

LA COLABORACION DE LA GUARDIA CIVIL CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

BENITO SALCEDO MUÑOZ

Teniente coronel de la Guardia Civil

LA Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), dedica su Título IV a la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de tres capítulos, de los cuales el primero se ocupa de la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, y el tercero de los órganos de coordinación.

Si bien la descripción del Título IV hace referencia a la coordinación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, su contenido viene a reducir prácticamente el ámbito de coordinación y colaboración al relativo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas que disponen de una policía propia.

Para las Comunidades Autónomas que no hagan uso de la posibilidad de crear una policía propia, la Ley contempla la posibilidad de ejercer ciertas funciones relacionadas con la policía de inspección y vigilancia de las disposiciones administrativas de la Comunidad y con la vigilancia de sus edificios propios, a través de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

Por su parte, las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos no se prevea la creación de un Cuerpo de Policía propio, sólo podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

De esta forma los acuerdos de colaboración previstos por la Ley 2/1986 se refieren por un lado a la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, y por otro a la vigilancia y protección de edificios e instalaciones.

La Ley no ha previsto explícitamente otras formas o procedimientos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas para el ejercicio de aquellas competencias transferidas con incidencia en la seguridad pública, como es el caso de la vigilancia e inspección de la normativa en materia de medio ambiente o de juego, encomendadas respectivamente a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía.

El presente trabajo pretende en consecuencia indagar acerca de los instrumentos en los que puede basarse la actuación coordinada de la Guardia Civil con los responsables autonómicos de una competencia material determinada, teniendo en cuenta su estructura orgánica y funcional y las demás restricciones impuestas por la Ley 2/1986, con el objetivo de cumplir con eficacia y calidad las funciones que esta le encomienda.

DELIMITACION Y COORDINACION DE FUNCIONES ENTRE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN LA LEY 2/1986

Las Comunidades Autónomas tienen, a tenor del artículo 38 de la Ley 2/1986, distintas posibilidades de ejercer sus competencias en materia de seguridad pública:

a) Por medio de la *adscripción* de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, las que contemplan esta posibilidad directamente o la de crear una policía propia en su Estatuto y no hayan hecho uso de ella, cuyas funciones quedan limitadas a (art. 38.1):

- Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.
- La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.
- La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la

Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

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

b) A través de una *policía propia*, las que tengan prevista su creación en el Estatuto, cuyas funciones comprenden, además de las anteriores:

1. En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 38.2):

- Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.
- Participar en las funciones de Policía Judicial.
- Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas, con carácter prioritario sobre las Fuerzas de Seguridad del Estado.

2. De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 38.3):

- La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados.
- La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

c) El resto de las Comunidades Autónomas podrán ejercer las funciones de *vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones* mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

Los *Cuerpos de Policía Local* a su vez, en el ámbito territorial de su respectivo municipio, deberán ejercer funciones de protección de autoridades, edificios e instalaciones de las Corporaciones Locales, ordenación del tráfico

en el casco urbano, instrucción de atestados por accidentes de circulación, Policía administrativa de las disposiciones municipales, participación en las funciones de Policía Judicial en colaboración con los Cuerpos de Seguridad del Estado, y también en los planes de Protección Civil, instrucción de diligencias y otras actuaciones relacionadas con la prevención del delito en el marco de colaboración establecido en las Juntas Locales de Seguridad, vigilancia de los espacios públicos, colaboración en el mantenimiento del orden, y cooperación en la resolución de conflictos privados cuando sean requeridos.

Por su parte, las *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado* tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño, entre otras, de la función de:

- Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales; ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, según dispone el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, correspondiendo a la Guardia Civil el ejercicio de esta función de acuerdo a la distribución territorial de competencias respecto al Cuerpo Nacional de Policía establecida en el mismo artículo y bajo la dependencia de las autoridades del Ministerio del Interior.

Función que con frecuencia incide en la vigilancia de la aplicación de disposiciones administrativas emanadas de las Comunidades Autónomas.

