

CLASIFICACIÓN LEGAL DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN UNA LEY MEDIATIZADA E INOBSERVADA¹

LEGAL CLASSIFICATION OF THE SECURITY FORCES AND CORPS IN A INFLUENCED AND UNOBSERVED LAW

ÁNGEL LUIS DEL ARCO MORENO

Investigador en formación por la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (EIDUNED).

Sumario: *1 Antecedentes u orígenes de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. 2. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas. 3. El modelo policial español; 3.1 Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al servicio del Estado y demás Administraciones; 3.1.1. Cuerpos de Seguridad Estatales; 3.1.2. Cuerpos de Policía Autonómico; 3.1.2.1. Ertzaintza; 3.1.2.2. Mossos d'Esquadra; 3.1.2.3. Policía Foral de Navarra; 3.1.2.4. Policía de Galicia; 3.1.2.5. Cuerpo General de la Policía de Canarias; 3.1.3. Policías en otras Comunidades Autónomas. 4. Consideraciones finales. 5. Bibliografía.*

Resumen: En este trabajo, partiendo de la gestación de la LOFCS y los condicionantes que en su momento concurren para su aprobación, procedemos al análisis de la casuística surgida en su aplicación que ha derivado en algunas contradicciones que han ido apareciendo en la práctica y que parecen precisar una reforma de este cuerpo normativo.

¹ Doctorando de la EIDUNED, programa en Derecho y Ciencias Sociales, línea de Seguridad y Extranjería. Máster Oficial en Ciencias Policiales (UAH). Licenciatura Oficial en Derecho (UNED). Título Propio en Criminología (ECC). Colegiado por el ICAM. Funcionario en activo del Cuerpo Nacional de Policía.

Palabras clave: LOFCS, cuerpos de policía, democracia, Estado y Autonomías.

Abstract: In this work, beginning at the gestation development of Organic Law over security forces and corps -LOFCS- and the conditioning factors which concurred in order to its approval, we proceed to the analysis of the casuistry which emerged in its application that has developed in multiple contradictions which have been appearing in practice and that seem to require a reform of this regulatory body.

Key words: LOFCS, police forces, democracy, State and Autonomies.

Recepción original: 30-9-2020

Aceptación original: 4-1-2021

1. ANTECEDENTES U ORÍGENES DE LA LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, *de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*¹ (en adelante, LOFCS) fue la respuesta dada por el legislador al mandato constitucional recogido en el apartado segundo del art. 104 para determinar “las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las fuerzas y cuerpos de seguridad” (en adelante, FFCCS).

En el apartado primero de dicho artículo se establece, por su parte, 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”. Esta concreción no alteró el enfoque de dicha ley, que se formuló para el conjunto de FFCCS existentes en el Estado español, no solo respecto a las que se indican en el inciso indicado.

Aunque en el art. 149.1.29^a CE² figura que, la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, no empece la creación de cuer-

¹ Este cuerpo normativo ha sido objeto de diferentes reformas, la última en julio de 2015.

² El art. 149.1.29^a CE consta de un aspecto material, la seguridad pública, y de otro orgánico, referente al servicio que debe garantizar la misma, esto es, las FFCCS, por lo que, al margen de la existencia de una LO sobre la protección de la seguridad ciudadana, confeccionada en torno al precepto indicado y al art. 104 CE, al igual que la LOFCS, contamos con diversas LLOO —denominadas generalmente EEA— que gestionan la posibilidad de crear Policías autonómicas, ello no altera la titularidad es-

pos de policía infranacionales, dado que el mantenimiento de la misma, en realidad, corresponde a todas las administraciones públicas (en adelante, AAPP) según se desprende de la interpretación conjunta de los dos últimos mandatos citados, de conformidad con sus normas de base o reguladoras de sus respectivos regímenes.

Antes de reparar con detalle en varias previsiones constitucionales, por ser la Constitución la piedra angular de la LOFCS, puesto que en ella se recogen trascendentales mandatos y matizaciones dirigidos a regular el mundo de la seguridad colectiva e individual por medio de novedosos servicios públicos de las distintas AAPP, hemos de hacer referencia obligada a acontecimientos que la precedieron que nos permitirán entender con mayor claridad la posterior gestación y desarrollo de la norma orgánica.

De forma cuasi coetánea a la promulgación del texto constitucional, entró en vigor la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, *de la Policía*, si bien resulta ser preconstitucional por adelantarse tres semanas a la contemporánea etapa constitucional. Puso fin a cerca de cuatro décadas de vigencia de la *Ley reorganizadora de los Servicios de Policía*, de 8 de marzo de 1941, la cual ya anunciaba la inminente aprobación de Policías no estatales³.

Su cometido central era la reforma de las fuerzas del orden público⁴ del antiguo régimen, pues tanto la maquinaria existente, como el fin perseguido por éstas se identificaban con una imagen paterno-represiva del franquismo que debía desaparecer⁵. A pesar de que

tatal sobre tal competencia, pues, “no debemos olvidar que, el precepto nos remite a una concreta y específica ley del Estado para precisar el alcance de las competencias que las CCAA pueden asumir en el ámbito de la seguridad pública, esa ley es la Ley Orgánica 2/1986, que, junto con nuestra norma suprema y los Estatutos de Autonomía, constituyen el bloque de la constitucionalidad en esta materia”. Cfr. Félix CRESPO HELLÍN, “El artículo 104 de la Constitución y la nueva regulación de la institución policial: sus disfuncionalidades”, *Revista de Derecho Político*, Nº 37, 1992, pág. 117.

³ Vid. DA 1ª: “Lo dispuesto en la presente Ley se entiende sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas, en la forma que establezcan los respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica de acuerdo con la Constitución.” y Art. 2º. Uno: “Los Cuerpos de seguridad del Estado tendrán como misión defender el ordenamiento constitucional, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

⁴ Vid. Art. 37 de la *Ley Orgánica del Estado*, de 10 de enero de 1967: “Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las fuerzas de orden público (...)”. Apréciese que, mientras en la Ley 45/1959 se utilizaba la expresión fuerzas de seguridad del Estado, “más actual”, en la Ley 1/1967 se empleaba la denominación fuerzas de orden público.

⁵ Vid. RECASENS Y BRUNET, A., “Policía y control social: problemas de construcción y definición jurídica y social” (Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, 1989), pág. 626.

pueda parecer que mantenía el mismo modelo policial, lo cierto es que introdujo un cambio sustancial, al considerar a la Guardia Civil (en adelante, GC) como un cuerpo de seguridad del Estado y no como una institución al margen, que desempeñaría labores de policía.

Podemos encontrar un primer paso para la reforma en el debate del proyecto de la Constitución (párrafo 27 del art. 143), cuando parte de los constituyentes ya abogaron⁶ por la desaparición de la expresión “orden público” y su sustitución por la locución “seguridad ciudadana”. Su aprobación, por amplia mayoría, repercutiría por imperativo constitucional⁷ en la expresión “fuerzas de orden público”, que dejó paso a la denominación “cuerpos y fuerzas de seguridad”, y que da nombre al art. 104 CE. El siguiente paso reformista versaba sobre la idea de abrir el camino a una nueva idea de institución, con la que se pretendía lograr un modelo policial antagónico del anterior.

Ambas cuestiones se abordaron en los Pactos de la Moncloa, culminando con la aprobación de la *Ley de la Policía*. A pesar del fracaso que supusieron tanto unos como otra, la seguridad se había incorporado “al proceso constituyente con un nuevo aire”⁸. La ausencia de grandes innovaciones y las débiles reformas operadas no impidieron que la ley reflejara cierto influjo constitucionalista, así tenemos que, en su art. 2º aparece la misión de defender el ordenamiento constitucional⁹, cuando aún estaba pendiente de forjarse.

La transformación emprendida, entendida insuficiente por el Gobierno del PSOE, y/o quizá sobrevenida obsoleta por los cambios operados en el derecho internacional¹⁰, fue elaborada procedimen-

⁶ Vid. Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados, de 19 y 20 de julio de 1978, núm. 113 y 115, págs. 4431 y 4489.

⁷ Vid. BALLBÉ MALLOL, M., *Orden público v militarismo en la España constitucional (1812-1983)* (Madrid: Alianza Editorial S.L., 1983), págs. 462 y 463.

⁸ Cfr. SAAVEDRA BRICHIS, C., “Un modelo de seguridad propio para Canarias” (Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2014), pág. 139.

⁹ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, editado por Óscar ALZAGA VILLAAMIL (Madrid: Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas (EDERSA), 1998), pág. 449.

¹⁰ v. gr. Resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Resolución 690 de 1979, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que se tuvieron en cuenta para redactar la nueva ley. Si bien, “ninguno de los dos textos goza de la fuerza de un tratado internacional ratificado por España, la autoridad que les confiere su origen se ha visto reflejada en nuestra legislación”. Cfr. BARCELONA LLOP, J., “Principios básicos de actuación de las Fuerzas Policiales”, *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla* (Madrid: Editorial Complutense, 1992), págs. 1339 y 1340.

talmente como ley orgánica¹¹, siendo auspiciada finalmente por la vigente LOFCS¹², que se encaminó a plasmar el marco jurídico básico de las FFCCS en su conjunto, expresión directamente tomada de la Constitución para referirse a las instituciones cuya misión reside en el art. 104.2 CE, como ya hemos visto.

También se refiere, el art. 104. CE, a la necesidad de regular el marco estatutario, principios básicos de actuación y funciones de las mismas, en contraposición al apartado que le precede, que se refiere exclusivamente a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (en adelante, FFCCSE). Es muy posible que, el paso que supuso el cambio de régimen de gobierno y el apoyo demostrado por las fuerzas del orden público, obligase al constituyente a hacer saber a quienes las conformaban que sus miembros también se iban a beneficiar de las transformaciones que se estaban produciendo¹³.

La LOFCS recoge, entre otras cuestiones, de qué opciones disponen los estatutos de autonomía (en adelante, EEA), a las que luego haremos referencia, para establecer la posibilidad de crear sus cuerpos de policía, de cara a ejercer las competencias recogidas en el art. 148.1.22^a CE y otras que la legislación les permita. De esta forma, se dota a todas ellas del elemento legal en torno al cual deben regirse, convirtiéndose en la norma básica, de obligada observación, y que se ha confeccionado teniendo muy presente otros preceptos constitucionales (p.e. los arts. 8, 28, 117.5, 122.1 y 2, 126 y 149.1.5^a CE), pues siendo su misión trascendental la protección del libre ejercicio de derechos y libertades, que recoge el Título Preliminar de la Constitución, era obligado constitucionalizar el tema de las FFCCS.

¹¹ “Tal reserva de Ley Orgánica refleja la trascendencia que el constituyente ha querido dar a la institución policial”, aunque pueda incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva del art. 81.1 CE, conocidas como materias conexas”. Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *op. cit.*, pág. 448, y Enrique SÁNCHEZ GOYANES, *op. cit.*, págs. 153 y 154, respectivamente.

