



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
Y DE LA EMPRESA

Departamento de Ciencias Sociales Jurídicas
y de la Empresa

Las Policías Autonómicas en España:
Situación Actual y Perspectiva de
Futuro en el Estado Autonómico

Autor:
Manuel Pintado Pagán

Directores:
Dr. D. Mariano García Canales
Dr. D. César Augusto Giner Alegría

Murcia, Abril de 2016



AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA TESIS PARA SU PRESENTACIÓN

Los Directores Dr. D. Mariano García Canales y Dr. D. César Augusto Giner Alegría de la Tesis Doctoral titulada *Las Policías Autonómicas en España: Situación Actual y Perspectiva de futuro en el Estado Autonómico* y realizada por D. Manuel Pintado Pagán en el Departamento de Departamento de Ciencias Sociales Jurídicas y de la Empresa, **autoriza su presentación a trámite** dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo, para dar cumplimiento a los Reales Decretos 99/2011, 1393/2007, 56/2005 Y 778/98, EN MURCIA, ABRIL DE 2016

Fdo:

AGRADECIMIENTOS

A los Directores Dr. D. Mariano García Canales y Dr. D. César Augusto Giner Alegría de la presente tesis por prestar su ayuda en todo momento, su sabiduría, su perseverancia, y su constancia en hacer realidad un proyecto cargado de mucho esfuerzo e ilusión por parte del doctorando.

Agradecer a la Universidad Católica de Murcia y a todas las instituciones y personas pertenecientes a la misma, por brindarme esta oportunidad y experiencia tan reconfortante que es la investigación. El apoyo prestado y la incentivación en los investigadores para en hacer realidad nuevos proyectos que aporten calidad de vida en la sociedad que vivimos con el fin de mejorar la convivencia humana.

Dar las gracias a todas las personas que me han contribuido con sus conocimientos y opiniones en este estudio, ya que con sus aportaciones han hecho posible que sea más rico en contenido.

Y en términos más personales, reconocer el apoyo de mi familia y las personas que me quieren, amigos y compañeros que tanto ánimo me han transmitido a lo largo de mi vida personal y carrera profesional.

“La vida cobra sentido cuando se hace de ella una aspiración a no renunciar a nada”

José Ortega y Gasset

ÍNDICE

CAPÍTULO	PÁG.
I. INTRODUCCIÓN	19
II. OBJETIVOS CIENTÍFICOS	21
III. METODOLOGÍA	23
IV. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DEL DESARROLLO AUTONÓMICO	27
IV.1. LA REIVINDICACIÓN DE LAS NACIONALIDADES Y LOS DERECHOS HISTÓRICOS	27
IV.2. EL DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	33
IV.2.1. Desarrollo normativo, los Acuerdos Autonómicos de 1981	34
IV.2.2. Los Acuerdos Autonómicos de 1992	36
V. LA POLICÍA AUTONÓMICA EN LA SOCIEDAD ACTUAL	39
V.1. LA APORTACIÓN DE LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS AL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA	39
V.2. EL CONCEPTO DE POLICÍA	40
V.2.1. El paso del concepto policial de orden público al de seguridad ciudadana	42
V.3. ¿ES COMPETENTE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN SEGURIDAD PÚBLICA?	50
VI. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS EN ESPAÑA SEGÚN SUS ESTATUTOS	55
VI.1. ORDEN DE APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	55
VI.2. ESTATUTOS QUE TIENEN PREVISTO COMPETENCIAS SOBRE POLICÍA AUTONÓMICA SEGÚN LAS DISPOSICIONES FINALES DE LA LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD	60
VI.3. ESTATUTOS AUTONÓMICOS QUE TIENEN COMPETENCIAS EN POLICÍA AUTONÓMICA	60
VI.4. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA QUE CONTEMPLAN LAS UNIDADES ADSCRITAS DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA	64
VI.4.1. Especial referencia la regulación de las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de	65

