

EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL

PRIMITIVO SEIVANE GARCIA

Coronel de la Guardia Civil
Director del Gabinete de Coordinación y Planificación de la
Secretaría de Estado para la Seguridad-Dirección de la Seguridad
del Estado

La Constitución de 1978 pragmáticamente sentó las bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial español y ello con el fin de amoldar la estructura policial al complejo entramado socio-político que emergía del texto constitucional, el Estado de las Autonomías.

Dicho modelo está articulado sobre la base de la posesión espacial del poder político y, al igual que en dicho poder, se establecen tres niveles de responsabilidad y organización policial, el nacional, el autonómico y el local, dando así lugar a una infraestructura policial desconocida hasta entonces, tanto en nuestro país como en los de nuestro entorno.

La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y con determinadas limitaciones las hace partícipes de poder en los tres ámbitos, legislativo, ejecutivo y judicial.

Igualmente garantiza la autonomía de los Municipios, aunque, como no podía ser de otra forma, circunscribiéndola al gobierno, gestión y administración de dichos entes territoriales.

En base a los dictados constitucionales se dio carta de naturaleza a las policías dependientes de las Comunidades Autónomas, con lo que en el momento actual hay Cuerpos de Seguridad de carácter nacional, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, de carácter autonómico, en aquellas Comunidades que estatutariamente han previsto la posibilidad de creación de cuerpos policiales y han llevado a vías fácticas esa posibilidad y este es el caso de la Ertzantza (País Vasco), Policía-Mozos de Escuadra (Cataluña) y Policía Foral (Navarra)

y de carácter local, las diversas Policías Locales, Municipales o Guardias Urbanas.

Este esquema de seguridad pública, diseñado por nuestra superley, no guarda parangón alguno con otros modelos precedentes de nuestra historia.

Quizá el más parecido sea el establecido por la Constitución de 1931, en cuyo artículo 14.4 se decía que eran de competencia exclusiva del Estado Español la legislación y ejecución directa, entre otras materias, en lo concerniente a la defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional y, en línea con esas previsiones, por el artículo 8.º del Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932 se transferían a dicha Región los Servicios de orden y policía interior, a la vez que se ponían bajo la dependencia de la Generalidad de Cataluña las fuerzas de Seguridad del Estado, encargadas de cumplir satisfactoriamente dichos cometidos. Pero, sin embargo, no se creaban nuevos Cuerpos policiales ni había norma jurídica que habilitase esa creación, cual sucede con la Constitución de 1978.

El texto constitucional vigente estableció los basamentos para un nuevo modelo policial, caracterizado por una descentralización en el mantenimiento de la seguridad pública, pero el desarrollo normativo posterior sembró de incertidumbres los dictados constitucionales, toda vez que no se siguió el camino lógico que debía venir presidido por la promulgación de la Ley Orgánica a la que se remitía el artículo 149.1.29 de la Constitución y posteriormente crear las policías autónomas. Frente a este lógico proceso y con anterioridad a la promulgación de esa Ley Orgánica, que resultó ser la 2/86 de 13 de marzo, la Comunidad Autónoma del País Vasco puso en marcha una nueva policía (la Ertzaintza) y Cataluña dio un nuevo giro a los Mozos de Escuadra, a los que potenció numérica, orgánica y funcionalmente.

De este modo, en 1986 había una serie de expectativas y situaciones de hecho que colisionaban con los dictados de la Ley Orgánica, por cuyo motivo, respetando esas situaciones, hubo que dejar de aplicar la mayoría de los artículos de dicha Ley a los Cuerpos de Policía Autónoma del País Vasco, Cataluña y Navarra, con lo que para estas Comunidades quedó sin efecto y con ello, un proceso que "a priori" se presentaba racionalmente articulado, por las prisas, en unos casos, para solventar problemas políticos o sociológicos relacionados con actividades policiales y por la lentitud, en otros, a la hora de elaborar normas reguladoras, se

convirtió en un proceso que ha precisado de continuos "parcheos" en detrimento de los propios administrados y de la Sociedad en general.

Así las cosas, el actual modelo policial español se estructura en tres niveles:

- **Central**, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía).
- **Autonómico**, con Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- **Local**, con Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

En el nivel central, el Cuerpo Nacional de Policía es un Instituto armado, de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior, y la Guardia Civil, un Instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior en el desempeño de sus funciones policiales y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden, salvo en el tiempo de guerra y durante el estado de sitio, en que dependerá exclusivamente de este último.

