

El modelo de Seguridad pública a la luz de los principios constitucionales.

La colaboración de la Guardia Civil con las Comunidades Autónomas.

Benito Salcedo Muñoz

Teniente Coronel de la Guardia Civil

Introducción.

A través del presente trabajo se pretende reflexionar sobre las implicaciones de la descentralización del Estado, tras la promulgación de la Constitución española de 1978 (CE), en la *Seguridad pública*, y particularmente en la organización del conjunto de los Cuerpos de seguridad.

La Guardia Civil ha estado vinculada desde sus orígenes al Estado centralizado de 1844. Su naturaleza militar y fuerte jerarquización constituyeron el mejor instrumento para imponer en todo el territorio nacional el orden que emanaba desde el centro. Su historia está unida a la de la Administración central del Estado y hoy resulta pertinente preguntarse por la ubicación de este Cuerpo en el marco de la actual *división territorial del poder* entre el Estado central, las Comunidades Autónomas y los Entes locales.

La organización territorial del Estado está inspirada en unos precedentes históricos, que han cristalizado en el momento presente en una forma descentralizada, el llamado Estado de las autonomías, tras un largo proceso político y administrativo de construcción cuyas bases constitucionales fueron sentadas en 1978.

La Seguridad pública ha sufrido un proceso paralelo de construcción aunque se encuentra en un estadio menos avanzado, por lo que resulta adecuado contrastarlo a la luz del proceso general, para así tratar de comprender el sentido de su evolución y ensayar una predicción sobre su futuro próximo.

Las líneas maestras del diseño del sistema de Seguridad pública han sido básicamente

trazadas en la Constitución y en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986, quedando por definir el ritmo del proceso y el punto de llegada, sobre el que coexisten divergencias en los puntos de vista.

Como trasfondo de este proceso los principios y valores democráticos son los auténticos puntos focales de una parábola donde se concentran los múltiples reflejos de distintas opiniones, por lo que es preciso remontarse cerca de ellos para situar la reflexión lo más cerca posible de sus fundamentos.

Uno de los valores fundamentales inherentes a las sociedades democráticas es el de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, bien directamente, como sería en un modelo puro de democracia, bien a través de representantes. Resulta obvio por otro lado que esta participación directa se facilita acercando los centros de decisión de lo público al ciudadano. Este es el sentido de la descentralización territorial del Estado.

El *modelo descentralizado de participación* se asienta en el principio de igualdad, y se relaciona dialécticamente con el *modelo jerárquico centralizado* que está presidido por el principio de autoridad. Ambos modelos impregnan la vida pública y por ende la Administración, coexistiendo y moderándose mutuamente.

En el fondo, la discusión entre ambos modelos está centrada en su *eficacia*. En efecto, la democracia es un sistema de organización social que pretende una mayor eficiencia sobre la base del libre desenvolvimiento social y económico de sus individuos y de su participación en la ordenación del conjunto, pero que presenta evidentes desventajas en su coordinación frente al tradicional sistema jerarquizado.

Se trataría de encontrar en cada caso el punto de equilibrio más favorable, ocupándose el presente trabajo de la seguridad pública.

Este es el motivo central que guía el presente trabajo, tras el cual emerge la necesidad de orientar a largo plazo la organización y el despliegue de los distintos Cuerpos de seguridad y la correspondiente asignación de recursos.

Los Entes territoriales en la Constitución de 1978.

a) Los municipios y las provincias.

La *provincia* es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y constituye la base de la división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Su gobierno y administración autónoma quedan encomendados a la Diputación.

Ante la falta de positivización constitucional de las competencias del municipio y la provincia, la **Ley de Bases del Régimen Local** viene a llenar de contenido su autonomía, - si bien en el caso de las Diputaciones no positiviza ninguna materia concreta a su favor -, constituyéndose en instrumento general para la asistencia y cooperación entre los municipios de la provincia.

Las Diputaciones provinciales tuvieron sentido en el antiguo sistema, donde no había regiones institucionalizadas y la Administración central se inhibía de prestar determinados servicios de beneficencia, establecimiento de vías de comunicación provinciales o vecinales, asistencia hospitalaria y otros servicios de asistencia.

La Constitución de 1978 ha optado por mantenerlas, pero su encaje resulta complejo entre las Comunidades Autónomas, los municipios, y sus posibles agrupaciones comarcales.

Según algunos autores, la lógica constitucional podría llevar a que el Estado ejerciera sus competencias en el territorio a través de las Comunidades Autónomas. Para otros en cambio, la presencia del Estado en el territorio es irrenunciable, en virtud del mandato constitucional dado al Delegado del Gobierno para dirigir la Administración del Estado, y dado el hecho de que éste mantiene diversas competencias de ejecución directa, basta con regionalizar la Administración periférica, subordinando jerárquicamente todos los órganos provinciales al Delegado del Gobierno, que es la solución hoy vigente.

b) Las Comunidades Autónomas.

La división territorial de las *Comunidades Autónomas* en cambio, obedece a agrupaciones naturales por razones económicas, sociales, geográficas y lingüísticas.

Para el Tribunal Constitucional (TC) la autonomía hace referencia a un poder limitado, ya que **autonomía no es soberanía**.

Según la Constitución los poderes del Estado provienen del pueblo español en quien reside la soberanía nacional. Al distribuirse el poder supremo inherente a la soberanía, el poder fraccionado transferido ya no es soberano, aunque sí supremo en las materias y funciones de su competencia, pero a la vez limitado por los demás poderes.

Las limitaciones a la autonomía provienen, según el TC, de la exigencia impuesta por el principio de *unidad*. Unidad que precisa de un mínimo de homogeneidad para lograr la integración de lo *plural* y diverso. A estos principios habría que añadir el de *solidaridad* -equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español-, el de *igualdad* -todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado-, y por último el de *libertad* de circulación de las personas y los bienes.

La Constitución de 1978 posibilita *tres modelos de Estado*, el primero estaría integrado por dos tipos de Comunidades Autónomas diferenciadas competencialmente, el segundo por comunidades competencialmente iguales, y el tercero sería un compuesto de alguno de los dos modelos anteriores, combinado con la existencia de territorios no integrados en Comunidades Autónomas.