Más específicamente, la Ley 2/1986 en su artículo 12 atribuye a la *Guardia Civil*, entre otras, las siguientes funciones, sin limitación de intervención territorial:

- La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza

cinagética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

Esta última función coincide con la contemplada en el artículo 38.3 de la mencionada ley, siendo de prestación simultánea e indiferenciada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los Cuerpos de Policía propios de las Comunidades Autónomas, situándose fuera del ámbito del 38.1 –en el que está basada la actuación de las Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía–, junto a otras tales como la participación en las funciones de Policía Judicial y la vigilancia de los espacios públicos que están a su vez contempladas en el artículo 38.2.

La Ley 2/1986 ha previsto diversos *instrumentos de colaboración* y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de seguridad pública, tales como:

- La obligación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas de prestarse *mutuo auxilio e información recíproca*, y expresamente el mandato a los Cuerpos de Policía Local de comunicar las actuaciones y diligencias de tráfico y de prevención de actos delictivos practicadas a las Fuerzas de Seguridad del Estado competentes.
- La *Junta de Seguridad*, en aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios, con la misión de coordinar su actuación con la de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración.
- La *adscripción* de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía a las Comunidades Autónomas que no habiendo hecho uso de la posibilidad de crear Cuerpos de Policía lo soliciten.
- El *auxilio* de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a las Comunidades Autónomas que pudiendo crear una policía propia no dispongan de medios suficientes para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 y 2.c) de la Ley.

- En los municipios que cuenten con Cuerpo de Policía propio, la *Junta Local de Seguridad*, como órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial.

La Ley 2/1986 no ha desarrollado sin embargo instrumentos concretos de colaboración entre las Autoridades de las Comunidades Autónomas que no disponen de policía propia y las del Estado, ni tampoco entre las Unidades adscritas a aquéllas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el ejercicio de aquellas competencias de carácter administrativo que habiendo sido transferidas necesitan del concurso de la vigilancia genérica en zonas extensas, de la coacción pública en algunos casos y de la policía judicial en la investigación de los delitos asociados en otros.

Esta falta de desarrollo afecta especialmente a la vigilancia del cumplimiento de las leyes y reglamentos, que tradicionalmente ha venido y viene desempeñando la Guardia Civil en la mayor parte del territorio nacional, gracias a su extenso despliegue y a su capacidad para ejercer simultáneamente todo tipo de funciones en las áreas de seguridad ciudadana, administrativa y de investigación.

Y afecta también a la racionalidad del modelo policial en general establecido en la Ley, un modelo que podría calificarse de plural a nivel declarativo o de intenciones, de acuerdo con la pluralidad del mismo Estado y el reconocimiento constitucional de las policías de las Administraciones autonómica y municipal, pero a la vez tímido en su desarrollo efectivo, en un momento de incertidumbre en la transición desde un Estado centralizado a otro descentralizado, habiendo predominado en su construcción la reserva, la prudencia y en definitiva la seguridad sobre otras consideraciones. A la vez podríamos también decir sin embargo que es un modelo abierto y dinámico con posibilidad de actualizar y evolucionar su desarrollo.

Este modelo se basa en la participación coordinada de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales en el mantenimien-

to de la seguridad pública a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por la vía de la delimitación respectiva de funciones y la cooperación de los diversos Cuerpos y Unidades implicados, tratando de evitar solapamientos o duplicidad en las actuaciones.

LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA SEGURIDAD PUBLICA

El modelo policial que diseña la Ley 2/1986, aparte de la regulación excepcional vía Estatuto en el caso de algunas Comunidades históricas, contempla varios grados o posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en la seguridad pública.

En el nivel más alto se situarían las *policías propias*, con un rango de funciones similar al de los Cuerpos de Seguridad del Estado, como policías de aplicación de las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter administrativo en general, de protección de personas, edificios e instalaciones, y de vigilancia de los espacios públicos y de mantenimiento del orden, y con un rango inferior como Policía Judicial, en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, funciones en las que participan con carácter de colaborador, es decir, sin posibilidad de integración en las Unidades orgánicas, siendo significativo por lo demás la falta de mención a aquella función de prevención del delito que la Ley encomienda expresamente no sólo a los Cuerpos de Seguridad del Estado, sino también a los de Policía Local.

