

# **“EL MODELO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE REGIMEN DE POLICIA”**

**ALVARO FRUTOS ROSADO**

Abogado  
Gabinete de la Presidencia del Gobierno

**E**L objeto de estas páginas no es otro que partiendo de un análisis del marco competencial diseñado por nuestra Constitución para la seguridad pública, intentar, desde una perspectiva estrictamente jurídica, poner de relieve el hecho de cómo la normativa de desarrollo constitucional ha logrado una aceptable coherencia de conjunto que permite sentar las bases de futuro para la consecución de un modelo de organización policial moderno y estable. Mediante una acertada profundización en los aspectos funcionales, que, a nuestro entender, la legislación vigente posibilita, no hay ninguna razón de fondo como para considerar que la ordenación del régimen policial español al Sistema de organización política-territorial pueda ser causa de una merma en la eficacia de este servicio público fundamental en el Estado democrático para garantizar y proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

El Estado, en materia de seguridad pública, entendida ésta según el concepto acuñado por la jurisprudencia constitucional como "la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano" (STC 33/82), dispone tras la aprobación de la Ley 2/86, de dos Cuerpos armados (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía). Por otra parte existen los Cuerpos de Policía Local dependiente de su respectivo Ayuntamiento. Y, por último, hay que señalar como Cuerpos armados de ámbito regional: la Policía Foral Navarra, la Ertzaintza Vasca y los Mossos de Escuadra de Cataluña.



Esta dispersión de Cuerpos policiales viene a suponer que en la mayoría del territorio nacional coexisten tres Cuerpos armados ejercitando funciones sobre seguridad pública. En las Comunidades Autónomas de Navarra, País Vasco y Cataluña, el número de Cuerpos policiales actuales ascienden a cuatro. Ahora bien, dejando al margen los Cuerpos de dependencia del Gobierno de la Nación, irrelevante a los efectos de este estudio, nos encontramos en el momento actual ante el hecho de que en las Comunidades anteriormente citadas existen tantos Cuerpos policiales como poderes públicos territoriales (estatal, autonómico y local), aunque bien es verdad que no ejercitando en teoría y en todos los casos, las mismas funciones las Policías de ámbito autonómico.

La realidad de las Policías Locales es un hecho histórico incontestable de nuestro régimen municipal desde sus orígenes, surgiendo de un proceso de evolución muy dispar en función de los procesos de urbanización, y, en algunos casos de conurbación, motivado por el desarrollo económico de los años sesenta.

¿Cuál es sin embargo el origen político de las Policías Autonómicas?, la respuesta a esta pregunta tampoco requiere excesivas elucubraciones, ya que es de todos conocido que la situación constitucional que permitió su creación está implícitamente dirigida a coadyuvar en la pacificación del País Vasco, más como medida política que técnico-policial. Ahora bien, el modelo constitucional de generalización para todas las Comunidades Autónomas del "quantum" competencial a asumir, aunque diferenciado en el tiempo, ha provocado una extensión del hecho policial a otras Comunidades Autónomas (además del País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias). Ello viene a significar que está prevista, jurídicamente, la creación de Policías Autónomas en la mayor parte del territorio nacional, tanto desde la perspectiva de la extensión como de la densidad de población.

Ante este nuevo condicionante surge desde la óptica política el interrogante de si es acertada la proliferación de Cuerpos de Policía propios en las Comunidades Autónomas, y teniendo en cuenta los requisitos previstos en la Ley 2/86, la respuesta no tiene que ser necesariamente negativa, pues como luego veremos, no está, a nuestro juicio, tanto el problema en su existencia sino en cuanto a su ámbito funcional que legalmente se le asigna y cómo se desarrolla funcionalmente la coordinación de los distintos cuerpos policiales, sobre todo en su actuación cotidiana.