La cuestión del *hecho diferencial* se convierte así en pieza clave del modelo de Estado. Y éste gira en torno a la significación que se dé a los términos "nacionalidad" y "región" del artículo 2º.

Aunque la Constitución no explicita cuáles son las nacionalidades, sí lo hace indirectamente, correspondiendo tal designación a *Cataluña*, el *País Vasco* y *Galicia*. Para el resto correspondería en principio el término región. Cuatro Estatutos se autocalifican de expresión o identidad regional histórica, ocho rechazan tanto el término región como el de nacionalidad, -siendo entonces simplemente Comunidades Autónomas-, y dos emplean una

fórmula próxima al significado de nacionalidad: Andalucía y Valencia.

La superación de la diferencia entre nacionalidades y regiones es conseguida por *Andalucía* al acceder a su autonomía por la vía reservada por la Constitución a las tres nacionalidades históricas. A partir de este hecho *se generalizó el proceso autonómico*, al quedar expedita la vía para que nacionalidades y regiones no fueran diferenciadas en sus competencias. A través de la reforma de sus Estatutos podrán serles atribuidas todas las competencias que no estén asignadas al Estado.

Para esclarecer el espinoso asunto de la *distribución de competencias* entre el Estado y las Comunidades Autónomas se distingue entre su *objeto* -materia o sector, y función-, y su *extensión* o alcance -exclusiva, básica, de desarrollo legislativo y de ejecución-.

Según el TC, el haz de competencias de la Comunidad Autónoma es la plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía.

El sistema competencial quedaría establecido mediante la Constitución y los Estatutos, si bien éstos ocupan una posición jerárquica subordinada respecto a aquélla. También las leyes de transferencia o delegación pueden atribuir la titularidad o el ejercicio de competencias, y otras leyes estatales pueden cumplir una función delimitadora concreta de su objeto y extensión, cuando así lo dispongan los Estatutos o la Constitución, tal y como sucede en materia de Seguridad pública.

Además el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones estatutarias de las Comunidades Autónomas cuando así lo exija el interés general.

Los entes territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, cuya materialización se encuentra en el haz de competencias atribuidas. Algunos intereses quedan exclusivamente en la esfera de un municipio, otros en la de una Comunidad Autónoma, y otros, por ser comunes, como la defensa nacional, en la del Estado, aunque también pueden concurrir. Así hay intereses compartidos que invaden tanto el ámbito de las Comunidades Autónomas como el de la comunidad superior.

En las materias donde la titularidad de la competencia recaiga sobre el Estado, las Cortes Generales podrán atribuir a las Comunidades Autónomas la facultad legislativa en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. También el Estado podrá transferir o delegar facultades, en este caso de ejecución, en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica.

La participación de los Entes territoriales en materia de Seguridad Pública.

a) Cuestiones de legalidad previas.

Según el artículo 149.1.29 de la Constitución el Estado tiene competencia exclusiva sobre la Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

La Constitución reconoce la *competencia material exclusiva* al Estado, concediendo a las Comunidades Autónomas el *aspecto orgánico de creación de policías propias* de manera también exclusiva.

A este respecto la jurisprudencia del TC ha precisado que si bien la creación de un Cuerpo policial autonómico supone ejercitar el legítimo desarrollo de las previsiones estatutarias y constitucionales, esta circunstancia por sí sola *no implica que las Comunidades detenten competencias genéricas sobre la Seguridad pública*. Dicho esto cabe decir que la competencia del Estado sobre esta materia no es netamente exclusiva, ya que le es sustraído un aspecto de la misma en favor de las Comunidades Autónomas, por lo que cabría hablar de competencia compartida o concurrente en el sentido expuesto, más que exclusiva.

Así es reconocido por la L.O. 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) al considerar en su artículo 1º que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales *participarán* en el mantenimiento de la Seguridad pública.

Esta ley opera con dos límites, uno *formal*, al definir el marco o las líneas generales de la

materia sin carácter exhaustivo, y donde cabe por tanto la posibilidad de que pueda serles atribuida a las Comunidades Autónomas la competencia en la legislación de desarrollo, y el otro *material*, en lo que atañe a la creación de Cuerpos de policía propios.

La LOFCS establece un abanico de funciones que las Comunidades Autónomas podrán ejercer a través de sus Cuerpos de Policía, o de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía (CNP), aquéllas que teniendo prevista su creación, no lo hayan hecho. El resto podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, y las de coordinación de las policías locales, mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

Aunque inicialmente sólo las cuatro Comunidades que accedieron a su autonomía por la vía del artículo 151 podían crear Policías Autonómicas (*País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía*), el hecho es que son tres más los Estatutos de Comunidades que contemplan esta posibilidad: *Navarra*, que ya la tenía por sus Fueros, y *Valencia y Canarias*, que habían accedido sin embargo a su autonomía por la vía del artículo 143.

Pero son los *Estatutos vasco y catalán* los que decididamente sobrepasan el ámbito competencial del artículo 149.1.29 CE entrando en colisión con la LOFCS. Esta dificultad jurídica, pues en efecto el sistema de fuentes da la primacía a esta ley sobre los estatutos, fue resuelta por la propia ley manteniendo sus competencias excepcionalmente por razones de respeto a las situaciones ya creadas, así como de funcionalidad y eficacia.

Los puntos más polémicos de diferencia con la LOFCS, contenidos en dichos Estatutos se refieren a:

- La atribución de funciones, especialmente la protección de personas y bienes, con carácter *exclusivo* a la Policía Autonómica.
- Los supuestos de intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), en funciones atribuidas a la Policía Autonómica, y la reserva de funciones supracomunitarias a aquéllas.

La LOFCS ha previsto que los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas ejerzan una serie de funciones: a) de vigilancia y protección de personas y edificios, de

inspección y otras con carácter de propias; b) de vigilancia del cumplimiento de las leyes, de Policía Judicial, y de vigilancia de los espacios públicos, protección de las manifestaciones y mantenimiento del orden, en colaboración con las FCSE; y c) otras de prestación simultánea e indiferenciada con las FCSE, entre las que destacan las relativas a la Protección Civil, y a la protección del medio ambiente.