¹² Por tanto, fueron necesarios ocho años para cumplir con el art. 104 CE, pues la Ley 55/78, *de la Policía*, fue poco más que una continuidad del sistema de seguridad público anterior. Vide ALBACETE CARREÑO, A., “La distribución de la seguridad pública en España”, *Derecho y Cambio Social*, N^o 30, 2012, pág.2.

¹³ Recordemos las palabras en tal sentido de Julio de ANTÓN LÓPEZ: “la policía española en la transición democrática dio un cambio de timón brusco rompiendo el modelo policial de 1975, derivado aquel cambio del nuevo espíritu incorporado por las normas y disposiciones que se vienen aprobando en términos de libertades de expresión, reunión, asociación sindical o participación ciudadana”, en *Historia de la Policía Española* (Madrid: Tecnovic Arte Gráfico S.L., 2000), pág. 33.

2. LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD ESPAÑOLAS

Mientras que, coloquialmente no estamos acostumbrados a usar la nueva denominación y en los países de nuestro entorno tampoco encontramos que se haya positivado tal nomenclatura, nos encontramos en nuestra sociedad con claros ejemplos indicadores de que no está perfectamente identificada la definición de FFCCS, ni su clasificación, ni sus atribuciones propias, etcétera, por lo que debemos indicar que, exclusivamente son FFCCS aquellas instituciones que la LOFCS ha concebido expresamente para que las diferentes AAPP mantengan la seguridad pública, quedando excluida cualquier otra, y es que contamos con otras corporaciones que pudieran entenderse como tales, con base al desempeño de sus cometidos, pero que *ex lege* no se consideran FFCCS.

Creemos interesante hacer un inciso respecto a la carencia de identificación social para apuntar que, no solo no resulta extraño encontrar a personas que no saben distinguir ante qué servidor público se encuentran, sino que ocurre con demasiada frecuencia, que los propios juristas son los que utilizan incorrectamente un apostillado totalmente erróneo, y que alcanza hasta el propio título de la ley, ya que no son pocos¹⁴ quienes se refieren a ella como “Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad *del Estado*”. Quizá, aparte de la influencia de lo ya comentado, la incorrección en el uso indiferenciado de FFCCS sin más y FFCCSE se deba, en origen, a una hermenéutica desacertada del primer punto del art. 104 CE, al no reparar en su siguiente apartado, ni que en la propia LOFCS se matiza que interesará el desarrollo de todas las FFCCS de la nación, a formular de modo conexo en la precitada ley. Tampoco ayuda que en el texto legal se recojan expresiones redundantes, como, p.e., «las fuerzas y

¹⁴ v. gr. El legislador estatal así la nombra en la disposición final primera de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, *de control de la deuda comercial en el sector público*, cuando modifica el art. 53.3 LOFCS; legisladores autonómicos, como, p.e., el gallego, que, en el preámbulo de la *Ley de la Policía Gallega* se atribuye tal consideración al decir que, “la presente ley, a través de sus disposiciones adicionales, regula los recursos provenientes de acuerdos con otras administraciones y establece la correspondencia de categorías con las otras fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado cuyos miembros deseen integrarse en la Policía de Galicia”, y cuando le cambia el nombre a la ley en su art. 7, diciendo “(...) los miembros de la Policía de Galicia se rigen por lo establecido por la Ley Orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado”; el propio TC no es ajeno a incorporar tal léxico, así en la STC 154/2017, de 21 diciembre, aparece la expresión de la forma siguiente: “(...) todo ello en el marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCS) norma que integra el bloque de constitucionalidad (...)”; etcétera.

cuerpos de seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la nación”¹⁵.

Por tanto, atendiendo al contenido de la LOFCS, preámbulo y art. 2¹⁶, hemos de convenir que las FFCCS de España están conformadas, exclusivamente, por:

- las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, denominadas GC y Cuerpo Nacional de Policía o Policía Nacional¹⁷ (en adelante, CNP),
- los cuerpos de policía dependientes de las Comunidades Autónomas de:
 - Cataluña, denominado *Mossos d’Esquadra* (en adelante, CME),
 - País Vasco, conocido como *Ertzaintza*,
 - Navarra, bautizado como Policía Foral de Navarra o *Foruzaingoa* en adelante, PFN) y
 - Canarias, intitulado como Cuerpo General de la Policía Canaria (en adelante, CGPC) y
 - el anecdótico¹⁸ caso de la C. A. de Galicia, con su Policía de Galicia,
- las plantillas (unidades o grupos) de cooperación y/o colaboración de las FFCCSE con ciertas CCAA, adscritas o no,
- así como los cuerpos de policía dependientes de las Corporaciones Locales, comúnmente conocidas como Policías locales (en adelante, PPLL), si bien reciben distintas denominaciones¹⁹, pues la LOFCS asocia su ámbito de actuación al municipio y no a otros marcos territoriales locales²⁰.

¹⁵ *Vide ut infra* art. 2 LOFCS.

¹⁶ *Cfr.* Art. 2: “Son fuerzas y cuerpos de seguridad: Las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la nación. Los cuerpos de policía de las CCAA. Los cuerpos de policía local”.

¹⁷ Incluidas las unidades adscritas a diferentes CCAA.

¹⁸ El 12 de julio de 2007 entró en vigor la *Ley de la Policía de Galicia* para crear la P. A. gallega, pero no se ha materializado, por lo que sigue contando con UAP y celebrando convenios de cooperación varios.

¹⁹ “La diversidad territorial y la autonomía municipal, son los fundamentos que justifican la diversidad actual en la denominación y las peculiaridades que aún se mantienen en algunas policías locales”. *Cfr.* ESCALANTE CASTARRO, J., *op. cit.*, pág. 129.

²⁰ Al respecto BARCELONA LLOP dice que, en el actual modelo policial español, la creación de Policías provinciales parece descartada. *Vide* BARCELONA

Si de entrada las denominaciones de las distintas instituciones que nos encontramos son diferenciadoras, ya no solo a nivel infraestatal, sino desde la propia dualidad de corporaciones policiales dependientes del Gobierno del Estado, lo que más nos llama la atención es la matización que el art. 2 LOFCS realiza, con el fin de distinguir los entes de los cuerpos de policía pertenecientes a otras AAPP, tanto a nivel regional como municipal.

Es importante reparar que, el preámbulo comienza hablando de la problemática de las FFCCS del Estado, de las CCAA y de las Corporaciones Locales, prosigue con la apuesta de un régimen jurídico para las FFCCS en su conjunto, para volver a referirse a las FFCCS infraestatales como Policías, un calificativo que no emplea cuando hace alusión a las FFCCSE. Entendemos que, la matización no es caprichosa, como lo evidencia otro apunte más, cuando se refiere a las unidades orgánicas de policía judicial, al asentar que se formarán con miembros de los dos cuerpos de seguridad del Estado, donde si nos fijamos no los recoge como cuerpos de policía, por lo que está enfatizando que las FFCCSE poseen un carácter único, que resulta ser ajeno a otros organismos públicos, pues aunque realicen también labores de policía, no ostentan el monopolio de la fuerza. En cierto modo dota a las FFCCSE de una característica que es inherente también a las FFAA, evidentemente sin su vertiente bélica, sino como brazo ejecutivo del Poder Judicial. Por lo tanto, intencionadamente distingue entre FFCCS *stricto sensu* y *lato sensu*, como vendría a abalarlo el art. 7 del RD 769/1987²¹, respecto a las FFCCS que son poseedoras de la condición de policía judicial *per se* y las demás.

Que las FFCCS no están dotadas de una misma funcionalidad se acentúa cuando el propio legislador aborda en el articulado de la ley, el derecho de sindicación en tres grados: nulo para la GC -art. 15-, restringido para el CNP -art. 18- y de libertad sindical para las Policías autonómicas (en adelante, PPAA) y PPLL -arts. 40 y 52-. Otra muestra de la inicial concepción diferencial la extraemos de la incorporación del punto 3 del art. 53 LOFCS, efectuada por la DA 15^a de la LO 19/2003, que permite integrar en las Policías de los municipios

LLOP, J., "Policías Locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía", *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 95, julio-septiembre 1997, pág. 374. Vacante que no puede ser cubierta por la creación de PPLL supramunicipales (STC 81/1993, de 8 de marzo).

²¹ "(...) puede considerarse que el RD constituye, respecto a la LO 2/86, una sensible mejora en la regulación y estructuración de la policía judicial (...)". Cfr. NAVAJAS RAMOS, L., "Policía Judicial, composición, funciones y Principios de Actuación. Unidades Orgánicas de la Policía Judicial: su dependencia funcional y orgánica", *Eguzkilore*, N° 13, diciembre 1999, pág. 122.

a personal auxiliar, para desarrollar funciones de ordenación del tráfico²², con subordinación a los cuerpos de policía, sin permitir su integración en las FFCCS. Con ello, conocedor de las carencias de personal que afecta a ciertas urbes, el legislador niega que se puedan aumentar las plantillas municipales en materia policial, pues conllevaría un número de efectivos anacrónico con respecto a las funciones que tienen encomendadas. Pero, lo que singular a dudas evidencia una desigualdad buscada *ex proffeso*, que ayuda a dispersar las dudas de que se deba a un pensamiento semántico, y que se hunde en la propia norma suprema, lo encontramos cuando trata las causas de incompatibilidad e inelegibilidad de los miembros del Poder Legislativo (art. 70.1.e), al trazar una clasificación tripartita, para: militares, FFCCS y policías.

La ley no sitúa en un plano de igualdad a todas las FFCCS -en sentido amplio-, debido a que en ella impera un claro principio de centralización²³ dentro del modelo descentralizado²⁴ que se estable-

²² Se refiere a municipios de gran población que, según el art. 121 de la Ley 7/85, son los que superan los 250.000 habitantes, o que sean capitales de provincia con más de 175.000 habitantes, o simplemente capitales provinciales, autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, o bien, cuando superen los 75.000 habitantes y posean circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. Dicho personal habrá de regirse por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, *de medidas para la reforma de la Función Pública*, pero en virtud del art. 53.1.b LOFCS, conforme a las normas de seguridad vial, en sus labores de ordenación de él mismo poseen carácter de AA. de la A.

Debemos diferenciar a este personal auxiliar del previsto en el art. 51.2 LOFCS, que permite a municipios carentes de Policía municipal crear puestos de trabajo de auxiliares de policía, para el desempeño de funciones idénticas de “custodia y vigilancia de bins, servicios e instalaciones (...)”, pudiendo portar armas, participarán del ejercicio de la autoridad -STC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 4º-, sin integrarse en el cuerpo de Policía local, es una situación administrativa “a extinguir” -STC 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 3º-.

²³ NAVAJAS RAMOS, L., *op. cit.*: págs. 122 y ss.