Resulta obvio que la participación de las Comunidades Autónomas en la seguridad pública a través de Cuerpos de Policía propios, estando limitada a funciones de vigilancia, aplicación de la ley y mantenimiento del orden, es una participación limitada que requerirá la presencia simultánea de los Cuerpos de Seguridad del Estado en el mismo territorio para garantizar una seguridad pública integral, y dado que la intervención de ambos Cuerpos, estatal y autonómico, es concurrente, especialmente en el ejercicio de las funciones de vigilancia y aplicación de las leyes y reglamentos, resulta imprescindible articular su

cooperación a través de las Juntas de Seguridad.

Esta concurrencia revela un modelo de superposición más que de complementariedad, lo que resulta sorprendente si se tiene en cuenta que el núcleo de las competencias de las policías autonómicas incide fundamentalmente en la vigilancia de la aplicación de las leyes y reglamentos de las Administraciones General y Autonómica, y a la vez delata la importancia que la Ley concede a estas actuaciones para el mantenimiento de la seguridad pública. La evolución desde la superposición a la complementariedad es sin embargo posible por la vía del desarrollo de instrumentos de colaboración adecuados a través de las Juntas de Seguridad.

Las restricciones en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial por un lado y de prevención del delito por otro impiden en todo caso el desarrollo pleno de las policías autonómicas como fuerzas de seguridad encargadas de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art. 104.1 CE), lo que unido a las dificultades para su financiación han convertido esta opción en inusual hasta hoy, a pesar de que varios Estatutos de Comunidades tienen contemplada esta posibilidad.

Así, algunas Comunidades Autónomas con posibilidad estatutaria de crear una policía propia han optado por la vía de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía a través de los correspondientes acuerdos de colaboración, otras apuntan recientemente a explorar todas las posibilidades de coordinación de las Policías Locales, las hay que optan por la creación de cuerpos de funcionarios o agentes sin estatuto policial, y una mayoría prefiere continuar con la colaboración de las Fuerzas de Seguridad del Estado.

La vía de la *adscripción* tiene unas posibilidades funcionales limitadas al artículo 38.1, estando excluida la colaboración de sus Unidades en tareas de Policía Judicial para aquellos supuestos de infracción administrativa constitutiva de delito o falta (art. 38.2), así como su participación en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente (art. 38.3), funciones que se reservan a las Fuerzas de Seguridad del Estado y a los

Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas.

Con estas limitaciones, las Unidades adscritas participan del mantenimiento de la seguridad pública en su sentido más amplio y genérico —de prevención de riesgos o peligros que puedan derivarse de la vulneración de disposiciones administrativas de la Comunidad Autónoma ordenadoras de determinadas actividades—, pero no del mantenimiento de la seguridad ciudadana propiamente dicha.

Resulta claro que este modelo, ceñido a las competencias transferidas a las Comunidades y materializado a través de la afectación de Unidades operativas completas con dependencia orgánica del Ministerio del Interior y funcional de las Autoridades de la Comunidad, es el preferido por el legislador y el más favorecido en su financiación. Podemos comprender fácilmente las razones de esta preferencia al observar cómo este modelo favorece el control central en la selección y la formación profesional homogénea de los miembros de las Unidades, así como su identificación con la Administración General del Estado de origen, lo que en definitiva viene a facilitar la coordinación con los Cuerpos de Seguridad del Estado, y una intervención más directa del Estado en la seguridad pública, responsable último al fin y al cabo de ésta.

Sin embargo, las mismas razones que hacen preferible el modelo a las autoridades centrales del Estado se convierten en argumentos desfavorables para algunos responsables políticos autonómicos, y como consecuencia, este modelo, aunque es el más extendido actualmente y cuenta con recientes adhesiones de varias Comunidades Autónomas, no se generaliza definitivamente y se tantean otras soluciones posibles en el marco de la Ley 2/1986, como es el caso de las distintas propuestas de coordinación de las Policías Locales desplegadas en los municipios del territorio autonómico.

La Ley no contempla específicamente la colaboración de las *Policías Locales* con las autoridades de las Comunidades Autónomas, si bien confiere a éstas la potestad de coordinar sus actuaciones a través de la homogeneización de sus medios técnicos, con el propósito de aumentar la eficacia y colaboración entre ellas, así como de uniformes y retribuciones, y la fijación de criterios de selección, formación

y promoción, coordinando su preparación profesional mediante la creación de Escuelas adecuadas.