Las diferencias entre ambos modelos son notables, ya que los Estatutos citados en primer lugar limitan la actuación de las FCSE a lo supracomunitario, a requerimiento de la Comunidad Autónoma, o también bajo circunstancias excepcionales y con aprobación de la Junta de Seguridad.

¿Es extensible el modelo del País Vasco y Cataluña a otras Comunidades?. Desde un punto de vista constitucional esta pregunta viene a dar en la cuestión sobre la consolidación del *hecho diferencial* en materia de seguridad entre unas Comunidades y otras, o si por el contrario se dará una igualación, comenzando por aquéllas que tienen posibilidad de crear Cuerpos de Policía propios.

La LOFCS, que forma parte del bloque de constitucionalidad, impide selectivamente esta última posibilidad, obstaculizando la incorporación de estas competencias diferenciales a los propios Estatutos por la vía del artículo 150.2 CE.

Sin embargo, las competencias reconocidas en los Estatutos catalán y vasco han dejado de ser exclusivas del Estado, y según el art. 149.3 de la CE podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.

Resulta aventurado avanzar, en un trabajo limitado como éste, la resolución de una cuestión tan crucial para la futura organización del Estado cual es la consolidación o no del hecho diferencial entre las Comunidades Autónomas, y más aún, cómo este hecho diferencial afectará a la Seguridad pública. Lo que sí puede afirmarse es que desde un punto de vista exclusivamente constitucional, es decir sin tener en cuenta las limitaciones introducidas por la LOFCS, el camino está abierto. El desenlace final vendrá de la mano del libre juego de los principios en tensión: igualdad y pluralismo, pero también el de libertad, íntimamente unido al de seguridad, y este a su vez al de eficacia.

Dejaremos aquí a un lado la discusión de los dos primeros, que rebasa las pretensiones de este trabajo, para centrarnos en este último.

b) La cuestión de la eficacia en las Administraciones Públicas.

En todo caso resulta importante considerar que la Seguridad pública presenta, desde el punto de vista de la eficacia, diversos aspectos que pueden ser mejor atendidos con distintos grados de *centralización o descentralización-aproximación*. Existe un nivel de atención y protección cercana e inmediata al ciudadano que aconseja un mayor grado de descentralización de la organización policial, pero también existe un nivel de protección más general contra aquellas amenazas para la seguridad, más globales y diferidas pero no por ello menos importantes, para el que resulta más adecuado un mayor grado de centralización de los Cuerpos de seguridad.

Desde el punto de vista de la eficacia no parece por tanto probable que la Seguridad pública se descentralice totalmente, pero sí que se produzcan avances hacia una seguridad más próxima al ciudadano. Ahora bien ¿es posible esta aproximación en el seno de la Administración General del Estado por la vía de la desconcentración?.

El análisis crítico de la Administración periférica del Estado plantea su difícil equidistancia entre el punto de vista central, donde se fraguan las decisiones de mayor relieve desde una óptica global, y el territorial, donde han de ejecutarse adaptando las órdenes centrales a la realidad donde han de aplicarse.

Esta crítica nos conduce a una adaptación de la Administración central-periférica, sobre todo en aquellos servicios que se prestan de manera próxima al ciudadano, que debe desconcentrar el ejercicio de funciones y la adopción de decisiones en favor de las unidades territoriales, y ser permeable a las demandas, inquietudes y necesidades de los ciudadanos.

Por otro lado, la racionalidad organizativa exigiría no acumular dos Administraciones en las mismas demarcaciones, por las disfuncionalidades que se producen. Pero esta exigencia nos conduciría hasta la Administración única como término final.

La posibilidad constitucional de una *Administración única* ha sido ya vista por diversos autores a través del ya mencionado art. 150.2, que permite al Gobierno el control de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas por ley orgánica.

El papel a desempeñar por la Administración central quedaría limitado, según esta posibilidad, a sus propias materias y a la totalidad del territorio estatal.

Sin embargo la Constitución nos revela un modelo de Administración Pública concurrente y no única. En efecto, la Constitución ha institucionalizado la Administración central-periférica en los niveles provincial y regional. Así, el artículo 154 atribuye al delegado del gobierno la dirección de la Administración del Estado en las Comunidades Autónomas, y el 141 preceptúa que la provincia tiene personalidad jurídica propia, con doble carácter de entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

Descartada la vía de la Administración única, las posibles vías por donde ha de discurrir la eficacia de las Administraciones Públicas en general y de la Seguridad en particular son:

- la reforma de la Administración central-periférica para aproximarla a los ciudadanos y a las instituciones regionales y locales,
- la aplicación del principio de subsidiariedad en la distribución de funciones entre las distintas Administraciones, lo que significa transferir las funciones a las Administraciones más próximas cuando puedan ser ejercidas con mayor grado de eficacia desde éstas.
- la colaboración y la coordinación interadministrativa, a través de instrumentos y órganos apropiados, bajo el principio de lealtad institucional.

c) La participación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en la Seguridad pública. La colaboración de la Guardia Civil con las CCAA.

La LOFCS continúa, en materia de seguridad, la línea cautelosa del Título VIII de la CE en cuanto al ritmo de acceso a la autonomía por parte de las CCAA y al techo competencial a adquirir.

De aquí el diseño de hasta tres modelos diferentes de seguridad, más uno excepcional, el del País Vasco y Cataluña, y otro complementario, el de coordinación de las policías locales. Estos modelos revelan, tras ser ordenados adecuadamente, una progresión competencial de menos a más.

Sin embargo no se descarta que alguno de los modelos intermedios de descentralización de la seguridad pueda manifestarse como más eficaz que otros con mayor grado de autonomía, al acomodarse mejor a la coordinación centralizada que ciertos aspectos de la seguridad requieren.

La LOFCS establece claramente tres niveles competenciales en materia de seguridad, estatal, autonómico y local, y distribuye las competencias, unas veces en razón de un aspecto material concreto y otras obedeciendo al criterio territorial, o a una mezcla de ambos.

Al concurrir en algunas materias los tres niveles competenciales, la ley se ve obligada a establecer órganos de coordinación y colaboración horizontal, tales como el Consejo de Política de Seguridad a nivel nacional, y las Juntas de seguridad en los niveles autonómico y local.