²⁴ DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, P. M. A., *et al.*, defienden tal modelo en su “Reforma policial y constitucional: algunas claves para su interpretación”, *Revista de Administración Pública*, N° 109, enero-abril 1986, pág. 375, si bien hay quien opina que se trata de un modelo centralizado tolerante con los cuerpos policiales autónomos de Cataluña, País Vasco y Navarra, que en los dos primeros casos prácticamente sustituyen y en el tercero solapa a las FFCCSE, como es el caso de Manuel Luis PÉREZ GARCÍA. *Vide* “Ordenanzas municipales de convivencia ciudadana y Policía”, en *El papel de la Policía en la convivencia*, coordinado por Imma GARRÓS FONT y Agustín YÑIGUEZ NAVA (Barcelona: Editorial Dux, 2008), pág. 60. E incluso, hay terceras opiniones que defienden su carácter mixto, por contener elementos de formas centralistas junto a otros elementos que le dan un carácter relativamente descentralizado, como postula Lucio TOVAL MARTÍN. *Vide* “Sistema de seguridad español y modelos policiales comparados”, *Fundamentos de investigación criminal*, coordinado por José COLLADO MEDINA (Madrid: Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la

ció por mandato constitucional, donde a cada una de las tres divisiones administrativas territoriales existentes -nacional, autonómica y local- se la relaciona con diferentes corporaciones de seguridad, pero donde la LOFCS²⁵ establece tres formatos de competencia en seguridad pública, con una distribución tanto territorial como operativa, y a veces con la “mezcla” de las dos²⁶. Empero, la obligación que tiene el Estado de evitar males²⁷, le obliga a imponer la función policial como una función más de las muchas que posee, deviniendo la imposición coercitiva para el aseguramiento del orden, lo que explica que las FFCCS se deban organizar y funcionar férreamente ancladas a una jerarquía.

El desnivel de roles y estatus es patente también de modo gráfico: por la extensión que la ley dedica a regular las FFCCSE con respecto a las Policías de las CCAA y de los Entes Locales; por el orden y extensión en que lo hace; por el carácter que atribuye a cada una; por las funciones²⁸ que les otorga; por el reparto geográfico que les asigna; etcétera.

Defensa, 2007), págs. 27 a 30. Hay quien asegura, sin decir de qué modelo se trata, que no estamos ante un modelo centralista, a tenor del Preámbulo de la LOFCS, es el caso de María Piedad LAZÚEN ALCÓN, en *Cuerpo de Policía y Seguridad Ciudadana en España: situación actual y perspectivas de futuro* (Madrid: MIR. Secretaria General Técnica, 1999), pág. 163.

²⁵ Su constitucionalidad es cuestionada por IZU BELLOSO, con estas palabras: “La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no se dictó hasta 1986, cuando ya todos los Estatutos de Autonomía se habían promulgado; este hecho es de constitucionalidad más que dudosa, y obedece a la prevalencia de criterios de carácter político sobre los estrictamente jurídicos. El proceso de creación de las Policías autonómicas puede seguirse a través de cada uno de esos Estatutos”, *confer* IZU BELLOSO, M. J., “Las Policías Autonómicas y el modelo policial español”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, N° 5, 1991, pág. 67.

²⁶ *Cfr.* ALBACETE CARREÑO, A., *op. cit.*; pág. 3.

²⁷ No falta quien señala que, la LOFCS no persigue esa finalidad de evitar males como debiera, pues deja un poco olvidado la utilización de seguridad ciudadana, al aludir “más a actuaciones ante la predicción de acontecimientos que a la prevención policial”, es decir, a una intervención “a posteriori”, pues “olvida la idea principal de salvaguardar y proteger los derechos antes de que sean agredidos, favoreciendo la efectividad de la norma orgánica, una vez que ocurren los hechos delictivos”. *Cfr.* PINTADO PAGÁN, M., “Las Policías Autonómicas en España: Situación Actual y Perspectiva de Futuro en el Estado Autonómico” (Tesis doctoral, Universidad Católica San Antonio, 2016), pág. 50.

²⁸ Estanislao GIL SACRISTÁN en “Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales” (Tesis doctoral, Universidad Complutense, 2004), pág. 275, cita a Manuel MARTÍN FERNÁNDEZ y comparte que, “en la práctica se potencia una inconcreta jerarquía entre los distintos cuerpos policiales, de tal manera que unos tengan prioridad por encima de otros según la supuesta importancia y la temática del servicio. Es significativo que esa potenciación se dé en función del control que el gobierno ejerce sobre ellos. Así se imponen más limitaciones a aquellos cuerpos policiales que el Gobierno central no controla directamente”.

No solo la LOFCS marca diferencias entre los cuerpos del Estado y los demás, la LO 5/2005, de 17 de noviembre, *de la Defensa Nacional* (en adelante, LODN), contempla expresamente que la GC y el CNP, en caso de conflicto bélico o estado de sitio, podrán contribuir a la defensa de la nación. Por tanto, solo habilita a las FFCCSE, ya que del resto de FFCCS no se ocupa, y, sin embargo, sí habla sobre el cuerpo de Protección Civil. También la LO 9/2015, de 28 de julio, *de Régimen de Personal de la Policía Nacional* (en adelante, LORPPN), mediante su DA 2ª, prohíbe a los integrantes del CNP ser reservistas voluntarios, lo que no deja de ser una cercenación de un derecho para salvaguardar un interés común de protección, y una imposición que no se aplica a los miembros de las FFCCS autonómicas ni locales. Ambas leyes, a nuestro modo de ver, evidencian una *vis atractiva* del derecho defensa, del que no se quiso hacer partícipes a los cuerpos policiales de “menor entidad”, por encontrarse en estadios “inferiores”.

Si la LOFCS constituye el régimen jurídico común de todos los cuerpos de policía, y a partir de él mismo se han desarrollado las respectivas normas de organización y funcionamiento, mediante la LO 4/2010, de 20 de mayo, del *Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía*, se fijó un nuevo régimen disciplinario para los miembros del CNP, el cual resulta de aplicación a las PPLL²⁹, según su DF 6ª. Incide la ley en la esfera de ésta como en la de las PPAA, pues recordamos que, entre los cometidos de éstas, *ex art. 39 LOFCS*, podrían estar la “gestión” de aquéllas, convirtiéndose en otro

²⁹ Según la STSJ de Cataluña 343/2016, la LORDCNP no altera el sistema de distribución competencial para la creación de PPAA, ni que las CCAA puedan asumir competencias en relación con las PPLL, por tanto, si en los EEA se atribuyen a esas Administraciones las competencias de seguridad pública y de ordenación de los cuerpos locales de policía, no resultaría de aplicación a los mismos. En cambio, la STC 154/2017, aclara que, las competencias en relación con las PPLL no permiten al legislador autonómico arrogarse en exclusiva la tarea de definir el régimen disciplinario aplicable a las mismas, si pretende excluir la intervención del legislador estatal. Por tanto, Cataluña cuenta con una normativa al respecto que no ha sido alterada (*vid.* Decreto 179/2015, de 4 de agosto), mientras que Navarra vio declarada la inconstitucionalidad del art. 57.1 de la Ley Foral 8/2007 (en la redacción dada por el apartado 34 del art. único de la Ley Foral 15/2015), en cuanto al inciso “solo” que aparece en dicho precepto, según la indicada Sª constitucional (que recoge un voto discrepante).

En consonancia con el TC, Andalucía asumió tal régimen disciplinario incluso antes de dictarse la LO 4/2010 (*vid.* Ley 13/2001, de 11 de diciembre), en consonancia con el art. 149.1.18ª CE, que atribuye en exclusiva al Estado la competencia para establecer las bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos. Por su parte, Canarias advierte la posibilidad de resultar de aplicación el régimen disciplinario del CNP, pese a tener claramente atribuidas en el art. 30 de su E. A. las competencias sobre sus PPLL (*vid.* Ley 6/1997, de 4 de julio).

acto que atesora cierto estatus predominante de las FFCCSE sobre el resto de entes policiales.

En el sentido de lo dicho, Campos Doménech³⁰ cita distintos fragmentos de estudios realizados en torno al modelo policial que prevé la LOFCS, los cuales coinciden en afirmar que:

Con la LOFCS no se ha logrado establecer un nuevo modelo, pues arrastra las deficiencias del hasta entonces vigente³¹, habiendo desaprovechando la posibilidad de implantar un modelo descentralizado rico en diversidad, tanto es así que, la actuación de la Policía local lo es en un sentido eminentemente subordinado y dependiente de las FFCCSE, siendo susceptibles de ser utilizadas mucho más de lo que se hace, en unas funciones de naturaleza secundaria, sin que pueda establecerse limitación competencial de colaboradores y demás, habida cuenta de su quehacer diario, ante unas demandas ciudadanas de quienes no tienen por qué saber de distinciones. También la redacción del art. 29.2 LOFCS denota un nexo de subordinación impropio, aunque sea defendido por la Secretaria General Técnica del MIR, pues las situaciones fácticas superan la ley, Etcétera.

La exposición de razones diferenciadoras en la práctica no se concreta de forma tan certera ni en su totalidad, por lo que, pormenorizar más puntos nos ocuparía un espacio del que no disponemos. Únicamente añadir que, a nuestro modo de ver el significado dado a las FFCCSE tienen una connotación superior al término Policía que tendrían las FFCCS *lato sensu*.

3. EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL

Como ya indicamos, España cuenta con corporaciones que desarrollan labores de policía que no están integradas entre las FFCCS, si bien, en su momento, el legislador decidió excluirlos de la “nueva ley de la Policía”, a posteriori, un sector de la doctrina ha postulado la necesaria inclusión de alguna de ellas, sin que ello haya provocado más allá que posicionamientos, en un sentido u otro, pero nunca cambios legislativos. Por tanto, a pesar de la consabida existencia de “esas Policías”, los análisis del modelo policial español que encontra-

³⁰ Vid. CAMPOS DOMÉNECH, A., “La Policía local como Policía integral básica en el sistema policial español” (Tesis doctoral, Universitat de València, 2015), págs. 85 a 268.

³¹ Entre estas secuelas pudieran advertirse a un vigente el mandato de colaboración con los cuerpos “de seguridad del Estado bajo el principio de la primacía”, establecido en la Ley 55/1978, de 4 de diciembre.

mos se gestan en el estudio de la LOFCS³², entre otras razones, porque ésta contempla la posible creación de nuevos cuerpos y porque acoge los conceptos constitucionales que desmontan el modelo del régimen franquista, para pasar de una policía represiva a otra garante de los derechos³³.

3.1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al servicio del Estado y demás Administraciones

Como hemos avanzado, en sede legislativa se han ido introduciendo cambios transcendentales para la instauración de un nuevo modelo policial, al conseguir, entre otras cuestiones sustituir el significado del núcleo en que se ha de basar la protección de derechos y libertades, así como el de las instituciones que deben velar por ello, rebautizándolas. Asimismo, se ha deslindado el carácter que presentan las FFCCS respecto a las FFAA, diferenciando quiénes las componen; se ha limitado la participación de las FFAA en el mantenimiento de la seguridad interna; se ha sometido a las FFCCS a idénticos principios administrativos, integrándolas en las AAPP; se ha instaurado un estatuto comunal para todas las FFCCS por la delicadeza de su cometido, pero asignándoles funciones diferenciadas; y se ha apostado por la coordinación y cooperación, sin olvidar la subordinación entre las FFCCS, con arreglo a un reparto territorial de un Estado descentralizado.