Policía en las Comunidades Autónomas	
VI.5. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA QUE NO CONTEMPLAN LA POSIBILIDAD DE CREACIÓN DE POLICÍA AUTONÓMICA NI UNIDADES ADSCRITAS DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA	67
VI.6. RESPECTO DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA REGIÓN DE MURCIA EN RELACIÓN A LA POLICÍA AUTONÓMICA	69
VII. ESPECIAL ANÁLISIS DE LAS DOS COMUNIDADES AUTÓNOMAS “LIMITADAS” QUE CONTEMPLAN EL DESARROLLO DE LA POLICÍA AUTONÓMICA	71
VII.1. LA POLICÍA AUTONÓMICA DE GALICIA	71
VII.2. LA POLICÍA AUTONÓMICA DE CANARIAS (CUERPO GENERAL DE LA POLICÍA CANARIA)	77
VIII. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO DE LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS VASCA, CATALANA Y FORAL	79
VIII.1. LA POLICÍA AUTONÓMICA VASCA	79
VIII.1.1. Ley de Policía Vasca	82
VIII.1.2. Ley de Seguridad Pública de Euskadi	83
VIII.1.3. Sobre la Financiación de la Policía Vasca	86
VIII.1.4. La Euskaldunización y Alfabetización de la Ertzaintza	87
VIII.2. LA POLICÍA AUTÓNOMA CATALANA	88
VIII.2.1. Ley de Policía de Cataluña	92
VIII.2.2. Ley de Seguridad Pública de Cataluña	95
VIII.2.3. La Escuela de Policía de Cataluña	98
VIII.2.4. Medios de Cooperación entre Estado y Generalidad	99
VIII.2.5. Respecto a la realidad lingüística	101
VIII.3. LA POLICÍA AUTÓNOMA DE NAVARRA	101
VIII.3.1. Ley de Policía de Navarra	102
VIII.3.2. Ley de Seguridad Pública de Navarra	104
VIII.3.3. Escuela de Seguridad de Navarra	106
VIII.3.4. Organización y Funcionamiento de la Policía Foral	107
IX. LA POLICÍA AUTONÓMICA EN UN ESTADO DE AUTONOMÍAS	113

IX.1.	EL PRINCIPIO DISPOSITIVO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	113
IX.2.	LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA Y PREVALENCIA EN EL ESTADO AUTONÓMICO	116
IX.3.	EL PRINCIPIO DE UNIDAD Y AUTONOMÍA	119
IX.4.	LA SUPLETORIEDAD DEL ART. 149.3 CE	120
IX.4.1	¿Tienen las Comunidades Autónomas potestades en materia policial?	123
IX.4.2.	La eficacia de las leyes autonómicas	127
IX.4.3.	¿Quién controla la eficacia de las leyes autonómicas?	128
IX.4.4.	¿Quién puede recurrir las normas autonómicas?	129
X.	ORGÁNOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN	133
X.1.	LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	133
X.2.	LAS COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN Y LAS CONFERENCIAS SECTORIALES	137
X.3.	EL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL Y DE COORDINACIÓN ENTRE CONGRESO Y ENTES REGIONALES	141
XI.	EL DERECHO AUTONÓMICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	143
XI.1.	FUENTES DEL DERECHO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	143
XI.2.	EL DERECHO A LA IGUALDAD DE LOS DIFERENTES ESTATUTOS EN EL ESTADO AUTONÓMICO	149
XI.3.	EL DERECHO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA A UNAS EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y EJECUTIVAS	150
XII.	LA JERARQUÍA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LAS LEYES ORGÁNICAS EN EL SISTEMA DE FUENTES	155
XII.1.	LA POSICIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO	155
XII.2.	LA POSICIÓN DE LOS ESTATUTOS Y LAS LEYES ESTATALES	158
XII.2.1.	El Principio de Competencia respecto a los Estatutos y las leyes estatales (incluidas leyes orgánicas)	158

XII.2.2. El Principio de Competencia respecto del Estatuto y las leyes orgánicas	162
XIII. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA	165
XIII.1. LAS MEDIDAS EUROPEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO POLICIAL	165
XIII.2. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ASUNTOS EUROPEOS	168
XIII.2.1. Comunicaciones a las Comunidades Europeas	168
XIII.2.2. El Tratado de Lisboa	174
XIII.2.3. El Comité de las Regiones	175
XIII.2.4. Las Comunidades Autónomas y su Acción Exterior	176
XIV. CONCLUSIONES	181
XV. FUENTES	191
XV.1. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	191
XV.2. FUENTES JURÍDICAS	198
XV.3. FUENTES JURISPRUDENCIALES	207
XV.4. OTRAS FUENTES	208