Estas instituciones se muestran sin embargo insuficientes para atender todos los niveles de coordinación necesarios entre las distintas Administraciones teniendo en cuenta los diferentes modelos de seguridad que se establecen, y además adolecen de una falta de regulación suficiente.

El primer modelo lo designaremos, tal y como se viene identificando corrientemente, como de *policía autonómica integral*, el segundo de *policía autonómica concurrente*, el tercero de *policía adscrita de protección de edificios e inspección administrativa*, el cuarto de *policía de vigilancia y protección de edificios*, y el quinto de *coordinación de las policías locales*.

Los criterios para analizar y valorar estos modelos serán los de *competencia/legalidad*, *eficacia/especialización/coordinación* y *descentralización/participación* de los ciudadanos, que han de regir, por imperativo constitucional, la actuación de las Administraciones Públicas, bajo la guía de los principios constitucionales de *unidad/homogeneidad*, *igualdad* y *solidaridad* que orientan y delimitan el desarrollo de la autonomía de gestión de los entes territoriales.

Estos criterios o principios no siempre se muestran pacíficos y han de moderarse

mutuamente. Así, en una interpretación flexible de la norma, un sistema de seguridad comunitario de participación plena llevado a su extremo se mostraría ineficiente y habría de ser moderado debido a la necesidad de coordinación y especialización centralizadas y a la dificultad para trascender los intereses particulares; y un sistema absolutamente centralizado, fallaría en la prevención de las conductas antisociales por falta de conexión con la comunidad.

El primer modelo, que hemos denominado de *policía autonómica integral*, es excepcional para determinadas CCAA (País Vasco, Navarra y Cataluña), y representa la máxima descentralización y por ello también la mayor posibilidad de participación de estas Comunidades Autónomas en los asuntos relativos a la Seguridad pública, correspondiendo intervenir con carácter general a la policía autonómica en la protección de las personas y bienes, y el mantenimiento del orden en el territorio de la CA.

A medida que estas policías hacen efectivo su despliegue en la totalidad del territorio de su competencia, las FCSE han de modificar el suyo para adaptarlo al ejercicio de las materias de competencia estatal, restringiendo su actuación ordinaria a aquellos asuntos de carácter extracomunitario y supracomunitario, por lo que se configuran básicamente como policías especializadas en el cumplimiento de determinadas funciones de tipo administrativo o judicial, frente a la policía autonómica que tiene un carácter genérico y territorial.

La coordinación entre las FCSE y la policía autonómica queda confiada a la Junta de seguridad de cada CA, que es la encargada de delimitar la competencia funcional para intervenir concretamente en cada caso de acuerdo con el despliegue fijado, a fin de evitar la superposición o duplicidad en las actuaciones, y de establecer canales de intercambio de información que permitan aprovechar ésta mejorando el rendimiento y la eficacia en el conjunto.

Si bien hoy las nuevas tecnologías de la información facilitan la integración de las bases de datos de interés para apoyar las investigaciones, este modelo supondría, en caso de generalizarse, un retroceso en la coordinación de la lucha contra la delincuencia organizada a nivel supracomunitario, en un momento como el actual, en que se intentan construir estructuras policiales europeas en el seno de la Unión.

Además, la limitación en la intervención de las FCSE opera desfavorablemente sobre el acceso a una parte de la información concerniente a la realidad de la seguridad pública en el

territorio de una CA, con el consiguiente perjuicio para el legítimo ejercicio de la competencia de las FCSE en materias supracomunitarias y de la responsabilidad subsidiaria del Estado en materia de seguridad pública en general.

El segundo modelo, que hemos denominado de *policía autonómica concurrente*, adolece de cierta falta de concreción en la *delimitación de competencias* entre la policía autonómica y las FCSE, estando presidida la actuación de la policía autonómica, tanto en la vigilancia del cumplimiento de las Leyes del Estado y de los espacios públicos como en la investigación de los delitos como policía judicial, por el principio de *coordinación y colaboración* con las FCSE.

La coordinación en aquellas actuaciones que trasciendan el territorio de una CA está plenamente garantizada gracias a la intervención de las FCSE en la investigación de los delitos, y a nivel autonómico, gracias a la delimitación de las intervenciones en unos casos y a su conjunción en otros, con la policía propia de la CA en el seno de la correspondiente Junta de Seguridad.

Atendiendo al criterio de descentralización, el ciudadano tiene la posibilidad de una *atención próxima* en el seno de su comunidad a cargo de la policía autonómica en el ejercicio de la vigilancia de los espacios públicos.

Por otro lado, la Comunidad Autónoma dispone de una policía administrativa propia para vigilar la aplicación del ordenamiento en aquellas materias administrativas que son de su exclusiva competencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, puede afirmarse que este modelo presenta cierto *equilibrio* en la concurrencia de las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad, si bien requiere un protagonismo activo de las *Juntas de seguridad* para evitar ineficiencias.

Aunque este modelo parece similar al anterior se diferencia de aquél en un aspecto fundamental, pues aquí las intervenciones en materia de seguridad en el territorio de la CA no son en principio exclusivas de la policía autonómica, ni por consiguiente excluyentes en ningún caso para las FCSE.

En materia de policía administrativa se dará en general una colaboración de las FCSE en las materias que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, y recíprocamente, una colaboración de la policía autonómica en las materias que son competencia del Estado. En aquellas materias donde concurre la competencia de ambas Administraciones regiría el mismo principio de colaboración mutua.

La vigilancia y protección del medio ambiente correspondería ejercerla simultánea e indiferenciadamente a la Guardia Civil y la policía autonómica, por lo que para evitar duplicidad deberían delimitarse las actuaciones en el seno de la Junta de seguridad.

Hay que tener presente que este modelo aunque supone la transferencia de ciertas competencias desde las FCSE a las policías autonómicas, se sustenta sin embargo en la presencia compartida de la policía autonómica y de las FCSE en el territorio autonómico en base a un despliegue recíprocamente limitado centrado sobre los respectivos ejes competenciales.

A pesar de que la LOFCS fija a través de este modelo el máximo de participación de las policías autonómicas en la Seguridad pública, este máximo no se ha alcanzado todavía en ninguna CA, por lo que no hay ninguna experiencia en la que apoyar el acierto del modelo.