Respecto a la Guardia Civil:

- El Ministerio del Interior dispone todo lo concerniente a sus servicios relacionados con la seguridad ciudadana y demás competencias atribuidas por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad así como lo referente a retribuciones, destinos, acuartelamientos y material.
- Conjuntamente, los Ministros de Defensa y de Interior, disponen todo lo referente a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial, y proponen al Gobierno el nombramiento del titular de la Dirección General de la Guardia Civil, así como la normativa reguladora del voluntariado especial para la prestación del servicio militar en el Cuerpo.
- El Ministro de Defensa dispone lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar que se encomienden al Cuerpo, ejerciendo, respecto al voluntariado especial para la prestación del servicio militar en el mismo, las competencias que normativamente correspondan.

En el nivel autonómico, los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas son Institutos

armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, que sólo pueden actuar en el ámbito territorial de su respectiva Comunidad, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades estatales y cuyos miembros, en el ejercicio de sus funciones, deben vestir el uniforme reglamentario, salvo en los supuestos excepcionales que autoricen las Juntas de Seguridad.

En el nivel local, los Cuerpos de Policía Local, Policía Municipal o Guardia Urbana, son también institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, cuyos miembros deben, asimismo, vestir el uniforme reglamentario, salvo casos excepcionales autorizados por el Gobernador Civil.

COMPETENCIAS POLICIALES

El ordenamiento jurídico encomienda a cada Cuerpo Policial un cúmulo de competencias, unas con carácter prioritario sobre los demás Cuerpos y otras compartidas con ellos, en pie de igualdad.

Ya en la misma Constitución aparecen, genéricamente, algunas de estas competencias. Así, en el artículo 104 se dice que "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la **dependencia del Gobierno**, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana", y en el 126 "Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que la **Policía Judicial** depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la Ley establezca".

De un modo más específico, los artículos 148.1.22 y 149.1.29 dan juego, en esta materia, a las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

"Las Comunidades Autónomas, pueden asumir entre sus competencias: la **vigilancia y protección** de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica" (148.1.22) y "El Estado tiene competencia exclusiva en materia de 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" (149.1.29).

En realidad, debido al pragmatismo que tienen los preceptos constitucionales no podía esperarse

más de ellos, aunque tienen la virtualidad de señalar las líneas directrices de la función policial, remitiéndose a la legislación ordinaria para un desarrollo más pormenorizado de la misma.

Este espacio jurídico está formado, fundamentalmente, por los diversos Estatutos de Autonomía, la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, la Ley Orgánica del Poder Judicial, 6/1985 de 1 de julio, la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y el Real Decreto 769/1987 de 19 de junio, por el que se desarrollan las Unidades de Policía Judicial.

Sólo desde un estudio articulado de estos textos puede entenderse el actual espectro funcional de los Cuerpos de Seguridad, y máxime si se tiene en cuenta que el proceso legislativo seguido, al respecto, ha sido lento y con normas, aisladamente consideradas, confusas y que se prestan a diversidad de interpretaciones.

De ese marco, se desprenden como competencias:

Prioritarias o exclusivas

Del Cuerpo de la Guardia Civil

- Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.
- El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.
- La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas.
- 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 cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
- La conducción interurbana de presos y detenidos.
- Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

Del Cuerpo Nacional de Policía

- La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes.

- El control de entradas y salidas del territorio nacional de españoles y extranjeros.
- Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
- La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego.
- La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.
- Colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior.
- El control de las entidades y servicios privados de seguridad, y la **vigilancia e investigación**, de su personal, medios y actuaciones.
- Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

De las Policías de las Comunidades Autónomas

- 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.

De las Policías Locales

- Protección de las autoridades de las Corporaciones Locales y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dictadas dentro de su ámbito de competencia.

Compartidas

Entre los Cuerpos de la Guardia Civil y Nacional de Policía

- La protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones:
 - Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando los órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
 - Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
 - Vigilar y proteger las instalaciones y edificios públicos que lo requieran.
 - Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
 - Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
 - Prevenir la comisión de actos delictivos.
 - Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.
 - Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
 - Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.