El planteamiento del legislador habría pretendido configurar un nuevo modelo policial clasificable por las funciones que realizan las distintas FFCCS -a qué va dirigida su acción- y a su distribución de competencias -a la dependencia administrativa de las FFCCS-. Con arreglo a ello, la doctrina es pacífica en cuanto a que se trata de un modelo de servicio público, sin embargo, no es unánime en cuanto al modelo que se obtiene en el reparto de funciones³⁴. Hay quien

³² El modelo que aporta ha sido polémico desde sus orígenes, pues contando con tan solo diez años de vigencia, el 25 de febrero de 1997, se acordó en el Congreso de los Diputados crear una Subcomisión que elaborase un informe sobre el que establecer un nuevo modelo policial. Poco años antes el MIR había elaborado un documento sobre la necesidad de construir un modelo adecuado a las circunstancias. *Vid.* BARCELONA LLOP, J., “La administración de la Seguridad Ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 64, 2002, pág. 10.

³³ *Cfr.* ACOSTA GALLO, P., *Derecho de la seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2015), pág. 73.

³⁴ La CE establece como misión de las FFCCSE proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, lo que no obsta la posibi-

opina que se trata de un modelo descentralizado como la forma de Estado, quien sostiene que es centralizado, pero tolera otros cuerpos policiales, y quien aboga por su carácter mixto.

Sin duda, de la conjugación de los arts. 1.4 y 2 LOFCS se evidencia que contamos con un modelo policial complejo desde el punto de vista organizativo, al coexistir en ella cuerpos estatales, autonómicos y locales, si bien, antes de surgir las PPAA ya contábamos con otros cuerpos forales que subsisten como la PFN y a modo de Secciones de la *Ertzaintza*³⁵.

Constituye el epicentro de nuestro estudio la forma en que surge el conglomerado actual de FFCCS, respecto a las bases normativas existentes.

3.1.1. Cuerpos de Seguridad Estatales

Conformadas por el CNP y la GC, según el art. 11.2 LOFCS, ejercerán sus funciones competenciales genéricas³⁶ para asegurar su misión constitucional³⁷, con arreglo a una distribución territorial,

lidad, por parte de las CCAA, de crear PPAA, puesto que, el principio constitucional de autonomía territorial conlleva la pluralidad de AAPP que da lugar a una distribución en cascada del poder (STC 32/1981: el Estado como titular de la soberanía; las CCAA caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito), debiendo estar dotadas de cuantos recursos precisen para desarrollar debidamente su actividad.

Por otro lado, pueden asumir competencias de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, y de la coordinación y demás facultades en relación con las PPLL en los términos que establezca una LO, que a la postre es la de FFCCS. Por tanto, lo que la LOFCS hace, en el desarrollo de los arts. 104, 148.1.22^a y 149.1.29^a CE, es determinar las funciones de las distintas FFCCS dentro de esas finalidades de protección y garantía, entre otras, entendiendo como necesaria la habilitada por el precepto que acabamos de citar en segundo lugar (siendo el resto de funciones a ejercer de libre disposición por el Estado), que en íntima conexión se extiende a la protección de personalidades y bienes de las CCAA, y al uso de la coacción administrativa.

³⁵ STC 159/1993, de 6 de mayo: "Inicialmente, las Policías Autónomas del País Vasco estarán constituidas por: a) El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava, existente en la actualidad. b) Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se restablecen mediante este precepto.

(...) La opción legislativa de integrar en el Cuerpo único de la *Ertzaintza* a los diversos Cuerpos de la Policía Foral halla completo acomodo en el Estatuto de Autonomía".

³⁶ Las relativas a seguridad pública, prevención e investigación de delitos, velar por el ordenamiento jurídico, vigilancia y protección de bienes, auxilio y protección a las personas, participar en materia de Protección Civil...

³⁷ La misión de protección del libre ejercicio de derechos y libertades, como recogía el art. 2.1 de la Ley 55/1978, es parte de la defensa del ordenamiento constitu-

donde le corresponde al instituto civil ejercerlas en las capitales de provincia, así como en los municipios y núcleos urbanos que el Gobierno determine, mientras que el cuerpo de naturaleza militar las desempeñará en el territorio restante.

El precepto reitera el reparto efectuado por la *Ley de Policía*, pero hace desaparecer que esa determinación se realice con arreglo a la cifra de 20.000 habitantes³⁸, y añade que en el mar territorial³⁹ se efectuarán por este último cuerpo, ampliando así su extensión competencial en detrimento de la Armada.

La LOFCS continúa permitiendo, como hacía la Ley 55/1978 con los predecesores de las actuales FFCCSE, que el CNP pueda ejercer las labores de información e investigación y estudios de planes de prevención en todo el territorio nacional, mientras que, introduce la posibilidad de que la GC pueda desempeñar la investigación en las funciones que le son propias en todo el territorio nacional, cuando fuere preciso⁴⁰.

Prevé otras excepciones al límite territorial cuando se sigan instrucciones de la autoridad judicial o fiscal y siempre que lo requiera la eficacia del servicio, con la preceptiva comunicación a la Subdelegación⁴¹ o Delegación de Gobierno, pudiendo, en el segundo supuesto, decidir quién continúa con las actuaciones. Y como última excepción incluye que el MIR, para optimizar el servicio, pueda ordenar la asunción de funciones, en cualquier zona del Estado, al cuerpo que le interese e incluso asignarles cometidos reservados a la otra fuerza⁴². Pero debemos dejar constancia que, en sendos casos las atribuciones no están cerradas, pues los últimos apartados se dedican a arrogarles otras tareas que estén contempladas en las leyes.

cional, en clara conexión con el Estado social democrático y de derecho en que España se convirtió (art. 1).

³⁸ RD 1316/1977, de 2 de junio.

³⁹ Cuatro ministerios tienen competencias en las aguas territoriales: el de Defensa (Armada), Interior (Guardia Civil), Hacienda y AAPP (SVA) y el de Fomento (Salvamento Marítimo).

⁴⁰ Existiendo una obligación común de informar al cuerpo hermano, siguiendo el principio de cooperación recíproca.

⁴¹ La Ley 6/1997, de 14 de abril, sustituyó la figura del gobernador civil por la del subdelegado del Gobierno provincial. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, estableció que, corresponde a los delegados del Gobierno proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los subdelegados del Gobierno y de las FFCCSE, cuya jefatura le corresponde a ése.

⁴² "Las tareas de investigación, que son el núcleo duro de la policía de seguridad junto al mantenimiento del orden en la calle, son universales para los dos cuerpos desde el punto de vista territorial", *confer* BARCELONA LLOP, J., *op. cit.*, pág. 64.

3.1.2. Cuerpos de Policía Autonómicos

En julio de 1979, a los pocos meses de aprobarse el texto constitucional, se presentó el *Proyecto de Ley Orgánica sobre Policías de las Comunidades Autónomas*⁴³ (en adelante, PLOPCA), que permitía una doble configuración: sobre un cuerpo de policía único, o bien sobre cuerpos provinciales, con la correspondiente limitación de actuación territorial. Sus funciones privativas se limitaban a nueve puntos, podrían recabar el auxilio de las FFCCSE para su ejercicio, recíprocamente cooperarían para el ejercicio de “sus misiones constitucionales”, y su número máximo de efectivos estaría marcado por una relación *per capita*. Sin embargo, el hecho de que ciertos EEA vieran la luz antes, atribuyéndose el régimen de policía, sumado a los que se estaban gestando, hicieron dicha ley inviable en su ideario original, por lo que el Gobierno retiró la iniciativa a mediados de 1980⁴⁴.

Antes de transcurrir un año desde la vigencia de la Constitución, ya contábamos con dos CCAA y en menos de cinco años, a excepción de las Ciudades-autónomas de Ceuta y Melilla, el resto de regiones autónomas contaba con sus propios EEA. La variedad de sus contenidos sin duda influyó para que, como anunciábamos en el punto primero del artículo, la LOFCS estableciera distintos regímenes de configuración de los cuerpos de policía a depender de las CCAA, y lo hizo estableciendo en su articulado tres posibilidades (art. 37), si bien, han de interpretarse a la luz de las tres primeras DDF⁴⁵.

Se refiere en primer lugar, a las CCAA que tuvieran o tengan previsto en sus EEA la creación de sus PPAA y efectivamente las creen. Para tal caso, contempla una enumeración de funciones que pueden asumir con carácter de propias, otras en régimen de colaboración con las FFCCSE y otras de prestación indiferenciada con éstas.

En segundo lugar, alude a las CCAA que habiendo asumido la posibilidad de crear sus PPAA, no hagan uso de tal facultad, pudiendo adscribir Unidades del CNP (en adelante, UUAP), para ejercer las funciones necesarias que recoge el art. 148.1.22^a CE.

En tercer lugar, contempla las CCAA que no hayan previsto la creación de sus PPAA. Limita el ejercicio de las funciones policiales

⁴³ Vid. BOCG, Congreso de los Diputados, de 11 de julio de 1979, serie A, núm. 65-I, págs. 281 a 284.

⁴⁴ Vid. BOCG, Congreso de los Diputados, 13 de junio de 1980, serie A, núm. 65-I, pág. 289.

⁴⁵ Podemos encontrar quienes entienden que la división no es tripartita, al considerar que las DDF ofrecen la primera opción, como dice el preámbulo de la ley, acogiendo el art. 37 LOFCS tres opciones adicionales.

a la firma de acuerdos de cooperación, para desarrollar las funciones constitucionalmente necesarias de vigilancia y protección.

Al estar ya constituidas las Policías de Cataluña, Navarra y País Vasco, la LOFCS les expidió un trato diferencial, tal que, en general, salvo por unos aspectos muy concretos⁴⁶ que sí le serán de aplicación directa, en virtud de las tres primeras DDF⁴⁷, no se habrán de regir por dicha ley.

El número de CCAA que se encuadran en uno u otros apartados del art. 37 LOFCS ha ido variando sustancialmente hasta no hace mucho, ya que cuasi todos los EEA, han sufrido algún tipo de modificación, aprovechando varias CCAA para cambiar los preceptos en torno a la política de seguridad⁴⁸. El resultado actual es que, algunas CCAA que no contaban con la previsión de crear PPAA cuando entró

⁴⁶ A las tres le son aplicables los Principios Básicos de Actuación y el marco estatutario común. A Navarra y Cataluña, también, pero como matices, las funciones que podrían desarrollar y la relación con las PPLL.