El tercer modelo o de *policía adscrita*, financiada al 50% por el Estado y las CCAA, es el único implantado hasta ahora en aquellas CCAA cuyos estatutos contemplaron desde el principio la posibilidad de crear una policía propia: Galicia, Valencia y Andalucía.

Las Unidades adscritas conservan sus lazos orgánicos con el Cuerpo Nacional de Policía, lo que redundaría en beneficio de la homogeneidad estatutaria, de estructura y de formación de todas las policías autonómicas, favoreciendo además las relaciones personales y en definitiva la colaboración, dependiendo funcionalmente de las Autoridades de cada CA.

Sus funciones se limitan a la vigilancia y protección de personas, organismos y edificios, y a la inspección de las actividades sometidas a la ordenación administrativa autonómica, si bien con respecto a esta última cabe señalar que la Ley encomienda específicamente a la Guardia Civil la vigilancia para garantizar el cumplimiento de la normativa sobre protección del medio ambiente.

Puesto que en este modelo no está prevista la constitución de *Juntas de Seguridad*, la colaboración en la actuación como policía administrativa de las unidades adscritas y las FCSE, particularmente la Guardia Civil, deberá garantizarse a través del encuentro de los responsables competentes de las Administraciones central y autonómica en el seno de una comisión mixta formalizada mediante los oportunos acuerdos o *convenios* entre ambas Administraciones.

La implantación de este modelo ha sido claramente favorecida por la Ley por medio de su financiación al 50% por el Estado, lo que ha permitido dotar a algunas CCAA de cierta experiencia en la seguridad pública a través del ejercicio de funciones de policía administrativa y de protección de edificios y autoridades.

En realidad se trata de un modelo de participación atenuada en la seguridad pública, pues el ejercicio de las competencias en materia de policía administrativa no agota las posibilidades de participación de las CCAA, presentes en el modelo de policía propia.

Este “déficit” de participación debe ser compensado por las FCSE a través de un mayor acento en la proximidad de su actuación de cara al ciudadano y a las instituciones autonómicas, todo ello para evitar que las CCAA que accedieran a una policía propia tuvieran opción a una mayor participación en la gestión de la Seguridad pública.

También puede ser considerado un modelo incompleto, pues al concepto de unidad adscrita le es inherente una limitación en su tamaño, y por lo tanto en el número de sus efectivos policiales, que acaban siendo insuficientes para cumplir las tareas de policía administrativa que son competencia de la CA y que en definitiva constituyen el fundamento de dicha policía..

Resulta además hasta cierto punto incoherente que la LOFCS sólo haya previsto la adscripción de unidades del CNP y no de la Guardia Civil, Cuerpo que tiene asumida la vigilancia de la mayor parte de las materias de competencia autonómica. Esta falta de previsión puede estar relacionada con la diferente naturaleza y funciones que se reservan para la Guardia Civil y que le configuran como un Cuerpo esencialmente estatal. No obstante, se podría haber previsto algún instrumento específico para articular la colaboración de la Guardia Civil con las Comunidades Autónomas.

En el caso de que el modelo de unidad adscrita del CNP se generalizara se produciría un desequilibrio en el conjunto del sistema de seguridad pública a favor de las fuerzas dedicadas a la protección de edificios e instalaciones y de vigilancia como policía administrativa, en perjuicio de la seguridad ciudadana, función que venía ejerciendo la unidad del CNP antes de la adscripción. Este desequilibrio sería proporcional al número total de efectivos adscritos y no sería de fácil corrección, salvo que la Guardia Civil se ocupara de las tareas de seguridad ciudadana abandonadas por las unidades adscritas y abandonase a su vez los cometidos de vigilancia como policía administrativa que viene desempeñando. Esta solución no parece coherente con la distribución de funciones prevista en la LOFCS, de lo que cabe deducir que al modelo de unidad adscrita le es inherente una limitación en el número total de efectivos adscritos.

El único factor equilibrante de este modelo sería la colaboración estrecha de la Guardia Civil con las CCAA en su actuación como policía administrativa en las materias de competencia autonómica, colaboración que por otro lado es necesaria, puesto que la Guardia Civil tiene atribuida la vigilancia para la protección del medio ambiente en virtud de la LOFCS, y sin embargo esta materia ha sido transferida ya a todas las CCAA. Esta colaboración es además una realidad de hecho impuesta por la necesidad que sin embargo debe formalizarse adecuadamente.

Así, la transición desde este modelo al de policía propia va a estar marcado en gran parte por la satisfacción o insatisfacción de las CCAA en relación a la idoneidad o no de las unidades adscritas para vigilar el ejercicio de sus competencias administrativas, lo cual a su vez depende de una parte de su dotación en efectivos humanos, y de otra, de la capacidad de las FCSE, y en particular de la *Guardia Civil*, para prestar complementariamente servicios de policía administrativa eficaces y actuar con proximidad respecto a las autoridades autonómicas responsables y los ciudadanos.

En caso de insatisfacción, la migración desde este modelo al de policía propia demandaría un incremento de la dotación de personal para hacer frente a las funciones no sólo de policía administrativa, sino también de seguridad ciudadana, y cabe suponer que tal incremento se compensaría con un decremento de los efectivos de las FCSE. Este decremento se cargaría proporcionalmente al CNP y a la GC según las funciones que asumiera la nueva policía

autonómica, con el consiguiente ajuste en el despliegue de ambos Cuerpos.

Una gran parte de las CCAA se han ido sumando al modelo de adscripción de manera imperfecta, al modificar sus Estatutos y contemplar la posibilidad de adscribir unidades del Cuerpo Nacional de Policía, cerrando así la vía de la creación de una policía propia. Este paso es significativo en la consolidación de un sistema no homogéneo de seguridad pública en las distintas CCAA.

El cuarto modelo se limita a la *vigilancia de edificios y la protección de personas*, mediante la firma de acuerdos de cooperación específicos entre el Estado y las CCAA, para la prestación de tales servicios por las Fuerzas de Seguridad del Estado.

El quinto, que coexiste con los anteriores, consiste en la *coordinación de las policías locales*.

