autorizaciones de transportes especiales, urgentes y otras autorizaciones especiales que tengan origen o destino en Cataluña.

Adicional fue suprimida durante la tramitación parlamentaria. La razón de ello era que: «No resulta constitucional mandar al legislador estatal para transferir competencias a las Comunidades Autónomas en cuanto supone, de un lado, un condicionamiento al titular de tales funciones legislativas y, de otro, admitir que el titular de la competencia, el Estado, pierde también la posibilidad de revocar su decisión de transferencia o delegación o de revisar sus leyes orgánicas u ordinarias».³³ A mi juicio tal posible reproche podía ser obviado perfectamente estableciendo que la reforma de dicho precepto no quedara sujeto al rígido procedimiento de reforma estatutaria, sino al procedimiento general de modificación de las leyes orgánicas.³⁴

Con todo, según el Estatuto de Autonomía Catalunya de 2006 le corresponde a la Generalitat, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal, el control y la vigilancia del tráfico. Curiosamente, a pesar de la existencia de un título específico en el art. 149.1.21 de la CE, se incluye en el Estatuto dentro de las competencias en materia de «seguridad pública». El salto cualitativo que se da resulta significativo pues pasa de ser una competencia asumida extratutariamente a través de la vía del art. 150.2 a ser una competencia estatutaria. El problema que se plantea es debe considerarse por «el control y la vigilancia del tráfico»: ¿Debe incluirse toda la ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico? ¿Incluye así este control las facultades relativas a permisos y licencias para conducir vehículos a motor y ciclomotores y las demás facultades que se reservó el Estado en la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunitat autònoma de Catalunya? Difícilmente puede concluirse que fuera esta la intención del legislador al aprobar la reforma estatutaria, tal y como hemos visto anteriormente. En cualquier caso, cabe tener en cuenta que esta materia al atribuirse como competencia exclusiva del Estado por el art. 149.1.21 de la CE difícilmente podrá blindarse a través de un Estatuto de Autonomía, debiendo conservar el Estado las facultades para poder recuperar dicha competencia a través de la simple modificación de la Ley orgánica de transferencia.

El extraordinario desarrollo del automóvil como medio de transporte ha ido acompañado de un alto grado de siniestralidad en las vías de circulación con un elevadísimo número de víctimas que han perdido la vida o han quedado en una situación de invalidez y dependencia en sus actividades más cotidianas. Por ello, no es de extrañar el amplísimo cuerpo normativo existente en la materia. No obstante, como advierte T. Cano Campos esta abundancia de normas no han evitado la mencionada siniestralidad. La tesis formulada por este autor se basa en la necesidad de una nueva política de movilidad en que la movilidad y la velocidad dejen de ser algo bueno en sí mismo y se contraponga a las consecuencias que ello tiene para el entorno social, económico, ambiental y cultural. En estas nuevas políticas cobran especial relevancia la potenciación de los transportes colectivos de perso-

33. *Vid.* en este sentido la enmienda núm. 11 del Grupo Socialista en el Congreso (BOCG, 3 de enero de 2006. Serie B. Núm. 210-7, p. 77).

34. Ello se plantea de forma similar respecto a las leyes orgánicas y ordinarias que son incluidas en un mismo texto legal.

nas frente la utilización excesiva de los vehículos privados, la planificación urbanística como instrumento que reduzca la necesidad de movilidad de las personas y la planificación sectorial a través de planes de tráfico urbano que se dirija a la utilización óptima de las infraestructuras y la reducción de la movilidad motorizada.

En el impulso de esta nueva política de movilidad resulta necesario, a mi juicio, la incorporación en el bloque de la constitucionalidad de mandatos a los poderes públicos. En esta línea la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, incorpora en su apartado un título novedoso de «Derechos, deberes y principios rectores». Entre estos principios rectores está el art. 48 dedicado a la «movilidad y a la seguridad vial». Dichos preceptos incorporan una serie de criterios que han de guiar al legislador autonómico en la promoción de políticas de transporte y de comunicación como es «la sostenibilidad», «la utilización del transporte público» y «la mejora de la movilidad garantizando la accesibilidad para las personas con movilidad reducida». Asimismo, se establecen como prioridad para los poderes públicos «las medidas destinadas al incremento de la seguridad vial y la disminución de los accidentes de tráfico, con especial incidencia en la prevención, la educación vial y la atención a las víctimas».

8. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UN SERVICIO A LA CIUDADANÍA

La seguridad pública se percibe habitualmente como una actuación esencialmente preventiva y represora destinada a combatir la inseguridad ciudadana y la criminalidad. Sin embargo, la seguridad pública es mucho más, constituye un sistema al servicio de la ciudadanía donde los diversos poderes públicos con responsabilidad en la materia deben aunar sus actuaciones. De hecho, no es ocioso recordar que entre las misiones que establece el art. 104 de la CE para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad está la de protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas. En este sentido, cobra una extraordinaria relevancia la atención a determinados colectivos que están en una situación de mayor desprotección, como las mujeres que son objeto de maltratos y los menores. Ello conlleva a configurar una policía al servicio de la comunidad y de los diferentes grupos que la integran. De este tema se ocupa el capítulo de este libro realizado por A. de Palma del Teso que supone un estudio pionero en este ámbito. Tales funciones que vienen desempeñándose en la actualidad por los cuerpos policiales son propias de un servicio público social. No obstante, aún pesa excesivamente la percepción de la actividad de las fuerzas policiales como una actividad esencialmente de control hecho que implica que una inmensa mayoría de los ciudadanos desconozca todavía esta faceta que incumbe a los cuerpos policiales. La necesidad de profundizar en dichas funciones permite configurar realmente a nuestros cuerpos policiales al servicio de la ciudadanía, al mismo tiempo que permite legitimar aún más su existencia y su necesidad en nuestra sociedad.

Para dar una respuesta adecuada a los mandatos constitucionales, la actuación de las Administraciones públicas en materia de seguridad no debe configurarse desde una mera perspectiva policial o de control sobre la ciudadanía, sino

que cobra una relevancia fundamental el carácter prestacional de esta actividad.³⁵ Recordemos que la misión de los servicios de seguridad tiene relevancia constitucional, de acuerdo con el art. 104 de la Norma fundamental, y consiste en la protección de derechos y libertades públicas así como en garantizar la seguridad ciudadana.³⁶ Esta misión supone una forma de legitimación de la actuación del Estado en cuanto supone un modo democrático de ejercer el poder y por su misma acción de protección de los derechos y libertades.

Por tanto, la seguridad debe considerarse, al ser función básica del Estado, como un servicio de interés general.³⁷ Ello comporta que la prestación de los servicios de seguridad por el Estado se rige por el principio de continuidad en la prestación. El Estado debe garantizar que esta actividad, que cubre importantes necesidades colectivas, se encuentre a disposición de los ciudadanos de forma continua y regular. Por este motivo, se reconoce la posibilidad de limitar o exceptuar el derecho a sindicarse libremente (art. 28.1 de la CE) y en cuanto servicio esencial de la comunidad deberán establecerse las garantías precisas para asegurar su mantenimiento en caso de huelga (art. 28.2 de la CE). Además, la prestación de servicios de seguridad se rige por el principio de igualdad y se presta de forma general respecto a todos los ciudadanos³⁸ como consecuencia de su sujeción a las normas

35. Destacando el carácter prestacional de la policía de seguridad encontramos la STC 55/1990, de 28 de marzo: «De la Constitución se deduce que las Fuerzas de Policía están al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución y la Ley le reconocen, y éste es el sentido del artículo 104.1 CE, que puede considerarse directamente heredero del artículo 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, configurando a la Policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades». Desde la consideración de la policía como servicio público *vid.* M. B. ESCOLA (Ed.): *Eficacia y sistemas de calidad en la policía*, Ed. ERNE-ISEGS, Bilbao, 2000.

36. Como señala L. PAREJO ALFONSO: «El artículo 104.1 de la CE puede calificar así la seguridad ciudadana, de manera perfectamente consecuente, como «misión» de la organización estatal especializada correspondiente. Pues de misión y, por tanto, de función de interés general, es decir pública se trata, por más que su relevancia para el orden político y la paz social justifique su tratamiento diferenciado respecto de la genérica que a la Administración asigna el artículo 103.1 de la CE. Traduce, en efecto, la responsabilidad basal que al Estado constituido incumbe en la garantía (generación y mantenimiento) de un orden, es decir, una seguridad mínima, cabalmente el necesario para la libertad, que sólo se da en la situación de protección efectiva de los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución». *Vid.* de este autor «Prólogo» a M. IZQUIERDO CARRASCO: *La seguridad privada: Régimen jurídico-administrativo*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2004, p. 13.