⁴⁷ Son fruto de las enmiendas 81, 95 y 226, pues el proyecto de ley contemplaba una única DF, donde constaba que: “las CCAA que dispongan de cuerpos de policía propios, a la entrada en vigor de la presente Ley, seguirían rigiéndose por su actual normativa, sin perjuicio de la aplicación directa del Título I, el Capítulo III del Título III y los Capítulos I y III del Título IV de la presente Ley”, es decir, a *Ertzaintza*, *Mossos d'Esquadra* y P. F. de Navarra, sí les sería de aplicación los Principios Básicos de Actuación y régimen estatutario general y el de las PPAA, así como lo concerniente a la colaboración y coordinación con las FFCCSE. Pero, no conformes con ello, el G. P. Vasco pretendió que la ley no fuera de entera aplicación en su CCAA. El G. P. de Cataluña en el Senado sacó adelante la integridad de su enmienda, en forma de la DF 2ª, y el G. P. Socialista hizo lo mismo con la 3ª para la adecuación al régimen foral. *Vid.* BOCG, Congreso de los Diputados, de 18 de septiembre de 1985, serie A, núm. 163-I, págs. 3149 y ss., así como BOCG, Senado, de 6 de febrero de 1986, serie II, núm. 326-b, págs. 31 y ss.

⁴⁸ Inicialmente solo contemplaban competencia en materia de P. A.: el art. 17 de la LO 3/1979, “corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto”; el art. 13.1 de la LO 4/1979, “La Generalidad podrá crear Policía autonómica en el marco del presente Estatuto”; el art. 27.25 de la LO 1/1981, “la creación de una Policía autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29ª de la Constitución”; el art. 14.1 de la LO 6/1981, “compete a la C. A. de Andalucía la creación de un cuerpo de policía andaluza”, que se reemplaza por el art. 65.2 por la LO 2/2007, “corresponde a la C. A. de Andalucía la creación, organización y mando de un cuerpo de policía andaluza”; el art. 36 de la LO 5/1982, “existirá un cuerpo único de Policía Autónoma”, que ha sido sustituido por el art. 55.1 de la LO 1/2006, “La Generalitat, mediante una Ley de *Les Corts* creará un cuerpo único de la Policía Autónoma de la *Comunitat Valenciana*”; el art. 30.2 de la LO 10/1982, “la C. A. podría crear una policía propia”, habiéndose reemplazando por el art. 34.2 de la LO 4/1996, pero con idéntica redacción; y el art. 51.2 de la LO 13/1982, “corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral”.

en vigor la LOFCS, actualmente sí contemplan en sus EEA tal posibilidad, es el caso de: Aragón⁴⁹, Castilla y León⁵⁰ e Islas Baleares⁵¹.

Pero antes de que los órganos competentes de cada C. A procedan a la creación, modificación o supresión de sus cuerpos de policía autonómica, el art. 41.1 LOFCS estableció que, resulta preceptivo el informe del Consejo de Política de Seguridad⁵², si bien, no precisa si tiene carácter vinculante⁵³, pero en vista de las reuniones que se han celebrado está claro que no⁵⁴. Dicho Consejo tiene la facultad de poder designar los mandos de las PPAA entre sus homónimos de las FFAA y de las FFCCSE, previa especialización. Asimismo, puede limitar el máximo de efectivos policiales que pretenda estable-

⁴⁹ La LO 8/1982 contemplaba la adscripción de unidades del CNP, pero tras la LO 5/2007, establece su art. 76.1 que, "(...) podrá crear una Policía autonómica en el marco del presente Estatuto y de la ley orgánica correspondiente (...)".

⁵⁰ Vid. La LO 4/1983, modificada por LO 14/2007, en su art. 72.1 recoge que, "Corresponde a la C. A. de Castilla y León la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, para lo que podrá convenir con el Estado la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía (...)" y añade en su punto 3 que, "La Comunidad de Castilla y León podrá crear mediante ley de Cortes el Cuerpo de Policía de Castilla y León (...)".

⁵¹ Vid. La LO 2/1983, modificada por la LO 1/2007, art. 33.1: "Es competencia de las *Illes Balears* la creación y la organización de un cuerpo de policía propio en el marco de la legislación estatal (...)".

⁵² Órgano político destinado a la coordinación, que integran paritariamente los Consejeros encargados de la seguridad pública de las CCAA y representantes del Estado designados por el Gobierno, que estará presidido por el ministro del Interior, si bien, la redacción del precepto se presta a confusión sobre el equilibrio, el preámbulo lo deja meridiano. Según el informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales del año 2016, se observa una falta de actividad de dicho órgano, que fue convocado por primera vez el 28 de febrero de 2005 y no ha vuelto a registrar más convocatorias.

El art. 48 LOFCS que se dedica a él mismo, no resulta de aplicación directa a las PPAA catalana y navarra, por lo que, ciertos cometidos le son ajenos, así como su totalidad a la P. A. vasca, pero debemos preguntarnos si la comparecencia de los consejeros de Interior de tales regiones es o no obligatoria. Entendemos que sí, pues el preámbulo establece que, como órgano de coordinación de carácter informativo, de acuerdo con el art. 4 de la *Ley reguladora del proceso autonómico*, donde se establece la necesidad de mantener una coherencia de actuación y coordinación entre los poderes públicos, para lo cual se reunirán de forma regular y periódica, conferencias sectoriales de las consejerías y del ministro, al objeto de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos. Por otro lado, al margen del interés que pueden tener las CCAA en la celebración de reuniones del Consejo, su libertad de maniobra "queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional" (STC 123/1984).

⁵³ Aun no teniendo carácter vinculante, en virtud de la LPAC, al ser un informe preceptivo por disposición legal, el órgano decisor debe motivar el porqué difiere del criterio seguido en el dictamen del órgano consultivo, si se apartase de él mismo.

⁵⁴ Un órgano colegiado que no se reúne difícilmente puede emitir un informe sobre la creación de las nuevas PPAA de Canarias y Galicia.

cer el órgano autonómico, debe informar sobre las disposiciones que dicten las CCAA en relación con sus cuerpos de policía y sobre los convenios de cooperación que en seguridad pretendan celebrar con el Estado.

El desarrollo reglamentario exigido por el art. 48.3 LOFCS, treinta y cuatro años después de entrar en vigencia, aún pende por realizarse.

3.1.2.1. *Ertzaintza*

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco surgido en 1979, de modo análogo a como hizo el Estatuto de 4 de octubre de 1936⁵⁵, atribuye a la Policía vasca cuasi plenitud de competencias, incluida la de policía judicial orgánica⁵⁶, mediante una redacción *a contrario sensu* de las competencias confiadas a las FFCCSE, la mayoría de las cuales, estaban atribuidas por la *Ley de la Policía* en exclusiva a la PN y GC, y que la LOFCS reiteró con algunos cambios, sin embargo la LO 3/1979 no observó tal reparto atribuyéndose algunas de ellas⁵⁷.

Sería el RD 2903/1980, de 22 de diciembre, que establecía un periodo no superior a cinco años para ejercer cuantas funciones arrojaba el Estatuto, el punto de partida para la atribución gradual de funciones y despliegue que tuvo lugar⁵⁸. La *Ley de Policía del País Vasco* inició, verdaderamente, la configuración de su cuerpo normativo, declarándola un cuerpo de policía con carácter integral, democrático, civil y eficiente, mientras que la Ley 15/2012, de 28 de junio, “cerró” la configuración del sistema de seguridad pública vasco y de su modelo policial⁵⁹, al declarar que la *Ertzaintza* asumía la cen-

⁵⁵ Art. 5: “Corresponderá al País Vasco el régimen de policía para la tutela jurídica y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados cuarto, décimo, decimosexto y decimoctavo del artículo 14 de la Constitución y en la ley general de orden público”.

⁵⁶ El articulado de la LOFCS circunscribe la posibilidad de formar las unidades de policía judicial solo con las FFCCSE, empero, la preexistencia de la PPAVA vasca, catalana y navarra, que mediante las tres primeras DDFE se les otorgó la posibilidad, por remisión a sus leyes de autonomía, de desarrollar tal función, habiéndolo así recogido. Nos encontramos que solo tienen el carácter de colaboradoras las PPLL, así como el Cuerpo General de Policía Canaria, que no tiene transferidas la totalidad de competencias y una empírica Policía de Galicia, que tendría atribuidas aquellas que le correspondan según el art. 126 CE, LOPJ y resto de normativa.

⁵⁷ Por su parte la DF 1ª LOFCS remite al E. A. del País Vasco para conocer las competencias que ejercerá su P. A., excluyendo así la aplicación del art. 38.

⁵⁸ Vid. LAZÚEN ALCÓN, M. P., *op. cit.*, pág. 177.

⁵⁹ Vid. “Sistema de seguridad pública y modelo de policía son términos diferentes pero complementarios”. Cfr. ESCALANTE CASTARROYO, J., *op. cit.*, pág. 319.

tralidad del modelo como policía integral, y como policía general es complementada por las PPLL, pues la última reforma operada viene a reforzar el modelo ya establecido -Ley 7/2019, de 27 de junio-.

3.1.2.2. Mossos d'Esquadra

El art. 13 del Estatuto de Cataluña aprobado en 1979 contemplaba la posible creación de una Policía autonómica, con una apariencia, quizá, más moderada que su homónimo vasco, enumerando en tres puntos los cometidos propios: protección de personas y bienes con mantenimiento del orden, vigilancia y protección de instalaciones de la C. A. y otras que la LO de desarrollo del art. 149.1.29ª les encomendase (este último resultaba etéreo al no estar desarrollada aún la LOFCS).

El Estatuto de *Sau*, reservaba para las FFCCSE las mismas funciones que contempló el Estatuto de *Guernika*, pero añadía la posibilidad de que se ampliaran por la reserva hecha a la ley *non nata* que desarrollaría el art. 104 CE. Aunque su redacción nos pueda parecer la antítesis del Estatuto de *Nuria*, en realidad difieren en poco, pues como se hizo en el Estatuto vasco, reservaba para el Estado, cuasi las mismas materias que el art. 14 de la Constitución de 1932 citaba, atribuyendo radicalmente “a la Generalidad todos los servicios de policía y orden interior de Cataluña”.

Tras el RD 2579/1980, de 24 de octubre, que devolvió⁶⁰ a los “Mozos de Escuadra de Barcelona” la consideración de fuerza de orden público, que, con estructura y organización militares, pasaban a depender de la *Generalitat*, llegó el Decreto 191/1982, de 1 de julio, que los transformó en una unidad de orden público de carácter civil, con estructura y organización jerarquizada. La *Ley de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra*, a modo de como se hizo con la *Ertzaintza*, definió al CME como la policía ordinaria (en lugar de general) e integral, a la que se le asignan funciones en materia de policía de seguridad, administrativa y judicial *stricto sensu*, encomendándole las tareas a desarrollar. Fue mediante los acuerdos de la Junta

“Un sistema de seguridad es un concepto más amplio donde también hay que situar a otros elementos que influyen en el mantenimiento de la seguridad, y que de forma directa o indirecta afectan a la labor policial”. Cfr. TOVAL MARTÍN, L., *op. cit.*, pág. 36.

⁶⁰ Cfr. MIGUÉLEZ RUEDA, J. M., “Transformaciones y cambios en la policía española durante la II República”, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, N° 10, 1997, págs. 214 y 215.

de Seguridad de Cataluña de 17 de octubre de 1994⁶¹, cuando se establecieron las bases del modelo policial catalán y se determinaron las competencias propias del CME y las reservadas a las FFCCSE, comenzando a finales de ese año, en la comarca de *Osona*, un proceso gradual de despliegue y de sustitución de éstas⁶².