El crecimiento exponencial de las policías locales en los últimos años ha elevado su número hasta situarlo en una cifra próxima a los 50.000 efectivos, encuadrados en cerca de 2.000 Cuerpos, con especial incidencia en las poblaciones con un mayor número de habitantes, donde han pasado de ser meros colaboradores de las FCSE a auténticos protagonistas de la seguridad ciudadana.

Este crecimiento de las policías locales viene dado de un lado por el incremento de las demandas de seguridad próxima relacionadas con el aumento del nivel y la calidad de vida de los ciudadanos, y de otro por la necesidad de disponer de agentes encargados de hacer cumplir las profusas ordenanzas municipales y de regular el creciente tráfico en unas ciudades con una organización social y unos servicios cada vez más complejos.

La dimensión y buena acogida de estas policías entre el ciudadano ha de tenerse en cuenta en el diseño del sistema de seguridad pública.

Estas policías responden a un concepto moderno de la prevención de los delitos que recomienda una actuación policial más próxima al ciudadano y orientada a los orígenes de las

conductas antisociales, pues no hay que olvidar que las policías locales ejercen esta función preventiva, en colaboración con las FCSE, junto a la de vigilancia de los espacios públicos, por exigencia de la LOFCS.

La experiencia ha confirmado a este respecto que la presencia cercana e inmediata y la colaboración ciudadana son fundamentales para prevenir y en su caso esclarecer los delitos. Y también que el control social informal (familia, escuela, barrio y sociedad) es más decisivo e importante en la prevención que el control formal (jueces, policías y sistema penal-penitenciario).

Por contra este modelo, llevado a su límite, presenta evidentes problemas de coordinación más allá del territorio de cada municipio.

Las Juntas Locales de seguridad, instrumentos de coordinación horizontal entre la Administraciones presentes en el territorio de un municipio, se ocupan por su parte de establecer los procedimientos y formas de colaboración de la policía local con las otras policías, autonómicas o estatales, residentes o actuantes en la demarcación territorial de un municipio.

Esta Juntas constituyen un instrumento fundamental en la coordinación de las actuaciones a nivel local, por lo que debe impulsarse su funcionamiento, a fin de aprovechar eficientemente todos los recursos públicos dedicados a la seguridad en el ámbito local.

La LOFCS atribuye a la Policía Local amplias competencias, que se completan con las reconocidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y en la Ley de Bases de Régimen Local. Sin embargo, una parte de los Cuerpos de Policía Local carece de la cualificación profesional de sus miembros, número de efectivos, y estructura necesaria para ejercer debidamente su techo competencial. En estos casos su actuación habría de limitarse, como de hecho así sucede, al ejercicio de funciones como policía administrativa. Pero la ley no hace ninguna salvedad y les reconoce también, aún cuando los Cuerpos sólo cuenten entre sus miembros a Guardas, Vigilantes, Agentes o Alguaciles, el mismo nivel competencial.

La extensión de este modelo a los municipios con menos recursos se encuentra limitada por la imposibilidad legal de operar fuera del término municipal propio, lo que, según sentencia

del Tribunal Constitucional, impide la formación de Mancomunidades de Policía local. Con esta limitación, este modelo no garantiza por sí sólo la prestación de un servicio en iguales condiciones para todos los ciudadanos, por lo que requiere la concurrencia de otras Fuerzas de seguridad autonómicas o estatales.

Por otro lado, a pesar del reconocimiento que hace la Ley al nivel municipal en materia de seguridad no le ha reservado ningún papel en el Consejo de Política de Seguridad, donde se coordinan las políticas de seguridad del Estado y las CCAA, ni tampoco en las Juntas de seguridad de cada CA, que se ocupan de coordinar la actuación de las FCSE y de las policías autónomas.

Llama la atención a este respecto que en la mayor parte de las CCAA la única policía no estatal que opera actualmente en su ámbito es la local, y que lo hace con la autonomía propia que le reconoce la ley, por lo que no corresponde a la CA representar a las policías locales en la Junta de Seguridad, sino que deben hacerlo con voz propia, en concordancia con la importancia de estas policías en la prevención de las conductas antisociales, especialmente en aquellos municipios donde cuentan con una capacitación profesional y unos recursos perfectamente homologables con otros cuerpos de policía.

La Administración local está llamada a participar en la formulación de las políticas y los planes de seguridad, no sólo a nivel local, sino también a nivel autonómico y nacional, y de hecho ya lo está haciendo a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, por la vía de convenios con el Ministerio del Interior y del Pacto Local.

Si bien el modelo de coordinación de las policías locales por las CCAA previsto en la LOFCS se limita al régimen estatutario, la formación y la homogeneización de los medios de aquéllas, los Centros de atención de llamadas de urgencia 112 dependientes de las CCAA están emergiendo, si no como centros de coordinación, sí como importantes centros de distribución de las llamadas de urgencia a los distintos servicios asistenciales y policiales a los que corresponde actuar en el territorio de una CA, a través de protocolos que especifican la competencia en cada caso concreto ante una demanda de servicio.

Algunas CCAA han ensayado a partir de estos centros la coordinación de las policías

locales presentes en el territorio de la CA, a las que además, por la vía de convenios con los correspondientes municipios, pueden llegar a atribuir competencias en el ejercicio de la vigilancia de las disposiciones administrativas de la CA.

d) Las funciones nucleares de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE).

Respecto a las FCSE cabe afirmar que sobre ellas recae fundamentalmente la responsabilidad última de la *Seguridad ciudadana* con carácter general, por lo que su organización y despliegue deben tender a asegurar en todo momento y circunstancia el cumplimiento de esta misión, de acuerdo con la política de seguridad fijada por el Estado.

En razón a ello las FCSE deben por un lado actuar y tomar noticia directamente acerca de la seguridad ciudadana en el conjunto del territorio nacional, reservándose el cumplimiento de aquellas funciones que por razón de *competencia* y de *eficacia, coordinación y especialización* corresponden más específicamente al Estado, y por otro han de coordinar su actuación con los otros Cuerpos que atienden preferentemente la seguridad de los ciudadanos desde un punto de vista próximo, intercambiando información y prestando el auxilio y el apoyo especializado que sean necesarios, a través de los mecanismos previstos en las Juntas de seguridad o en su caso, en los Acuerdos de cooperación específicos.