37. Los servicios de interés general se vienen a definir como «actividades de servicios, comerciales o no, consideradas por las autoridades públicas y sujetas por ello a obligaciones específicas de servicio público». Cabe señalar que comprenden las actividades de servicios no económicos (sistema de escolaridad obligatoria, protección social, etc.), las funciones básicas del Estado (seguridad, justicia, etc.) y los servicios de interés económico general (energía, comunicaciones, etc.). *Vid.* Comisión Europea: *Libro Verde sobre los servicios de interés general en Europa*, 2003.

38. Según señala A. FABREGAT DÍAZ: «Lo que hoy en día encontramos en falta es que defina el contenido del servicio público de la seguridad y el nivel de prestación que pueden exigir los ciudadanos. Hablar de standards de seguridad, de ratios, de efectividad, entre otras cuestiones. Y no me refiero a lo que se ha venido a denominar «cartas de servicio» de unos concretos apartados administrativos, sino a abordar con detenimiento a la seguridad pública como una política más. [...] Mientras no exista un auténtico desarrollo de lo que se entiende por «derecho a la seguridad», difícilmente nos pondremos de acuerdo en que tareas competen a uno u otro cuerpo y siempre en la clave resultante del juego de tres administraciones que concurren: estatal, autonómica y local». *Vid.* de este autor «La coordinación policial en Cataluña» en E. LINDE PANIAGUA; J. PÉREZ VAQUERO (Eds.): *La coordinación de las policías...*, *op. cit.* p. 255.

generales de policía. También se rige por el principio de mutabilidad o adaptación. Por tanto, debe responder en todo momento, en sus características materiales, a un óptimo nivel de satisfacción del interés general. La prestación no adecuada de este servicio puede ocasionar determinadas consecuencias jurídicas como, por ejemplo, la responsabilidad patrimonial de la Administración.³⁹

En definitiva, esta configuración de la seguridad como un servicio público o de interés general al servicio de la ciudadanía supone tanto la legitimación de una actividad relevante del Estado como el fundamento de derechos de la ciudadanía que permiten hacer efectivo el mandato constitucional previsto en el art. 104 de la CE.

9. LA NECESARIA CONFIGURACIÓN DE LA SEGURIDAD COMO UN SISTEMA

37

En cualquier caso, la seguridad no debe ser configurada como un compartimiento estanco. De aquí la necesidad de configurar los diversos servicios de seguridad como un sistema al servicio de la ciudadanía. Esta idea de sistema puede encontrarse en la Ley catalana 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública en Cataluña. Esta Ley es estudiada en este volumen por A. Gómez Herrero.

Dicho sistema tiene como objetivo dotar de un marco flexible y participativo en el cual los diversos agentes públicos y privados, desde las respectivas aportaciones y responsabilidades, puedan contribuir a la elaboración y la ejecución de políticas públicas de seguridad eficaces al servicio de los ciudadanos. La concepción de la seguridad como sistema viene ligada por tanto a la idea de responsabilidad de las Administraciones públicas y de servicio a la ciudadanía. Debe comprenderse que el ciudadano no puede depender del concreto régimen competencial de cada una de las Administraciones, sino todas aquellas que tienen responsabilidad en la materia deben actuar de forma coordinada dando respuesta a las necesidades colectivas. En este sentido, resulta preciso que desde este sistema se desarrollen las políticas públicas de prevención y protección eficaces en asegurar los derechos y libertades de los ciudadanos, la preservación de la convivencia y el fomento de la cohesión social. La idea de responsabilidad viene asociada a garantizar a los ciudadanos una prestación homogénea de los servicios de seguridad en el territorio en el que el sistema está establecido.