Al contrario que a la *Ertzaintza*, la LOFCS sí estipula, en la DF 2ª, que su art. 38 es de aplicación al CME, por cuanto, deberíamos entender que puede ejercer competencias propias, de colaboración y de prestación indiferenciada. Respecto a sus mandos, cabe decir, que por aplicación del art. 43 LOFCS, deberían proceder de las FFCCSE y/o FFAA. En caso de carencia de medios, el art. 46 LOFCS permite recabar el auxilio de las FFCCSE, si concurriesen las condiciones que estipula, debiendo para ello, tener presente el contenido del E. A.

El vigente Estatuto de Autonomía del 2006, o de *Miravet*, en su art. 164, va más allá que los anteriores, atribuyendo a los *Mossos d'Esquadra* todas las funciones propias de un cuerpo de policía en seguridad ciudadana y orden público, en policía administrativa, que incluye la que deriva de la normativa estatal, en policía judicial⁶³ e investigación criminal, incluidas las diversas formas de crimen organizado y terrorismo, en los términos establecidos por las leyes, sin hacer reservas de competencias supracomunitarias para las FFCCSE. No obstante, no tiene repercusión normativa de interés en lo que refiere a este ensayo.

3.1.2.3. Policía Foral de Navarra

La LO 13/1982, de 10 de agosto, *de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra*⁶⁴ (en adelante, LORARFN), recoge en el art. 51 el régimen de la Policía Foral, para que continuará ejer-

⁶¹ Cfr. RECASENS I BRUNET, A., "Políticas de seguridad y prevención en el Estado español", *RCSP*, N° 11, 2002, pág. 167.

⁶² Cfr. GÓMEZ HERRERO, A., "La ley catalana del sistema de seguridad pública y el proceso de desarrollo de la política", *RCSP*, N° 16, 2006, pág. 131.

⁶³ "La posición central de los *Mossos d'Esquadra* como policía judicial ordinaria ha quedado sancionada en el artículo 164.5.c del EAC", *confer* PARICIO RALLO, E., "La Policía Local como policía judicial", *Fundación Democracia y Gobierno Local*, N° 17, junio 2008, pág. 43.

⁶⁴ Que equivaldría al Estatuto de Autonomía de esta Comunidad, ya que la C. F. de Navarra se configuró de forma singular, por lo que el TC asimila dicha ley, en unos casos a un E. A. con algún matiz, y en otros destaca su singularidad por encima de todo (STC 16 y 28/1984).

ciendo las funciones que hasta entonces ostentaba⁶⁵, pudiendo ampliar⁶⁶ tantos sus servicios como sus fines conforme a la LO que estaba por promulgarse. La LOFCS condicionó tal posibilidad a la potestativa aplicabilidad de las funciones recogidas en el art. 38⁶⁷, no de forma imperativa como sucede con Cataluña⁶⁸, aunque tal obligación decaía por quedar remitida a un precepto del Estatuto catalán.

La Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, *de Cuerpos de Policía de Navarra*⁶⁹, concretó en su art. 9.1 las funciones a ejercer por la PFN, y paradójicamente, dedica el Capítulo IV a la creación de policías supramunicipales, pues es una opción prohibida por el TC. Por lo tanto, pudiendo ser de aplicación el art. 38 LOFCS, se prefirió elegir qué funciones se le iban a atribuir mediante una ley autonómica.

El art. 7 de la Ley 8/2007, de 23 de marzo, *de las Policías de Navarra*, describe a la PFN, de forma similar a como hicieron las anteriores CCAA comentadas, como una policía integral y de referencia (en

⁶⁵ El Acuerdo de la Diputación Foral, de 4 de diciembre de 1964, *de reorganización y funciones de la Policía Foral*, recogía en su apartado 4º las misiones de la P. F. de Navarra, del punto a al f.

⁶⁶ La P. F. de Navarra puede ver ampliadas sus funciones mediante la LORA-FNA, a lo cual, la LOFCS reitera tal facultad al disponer que mediante una normativa foral Navarra decida la aplicabilidad o no de sus arts. 38 y 39.

⁶⁷ DF 3ª LOFCS: “La Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1982 (...) podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra”.

⁶⁸ DF 2ª LOFCS: “(...) serán de aplicación directa al régimen de la Policía autónoma de Cataluña, los artículos 5, 6, 7 y 8 de esta Ley, y, en virtud de lo dispuesto respectivamente en los apartados 2.c, 7 y 4, del artículo 13 del Estatuto de Cataluña, los artículos 38, 43 y 46 de la misma”.

Art. 13.1 de la LO 4/1979: “La Generalidad podrá crear una Policía autónoma en el marco del presente Estatuto y, en aquello que no esté específicamente regulado en el mismo, en el de la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29ª de la Constitución”.

Art. 13.2 de la LO 4/1979: “La Policía autónoma de la Generalidad ejercerá las siguientes funciones: (...)”.

⁶⁹ Si bien, su preámbulo no deja lugar a dudas de que, “las funciones que ha de asumir la policía foral quedan claramente definidas, habiéndose agotado todas las posibilidades de asunción de competencias que marca la LORAFNA y la LOFCS”, tenemos que tener presente que, fue modificada por la Ley Foral 19/2001, refundida por Decreto Legislativo 213/2002, y éste fue derogado por la Ley Foral 8/2007, que, a su vez, ha sido modificada por la Ley Foral 15/2015 (algunos de cuyos preceptos fueron declarados inconstitucionales por la STC 154/2017, de 21 de diciembre), que invita a seguir asumiendo funciones, al decir que, “los artículos 38 y 39 de esta Ley Orgánica son de aplicación potestativa por el legislador foral, sin que de su interpretación pueda deducirse ningún condicionamiento a la ampliación de funciones y servicios de la Policía Foral de Navarra (...)”.

Por otro lado, el art. 35.1, en sus apartados a y b, de la *Ley Foral de Cuerpos de Policía*, de 13 de febrero de 1987, soslaya el art. 43 LOFCS, estableciendo que solo el 50 % de sus mandos provendrán de las FFAA y FCCSE.

vez de general u ordinaria) que ejerce sus funciones, sin perjuicio de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a las PPLL y a las FFCCSE, concretando todas ellas.

3.1.2.4. *Policía de Galicia*

El art. 27.25 de la LO 1/1981, de 6 de abril, *de Estatuto de Autonomía para Galicia*, único E. A. con que ha contado esa C. A., se limita a prever “la creación de una Policía autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintinueve, de la Constitución”, coartando de antemano el alcance de posibles competencias a lo que determinase la LOFCS, a diferencia de lo que hicieron País Vasco y Navarra, que positivaron en sus EAA unos cuerpos de policía propios sin más limitaciones funcionales que las recogidas por los mismos, pudiendo decirse cuasi lo mismo de Cataluña⁷⁰.

En 1989, el Consejo de Gobierno de la *Xunta* aprobó un Proyecto de Ley para crear una P. A. de Galicia, pero el nuevo Gobierno surgido tras las elecciones aparcó la idea y celebró en octubre de 1990 un acuerdo de colaboración con el MIR, por el que se adscribía una UPA, la cual, hasta la fecha, sigue desempeñando dichas labores.

A pesar de contar con UPA, en 2005, otro nuevo gobierno acometió varios proyectos normativos en materia de seguridad, uno de los cuales culminó en la Ley 8/2007, de 13 de junio, *de la Policía de Galicia*. La define como una policía competente, con una extensa lista de funciones en seguridad ciudadana y policía administrativa, con la posibilidad de poder asumir toda función que sea delegada o transferida a la C. A. por la vía del art. 150.2 CE, así como aquellas otras que le sean encomendadas.

Para no incurrir en inconstitucionalidad, pues estaría vulnerando el art. 149.1.29^a CE, habida cuenta que su E. A. no ha sido reformado, y no se ha suprimido la mención del precepto constitucional antedicho, en su DT 5^a se restringe el ejercicio de las actividades que

⁷⁰ *Vid.* Art. 17 de la LO 3/1979: “(...) corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía autónoma (...)”; art. 13 de la LO 4/1979: “La Generalidad podrá crear una Policía autónoma en el marco del presente Estatuto y, en aquello que no esté específicamente regulado en el mismo, en el de la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29^a de la Constitución”; y art. 51.1 de la LORAFNA: “Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral (...) podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica”.

sean de competencia estatal hasta que mediante ley orgánica se deleguen o transfieran a la *Xunta* competencias expresas.

Galicia, por tanto, ha plasmado sobre el papel su P. A. pero no lo ha llevado a la práctica, y cuenta con una UAP desde 1991. Aun así, el 26 de diciembre de 2017, también firmó un convenio de colaboración y coordinación, con el MIR, para la vigilancia y protección de los edificios de la Administración de justicia en Galicia, sustentándolo en la LRJAPyPAC y en la LOFAGE.

3.1.2.5. *Cuerpo General de la Policía de Canarias*

El art. 30 de la LO 10/1982, de 10 de agosto, de *Estatuto de Autonomía de Canarias*, originariamente, declaraba la competencia del Gobierno insular en materia de seguridad ciudadana, con arreglo al 148.1.22^a CE, permitiendo la creación de una Policía propia de acuerdo con la ley que desarrollase el art. 149.1.29^a CE. Vemos que, como en el caso gallego que, su E. A. condicionaba el alcance de las competencias a lograr, al contenido de la LOFCS, pero esta vez sin la oportunidad de ampliarlas acogiendo al art 150.2 CE⁷¹.

La Ley 2/2008, de 28 de mayo, *del Cuerpo General de la Policía Canaria*, modificada por la Ley 9/2009, de 16 de julio, contempla funciones propias, de colaboración con las FFCCSE y de prestación indiferenciada con las mismas, y deja una puerta abierta a cualquier otra función que le atribuya la legislación o pueda transferirle el Estado⁷².

Hoy en día, tras la última reforma operada en 2010, el art. 34 es una reproducción ampliada del anterior, estando en tramitación una propuesta de reforma del E. A. de Canarias⁷³ que modificaría el art. 72, relativo a sus entidades locales básicas para el ejercicio de competencias propias, transferidas, así como delegadas por cualquier ente superior, al objeto de que puedan ser competentes en materia de seguridad ciudadana, en cualquier caso. Asimismo, la C. A. pretende

⁷¹ Si bien, en los acuerdos políticos entre el Gobierno y el PSOE, de 31 de julio de 1981, se admitió la posibilidad de transferir competencias, que no excedieran las previsiones del 148.1 CE, para las CCAA de Canarias y Valencia.

⁷² “Canarias ha creado su Policía autonómica pero apenas la ha desarrollado, por falta de acuerdo con el Estado para su financiación, y dispone de poco más de un centenar de efectivos, cifra que no permite ejercer las competencias que legalmente le corresponden”, *confer* GUILLÉN LASIERRA, F., *Modelos y sistemas de policía* (Barcelona: Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya, 2015), pág. 23.