Si bien los servicios de carácter genérico de *seguridad ciudadana* que prestan todas las FCS deben recibir una orientación al ciudadano ajustada a sus necesidades e inquietudes, el campo de la policía de proximidad, en el que se atienden las infracciones administrativas, las faltas y los delitos menores que afectan más directamente al ciudadano, y se previenen riesgos para la Seguridad pública, es el lugar de actuación natural de las policías locales y autonómicas, como así lo reconoce la propia LOFCS, ocupando aquí las FCSE una posición subsidiaria.

Sin embargo, este campo se revela hoy de gran importancia para el clima de seguridad que percibe el ciudadano y es el ámbito en el que se pueden prevenir en su origen las tendencias antisociales, por lo que las FCSE deben mantener cierta capacidad de control, para actuar complementariamente cuando así lo demande el interés general.

Por otro lado, la etiología de las conductas antisociales de raíz cultural y social son a

veces complejas y requieren la concertación de todos los agentes e instituciones públicas responsables, por lo que las FCSE están también llamadas a participar cuando no a ser catalizadores de la cooperación.

Como *policía administrativa* del Estado, dedicada a la prevención de riesgos para la Seguridad pública en materias de competencia estatal, han de quedar reservadas para las FCSE las funciones relacionadas con el control de entrada y salida de españoles y extranjeros del territorio nacional, el control de armas y explosivos, el resguardo fiscal del Estado, la vigilancia del tráfico en las vías interurbanas, y el control de las entidades y servicios privados de seguridad.

En cuanto a la protección del medio ambiente se ejercería de forma simultánea e indiferenciada junto a los Cuerpos de policía propios de las CCAA, actuando de manera prevalente en aquellos aspectos que son de competencia estatal y también sobre aquellos hechos que pueden ocasionar perjuicios graves a grupos extensos de población, y complementaria o subsidiariamente respecto a las policías autonómicas y locales en el resto de los casos, según las formas y procedimientos de colaboración que se establezcan en el seno de la correspondiente Junta de seguridad, o bien de una Comisión mixta cuando exista un Acuerdo específico de colaboración.

Constituyen materias de interés general, y por tanto integran el campo de trabajo preferente de las FCSE, la prevención, investigación y esclarecimiento, ejerciendo funciones como *policía judicial*, de todas aquellas conductas delictivas, sean individuales o sobre todo de grupos, que afectan a la seguridad colectiva, con trascendencia o ramificaciones a nivel nacional o incluso internacional, como el narcotráfico y otros tipos de tráfico ilícitos que tienen por objeto a personas, bienes, o sustancias prohibidas o controladas, el terrorismo, los secuestros, o la posesión y utilización de armas de fuego, explosivos, u otras armas de diferente naturaleza capaces de causar grandes estragos, y también de aquellas otras conductas ilícitas contra la Hacienda pública y la Seguridad Social, de los delitos de falsificación de moneda y de efectos y documentos públicos del Estado, de los cometidos por funcionarios de la Administración General del Estado, de los delitos contra la Constitución, contra el orden público, de los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional, y de aquellos otros contra la Comunidad Internacional.

La colaboración con las Policías de otros países, que resulta fundamental para descubrir las tramas de la delincuencia internacional organizada, constituye aquí una exigencia de suma importancia para las FCSE.

Como policía de *seguridad interior* las FCSE se ocuparían, como garantes principales y últimos de la Seguridad pública en general, de todos aquellos asuntos que puedan representar una amenaza de relativa importancia para la colectividad, y también de la custodia de sistemas o instalaciones críticas para el normal desarrollo de la actividad cotidiana de los ciudadanos, a través de:

- La observación y seguimiento de los movimientos sociales para prevenir su posible desenvolvimiento violento o su evolución hacia alguna forma de conflicto social o comportamiento delictivo, a través de la recogida y análisis de la *información* de interés para la Seguridad pública.
- La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones de interés general.

La actual *distribución de funciones entre las FCSE* está guiada fundamentalmente por el carácter más o menos urbano de la población e incluso de las funciones, criterio que aún siendo diferenciador presenta zonas difusas debido a la instalación de nuevos modelos de urbanización y de vida, sobre todo en el entorno de las grandes ciudades.

Por otro lado la actual separación funcional resulta operativa cuando se trata de tareas administrativas, pero se vuelve confusa cuando las FCSE actúan como *policía judicial*, ya que las leyes procesales obligan a actuar sin distinción alguna a los Cuerpos de Seguridad que estén investidos de tal carácter.

A pesar del debilitamiento de ambos criterios, el territorial y el funcional, como elementos delimitadores de la actuación coordinada de ambos Cuerpos, subsisten diferencias culturales, socioeconómicas, de población y de hábitat suficientes entre el medio rural y el medio urbano para justificar cierta singularidad en la organización y el ejercicio de la autoridad de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía en cada caso.

Salvo para aquellos delitos o infracciones que se puedan producir de manera singular o exclusiva en el medio rural o en el urbano, no parece que tampoco contribuya a rendir beneficios la especialización en su investigación a cargo de un sólo Cuerpo.

Por lo tanto no parece que pueda avanzarse con carácter general en la delimitación funcional entre los Cuerpos de Seguridad del Estado, y la colaboración deberá concretarse, en cada caso, a través de reuniones locales periódicas.

Conclusiones.

La LOFCS ha seguido, al establecer varios modelos de participación progresiva en la Seguridad ciudadana, un procedimiento presidido por la cautela, similar al previsto en la CE para acceder a la autonomía por parte de las CCAA.

Los pactos autonómicos establecidos entre los grandes partidos políticos han tratado de *racionalizar y homogeneizar* el acceso a la autonomía por parte de las CCAA y hacer efectivo el principio de igualdad de todos los ciudadanos, nivelando las diferencias en el acceso a la autonomía establecidas en la CE.

Este proceso de normalización que ha afectado en general tanto al ritmo de acceso a las competencias como al techo competencial de las CCAA, ha sido seguido de un proceso paralelo de homogeneización en materia de Seguridad ciudadana que ha acabado reposando sobre el *modelo de unidad adscrita* de unidades del CNP previsto en la LOFCS, si bien el sistema de seguridad pública seguirá sometido a tensión para crear *cuerpos de policía propios* en aquellas CCAA que tienen la posibilidad estatutaria de hacerlo.