Las posibilidades de coordinación se encuentran en este caso limitadas por la autonomía municipal, motivo por el que ciertas Comunidades Autónomas han recurrido ya a la vía convencional para articular una colaboración mutua con los Ayuntamientos en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones comunitarias por los Cuerpos de Policía Local, vía cuya constitucionalidad ha sido ya ratificada por el Tribunal Constitucional.

Esta vía tropieza también con dificultades derivadas de las características de los Cuerpos de Policía Local, en muchos casos de escasa entidad, reducidos medios y formación limitada, y de su restringido ámbito territorial de actuación. Sin embargo, ésta es la vía hacia la que apuntan ciertas Comunidades Autónomas que incluso cuentan o tienen posibilidad de adscribir Unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

Y es que el abanico de funciones a desempeñar por los Cuerpos de Policía Local en el ámbito territorial del respectivo municipio comprende desde las relativas a la Policía Administrativa de las ordenanzas municipales y de ordenación del tráfico, protección de autoridades y vigilancia de edificios, Policía de Seguridad Ciudadana de prevención de los delitos y vigilancia y mantenimiento del orden en los espacios públicos, hasta las de Policía Judicial con carácter de colaborador, funciones que resultan ser bastante amplias en relación a las atribuidas a los modelos anteriormente examinados y que acercan más a estas policías al concepto de lo que hoy se considera una policía de seguridad ciudadana moderna, preventiva y próxima al ciudadano.

Las restricciones que impone la Ley 2/1986 al desarrollo de estas policías provienen de su limitado ámbito de actuación, que no puede sobrepasar el propio término municipal, y de las reducidas posibilidades de coordinación operativa por parte de las Comunidades Autónomas.

Sobre ambas ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional afirmando tales limitaciones. Por otra parte en las Juntas Locales de Seguridad, órganos competentes para establecer las formas y procedimientos de colabo-

ración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no está prevista en principio la presencia de representantes de la respectiva Comunidad Autónoma distintos a los de su Cuerpo de Policía propio, si bien la constitución y composición de dichas Juntas está aún pendiente de desarrollo reglamentario.

Ante esta dificultad se apuntan soluciones imaginativas. Así, tras la constitución de *Centros de Recepción de Llamadas de Urgencia* en las Comunidades Autónomas hay una voluntad de coordinar los esfuerzos de protección civil, policía, bomberos, ambulancias, atención sanitaria, etc., dependientes de las distintas Administraciones municipal, autonómica y estatal, que pueden concurrir ante una llamada de auxilio al 112. Esta coordinación se efectúa a través de la especificación de protocolos detallados de actuación aceptados de común acuerdo por todas las partes integradas en el Centro, que canalizan el auxilio por medio del servicio o servicios competentes con capacidad para responder con mayor rapidez y eficacia en cada caso. Si a esto se añade además la posibilidad de estos Centros de servir de plataforma para intercambiar información de interés para la seguridad pública en tiempo real, podemos percibir claramente toda su potencialidad al servicio de un concepto dinámico de *seguridad integral* que responde a una creciente exigencia de calidad por parte de los ciudadanos.

Este instrumento, no contemplado expresamente en la Ley 2/1986, supone un avance de primer orden en la coordinación operativa efectiva con respeto al ejercicio de las funciones atribuidas por la ley a cada unidad actuante, y va más allá de las previsiones de aquella ley.

Teniendo en cuenta que el acuerdo para el funcionamiento de estos Centros ha de comprender la constitución de una comisión en cuyo seno habrán de resolverse las incidencias surgidas en su aplicación, tanto el acuerdo como la comisión de seguimiento constituida al amparo del mismo vendrían a satisfacer en gran parte los cometidos desarrollados por las *Juntas de Seguridad*.

En esta circunstancia las Juntas se convertirían en un instrumento más adecuado para la coordinación a medio y largo plazo, asumiendo

do la coordinación de las políticas de seguridad pública de las diversas Administraciones —sin olvidar el relevante papel de la Justicia y de la política criminal como parte de la política de seguridad—, a través de la aprobación de planes, directivas y recomendaciones, funciones reservadas en la Ley al Consejo de Política de Seguridad, que se ha mostrado inoperante hasta el momento.