⁷³ *Vid.* Propuesta 127/000002, publicada en el BOCG de 23 de noviembre de 2017.

ejercer “la prevención y control de la violencia en los espectáculos públicos deportivos, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Estado en materia de seguridad pública” (art. 136.g).

3.1.3. Policías en otras Comunidades Autónomas

Las CCAA restantes las podemos dividir entre, las que cuentan con UAP y las que mantienen acuerdos de cooperación en materia policial, pues el resto, aunque puedan contemplar diversas opciones en sus EEA, no ha materializado ninguna.

Como ya sabemos, cabe la posibilidad de que los EEA prevean la creación de cuerpos de policía propios para ejercer las funciones a que se refiere el art. 148.1.22^a CE, así como otras que les puedan ser atribuidas por ley (art. 37.1 LOFCS). Si no ejercieran tal posibilidad, el art. 37.2 LOFCS permite la adscripción de unidades del CNP a las CCAA, cuyas funciones, con arreglo al art. 47 LOFCS, se circunscriben a las definidas como de carácter propio de las PPAA, recogidas por el art. 38.1 LOFCS. Sin embargo, el art. 37.2 LOFCS asienta que las funciones que pueden desarrollar también comprenden la enunciada en el art. 39 LOFCS, es decir, coordinar la actuación de las PPLL, así como otras facultades en relación con éstas que pudieran reconocerse en dicha ley, según el precepto constitucional desarrollado. Dicha atribución se realiza a las CCAA⁷⁴ y no a sus PPAA, pues comprende, entre otras funciones, un ejercicio normativo ajeno a las potestades de la policía. Por todo ello, las UUAP se limitarán a ejercer las funciones enunciadas en el art. 38.1 LOFCS.

La adscripción estará sujeta a condiciones a determinar en los acuerdos, pero, en todo caso, se observará que, la adscripción afecte a unidades operativas completas y no a miembros individuales del CNP. Tendrán dependencia funcional de las autoridades autonómica y orgánicamente del MIR, y actuarán siempre bajo el mando de sus jefes naturales, en el ámbito territorial de toda la C. A., salvo en la protección de altas personalidades, pues eventualmente pueden asumir tal función en todo el territorio español. Podrán ser reemplazadas por otras, en cualquier momento, a iniciativa de las autoridades estatales, oídas las autoridades autonómicas.

⁷⁴ Así lo recogía también el art. 1.2 PLOPCA.

Las CCAA que *ex lege* y reglamentariamente⁷⁵ pueden contar con UUAP, son; Andalucía, Aragón, C. A. Valenciana, Castilla y León e Islas Baleares. Pues, aunque Asturias⁷⁶, como sucede con La Rioja⁷⁷, tiene previsto la adscripción de efectivos del CNP, no estaría en el supuesto del 37.2 LOFCS.

A pesar de lo anterior, el 28 de julio de 2005, firmó un convenio de colaboración, con base en el art. 37.3 LOFCS, para ejercer las funciones del art. 148.1.22^a CE, y que llega más allá, pues le permitía contar con una UAP para ello y también para la protección y escolta de autoridades⁷⁸. En 2014, el número limitado de personal que constituía la UAP y la escasez de efectivos con que contaban las FFCCSE, derivó en la firma de un convenio de colaboración y coordinación para la de seguridad de edificios de la Administración de justicia, constituyéndose mediante unidades del CNP y GC ajenas a la UAP. Desde 2005, el Principado, también, tiene suscrito un convenio interadministrativo, por el que se le adscribió un grupo de inspección de juego, que se sustenta en el art. 10.1.26 de la LO 7/1981, de 30 de diciembre, el art. 37 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, y el art. 48.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Aragón invocando el mismo precepto (art. 37.3 LOFCS) contaba con una UAP⁷⁹, cuando la LO 5/1996, de 30 de diciembre, tampoco contemplaba la posibilidad de crear P. A. Las funciones que el acuerdo recogía tampoco se limitan a las previsiones constitucionales, pues se extienden a las contempladas por el art. 38.1 LOFCS.

⁷⁵ Preámbulo RD 221/1991: “El artículo 47 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, establece la posibilidad de adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía a las Comunidades Autónomas incluidas en el apartado 2 del artículo 37 de la misma Ley, disponiendo que las condiciones de la adscripción se concretarán en acuerdos administrativos de colaboración, que respetarán los principios determinados en el mencionado precepto”.

⁷⁶ *Vid.* LO 7/1981, modificada por la LO 1/1999, cambia las competencias en “vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, y coordinación y demás facultades en relación con las PPLL en los términos que establezca una Ley Orgánica” por estipular en su art. 20.2 que, “(...) la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía (...)”.

⁷⁷ *Vid.* La LO 3/1982, que tras ser modificada por la LO 2/1999 ahora recoge en su art. 8.36 que, “(...) la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía”.

⁷⁸ *Cfr.* Convenio de colaboración entre el MIR y la C. A. del Principado de Asturias, de 2 de septiembre de 2005, en desarrollo del artículo 20 de su Estatuto de Autonomía.

⁷⁹ *Vid.* Resolución de la DGP, de 28 de abril de 2005, y el Acuerdo celebrando el 9 de diciembre de 2009.

Su redacción estatutaria tan solo le permitía acordar convenios de colaboración, los cuales deben diferenciarse de la adscripción recogida en el art. 37.2 LOFCS, en que no pueden abarcar a las funciones del 38.1 LOFCS, teniendo como límite las labores de protección y vigilancia de sedes autonómicas. Sin embargo, esto no fue obstáculo para que, mediante Resolución de la DGP, del 28 de abril de 2005, se crease su UAP.

El art. 76 de la LO 5/2007, de 20 de abril, introdujo la posibilidad de que pudiera crear P. A., disponiendo su DT 4ª que, hasta que eso ocurra, podrá convenir la adscripción de unidades del CNP. Con base en lo anterior, y resto de normativa aplicable, se celebró un acuerdo de colaboración, el 9 de diciembre de 2009, por el que su UUAP también podría desempeñar las funciones recogidas en el art. 38.1 LOFCS.

El convenio de colaboración entre el MIR y la C. A. Valenciana, de 2002, determinó que, las funciones a ejercer por su UAP no se limiten a las previstas en el art. 38.1 LOFCS, sino que permite que asuma el resto de funciones previstas en el art. 38, en función de las competencias que gradualmente adquiriera por delegación, e incluso las que se produzcan mediante las reformas legislativas que se entiendan necesarias⁸⁰.

La C. A. de Madrid no contempla la posibilidad de adscribir unidad del CNP, pero posee una unidad de cooperación que en sí no es una unidad adscrita⁸¹ *per se*, al celebrar, el 28 de julio de 2009, un convenio de colaboración en materia de juego, así como en seguridad de instalaciones autonómicas y protección de autoridades⁸². El 31 de julio de 2014, de nuevo celebró un convenio con el mismo alcance. Con anterioridad, mediante Acuerdo de 3 de diciembre de 1996, la GC ya tenía asignada funciones de vigilancia y protección.

⁸⁰ Cfr. BOE de 22 de noviembre de 2002, núm. 280, pág. 41179.

⁸¹ Las UUAP según el art. 47 LOFCS y el RD 221/1991 se constituirán con personal del CNP, mientras que los acuerdos de colaboración perfectamente pueden comprender la asignación de miembros de la GC y/o CNP.

⁸² El convenio debería implicar una sumisión al último apartado del art. 37, pero, mediante un encaje de bolillos -al amparo del art. 6 -, permite que la Unidad de Cooperación se encargue de materias ajenas al 148.1.22ª CE, como son las relativas al juego.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La LOFCS⁸³ concebida con un espíritu reformista y pretensiones innovadoras, a pesar de introducir cambios evidentes, arrancó con lastras que limitaron la reforma a operar, al conservar ciertos rasgos de su predecesora, la *Ley de la Policía*, pues incluye la reproducción de previsiones legislativas anteriores y permite la persistencia de normas reglamentarias de la etapa que pretendía dejar atrás. Por otra parte, toma como pautas de descentralización del nuevo modelo policial, unos criterios rodeados de desencuentros y polémicas, prolongándolos en el tiempo y generando un efecto llamada a la una inobservancia de la ley, que a su vez se ve favorecido por un palmario desinterés poslegislativo alrededor de la misma.

“Supervive” en ella una diferenciación clasista de unas FFCCS sobre otras, que se ve reforzada con legislación varia, tanto la que se refiere al sistema de seguridad nacional, como al de seguridad pública y al modelo policial. Esta última ha tenido un efecto directo sobre la LOFCS, pues ha derogado unos de los ejes en torno al que se gestó, para adaptar la materia a los nuevos tiempos, respetando la idea primaria, lo que a su vez ha incidido en la jerarquización de las FFCCS.

La ley a pesar de que amplió el número de FFCCS existentes, persiste en no computar como tales a otras instituciones que bien pudieran entenderse que lo son, lo que complica aún más el ya de por sí complejo modelo policial que establece.

Ha permitido la continuación de Policías regionales, y en especial, ha consentido que se creasen mediando importantes hechos diferenciadores, surgiendo trascendentales diferencias. Principalmente, se ha debido a su surgimiento tardío y a que contiene una clasificación que responde a niveles competenciales, lo que ha posibilitado la gestación de las denominadas PPAA de segunda clase.

⁸³ De la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico a la Constitución en materia de seguridad ciudadana, así como de dar respuesta a la demanda social de mayor eficacia policial, fue consciente desde muy pronto el Ejecutivo (p.e. con la Ley de Policía de 1978, el Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana de 1979 -para derogar la LOP- y la Orden de 1981 sobre principios de actuación de las FFCCSE). Pero las presiones del sector militar del aparato policial y la presencia de un emergente sindicalismo policial, así como la debilidad del último Gobierno de UCD, retrasaron el desarrollo del art. 104 CE. Finalmente, el Ejecutivo socialista, tras una larga elaboración con sucesivos borradores de Anteproyecto, presentó a trámite parlamentario un Proyecto de Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para materializar el mandato constitucional. *Vid.* DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, P. M. A., *et al.*, *op. cit.*, pág. 375.

Incluye unos preceptos que se han demostrado perfectamente soslayables a través de la evolución legislativa, lo que la sitúa lejos de poder ser considerada como una ley blindada, sino al contrario, evidencia que está dotada de numerosas alternativas o puertas abiertas, que, por las actuaciones nada ortodoxas de los distintos Gobiernos de la democracia actual, se han quedado cortas.

Los actos del legislador no solo han permitido que se sortearan varias de sus reglas, como, por ejemplo, las de conformación de las nuevas FFCCS, sino que han consentido y siguen contribuyendo a dar la apariencia de que no tiene interés en ocuparse de ciertas áreas que necesitan ser desarrolladas. Es el caso del Consejo de Política de Seguridad (art. 41, 48 y 49 LOFCS), que al día de la fecha sigue careciendo de reglamento regulador, y que se ha demostrado innecesario, pues no se ha constituido, a pesar de ser varias las ocasiones que requerían de su cometido, e incluso, a pesar de resultar acuciante la necesidad de ejercer su control frente a CCAA que pretenden tener un acceso espuestas de competencias, no ha registrado actividad.