TABLA DE ABREVIATURAS

AFIS:	Automated Fingerprint Identification System (Sistema de Identificación de Huellas Dactilares)
AAPP:	Administración Pública
Admón.:	Administración
Admones.:	Administraciones
art.:	artículo
arts.:	artículos
BOE:	Boletín Oficial del Estado
BOPV:	Boletín Oficial del País Vasco
CA:	Comunidad Autónoma
CARUE:	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
CC:	Código Civil
CE:	Constitución Española 1978
CNP:	Cuerpo Nacional de Policía
DDAA:	Disposición Adicional
DDDD:	Disposición Derogatoria
DDFF:	Disposición Final
dir.:	director
Dir.:	Director
DDTT:	Disposición Transitoria
DNI:	Documento Nacional de Identidad
DOUE:	Diario Oficial de la Unión Europea
DOUEC:	Diario Oficial de la Unión Europea serie C.
EEAA:	Estatuto de Autonomía / Estatutos de Autonomía

ej.:	ejemplo
FCS:	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FCSE:	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
JF:	Fundamento Jurídico
JS:	Junta de Seguridad
GC:	Guardia Civil
GEO:	Grupo Especial de Operaciones
LO:	Ley Orgánica
LOFCS:	Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
LOPSC:	Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana
MF:	Ministerio Fiscal
nº:	número
núm.:	número
ODE:	Orden de Detención Europea
PÁG.:	Página
Pts.:	Pesetas
R.D.:	Real Decreto
REPER:	Representación Permanente de España ante la Unión Europea.
s.:	siglo
SIE:	Sistema de Información Europol
SIS:	Sistema de Información Schengen
ss.:	siguiente
T.:	Tomo
TC:	Tribunal Constitucional
UACNP:	Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía
UE:	Unión Europea
UIP:	Unidades de Intervención Policial
UPR:	Unidades de Prevención y Reacción
vol.:	volumen

ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla 1: ESTATUTOS DE AUTONOMÍA CON O SIN COMPETENCIAS DE POLICÍA AUTONÓMICA O LA ADSCRIPCIÓN DE UNIDADES DEL CNP.
- Tabla 2: COMPETENCIAS DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE GALICIA.
- Tabla 3: COMPETENCIAS DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE CANARIAS.
- Tabla 4: COMPETENCIAS DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE CATALUÑA.
- Tabla 5: COMPETENCIAS DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE NAVARRA.
- Tabla 6: ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE NAVARRA.
- Tabla 7: DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE NAVARRA.

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: DIFERENTES GRUPOS DE LA POLICÍA AUTONÓMICA VASCA

I. INTRODUCCIÓN

Vivimos en una sociedad en la que unos ciudadanos tienen más derechos que otros según la Comunidad Autónoma a la que pertenezca, una sociedad en la que tampoco existe un reparto equitativo de la riqueza, en la que se producen por lo tanto, desequilibrios entre las diferentes regiones constituidas en nuestro país.

España como Reino, como un conjunto, debe velar por la solidaridad y homogeneidad de todos los españoles en cualquier parte de su territorio. Su obligación, en el Estado de las Autonomías, será procurar que se cometan las menos injusticias posibles, y en lo que se refiere a esta investigación, las relativas al ámbito del ordenamiento jurídico autonómico.

La presente tesis, intentará demostrar, justificar y hacer valer los derechos de todos los murcianos y murcianas a tener una policía autonómica integral y operativa, y por ende, extrapolable al resto de Comunidades Autónomas del país que se encuentren en una situación similar.

Para ello, se tratará la necesidad de reformar y actualizar nuestro ordenamiento jurídico en la forma más igualitaria posible, porque así lo exige nuestra Carta Magna, porque es necesario que ésta deje de contemplar privilegios a unas Comunidades Autónomas en perjuicio de otras.

Esto no quiere decir que se deje de reconocer determinadas peculiaridades, como la lengua o la cultura de una determinada región, se trata de que todos seamos iguales dentro de una diversidad.

Una heterogeneidad, en la que se tenga los mismos derechos y obligaciones dentro de un ordenamiento jurídico compuesto por diferentes Comunidades Autónomas, que debe facilitar la convivencia del día a día de los ciudadanos que se desplazan a lo largo de todo el territorio nacional.

Es una cuestión de respeto, no de una carrera de fondo para ver quién gana antes, quién se lleva más. Se trata de establecer una base para ser más sólidos y fuertes, es la unión de todos dentro de la pluralidad, de la heterogeneidad, de la variedad o complejidad de cada lugar.

Es en esta dirección en la que tenemos que ir, en una unión que nos haga competitivos en cualquier materia. Construir una administración competente, rápida, eficaz y segura, para hacer que la vida del ciudadano sea de mayor calidad.