Entre los diversos Cuerpos de Seguridad

- La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.
- La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- La vigilancia de los espacios públicos.

Entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Autonómicas

- 1) En general:
 - 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.
 - Protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas.
- 2) En particular:
 - Las Policías Autónomas del País Vasco (Ertzaintza), Cataluña (Policia-Mozos de Escuadra) y Policía Foral de Navarra, tienen en sus respectivos territorios, competencias convergentes con los Cuerpos de Seguridad del Estado en materias de orden público, seguridad pública y policía judicial genérica.

Entre los Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías Locales y Policías Autonómicas

- Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

Con independencia de la tipificación anterior la norma jurídica establece específicamente, en los siguientes supuestos, la colaboración:

De los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas con los Cuerpos de Seguridad del Estado

- 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.

De las Policías Locales con los Cuerpos de Seguridad del Estado y con los Cuerpos de Policía de Comunidades Autónomas

- Protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

De las Policías Locales con los Cuerpos de Seguridad del Estado

- Participar en las funciones de Policía Judicial.

COOPERACION, COLABORACION Y COORDINACION POLICIAL

Ahora bien, la amplitud funcional encomendada a cada Cuerpo policial, tanto con carácter prevalente como compartido, no puede ni debe ser desempeñada por éstos cual compartimentos estancos; la normativa insta a la cooperación, colaboración y coordinación policial.

Los tres son términos utilizados con profusión en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aunque también aparece alguno de ellos en el texto constitucional.

Etimológicamente, el significado de las tres palabras resulta poco clarificador; cooperar proviene de las voces latinas "cum" (con) y "operari" (trabajar) y, en consecuencia, significa obrar junto con otro u otros para un determinado fin; colaborar, de las voces "co" y "laborare" (trabajar), es trabajar con otra u otras personas y coordinar, de cum (con) y ordinare (ordenar) es disponer y ordenar las cosas metódicamente o la cooperación armónica de esfuerzos para una acción común.

Desde el punto de vista conceptual, cooperar y colaborar son términos, sinónimos, entre sí, y con los verbos ayudar y coadyuvar; así se recoge en algún diccionario.

Jurisprudencialmente sólo conocemos referencias conceptuales del término coordinar y no de los de cooperar y colaborar; en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1983 se dice, al respecto, que "la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones, que de subsistir impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema..." para añadir más adelante que "la coordinación general debe ser entendida como fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las Autoridades...".

Este último entrecomillado no es válido en general para definir el término "coordinación" ya que cobra su auténtico valor en el contexto en que está pronunciada la sentencia que es el de la coordinación de Policías Locales y de

ahí que el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, recoja íntegramente esos dictados jurisprudenciales a la hora de enunciar las acciones concretas que comprende la coordinación de las Policías Locales por parte de las Comunidades Autónomas.

Se considera que la colaboración se da en materias prioritarias o exclusivas de cada Cuerpo policial, mientras que la coordinación aparece en materias comunes o compartidas.

Bajo estas premisas, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad genéricamente dispone en su artículo 3.º que "Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (todos ellos entre sí) ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca" preceptuando como falta muy grave, en su artículo 23.3.K, "la falta de colaboración manifiesta con los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

Por lo que respecta a las relaciones entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y los de las Comunidades Autónomas, la Ley da un paso adelante al señalar una serie de aspectos que, en buen criterio, deben formar parte de esa colaboración. Concretamente en el artículo 45 de la Ley se prescribe que "...deberán prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas" y de forma más concreta se dispone esta colaboración por parte de las Policías de Comunidades Autónomas hacia los Cuerpos de Seguridad del Estado, en el artículo 38, en los siguientes aspectos: "Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales" y "en particular en las funciones de policía judicial".

La colaboración para las Policías Locales se fija respecto a los Cuerpos de Seguridad del Estado en los siguientes supuestos: "Al efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, en el marco de colaboración establecido en las Juntas Locales de Seguridad" y "en la participación en las funciones de Policía Judicial, en la forma prevista en las leyes" y respecto a los Cuerpos de Seguridad del Estado y Policía de Comunidades Autónomas, en "la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en las grandes concentraciones humanas, cuando fueren requeridas para ello".