No obstante conviene aquí significar que no existe un modelo policial de referencia que nos pueda servir de patrón en el desarrollo del nuestro, ya que cada uno de ellos, como no puede ser de otra manera, responde a sus propias peculiaridades históricas y socio-políticas. En efecto, en la R. F. Alemana se partió al inicio de su régimen constitucional de una descentralización prácticamente absoluta en materia de seguridad pública, paulatinamente, y con motivo de la escalada terrorista, se produjo una centralización en el tema que llevó a los Lander a ceder numerosas funciones policiales en favor de la Bund, esto fue debido a que se observó que la complejidad de la seguridad pública demandaba una fuerte centralización, tanto en su vertiente informativa-preceptiva como en la represiva.

Otros ejemplos comparados, como el norteamericano, no merecen a nuestros efectos la más mínima mención, pues no tienen parangón ni con nuestro sistema político ni con nuestros hábitos sociales.

## SEGURIDAD PUBLICA Y AUTONOMIAS

El sistema de distribución competencial entre las distintas administraciones públicas establecido por nuestra Constitución, no es ningún caso lineal ni homogéneo. En efecto, la Constitución a la hora de repartir cuotas de responsabilidad pública entre las distintas organizaciones territoriales, acude en algunas ocasiones a criterios materiales (v.gr. urbanismo, administración de justicia) y en otros repartos funcionales de una determinada materia (competencia exclusiva estatal en la fijación de bases, legislación, etc.) en el caso de la seguridad pública, como luego analizaremos, el sistema de reparto competencial establece un sistema singular que opera bajo coordenadas normativas distintas. Igualmente resulta obvio recordar que no todas las Comunidades Autónomas gozan del mismo grado de autonomía en función del principio dispositivo que rige nuestro sistema constitucional de autonomías, sin embargo todas ellas deben ejercer sus competencias a tenor de lo dispuesto en la Constitución.

También parece pertinente señalar a este efecto que, tal y como ha indicado reiteradamente la doctrina del Tribunal Constitucional, las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas son las que derivan de los arts. 148 y 149 de la Constitución. Pero no es menos cierto que el Alto Tribunal ha señalado de igual modo que aunque "tales conceptos constitucionales constituyen el marco de re-



ferencia principal que han de tener en cuenta los Estatutos de Autonomía a la hora de determinar las competencias que asume cada Comunidad, no está excluido que algunas de éstas tengan su base en otros preceptos constitucionales", S.T.C. 29 de julio de 1985.

## EL CONCEPTO MATERIAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL CONCEPTO ORGÁNICO DE POLICIA EN LA CONSTITUCION

Las tres reglas interpretativas reseñadas con anterioridad, son determinantes de cara al análisis del concepto de seguridad pública como título habilitante de competencia y su incidencia en la disponibilidad de una organización policial propia por las Comunidades Autónomas.

En la Constitución son varias las referencias existentes para fundamentar la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Pública. Las podemos encontrar en los artículos 104.148.1.22 y 149.1.29.

El primero de estos preceptos, desde una perspectiva orgánica, sitúa claramente la seguridad pública en el bloque competencial del Estado.

**"Art. 104.1. 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.**

**2. Una Ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".**

Como puede verse, el constituyente asignó al Gobierno de la Nación la responsabilidad de garantizar la seguridad pública; que tal y como la ha definido el Tribunal Constitucional es la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano. A tal efecto, se constitucionalizó el instrumento del cual el ejecutivo debería valerse para ejercer esa obligación constitucional, esto es, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

No resulta tampoco valadé el que se estableciere la reserva de Ley Orgánica en la Regulación de este aparato de la Administración Pública en función del importante cometido que se le asigna en orden a proteger el ejercicio de las libertades y derechos fundamentales. Por tanto,

parece evidente que a la luz de nuestra Carta Magna, son las Cortes Generales las llamadas a definir el papel que deben de jugar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dentro de nuestro sistema constitucional. Labor que ha efectuado con la promulgación de la Ley 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La siguiente referencia la tenemos en el art. 148.1.22, en virtud del cual las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia de vigilar y proteger sus edificios e instalaciones. Por último, está el art. 149.1.29, que va a ser el que en mayor medida nos va a dar luz sobre el caso que nos ocupa:

El Estado tiene competencia exclusiva en:

**"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".**

A la vista de los preceptos constitucionales, parece necesario establecer una distinción importante entre la seguridad pública como concepto material, y la organización o aparato policial como instrumento encargado de garantizarla. Distinción conceptual que nos permite plantear la relación existente entre ambas realidades y delimitar en nuestro marco constitucional las competencias que sobre el sector pueden ejercer los diversos poderes públicos.

La separación entre el aspecto orgánico y el aspecto material de la seguridad pública ya ha sido analizado por el Tribunal Constitucional, que ha venido a señalar que el art. 149.1.29 de la Constitución **"se refiere al aspecto orgánico, es decir, al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la policía), no al aspecto material, la seguridad pública, por lo que la existencia de tal policía autónoma no modifica la titularidad estatal..."** S.T.C. 117/85 de 5 de diciembre.

Por tanto, podemos ya poner de relieve que la disponibilidad de una organización policial propia de la Comunidad Autónoma no arrastra tras de sí la titularidad de competencias materiales sobre seguridad pública, que en todo caso corresponden al Estado.

El Estado, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre seguridad pública, está llamado a ocupar constitucionalmente todo el campo, es decir, las competencias materiales sobre la actividad encaminada a la protección de bienes y personas y al mantenimiento de la



tranquilidad u orden ciudadano, tanto en sus aspectos normativos como ejecutivos.

En cuanto al aspecto orgánico, y siempre dentro del marco exclusivo de la Constitución, tiene su referencia fundamental en el art. 104 de la Constitución, según el cual, el aparato administrativo encargado —constitucionalmente— de ejercitar las actividades sobre seguridad pública son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que dependerán del Gobierno. En virtud de dicho precepto, es en principio el Gobierno de la Nación el llamado a velar por la seguridad ciudadana a través de una concreta y singular organización policial —las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad—, el estatuto de sus miembros, las funciones y los principios básicos de actuación, como antes señalamos, el constituyente lo ha reservado a las Cortes Generales en función de que la normativa de esta materia incide de forma palpable sobre el régimen de libertades públicas. En efectos, la protección de los derechos a través de los mecanismos de coacción estatales no deja de ser una pieza instrumental más del sistema institucional de garantía en el ejercicio de las libertades públicas y derechos fundamentales. Por ello, y haciendo uso de la distinción anteriormente establecida, la definición de los aspectos sobre el régimen policial que señala el art. 104.2 de la Constitución está totalmente incluido en el concepto material de seguridad pública, definición que corresponde, en todo caso establecer al Estado mediante ley orgánica de las Cortes Generales.

Volvamos al art. 149.1.29 de la Constitución para ver qué papel juegan las policías autónomas en la competencia sobre seguridad pública.

El párrafo segundo del art. 149.1.29 abre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas creen en sus Estatutos cuerpos de policía propios, ello no significa más que una excepción al criterio general establecido en el art. 104.1 de la Constitución de que la dependencia del aparato público encargado de velar por la seguridad ciudadana sea del Gobierno de la Nación. Estamos de nuevo en el aspecto orgánico de la materia; las Comunidades Autónomas podrán asumir la competencia de crear un cuerpo de policía propio, no de asumir sus competencias sobre seguridad pública. Ante la afirmación anterior, debe establecerse una matización; las únicas competencias, sobre seguridad pública, que las Comunidades Autónomas pueden asumir en su Estatuto y ejercer a través de su Cuerpo de Policía propio, son las reseñadas en el art. 149.1.22 de la Constitución "la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones" y "la coordinación y demás

facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica", salvo estas facultades, las Comunidades Autónomas carecen de cualesquiera otras competencias atribuidas por el Texto Constitucional.