Este proyecto de investigación tratará de hacer ver las deficiencias o carencias y las mejoras, desde el entorno del ordenamiento jurídico autonómico, concretamente desde el ámbito específico de la policía autonómica.

II. OBJETIVOS CIENTÍFICOS

1. Analizar el inicio, justificación y desarrollo del Estado de las Autonomías en España.
2. Examinar la situación, composición y competencias de la Seguridad Pública en relación a las Comunidades Autónomas.
3. Indagar en la situación de los diferentes Estatutos de Autonomía, en relación a la Policía Autónoma en España.
4. Establecer las diferentes tipologías de Policía Autónoma en España.
5. Justificar una Policía Autónoma en igualdad de condiciones en todas las Comunidades Autónomas.
6. Analizar los medios de cooperación y coordinación entre el Estado y Comunidades Autónomas en relación a la Policía Autónoma.
7. Examinar el sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas y el Estado con referencia a la Policía Autónoma.
8. Ahondar en el desarrollo de la política de seguridad de las Comunidades Autónomas, en España y en Europa.
9. Analizar en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional la correlación entre Policía Autónoma, Estatutos y Constitución Española.
10. Estudiar el nexo entre la Constitución Española, Estatutos y Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

III. METODOLOGÍA

El método utilizado es el empírico, éste conlleva toda una serie de procedimientos prácticos con el objeto y los medios de investigación que permiten revelar las características fundamentales y relaciones esenciales del objeto, que son accesibles a la contemplación sensorial.

Los métodos de investigación empírica representan un nivel en el proceso de investigación cuyo contenido procede fundamentalmente de la experiencia, el cual es sometido a cierta elaboración racional y expresado en un lenguaje determinado.

En cuanto a las fases del método de investigación llevado a cabo podemos distinguir:

Formulación de un problema.

Recogida de datos.

Análisis de los datos.

Resultados de los análisis.

La investigación que se realiza es aplicada, ya que tiene como finalidad ampliar y profundizar el conocimiento de una deficiente regulación legislativa y con ello obtener generalizaciones desde las ciencias jurídicas y criminologías y niveles de actuaciones con miras a realizar formulaciones del tema objeto de estudio.

Por el nivel de conocimiento estamos ante una ciencia fáctica, es decir, descriptiva, ya que con este tipo de investigación llegamos a conocer la situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta del objeto de estudio de esta Tesis Doctoral.

Por las características de los medios utilizados para obtener los datos de la investigación, hablamos de investigación documental ya que nos hemos apoyado en fuentes bibliográficas, hemerográficas y archivísticas. Las primeras se basan en la consulta de libros; las segundas, en artículos o ensayos de revistas y periódicos;

y las terceras en documentos que se encuentran en archivos como cartas oficios, circulares, expedientes, etc.

Para poder llevar a cabo esta investigación hemos utilizado diversas técnicas metodológicas, éstas son procedimientos e instrumentos que utilizamos para acceder al conocimiento. Son instrucciones metodológicas y sistemáticos que se encargan de operativizar e implementar los métodos de Investigación y que tienen la facilidad de recoger información de manera inmediata. Entre ellas destaca:

1º. La observación: Como procedimiento primitivo en las técnicas de investigación es considerado el procedimiento empírico por naturaleza. Esta técnica consiste en la observación del fenómeno para tomar información y posteriormente registrarla para ser analizada. Se trata de una observación indirecta, ya que nos valemos de las observaciones hechas por otros anteriormente; no participante, puesto que se realiza una recogida de la información desde “fuera” del fenómeno investigado; y estructurada, ya que se usan medios técnicos como fichas, cuadros o tablas.

2º. La recopilación documental: Se trata de un instrumento o técnica de investigación general, la cual hace uso de datos obtenidos de fuentes documentales con el fin de ser utilizados en una investigación concreta. De entre la amplia variedad de documentos utilizables en una investigación, destacamos como los más usados en el presente trabajo los siguientes: Documentos escritos, como fuentes históricas, revistas científicas y boletines.

3º. El análisis de contenido: En esta técnica lo que se pretende es una descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido de las publicaciones consultadas e investigadas.

Por lo tanto, los procedimientos utilizados en este estudio, han sido:

El Metaanálisis: consistente en la búsqueda de información bibliográfica, científica y jurisprudencial, así como el proceso de los datos encontrado¹.