Estas Juntas deberían sin embargo abrirse para dar participación a todos aquellos que contribuyen a la seguridad pública entendida como concepto integral.

La creación de los Consejos de Seguridad —nacional, autonómico y local— por el Ministerio del Interior, incorporando a representantes de las distintas Administraciones y distintos agentes sociales, constituye una iniciativa que apunta en esta dirección, si bien al estar dotados de un carácter meramente consultivo, sus debates y propuestas deben ser trasladadas a otros órganos para ser aprobados.

LA COLABORACION DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado vienen a constituirse en garantes últimos de la seguridad pública, reservándose en todo caso la intervención para el restablecimiento del orden, la función de Policía Judicial, la de procesar la información de interés para la seguridad pública, y la de cooperar con las policías de otros países, además de otras funciones ejercidas específicamente por el Cuerpo Nacional de Policía, como las relativas a extranjería y documentación, control de la seguridad privada, y por la Guardia Civil, como el control de armas y explosivos, el resguardo fiscal, la vigilancia del tráfico interurbano, la custodia de vías de comunicación, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones de interés, y la conducción interurbana de presos y detenidos. Sobre estas funciones deben centrar su esfuerzo en todo caso.

Otras funciones de tipo genérico como las relativas a la policía administrativa, a la prevención de los delitos, al mantenimiento del orden, la protección de autoridades, el auxilio y

la protección civil, o de tipo específico, como el juego o la vigilancia para la conservación de la naturaleza y el medio ambiente, son sin embargo compartidas con otros Cuerpos de Seguridad.

En la coordinación de las funciones de tipo genérico ha de prevalecer el principio de *subsidiariedad*, que puede traducirse en la regla de dejar actuar a otros Cuerpos en aquellas cuestiones que puedan ser afrontadas con eficacia de forma próxima, y en las de tipo específico, sin embargo, debe conjugarse aquel principio con el de *especialización*, en razón también a cuestiones de eficacia.

La colaboración de las Fuerzas de Seguridad del Estado con los Cuerpos o Unidades autonómicas y locales debe guiarse además por otro principio que completa los anteriores y que enraizado en el de legalidad se deduce de la especial posición de aquéllas como *garantes* o responsables últimos de la seguridad pública.

Hay además una separación neta entre el nivel *político* y el *profesional* en la Ley 2/1986 que puede describirse así: las distintas Administraciones son responsables de la seguridad pública en tanto en cuanto participan de su mantenimiento a través de sus respectivos Cuerpos de Seguridad, propios o adscritos, y como tales ejercen la dirección política de los asuntos que les conciernen. Los Cuerpos de Seguridad por su parte tienen atribuida responsabilidad en el ejercicio de las funciones encomendadas y regulan su actuación a través de un código de principios básicos.

La Ley 2/1986 contempla la coordinación en uno y otro nivel aunque de forma separada, en el nivel ejecutivo, a través de las Juntas de Seguridad, y en el político, por medio del Consejo de Política de Seguridad, si bien cabe señalar que al no haberse constituido éste las Juntas han asumido parte de su función, y hasta ahora ha predominado la coordinación operativa más que la de políticas de seguridad.

La Ley no prevé entonces otras posibilidades de coordinación o de colaboración cruzada entre las distintas Administraciones y Cuerpos de Seguridad, con la cautela de evitar así una ampliación de la participación de aquéllas en la seguridad pública a través de la dirección del ejercicio de las funciones asigna-

das a los Cuerpos de Seguridad dependientes de otras Administraciones.

Esta cautela, que obedece a lo que podríamos designar como principio de *competencia* en la Ley 2/1986, introduce una dificultad evidente al tratar de establecer la *colaboración* entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Comunidades Autónomas para la vigilancia del cumplimiento de las leyes y disposiciones generales por aquéllos cuando incide sobre materias específicas que, como el juego o el medio ambiente, son de competencia exclusiva de éstas o incluso de competencia compartida con el Estado.

Al asignar estas competencias de manera específica a los Cuerpos de Seguridad del Estado la Ley ha querido reservar de alguna manera la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de desarrollo a la Administración General, dada su trascendencia para la seguridad pública y la responsabilidad que la Constitución asigna al Estado en esta materia.