## LA SINGULARIDAD DEL REGIMEN DE POLICIA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DEL PAIS VASCO

De todo lo analizado hasta el momento, se puede colegir cuál es el marco general en el que se desenvuelven las competencias en materia de seguridad pública tanto en su objeto material como orgánico. En el caso del Estatuto Vasco, el sistema tiene ciertas singularidades, pero que, no por ello, lo alejan del régimen general.

El art. 17.1 del Estatuto de Autonomía señala:

**"Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado."**

Dejemos para más adelante el análisis del valor normativo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

¿Qué competencias han asumido las instituciones vascas? "El régimen de la Policía Autónoma para la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público";



y en la forma que el propio Estatuto fija: la organización y dirección de su cuerpo de policía. Nada se dice en cuanto al contenido material de las funciones que sobre la seguridad pública le han de corresponder a la Policía Autónoma, por el contrario, lo que sí establece es cuáles son "en todo caso" las funciones que debe ejercer el Estado.

Por tanto, el Estatuto no da un contenido material concreto a la Policía Autónoma, sino que tan sólo establece que a la hora de fijar las actividades de los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, entre los que sin duda está la Policía Autónoma, se han de reservar funciones a esta Policía en la tarea de proteger el libre y pacífico ejercicio de los derechos y el normal funcionamiento de las Instituciones.

También debe ponerse de relieve que el Estatuto al atribuir a las Instituciones vascas el régimen de policía —aspecto orgánico— no le deja una disponibilidad absoluta en plano organizativo a dichas instituciones. De la simple lectura del art. 17 y de la disposición transitoria cuarta del Estatuto se puede extraer dicha conclusión: es la Junta de Seguridad y no la Comunidad Autónoma la que debe determinar el régimen jurídico de los Cuerpos de Policía Autónoma.

A modo de corolario, podemos decir que en materia de Seguridad Pública hay que separar los aspectos material y organizativo; que en el primero la competencia es plena y exclusiva del Estado —salvo lo previsto en el art. 148.1.22 de la Constitución—; que en el segundo, existe una reserva competencial organizativa limitada en favor de la Comunidad Autónoma que debe ejercerla a través de la Junta de Seguridad y que, por tanto, en seguridad pública desde la perspectiva material que incluye tanto la determinación de las funciones policiales, como los principios de actuación y el régimen estatutario de sus miembros, le está atribuido por el bloque de constitucionalidad al Estado. Todo sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma está habilitada para concurrir en su ejercicio en la forma y grado que determina la normativa estatal, pero sin que en ningún caso ello pueda significar que la titularidad deje de ser estatal.

## LA LEY 2/86 Y LAS POLICIAS AUTONOMICAS

Tras todas estas precisiones sobre la interpretación del denominado "bloque de constitucionalidad", en materia de Seguridad Pública

es obligado recoger aquí el grado en el cual la ley orgánica 2/86 asume estos principios.

De forma sintética podemos decir que:

- La ley orgánica 2/86 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en aquellos aspectos que necesariamente son aplicables al País Vasco (Disposición Final Primera y en relación los arts. 5, 6, 7 y 8 de LOFCS), no han afectado al régimen de la Policía Autónoma del País Vasco derivado del art. 17 y Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto.

Asimismo, la regulación estatutaria sobre este tema no ha dejado limitada la acción normativa del Estado sobre la materia sino que, por el contrario, el ámbito autonómico debe circunscribirse a lo que disponga la normativa estatal, ya que es ésta la competente en exclusividad para regular la seguridad pública, tanto en su aspecto material (149.1.29) como en las cuestiones básicas del aspecto orgánico (104.2 C.E.). Por su parte, la Comunidad Autónoma sólo puede ejercer sus facultades normativas sobre la organización policial de forma compartida con el Estado a través de la Junta de Seguridad (art. 17 y Disposición Transitoria Cuarta del E.A.P.V.).