Por otro lado el sistema de seguridad pública mantiene el carácter *asimétrico* previsto por la LOFCS para las CCAA del País Vasco y Cataluña, en línea con la asimetría de estas autonomías.

El modelo de unidades adscritas a las CCAA centra su participación en la seguridad pública en la protección de las autoridades e instalaciones autonómicas y en la inspección de la aplicación del ordenamiento administrativo autonómico, lugar donde se concentran las competencias exclusivas de las CCAA.

El modelo constitucional de Cuerpos de seguridad previsto en la Ley compone un determinado *equilibrio* en la participación de los tres niveles territoriales de la Administración en la Seguridad pública. Sin embargo, en el actual desarrollo de este modelo puede observarse un gran crecimiento de las policías locales y un cierto estancamiento de las policías, sean adscritas o propias, de las CCAA.

En la configuración actual del sistema de seguridad pública se observan tres tendencias: 1ª el peso de la seguridad pública recae fundamentalmente sobre las FCSE, 2ª la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones administrativas recae simultáneamente sobre las FCSE, las unidades adscritas y las policías locales dependiendo de la titularidad de las competencias administrativas, y 3ª la prevención de los delitos y faltas recae sobre las FCSE y las policías locales.

Esta configuración resulta equilibrada siempre que: 1º las FCSE realicen un esfuerzo de *aproximación* a la realidad social concreta en la prevención de los delitos y faltas, a nivel local y regional, 2º se establezcan *Juntas de Seguridad* u otros órganos de encuentro en todas las CCAA para facilitar la colaboración de las distintas Administraciones presentes en el territorio de la CA y de las FCS en materias concurrentes con la seguridad, 3º se impulsen las *Juntas Locales de Seguridad* para facilitar a nivel local la colaboración de las Autoridades de las distintas Administraciones y de los respectivos Cuerpos de seguridad presentes en un municipio en la prevención de delitos, faltas e infracciones administrativas concurrentes, y 4º se promuevan instrumentos de *colaboración de la Guardia Civil con las CCAA* en la vigilancia de las disposiciones administrativas autonómicas, paralelamente a la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, dado que la mayor parte de esta vigilancia está siendo ejercida de hecho por aquélla.

Estas acciones no requerirían necesariamente cambios en la LOFCS, por lo que podrían acometerse a corto plazo a fin de equilibrar el sistema de seguridad pública y reducir las posibles tensiones en demanda de un incremento de efectivos de las unidades adscritas o de una policía propia.

Estas *tensiones* en el sistema de seguridad pública deben ser tenidas en cuenta, y están

relacionadas con: 1ª la posibilidad de crear cuerpos de policía propios por las CCAA que pueden hacerlo según sus estatutos, posibilidad que si se llegara a materializar consolidaría una doble asimetría en el sistema de seguridad pública, que a su vez podría conducir a un nuevo *reequilibrio* en el sistema, y 2ª la posibilidad de coordinar la actuación de los Cuerpos de policía local por parte de las CCAA, a través de los Centros de Atención de Llamadas de Urgencia 112, y por medio de la firma de convenios con los Ayuntamientos para encomendar la vigilancia de la aplicación de las disposiciones administrativas de la CA a las policías locales, otorgando a éstas además la consideración de policías *de* la CA, y 3ª, la posibilidad de crear nuevos cuerpos de funcionarios o agentes, con estatuto propio distinto al de los cuerpos de seguridad, a los que se encomendaría la inspección del cumplimiento de las disposiciones de la CA.

El desarrollo de *policías propias en las CCAA* afectaría profundamente al actual ejercicio de las funciones que vienen desempeñando las FCSE, comprometiendo a éstas a ajustar su propio despliegue y efectivos a la nueva situación, e impulsándolas a la búsqueda de la complementariedad de esfuerzos en evitación tanto de la exclusividad como de la superposición en las actuaciones, en un proceso que, sin embargo, sería esencialmente distinto al seguido en Cataluña y el País Vasco.

Esta nueva situación estaría caracterizada en general, de un lado, por un mayor protagonismo de las policías locales y autonómicas en la seguridad próxima de los ciudadanos, en la policía administrativa de prevención de riesgos en general, en las actuaciones como policía judicial genérica, en colaboración con las FCSE, y en la vigilancia de los espacios públicos en general; y de otro, por la complementariedad de las actuaciones de las FCSE en estos ámbitos, que mantendrían sin embargo la preferencia en la intervención en aquellas materias de competencia estatal y como policía de seguridad pública en general con carácter global o como policía judicial específica.

El modelo así desarrollado habría de estar presidido por la coordinación de las actuaciones de los distintos Cuerpos de seguridad a través, por un lado de la delimitación de las intervenciones en cada caso concreto según lo previsto en la oportuna norma o protocolo de actuación operativa, y por otro de la elaboración de planes conjuntos de actuación en aquellas otras en las que puedan concurrir varios Cuerpos de seguridad, todo ello en base a los acuerdos alcanzados en el seno de la correspondiente Junta de Seguridad, a los que habría que sumar los

necesarios para la imprescindible puesta en común de todos los datos de interés para la seguridad ciudadana, sobre el cimientto de la mutua confianza y la franca lealtad institucional.

No cabe duda que la evolución del sistema de seguridad pública hacia la constitución de policías propias elevaría la participación de las CCAA en la seguridad pública, pero también y paralelamente elevaría la complejidad del sistema y la dificultad de coordinación, con la consiguiente merma en su eficacia. Pero este proceso no es puramente racional, si no que depende de variables políticas y sociales cuya evolución es difícil de predecir.

La selección de *objetivos* prioritarios y la consiguiente asignación de *recursos* en las FCSE debe estar orientada a corto y medio plazo a la reducción de las tensiones en el sistema de seguridad pública, y a largo plazo a asegurar y mejorar el cumplimiento de las funciones nucleares de seguridad pública de las que deben responder las FCSE en todo tiempo y lugar como garantes últimos del sistema.