En la interpretación de la Ley 2/1986 acerca de la posibilidad de establecer la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Comunidades Autónomas para el ejercicio coordinado de funciones concurrentes, debe prevalecer la garantía de la seguridad pública, como finalidad principal perseguida por la Ley, por encima de otras consideraciones, partiendo del régimen de competencias en materia de seguridad pública establecido para cada una de las Administraciones.

Esta garantía se alcanza a través del pleno ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley a las Fuerzas de Seguridad del Estado, y se refuerza además porque gracias a la especialización su intervención siempre resultará más eficaz.

Lo anterior significa que no sólo es posible sino también obligado articular la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas a pesar de la imprevisión legal, reservándose el primero la facultad de decisión respecto a la incidencia de las actuaciones en la seguridad pública, y las segundas la posibilidad de orientarlas hacia la finalidad perseguida por el ordenamiento específico de cada materia y el logro de los objetivos marcados.

De esta manera se conseguirá satisfacer el conjunto de principios que deben presidir la

actuación de la Administración Pública (art. 103 CE), y en particular los de eficacia, coordinación y legalidad.

Si la Comunidad Autónoma dispone de un *Cuerpo de Policía propio*, la Ley le atribuye la vigilancia de las leyes y demás disposiciones del Estado y la garantía del funcionamiento de los servicios públicos esenciales, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, específicamente, la vigilancia de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente, de forma simultánea e indiferenciada con éstos.

En este caso la colaboración deberá estar presidida por el principio de subsidiariedad antes referido, y orientada a evitar la redundancia en las actuaciones, pudiendo articularse a través de la respectiva Junta de Seguridad.

Cuando la Comunidad Autónoma haya optado por la *adscripción de Unidades* del Cuerpo Nacional de Policía, la Ley indica que éstas ejercerán la inspección de las actividades sometidas a ordenación de la Comunidad y la denuncia de toda actividad ilícita, si bien quedaría fuera de su jurisdicción la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones del Estado, la garantía del funcionamiento de los servicios públicos esenciales y específicamente la vigilancia sobre el medio ambiente en general, funciones que serían ejercidas por las Fuerzas de Seguridad del Estado.

Aquí la colaboración habrá de articularse en torno a las competencias señaladas para cada Cuerpo o Unidad, y para el caso del medio ambiente, a través del concurso de competencias en materia de seguridad pública por parte del Estado por un lado, y de medio ambiente por parte de la Comunidad Autónoma por el otro.

En el caso de que la Comunidad Autónoma opte por la firma de acuerdos de colaboración con las Corporaciones Locales para la inspección y denuncia de las actividades ilícitas sometidas a ordenación de la Comunidad por parte de las *Policías Locales*, caben las mismas consideraciones anteriores.

Por tanto, en todos los supuestos analizados, a excepción de aquel en que la Comunidad Autónoma dispone de un *Cuerpo de Policía propio*, procedería establecer la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas para coordinar el ejercicio de sus respectivas competencias en aquellas mate-

rias que habiendo sido transferidas tienen incidencia en la seguridad pública. Así en el caso de la protección del medio ambiente, cuya vigilancia está específicamente encomendada a la Guardia Civil.

La Ley 2/1986 dispone distintas *formas de colaboración* para el nivel político y el profesional. Así, prescribe como principio la cooperación y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que se efectuará a través de las Juntas de Seguridad, y determina la colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado a través de acuerdos de colaboración (caso de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía) o de cooperación específica (para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección de instalaciones). A estos acuerdos señalados expresamente por la Ley cabe añadir los que pueden suscribir también el Estado y las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales en materia de seguridad pública, posibilidad no contemplada en la Ley pero tampoco excluida.

Las *Juntas de Seguridad* de las Comunidades Autónomas tienen, en efecto, la misión de coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de aquéllas, resolviendo las *incidencias* en la colaboración y las *deficiencias* en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca.

Las *Juntas Locales de Seguridad* por su parte constituyen el órgano competente para establecer las *formas y procedimientos* de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito territorial del municipio.

De esta manera las Juntas se constituyen en órganos permanentes donde por un lado deben analizarse y resolverse las incidencias puntualmente y por otro establecer medidas para mejorar la colaboración en el futuro, todo ello en base a los acuerdos mutuos alcanzados entre los representantes de los distintos Cuerpos de Seguridad, reflejados en la correspondiente acta.