También la Ley Orgánica insta a la colaboración, entre sí, a los Cuerpos de Seguridad del Estado y así en el artículo 12.2 se dispone que "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

Estado están obligadas a la cooperación recíproca en el desempeño de sus competencias específicas" y en el 12.3 "Las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil actuarán recíprocamente como oficinas para la recepción y tramitación de los documentos dirigidos a las Autoridades de cualquiera de los dos Institutos".

De lo expuesto se desprende que el ordenamiento jurídico legal exige, en unos casos, e insta, en otros, a la colaboración policial, pero, sin embargo, no establece las formas concretas de esa colaboración y sólo al hablar de la misma entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías de las Comunidades Autónomas se deja entrever que, entre otros aspectos, forman parte de ella el mutuo auxilio e información recíproca.

Ante la ausencia de esa deseable explicitación, son los órganos coordinadores (Juntas de Seguridad en las Comunidades Autónomas y Juntas Locales de Seguridad) los que deben acordar las pautas a seguir en cada caso concreto.

Junto a la colaboración es preciso también tener en cuenta y desarrollar al máximo la coordinación policial; ambos principios, el de colaboración y el de coordinación, son complementarios y, por otro lado, sólo de la perfecta simbiosis de ellos se garantizan actuaciones eficaces que, a fin de cuentas, es lo que la sociedad demanda.

La coordinación debe armonizar las actividades de los diversos Cuerpos policiales en materias comunes o de prestación indiferenciada, evitando que éstas se lleven a cabo con solapamientos y de un modo anárquico y acumulativo. Por otra parte, la coordinación optimiza los rendimientos policiales, al evitar la dispersión innecesaria de esfuerzos y aquí radica su importancia.

La Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece en su artículo 11 las normas coordinativas entre los dos Cuerpos de Seguridad del Estado y lo hace sobre la base de la distribución territorial de competencias, al preceptuar que las funciones comunes corresponde ejercerlas al Cuerpo Nacional de Policía en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine y a la Guardia Civil en el resto del territorio nacional y en el mar territorial. Consciente el legislador de la creciente "motorización" y dinamicidad de la sociedad española y de que ese principio de territorialidad es difícil, a veces, observarlo escrupulosamente posibilita las actuaciones de cada uno de los Cuerpos en la demarcación territorial del otro.

Así, el Cuerpo Nacional de Policía podrá extender sus facultades a todo el territorio nacional, en lo que respecta a:

- Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables y asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito.
- Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención a la delincuencia. (Art. 11.3.)

Y la Guardia Civil, para el desempeño de sus competencias propias, podrá asimismo realizar las investigaciones procedentes en todo el territorio nacional cuando ello fuere preciso.

En estos casos de actuación fuera del ámbito territorial normal, los miembros de cada Cuerpo policial deben dar cuenta al otro de las mismas.

Pese a lo expuesto y sin perjuicio de la distribución territorial de competencias, ambos Cuerpos deberán actuar fuera de su ámbito competencial por mandato judicial o del Ministerio Fiscal o, en casos excepcionales, cuando lo requiera la debida eficacia en su actuación.

Como medios de coordinación, en ambos supuestos, la Ley dispone que el Cuerpo que se halle en alguna de esas dos situaciones habrá de comunicarlo, de forma inmediata, al **Gobernador Civil** y a los mandos con **competencia territorial o material**, pudiendo el gobernador Civil ordenar la continuación de las actuaciones o, por el contrario, el pase de las mismas al Cuerpo competente, salvo cuando estuvieren actuando por mandato judicial o del Ministerio Fiscal.

En caso de conflicto de competencias, ya sea positivo o negativo, se hará cargo del servicio el Cuerpo que haya realizado las primeras actuaciones, hasta que se resuelva lo procedente por el Gobernador Civil o las instancias superiores del Ministerio del Interior, sin perjuicio de lo dispuesto para la Policía Judicial.

Incluso, al objeto de conseguir la óptima utilización de los medios disponibles y la racional distribución de efectivos, el Ministerio del Interior puede ordenar que cualquiera de los Cuerpos asuma, en zonas o núcleos determinados, todas o alguna de las funciones exclusivas asignadas al otro Cuerpo.