La idea de sistema de seguridad se encuentra asimismo entre las competencias que asumirían algunas CCAA en el proceso de reforma de sus Estatutos de Autonomía. La Generalidad de Cataluña de acuerdo con la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya tendría competencias para «la planificación y la regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación

39. Así se ha planteado en la inadecuada prestación del servicio de seguridad en relación con la respuesta tardía a un aviso de colocación de explosivos por una banda terrorista (caso atentado Hipercor de Barcelona). Sobre el tema *vid.* J. A. DOMÍNGUEZ LUIS: «Responsabilidad patrimonial y acción terrorista: concurrencia de nexo causal por inactividad de la Administración» en *REDA* 90, 1996, pp. 285 y ss.

de las policías locales» (art. 164.1). De forma similar, la Comunidad Autónoma de Andalucía tendría competencias para «el establecimiento, planificación y regulación de un sistema de seguridad pública propio de Andalucía». De forma distinta, la reforma aprobada de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana si bien prevé la creación de una policía autonómica propia no recoge la idea de sistema de seguridad al que, en cambio, aluden las reformas anteriormente mencionadas.

A mi entender, la previsión de un sistema de seguridad pública en las reformas autonómicas no supone una mera atribución competencial, sino sobre todo a un mandato estatutario para que la Generalitat en virtud de esta nueva atribución establezca la seguridad como un sistema coherente que haga realidad asimismo el mandato constitucional previsto en el art. 104 de la CE la protección de la seguridad ciudadana y el libre ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía.

Un elemento fundamental en la consecución de este sistema de seguridad en aquellas CCAA en las que se hayan creado serán las policías autonómicas. Es, sobre todo, en el País Vasco y Cataluña donde se ha producido un mayor proceso de descentralización que ha ido asociada a la creación de un cuerpo de policía propio. Las últimas reformas estatutarias prevén que este modelo se vaya ampliando a otras CCAA como Andalucía o la Comunidad Valenciana.

No obstante, las competencias en materia de seguridad pública son mucho más amplias que los meros servicios policiales. Por su parte, los Estatutos de Autonomía contienen importantes autolimitaciones para el desempeño de funciones policiales. La eliminación de estas autolimitaciones pueden comportar una mayor relevancia de las policías autonómicas en cuanto policías de proximidad a los ciudadanos. Cabe advertir, que la existencia de un cuerpo policial propio no tiene porqué existir necesariamente en todas las CCAA. En este sentido, en algunas de éstas se ha optado por la asignación funcional de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Se plantea, en definitiva, la asunción por todas las Administraciones públicas de responsabilidades en materia de seguridad, aunque no dispongan de un cuerpo policial específico. Se trata, por tanto, de desvincular las competencias con la existencia de un cuerpo específico. La seguridad es una función que incumbe a todos y no puede ser objeto de fragmentación en relación a la existencia de un cuerpo policial específico y la asignación de unas funciones. Los principios de descentralización y de proximidad al ciudadano deben ser un importante referente en la prestación de los servicios policiales, ajustándose el modelo a dichos referentes.

Resulta necesario, por tanto, repensar el marco normativo vigente. Habiendo transcurrido aproximadamente veinte años, el modelo establecido por la LOFCS en 1986 debe ser actualizado, teniendo presente tanto los nuevos escenarios del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia como la existencia de un Estado autonómico plenamente consolidado. El carácter compuesto y complejo de este Estado debe articularse de tal forma que se consiga la máxima eficacia en la protección de los derechos y libertades públicas y en el mantenimiento de la seguridad ciudadana. En definitiva, se ha de tender hacia los modelos que permitan conseguir dichos objetivos de la forma más eficaz y eficiente, desde una perspectiva de proximidad a los ciudadanos.

Finalmente, quisiera agradecer al Director de la Escola de Policia de Catalunya, el Sr. Joan Mauri i Majós, el interés y el apoyo mostrado en todo momento en la realización de estas Jornadas que se realizaron en Barcelona el mes de julio de 2005, así como su publicación en este número monográfico de la Revista Catalana de Seguridad Pública. También quisiera agradecer a la Subdirectora de Formación la Sra. Elisabet Abad y al personal de la EPC por su eficaz y eficiente labor, que ha sido determinante para que esta publicación saliera a la luz. También quisiera resaltar la fructífera colaboración entre el Consorcio Internacional Universidad Menéndez y Pelayo de Barcelona (CUIMPB), Centro Ernest Lluch, con la EPC en la realización de las Jornadas. Agradecimiento que quisiera personalizar en la Dra. Francesca Puigpelat que fue la directora académica del CUIMPB cuando se propuso esta iniciativa y en la actual directora académica la Dra. Blanca Vilà por el apoyo mostrado durante su realización. Por último, quisiera hacer una especial mención a los autores de las ponencias que se ofrecen a continuación por su implicación y disponibilidad para participar en estas Jornadas.