Estas medidas pueden consistir en la asunción de planes operativos de seguridad que contengan una descripción común de la situación y unas metas a conseguir de forma conjunta o separada, pero siempre coordinada; la

aprobación de protocolos específicos de actuación donde se delimiten los procedimientos y unidades más idóneos en cada intervención; el establecimiento de salas conjuntas de coordinación; la implantación de mejoras en las comunicaciones y en la accesibilidad a la información, etc.; todo ello con el objetivo de evitar ineficiencias y duplicidades y conseguir una mayor eficacia en el mantenimiento de la seguridad pública, dotando de coherencia a la actuación de conjunto, y poniendo a disposición de cada parte oportunamente la información necesaria y de interés para maximizar su rendimiento.

La forma ordinaria prevista por la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por la Ley 4/1999), para establecer nuevos mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas es la del *convenio de colaboración*.

Los acuerdos de colaboración entre Administraciones deben estar presididos por el *interés general*, que será el resultado de la composición del interés de cada una de ellas, en el respeto a los principios y valores constitucionales, entre ellos el de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y el de la libertad en la seguridad, como valores superiores a tener en cuenta aquí.

El Estado debe perseguir garantizar el mantenimiento de la seguridad pública, que se alcanza por medio de la participación coordinada de las distintas Administraciones y el efectivo ejercicio de las funciones señaladas por la Ley a cada una de las Fuerzas de Seguridad, a través de su *delimitación* precisa y de la adecuada *coordinación* de todos los esfuerzos, por medio de los instrumentos disponibles o mediante la constitución de los que sean posibles y necesarios.

Las Comunidades Autónomas por su parte estarán guiadas por la voluntad de gestionar las materias de su responsabilidad de acuerdo a sus propios objetivos políticos, de acuerdo con la finalidad pretendida en el ordenamiento jurídico. Una parte importante de esa gestión está ocupada en la formulación de planes y su puesta en práctica, para la que se requiere el concurso de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones aplicables y la sanción de las

actividades ilícitas, cuyo ejercicio está encomendado en general a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En la actuación de estas Fuerzas concurren pues los intereses relacionados con la gestión de la seguridad pública y de otras materias administrativas, cuya buena o mala gestión ha de tener una incidencia del mismo signo en aquélla. Si su actuación en la vigilancia y aplicación de la ley está guiada solamente por el interés de la seguridad pública, descuidando el interés material específico, se estará perjudicando no sólo éste, sino también el de la seguridad y, en definitiva, el interés general.

Donde haya coincidencia de objetivos el interés general estará asegurado, donde haya divergencia será preciso conciliar las acciones en beneficio del interés general. Por supuesto cada Administración es autónoma para planificar y actuar, pero habrá de tener en cuenta que los planes ajenos influyen necesariamente en los propios.

La colaboración entre Administraciones tendrá como sujeto principal la planificación coordinada, pero ésta requiere completar el ciclo comenzando por el análisis previo de la situación, al que seguirá el control posterior de la ejecución y la evaluación de resultados, que también habrán de realizarse de forma coordinada, en el seno de la correspondiente Comisión Mixta de seguimiento del Convenio.

LA COLABORACION DE LA GUARDIA CIVIL CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La Ley 2/1986 reserva un estatuto y unas misiones específicas para la Guardia Civil, que define como un Instituto armado de naturaleza militar, con estructura jerárquica y régimen de personal y disciplina específicos, integrado entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que desempeña las funciones comunes asignadas a éstas y otras de carácter específico bajo la dependencia del Ministro del Interior, así como misiones de carácter militar, en este caso bajo la dependencia del Ministro de Defensa.

Su despliegue se extiende a todo el territorio nacional y su mar territorial, si bien su inter-

vención se encuentra limitada tanto en las capitales de provincia y en otros núcleos urbanos y sus términos municipales donde corresponde al Cuerpo Nacional de Policía, como también en aquellas Comunidades Autónomas que disponen de policía propia.

Cabe preguntarse si el especial estatuto de la Guardia Civil condiciona su colaboración con las Comunidades Autónomas como Fuerza de Seguridad, o si se pone de alguna manera en cuestión el principio de *jerarquía* que debe presidir la actuación de la Administración Pública en general y de este Cuerpo en particular.