Una importante razón de la configuración que se le dio fue debida a que se embebió de distintas ideas del *Proyecto de Ley Orgánica sobre Policías de las Comunidades Autónomas*, a las cuales sumó nuevas opciones y una combinación de excepciones, y a pesar de haber fijado ciertos límites a las CCAA de Cataluña, Navarra y País Vasco, en cuanto éstas han querido, han sido sorteados, teniendo mucho que ver en ello las concesiones que el Legislativo surgido tras las primeras elecciones generales posconstitucionales⁸⁴ permi-

⁸⁴ La situación venía condicionada desde antes de las elecciones generales del 15 de junio de 1977, cuando surge un mapa político diferenciador. Pero especialmente se ha de destacar que después de la aprobación de la Constitución, la baja participación en Vascongadas, incentivada por el PNV debido a la no constitucionalización de los derechos forales, llevó a la elaboración, negociación y aprobación de los EEA de Cataluña y País Vasco, asignando a las instituciones autonómicas amplias competencias. Seguidamente, el Estatuto gallego fue refrendado tras una elaboración y negociación menos conflictiva, no exenta de algunas tensiones. Y llegado el turno de Andalucía, donde la mayoría de fuerzas políticas decidieron promover la utilización del art. 151, se obtuvo un Estatuto con instituciones del máximo rango y con plenas competencias. Tras ello el Gobierno ucedista buscó el pacto con el PSOE para racionalizar el proceso autonómico. Todo ello, junto a los regímenes especiales de Baleares y Canarias, más la foralidad Navarra, supuso que una parte muy importante de la población se iba a encontrar con una organización autonómica de la máxima extensión posible, por lo que se hacía necesaria la generalización del proceso. Tras firmar, en julio de 1981, los pactos autonómicos, que dieron lugar a la LO de Armonización del Proceso Autonómico, -declarada después parcialmente inconstitucional-, la ley fijó el proceso de generalización autonómica a través del art. 143. *Vid.* YSÁS SOLANES, P., "El Estado de las Autonomías: orígenes y configuración", en *Actas del III Simposio de Historia Actual* celebradas en Logroño, del 26 al

tió plasmar en sus leyes fundacionales, pues los contenidos de la LOFCS han quedado subordinados a las mismas, salvo alguna concreta y excepcional imposición.

La situación actual pone de manifiesto que la LOFCS se ha visto superada por la realidad⁸⁵, pues si en algún momento trató de poner diferentes límites a la proliferación de Policías dependientes de las CCAA, el legislador ha echado por tierra el número *clausus* de combinaciones posibles que ofrecen sus arts. 37, 38 y 47, en especial, en cuanto a la figura de las UUAP se refiere, pues ahora contamos con CCAA que no encontrándose claramente en el caso del art. 37.2, por serles de aplicación el apartado 3º, sin ninguno reparo, se las ha dotado de las unidades policiales previstas en aquel inciso.

Se han celebrado convenios de colaboración y acuerdos sin que la ley los permitiese, resultando indiferente los requisitos a observar, ya fuere que su limitación está reservada a las CCAA que no pueden adscribir unidades del CNP u otros. Los distintos Ejecutivos se han mostrado indiferentes ante los términos que la ley contiene, ya que mediante fórmulas varias los han sorteado. En los últimos años, la ingeniería desplegada en tal sentido se ha visto agudizada para tratar de paliar, entre otras cosas, evidentes carencias de personal.

Pero las situaciones no siempre son en el mismo sentido, en cuanto a CCAA que no pueden optar a algo que se encuentra en un escalón superior se refiere, pues también se ha dado el caso de las que pudiendo contar con UAP, han sido provistas de unidades de cooperación. Igualmente son actos contrarios a derecho, pues no dejan de serlo por aquello del que puede lo más, puede lo menos. La norma no permite ninguna combinación de opciones, se ha de estar exclusivamente al apartado que resulta de aplicación.

Si la norma era ya de por sí sorteada, los EEA, con sus redacciones, han contribuido aún más, pues los hay que contemplan varias de las posibilidades que la LOFCS ofrece, no solo la creación de PPAA, sino que incluyen la posibilidad de poder adscribir unidades del CNP. Se trata de una previsión que en nada es determinante para poder llevarlo a cabo, y por tanto carece de sentido práctico.

28 de octubre de 2000. (Logroño, Gobierno de La Rioja: Instituto de Estudios Riojanos, 2002), págs. 105 y ss.

⁸⁵ “Hay funciones que de hecho se están llevando a cabo por cuerpos que no las tienen asignadas y sin embargo de forma efectiva las realizan”, *confer* TOVAL MARTÍN, L., *op. cit.*, pág. 37.

Respecto a los convenios celebrados podemos destacar que, mediante ellos se asumen tareas que las UUAP no tienen permitido acometer, y mucho menos las unidades policiales que no tienen ese carácter. Para ello, resulta muy significativo las distintas formas de proceder a su celebración, en las que se ignora que, por motivos de especificidad, la materia queda fuera de la aplicación directa de otras normas ajenas a la LOFCS, ya que ésta es la única ley que se encarga de desarrollar los arts. 104.1, 148.1.22^a y 149.1.29^a CE, erigiéndose en la norma capital a observar para la protección del libre ejercicio de derechos y libertades. Por tanto, es la única norma que habilita a organizar la prestación de servicios por parte de las FFCCS, y más aún, cuando el Consejo de Política de Seguridad queda al margen de los convenios celebrados, pues se prescinde del carácter formal de haber sido informados previamente.

Por la evolución de las legislaciones nacional y autonómicas sobre sus Policías, nos inclinamos a pensar que la LOFCS no resulta un muro infranqueable para que las distintas PPAA puedan lograr el mismo grado de funciones, si bien, como ya se hizo saber en el Informe de la Subcomisión de Interior, existe una arbitraria distribución de funciones que impide afianzar un modelo equilibrado que distribuya sin lesionar.

Si el deseo consiste en respetar y garantizar el actual modelo de policía, entendido como indisoluble, coherente con la efectiva descentralización, respetuoso con el principio de subsidiariedad, con la especialización funcional y territorial que la ley recoge, sin por ello renunciar a buscar opciones más apropiadas a las demandas que van surgiendo, parece claro que la LOFCS precisa una remodelación.

5. BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA GALLO, PABLO. *Derecho de la seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

ALBACETE CARREÑO, ALBERTO. "La distribución de la seguridad pública en España", *Derecho y Cambio Social*, N° 30, 2012, págs. 1-12.

ANTÓN LÓPEZ, JULIO de. *Historia de la Policía Española*. Madrid: Tecnovic Arte Gráfico S.L., 2000.

BALLBÉ MALLOL, MANUEL. *Orden público v militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza Editorial S.L., 1983.

- BARCELONA LLOP, JAVIER. “La administración de la Seguridad Ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI”, *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 64, 2002, págs. 73-96.
- BARCELONA LLOP, JAVIER. “Principios básicos de actuación de las Fuerzas Policiales”. En *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla* Madrid: Editorial Complutense, 1992.
- BARCELONA LLOP, JAVIER. “Policías Locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 95, julio-septiembre 1997, págs. 365-384.
- CAMPOS DOMÉNECH, ALEJANDRO. “La Policía Local como Policía integral básica en el sistema policial español”. Tesis doctoral, Universitat de València, 2015.
- DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, PABLO MIGUEL ÁNGEL, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, DIONISIO, FERNANDO PABLO, MARCOS MATÍAS y NEVADO-BATALLA MORENO, PEDRO TOMÁS, “Reforma policial y constitucional: algunas claves para su interpretación”. En *Constitución, policía y fuerzas armadas*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1997.
- ESCALANTE CASTARROYO, JOSÉ, *Policías Locales 1978-2008: Coordinación por las Comunidades Autónomas. Marco Estatutario*. Madrid: Dykinson S.L., 2008.
- FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII. Editado por ALZAGA VILLAAMIL, ÓSCAR. Madrid: Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas (EDERSA), 1998.
- GIL SACRISTÁN, ESTANISLAO. “Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales”. Tesis Doctoral, Universidad Complutense, 2004.
- GÓMEZ HERRERO, ALBERT. “La ley catalana del sistema de seguridad pública y el proceso de desarrollo de la política”, *RCSP*, N° 16, 2006, págs. 129-161.
- GUILLÉN LASIERRA, FRANCESC. *Modelos y sistemas de policía*. Barcelona: Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya, 2015.
- IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ. “Las Policías Autonómicas y el modelo policial español”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, N° 5, 1991, págs. 65-80.

- LAZÚEN ALCÓN, MARÍA PIEDAD. *Cuerpo de Policía y Seguridad Ciudadana en España: situación actual y perspectivas de futuro*. Madrid: MIR. Secretaria General Técnica, 1999.
- MIGUÉLEZ RUEDA, JOSÉ MARÍA. “Transformaciones y cambios en la policía española durante la II República”, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, Nº 10, 1997, págs. 205-222.
- NAVAJAS RAMOS, LUIS. “Policía Judicial, composición, funciones y Principios de Actuación. Unidades Orgánicas de la Policía Judicial: su dependencia funcional y orgánica”, *Eguzkilore*, Nº 13, diciembre 1999, págs. 117-156.
- PARICIO RALLO, EDUARDO. “La Policía Local como policía judicial”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, Nº 17, junio 2008, págs. 38-48.
- PÉREZ GARCÍA, MANUEL LUIS. “Ordenanzas municipales de convivencia ciudadana y Policía”, en *El papel de la Policía en la convivencia*. Coordinadores GARRÓS FONT, IMMA e YÑIGUEZ NAVA, AGUSTÍN. Barcelona: Editorial Dux, 2008.
- PINTADO PAGÁN, MANUEL. “Las Policías Autonómicas en España: Situación Actual y Perspectiva de Futuro en el Estado Autonómico”. Tesis doctoral, Universidad Católica San Antonio, 2016.
- RECASENS Y BRUNET, AMADEU. “Policía y control social: problemas de construcción y definición jurídica y social”. Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona, 1989.
- RECASENS I BRUNET, AMADEU. “Políticas de seguridad y prevención en el Estado español”, *Revista catalana de seguretat pública (RCSP)*, Nº 11, 2002, págs. 151-175.
- SAAVEDRA BRICHIS, CARLOS. “Un modelo de seguridad propio para Canarias”. Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2014.
- SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE. *Constitución Española Comentada*. Madrid: Paraninfo, 1998.
- TOVAL MARTÍN, LUCIO. “Sistema de seguridad español y modelos policiales comparados”. En *Fundamentos de investigación criminal*. Coordinado por COLLADO MEDINA, JOSÉ. Madrid: Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, 2007.

TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE, FEDERICO. “Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho*, N° 38, julio-diciembre 1979, págs. 67-103.

YSÁS SOLANES, Pere. “El Estado de las Autonomías: orígenes y configuración”. *Actas del III Simposio de Historia Actual* celebradas en Logroño, del 26 al 28 de octubre de 2000. (Logroño, Gobierno de La Rioja: Instituto de Estudios Riojanos, 2002).