Por lo que respecta a la concurrencia en un mismo espacio geográfico de miembros o Unidades de los Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Policías de las Comunidades autónomas, para desarrollar actividades policiales de prestación simultánea e indiferenciada, el artículo

46.2 de la Ley Orgánica dispone como principio general que serán los mandos de los primeros (Cuerpos de Seguridad del Estado) los que "asuman la dirección de la operación" y en lo concerniente a la vigilancia de espacios públicos, protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en las grandes concentraciones humanas, el artículo 38.2.c establece que el ejercicio de las funciones corresponde, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes.

Finalmente, la Ley apunta atisbos coordinadores en las intervenciones de las Policías Locales cuando efectúen diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, en el marco de lo dispuesto en las Juntas de Seguridad. En estos supuestos, el artículo 53.2 preceptúa que deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, claro indicio del reconocimiento, por vía indirecta, de la prioridad de estos últimos en dichas materias.

En el resto de supuestos que puedan presentarse, la Ley no marca el camino a seguir y, en consecuencia, deben ser diferidos a los instrumentos coordinadores de la operatividad policial mencionados en la misma, a saber, Juntas Locales de Seguridad y Juntas de Seguridad, allí en donde estuvieron constituidas.

ORGANOS DE COORDINACION

Nivel Nacional

En teoría se cuenta con el **Consejo de Política de Seguridad**, creado por el artículo 48 de la LO 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Es un órgano político de composición paritaria presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y un número igual de representantes del Estado. En realidad y desde un punto de vista finalista o teleológico, debemos pensar que el legislador no pretendió establecer un "numerus clausus" al enunciar los Consejeros de los que depende la temática policial. llámense de Interior o Gobernación,

de Administración Pública, de Presidencia o Vicepresidencia, o de Agricultura. No obrando así traería consigo la "muerte súbita" de la norma fundacional desde el mismo momento de su promulgación.

Una característica notable es la de que el Consejo de Política de Seguridad es de constitución preceptiva, por así disponerlo la imperatividad de la norma constitutiva, aunque sin embargo, en la práctica, dicho Consejo nunca se ha reunido y ello pese a que ya ha transcurrido un tiempo precioso desde el momento en que se promulgó la LO 2/86 (BOE de 14 de abril de 1986).

Los representantes del Estado se supone que deben ser 16 ya que al ser 17 las Comunidades Autónomas y en consecuencia 17 los Consejeros representados en el Consejo, si se quiere mantener la posibilidad predicada en la Ley, inexcusablemente se precisaría un número de representantes estatales que, junto con el Ministro del Interior, que preside, dieran lugar a la obtención igualitaria de representatividad. Dichos representantes deben ser designados por el Gobierno de la Nación.

El Consejo es el encargado de elaborar y aprobar su propio Reglamento de Régimen Interior y le corresponden las siguientes competencias:

- Aprobar los planes de coordinación en materia de seguridad y de infraestructura policial.
- Informar las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones. Pudiendo establecer el número máximo de los efectivos de dichas plantillas.
- Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general.
- Informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas en relación con sus propios Cuerpos de Policía, así como la de creación de éstos.
- Informar los convenios de cooperación, en materia de seguridad, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- Las demás que le atribuya la legislación vigente.

Dentro del Consejo de Política de Seguridad debe funcionar un Comité de Expertos integrado por ocho representantes, cuatro del Estado y cuatro de las Comunidades Autónomas, estos últimos designados, anualmente, por los miembros del Consejo de Política de Seguridad que representen a las Comunidades Autónomas.

Dicho Comité tiene la misión de asesorar al Consejo y apoyarle técnicamente, preparando los asuntos que posteriormente vayan a ser debatidos en el Pleno del mismo, y con carácter específico:

- Elaborar y proponer fórmulas de coordinación.
- Preparar acuerdos de cooperación.
- Proponer programas de formación y perfeccionamiento de las Policías de Comunidades Autónomas.
- Elaborar planes de actuación conjunta.

Con el Consejo de Política de Seguridad se pretende lograr, más que una coordinación coercitiva o jerárquica, una coordinación de carácter informativo y dada la amplitud de miras con que se ha diseñado y la oportunidad de sentar en una misma mesa a los responsables de seguridad pública de dos de las tres Administraciones Públicas, se considera que debiera ser objeto de atención preferente, tanto en su desarrollo orgánico como funcional.

Nivel Autonómico

En las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios puede constituirse una **Junta de Seguridad**, con la misión de coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma.