Esta cuestión reviste especial importancia si se considera que una gran parte de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas con incidencia en la seguridad pública o bien desenvuelven su actividad en la demarcación territorial asignada a la Guardia Civil, o bien su vigilancia o custodia le ha sido específicamente encomendada, como sucede con las relativas a ferrocarriles y carreteras de la Comunidad, transporte, puertos, aeropuertos, agricultura, ganadería, montes, medio ambiente, caza, pesca y marisqueo.

Pues bien, la custodia, la vigilancia y la aplicación de la Ley como policía administrativa ha sido específicamente encomendada a la Guardia Civil precisamente en razón a sus características, a su despliegue y a su desempeño tradicional.

Con la descentralización de competencias administrativas su titularidad ha pasado a las Comunidades Autónomas, quedando sin embargo en manos del Estado el instrumento tradicional de vigilancia y denuncia de las actividades ilícitas, que ahora pueden ser ejercidas también por una policía propia.

Esta policía puede constituirse en base a la creación de un Cuerpo propio o la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, pero también podría encomendarse la vigilancia a funcionarios propios sin estatuto policial, o acordarla con los Cuerpos de Policía Local, como ya se ha visto.

Como ya han sido analizadas las circunstancias de prestación de estos servicios de vigilancia, lo que interesa resaltar ahora aquí es el *mandato* genérico para los Cuerpos de Seguridad del Estado de velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales,

y el específico para la Guardia Civil de velar por la observancia de las relativas a la conservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente.

Este mandato es soberano en virtud de la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública y por tanto no está condicionado al ejercicio de tal vigilancia por otros Cuerpos de Seguridad, pero en tanto que las Comunidades Autónomas participan en su mantenimiento, resulta obligada la coordinación de las actuaciones.

Para el caso de la existencia de un Cuerpo de Policía autonómico, la coordinación se efectuaría a través de la correspondiente Junta de Seguridad, pero en el resto de los casos habría de materializarse a través de un *acuerdo* de colaboración entre las Administraciones general y autonómica, no sólo para articular la cooperación a nivel de ejecución, sino también a nivel de gestión, dada la autonomía de ambas Administraciones en la gestión de las materias y funciones de su respectiva competencia.

Preservando la respectiva autonomía de las Administraciones no se ve inconveniente alguno en que la Guardia Civil entre a formar parte de los acuerdos de colaboración como cualquier otro Cuerpo de Seguridad del Estado, ya que la estructura jerárquica de mando, la dependencia, unidad y disciplina, quedarían en todo caso resguardadas de cualquier tipo de compromiso.

Es cierto que la Ley 2/1986 establece una diferencia clara entre la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía para la adscripción funcional de Unidades a las Comunidades

Autónomas, pero colaborar no es necesariamente adscribir.

En el *acuerdo de adscripción* hay implícito un cambio de dependencia, o incluso puede hablarse de una cesión o transferencia, y por tal motivo ha de ser regulado específicamente por la Ley. Otro tanto sucede con los *acuerdos de cooperación para la vigilancia de edificios autonómicos*, en los que sin darse esa transferencia también se da una cierta adscripción permanente de unidades para atender dichos cometidos.

En cambio en la *colaboración* entendida en sentido amplio se requiere el acuerdo de dos voluntades que interactúan con respeto a su autonomía e intereses en beneficio del interés general. Una colaboración así entendida no precisa de regulación específica en la Ley 2/1986, pues está comprendida en las normas que rigen las relaciones entre las distintas Administraciones en general, actualmente la Ley 30/1992 ya citada.

Como *conclusión*, no sólo no se percibe impedimento legal para establecer la colaboración del Estado, y en concreto de la Guardia Civil, con las Comunidades Autónomas a través del Delegado del Gobierno correspondiente utilizando la vía convencional ordinaria, sino que por el contrario constituye una obligación legal derivada del efectivo y coordinado ejercicio de las funciones encomendadas a todos los actores responsables del mantenimiento de la seguridad pública.

Cabe confiar en que nuestros responsables políticos así lo entiendan y asuman con acierto el desarrollo del modelo de seguridad pública de acuerdo a las necesidades actuales.