La Disposición Adicional Primera de la Constitución, a la que apela el art. 17 del Estatuto Vasco para fundamentar la asunción de esta competencia, tal y como ha sentado reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no constituye un título autónomo habilitante de competencias autonómicas, competencias que deben ejercerse todas ellas en el marco de la Constitución y el Estatuto de Autonomía. La Constitución no señala en absoluto que pueda excepcionarse la aplicación de preceptos constitucionales en virtud de la Disposición Adicional Primera.

El esquema jurídico-político respecto de la policía del País Vasco es: Constitución (arts. 104, 148.1.22 y 149.1.29); Estatuto de Autonomía (art. 17 y Disposición Transitoria Cuarta); Ley Orgánica del Estado 2/86 sobre Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en aquéllo que expresamente es de aplicación para la Policía Autónoma del País Vasco, Junta de Seguridad y normativa de desarrollo del régimen de Policía Autónoma.

- El supuesto vasco es, sin lugar a dudas, el que mayores peculiaridades ofrece y por ende, el que más compleja interpretación constitucional presenta.

Por el contrario, el caso catalán y navarro, por referirnos tan sólo a los que tienen policía



propia en estos momentos, han tenido una solución normativa más pacífica, tanto en sus respectivos Estatutos de Autonomía (art. 13.1 E.A. Cataluña, y art. 51 de la LORFANA), como en la propia Ley Orgánica del Estado (Disposiciones finales Segunda y Tercera).

## REFLEXIONES DE FUTURO

Como hemos dicho al principio de estas páginas, el reconocimiento por nuestra Carta Magna de la posibilidad de las CCAA de disponer de cuerpos de policía propios, tenía como finalidad dar solución política a un problema histórico, intentando coadyuvar con ello a resolver el denominado periodísticamente como "el problema vasco". Sin embargo la dinámica de la generalización en la asunción de competencias por los Entes Autonómicos provocó que fueran todas las Comunidades denominadas de primer grado las que contemplaran esa posibilidad, si bien con distintas características.

Hoy por hoy solamente existen tres cuerpos policiales autonómicos, preexistentes a la LOFCS, y la regulación estatal del modelo policial no parece haber abierto la espita de la creación de nuevos cuerpos pese a haber transcurrido ya casi cuatro años desde su entrada en vigor. Este hecho es a nuestro juicio positivo y no por considerar en sí que la existencia de cuerpos de policía autonómicos tiene que ser necesariamente pernicioso, sino porque el sistema policial descentralizado, como el propio modelo de organización político-territorial español necesita superar el sarampión de los primeros años de transición política y asentarse institucionalmente sobre bases sólidas que le permita desarrollarse en el futuro.

La propia disminución de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de tres a dos (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía), ha supuesto un gran avance con relación a la situación anterior tanto funcional como organizativamente.

Pero aun así sigue siendo preciso profundizar en su funcionalidad mediante una más intensa coordinación y cooperación, siendo conscientes que ello no está necesitado de ninguna tarea normativa.

Asimismo el marco legal actual del modelo policial español ofrece instrumentos de colaboración y coordinación tanto entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía propios de las Comunidades Autónomas (Consejo de Política de Seguridad y las Juntas de Seguridad Autonómicas), como entre éstos y los Cuerpos de policías locales (Juntas Locales de Seguridad). La utilización de estas vías cooperativas tiene que permitir maximizar la eficacia de todos y cada uno de los cuerpos policiales, redundando en beneficio del destinatario exclusivo de este servicio público: los ciudadanos.

Por ello nos es dable decir, finalmente, que el modelo legal policial y de seguridad nacido de nuestra Constitución y de los textos que la desarrollan, puede ser perceptible como obra humana pero que, sin lugar a dudas, es un buen marco para trabajar en su asentamiento funcional y operativo, puesto que ha dado carta de naturaleza constitucional a todos y cada uno de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de los cuales se ha dotado el sistema democrático español surgido en 1978 para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. ■