Están reguladas en el artículo 50 de la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, si bien no puede decirse que dicho artículo sea la norma constitutiva de las mismas, toda vez que las actualmente existentes se han formado en base a las previsiones de los Estatutos respectivos.

La Junta de Seguridad es un órgano político al igual que el Consejo de Política de Seguridad, y, en su mayor parte, viene a desempeñar un papel similar a éste, circunscribiéndose a su área geográfica. Sin embargo, hay una nota básica que distingue a ambos y es la de que la constitución de las Juntas es potestativa mientras que la del Consejo es preceptiva.

Con esa finalidad coordinadora se han constituido las Juntas de Seguridad del País Vasco, en base a los dictados del artículo 17.4 de su Estatuto y con las funciones que se le atribuyen en la disposición transitoria cuarta del mismo (determinación de su reglamentación propia, aprobación del Reglamento de la Policía Autonómica, dotaciones, composición numérica, estructura, designación de mandos y reclutamiento de personal), la Junta de Seguridad de

Cataluña en base al artículo 13.7 de su Estatuto y disposición transitoria primera del mismo, con iguales funciones que para la Junta de Seguridad del País Vasco y la Junta de Seguridad de Navarra, a tenor de lo dispuesto en el artículo 51.2 párrafo segundo de la LO 13/1982 de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Las Juntas de Seguridad son de constitución paritaria y están integradas por igual número de representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, siendo el órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma respectiva.

A tal efecto, las Autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y los Gobernadores Civiles deben informar periódicamente a dicha Junta acerca de las deficiencias que se observen en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca entre aquéllos, indicando las medidas oportunas para corregir los problemas suscitados.

Nivel Provincial

Se constata la existencia de las Juntas Provinciales de Seguridad que fueron creadas por Orden Comunicada de fecha 27 de julio de 1968, como órgano de apoyo inmediato al Gobernador Civil, en su función de Jefe de los Servicios de Seguridad de la provincia y responsable máximo, en el ámbito provincial, del mantenimiento del orden público y protección de las personas y bienes.

Las Juntas Provinciales han cobrado un nuevo interés con el establecimiento del marco de seguridad establecido por la Constitución, ya que bastantes competencias que antes ostentaban los Gobernadores Civiles han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, pudiendo decir que es el campo de la seguridad y orden público, quizá el único que no ha experimentado, para ellos, modificaciones sustanciales, salvo en el País Vasco.

Por otro lado, las Juntas Provinciales vienen a ser el cauce más adecuado para enfrentarse a la intrincada problemática de los efectos derivados de la seguridad, puesto que permiten tener un conocimiento puntual de la situación en cada momento y circunstancia y, con ellos resulta más fácil la adopción de las medidas precisas.

La Junta Provincial está constituida por:

- Presidente: El Gobernador Civil.
- Vocales: Los Jefes Provinciales de los Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Secretario: El Secretario General del Gobernador Civil.

Cuando determinadas circunstancias o hechos lo requieran podrán ser convocados a las reuniones de la Junta de Seguridad los Alcaldes, Consejeros de Interior, Jefes de Policías Autonómicas y Locales, miembros de Protección Civil, Cruz Roja, representantes del Ministerio de Defensa y cualquier otra persona cuya presencia se juzgue oportuna por parte del Gobernador Civil.

En cuanto a las reuniones de la Junta lo será en la sede del Gobierno Civil, si bien, la Instrucción de la Dirección de la Seguridad del Estado de 14 de septiembre de 1983, faculta para que puedan celebrarse en cualquier localidad distinta de la Capital de provincia.

Como funciones de la Junta se establecen:

- El análisis de la seguridad ciudadana de la Provincia.
- La consulta y resolución de problemas relativos a la seguridad ciudadana.
- El estudio y delimitación práctica de servicios policiales.
- La coordinación efectiva de los Cuerpos de Seguridad del Estado de la Provincia.
- La planificación de servicios policiales.
- Cualquier otro referido a los Cuerpos policiales destinados en la Provincia respectiva.

Por lo que respecta al régimen de funcionamiento, la Junta debe reunirse ordinariamente una vez por semana y extraordinariamente, en cualquier momento, cuando determinadas circunstancias lo requieran, levantando acta con los asuntos tratados y soluciones adoptadas.

Nivel Local

El artículo 54 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad da carta de naturaleza a las **Juntas Locales de Seguridad**, en aquellos municipios que tengan Cuerpo de Policía propio y en calidad de órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en dicho ámbito territorial.

La Junta Local de Seguridad se configura como órgano político, de carácter potestativo

y como mecanismo complementario de coordinación operativa, puesto que la coordinación general se atribuye a las Juntas de Seguridad, donde estuvieren constituidos, y al Consejo de Política de Seguridad.

Con la creación de las Juntas Locales se pretendía recuperar, en cierto modo, algunas de las atribuciones de los Alcaldes en materia de seguridad pública que le fueron cercenadas por la Orden del Ministerio del Interior de fecha 18 de abril de 1979, sobre facultades de los Gobernadores Civiles y Alcaldes en materia de orden público.

Las juntas Locales son el órgano básico de articulación funcional de las actividades de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad dependientes de las Administraciones Central, Autonómica, donde proceda, y Local, y, a su vez, son el cauce inmediato que puede hacer factible la autonomía constitucionalmente reconocida a cada una de dichas Administraciones en materia de seguridad.

La esperanza depositada en las Juntas Locales de Seguridad, en pro de un mejor servicio preventivo en el mantenimiento y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, es grande y buena prueba de ello la tenemos en las palabras del propio Secretario de Estado para la Seguridad, pronunciadas en el I Congreso sobre Colaboración Policial (Madrid 1988).

"Las Juntas Locales son los órganos claves en la elaboración de fórmulas realistas que posibilitan la puesta en funcionamiento de medidas más eficaces en la prevención del delito y deben convertirse en órgano receptor de propuestas que los distintos colectivos ciudadanos hagan en materia de seguridad y ser el elemento reactivo para alcanzar el mayor grado de colaboración entre la Policía y la Sociedad".

La Ley Orgánica 2/86, sin embargo, es muy parca en la regulación de las Juntas Locales, ya que sólo la presidencia de las mismas es objeto de atención legal, al disponer que corresponderá al Alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el Gobernador Civil de la provincia, en cuyo caso, la presidencia será compartida entre ambos.

La constitución de las Juntas y su composición se difieren a determinación reglamentaria, lo que en principio y con carácter provisional fue llevado a cabo por la Circular de la Secretaría de Estado para la Seguridad-Dirección de la Seguridad del Estado, de fecha 26 de noviembre de 1987. La Circular pretendía sentar las bases para el establecimiento de los cauces elemen-

tales que sirvieran de marco de coordinación y colaboración policial de los distintos Cuerpos que operan en el término municipal, evitando duplicidades, concurrencias múltiples y descoordinaciones funcionales que, a la postre, sólo representan un derroche de esfuerzos y medios.

El contenido de la Circular no satisfizo plenamente a los representantes de los Ayuntamientos y como fruto de sus sugerencias se dictó una nueva Circular el 10 de junio de 1988, derogando la anterior y, al igual que ésta, con carácter provisional, hasta tanto se desarrollara por la normativa reglamentaria pertinente.

Constitución de las Juntas

Pueden existir en aquellos municipios que cuenten con Cuerpo de Policía Local propio y para su constitución habrá de mediar acuerdo del Alcalde y Gobernador Civil de la Provincia en que esté enclavado el Municipio, suscribiéndose al efecto de Acta correspondiente, que debe contener, al menos, los siguientes extremos:

- a) Denominación de la Junta y sede de la misma.
- b) Ambito territorial.
- c) Composición.
- d) Misiones.
- e) Régimen de funcionamiento.

En el caso de que el Municipio pertenezca al territorio de una Comunidad Autónoma con Policía propia, desplegada en el término municipal de referencia, se notificará previamente a la Consejería que ostente la competencia en materia de seguridad.

Composición

Las Juntas Locales deben estar compuestas por:

Presidente: El Alcalde y de concurrir a sus sesiones el Gobernador Civil de la Provincia, ambos compartirán la presidencia.

Vocales: El Jefe de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el Municipio, según corresponda, atendida la distribución territorial de competencias. En el supuesto de que el núcleo urbano corresponda al Cuerpo Nacional de Policía y el resto del término municipal al Cuerpo de la Guardia Civil,

tendrán la condición de Vocales los Jefes de ambos Cuerpos.

El Jefe de la Policía Municipal.

En su caso, el Jefe Local de la Policía Autónoma.

Secretario: El Secretario del Ayuntamiento de dicho Municipio o funcionario del mismo que designe el Alcalde.

El Alcalde podrá estar asistido por el Concejal Delegado.

Los miembros de la Junta pueden hacerse acompañar de asesores técnicos en razón a la especialidad de los asuntos a tratar en las sesiones de dicho órgano.

Cuando por ausencia, enfermedad, vacante o cualquier otra circunstancia no pueda asistir a las reuniones de la Junta alguno de sus Vocales, lo hará con las mismas atribuciones la persona que designe o quien accidentalmente ostente el ejercicio de las funciones del cargo respectivo.

Los superiores jerárquicos de los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que forman parte de la Junta Local, podrán asistir a las reuniones, previa notificación a la Presidencia o invitación de la misma.

Misiones

En el marco de las competencias que la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad atribuye a éstos, las Juntas Locales de Seguridad desempeñarán las siguientes misiones:

- Analizar y valorar la situación de la seguridad pública en el Municipio, formulando las correspondientes propuestas o planes para una eficaz coordinación y colaboración de los distintos Cuerpos de Seguridad.
- Elaborar planes para prevenir la comisión de hechos delictivos.
- Arbitrar fórmulas para el intercambio de información y de datos que sean relevantes para que cada Cuerpo pueda cumplir adecuadamente las funciones y cometidos que tienen atribuidos.
- Estudiar y valorar los informes o propuestas que formulen las personas o entidades públicas o privadas, sobre la seguridad pública en el Municipio.
- Impulsar la cooperación de los efectivos que inciden en la seguridad ciudadana en el ámbito municipal.

- Adoptar decisiones vinculantes y efectuar el seguimiento de las mismas, al objeto de posibilitar su cumplimiento.
- Exigir que se cumplan los acuerdos tomados y que se ejerzan las funciones policiales emanadas de la Ley y las derivadas de las Juntas.

Régimen de funcionamiento

Las Juntas Locales de Seguridad habrán de regirse por lo dispuesto para los órganos colegiados en la Ley de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, dadas las especiales características de las mismas, en el Acta constitutiva deben recogerse los siguientes aspectos:

- Las Juntas celebrarán reuniones ordinarias y extraordinarias con la periodicidad que aconsejen las necesidades. Cada reunión será convocada por el Presidente acompañada del orden del día, fecha y lugar de la reunión, y se notificará con diez días de antelación como mínimo, las de carácter ordinario, y según proceda en las extraordinarias.
- Los acuerdos se tomarán por consenso. Caso que no lo haya resolverá la Presidencia.
- Debe existir un Libro de Actas, a cuyo efecto de cada reunión celebrada se levantará el acta correspondiente que deberá ser firmada por los miembros de la Junta que asistan a sus reuniones.

Organos de la Junta

Además del Pleno de la Junta de Seguridad, la Circular contempla el funcionamiento de:

- Comisiones Técnicas creadas en el seno de las Juntas, para el estudio y tratamiento de temas concretos, en calidad de órganos asesor o coadyuvante de estas últimas.
- Reuniones informativas, cuando las circunstancias lo aconsejen a las que se puede invitar a representantes de la judicatura, fiscalía, movimientos ciudadanos, patronales, sindicatos, etc. En todo caso es conveniente que tales reuniones se celebren, al menos, una vez al año.
- Juntas de Seguridad de Distrito, dependientes de las Juntas Locales respectivas y creadas por acuerdo de éstas en aquellas Ciudades que por sus especiales características lo aconsejen, Presididas por el Concejal designado por el Alcalde e integrada por los responsables policiales

de los Cuerpos que operen en el Distrito, sus acuerdos deben ser aprobados por las Juntas Locales de Seguridad para que tengan validez, siendo conveniente que celebre comisiones informativas en su ámbito y competencias.

Como resumen basta decir que ya se han

constituido Juntas Locales en el 36 por 100 de los Municipios que cuentan con Policía propia, de entre los 900 que pueden constituirla y ello es un claro indicio del papel que se considera pueden desempeñar en la prevención y lucha contra la lacra social que representa la delincuencia. ■