El análisis y la interpretación de los mismos.

¹ NICOLÁS GUARDIOLA, J.J.; *Evolución de la política penitenciaria europea*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2011, pág. 22.

Dentro de la documentación utilizada, se incluyen, bibliografía, revistas científicas, ponencias, conferencias, instituciones u organizaciones, con el fin de darle el máximo rigor científico-jurídico.

Se ha tratado de utilizar una bibliografía bastante amplia, basada en fuentes documentales, para analizar y determinar el lugar en el que se encuentra el ordenamiento jurídico del presente estudio, con la intención de aportar desde la perspectiva del autor, nuevas interpretaciones.

IV. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DEL DESARROLLO DEL ESTADO AUTÓNOMICO

IV.1. LA REIVINDICACIÓN DE LAS NACIONALIDADES Y LOS DERECHOS HISTÓRICOS

Desde ya bien temprano, es decir, desde la aprobación de la Constitución Española², se han venido reconociendo privilegios a Comunidades Autónomas, concretamente en el art. 2 y en la DDAA 1^a de la misma³, dos definiciones que marcarán el futuro del desarrollo constitucional, utilizando en el primer caso, el término “nacionalidades”, y en el segundo, la expresión “derechos históricos⁴”.

El uso de las palabras nacionalidades y derechos históricos son empleadas de diferentes formas, unas para mostrar la “realidad” del pasado o del presente, y otras para la verdadera realidad oculta, proteger sus intereses, amparándose en el derecho subjetivo⁵.

² Constitución Española: Publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 311, el 29 de diciembre de 1978, procedente del órgano de las Cortes Generales. Consta de una parte dogmática (una parte dogmática, título preliminar y título primero) y otra orgánica (desde título dos al diez), 4 DDAA, 9 DDTT, 1 DDDD y 1 DDFF. Es la norma suprema del ordenamiento jurídico (no confundir con norma jerárquica) ya que a ella están sujetos todos los poderes públicos y los ciudadanos de España.

³ Art. 2 CE: “La Constitución (...) reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (...)” y DDAA 1^o CE: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”. Últimamente se ha puesto de moda la expresión “nación” en el Preámbulo o Título Preliminar del Estatuto de Autonomía, si bien, carece de validez jurídica.

⁴ STC 94/1985, de 29 de julio, FJ 6. Dicha sentencia viene a indicar que los derechos históricos “no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias no incorporadas a los Estatutos de Autonomía”.

⁵ Derecho subjetivo: es la facultad o potestad jurídica inherente, en este caso a determinados entes jurídicos (ej.: Comunidades Autónomas), reconocidos por la Constitución, concediendo ésta un amplio campo de actuación y privilegios para satisfacer sus necesidades e intereses. En definitiva lo que se pretende es proteger la tutela de “sus” derechos.

El empleo negativo de las dos expresiones que estamos analizando, sirve para “*aprovecharse*” de esa legalidad constitucional que las reconoce y protege, para las reivindicaciones de mayor autogobierno, que están derivando en Comunidades Autónomas que quieren imponer la autodeterminación, es decir, la independencia, una soberanía propia, cosa improbable por nuestra Carta Magna.

Aunque la Constitución Española⁶ habla del derecho a la autonomía y de derechos históricos, parece que se refiere más bien a unos principios, con el fin de se apliquen al Título VIII de la misma, lugar que desarrolla la norma institucional, la organización, el funcionamiento y las competencias de las Comunidades Autónomas.

Los dos términos que estamos analizando, son una demanda que ya no pueden ampliarse más⁷, en el sentido de otorgar más autogobierno a los entes regionales, ya que la actual Carta Magna, salvo que sea reformada, pone límites a las actuales Comunidades Autónomas, no cabiendo otra posibilidad, y ni mucho menos, la federación⁸ entre ellas.

Es llamativo la demanda que existe de los derechos históricos, ya que ninguna Comunidad Autónoma ha dejado de hacer referencia en sus EEAA a los mismos, utilizando los términos “*nacionalidad histórica, identidad histórica, comunidad histórica, derechos históricos, territorios históricos o entidad histórica*”, encuadrados, unas veces en su preámbulo, y otras, en el cuerpo del propio Estatuto. Todos los órganos autonómicos quieren exigir su historia pasada y presente, es decir, no quieren que se olvide para poder seguir reclamando más.

En este sentido, las Comunidades Autónomas más nacionalistas (País Vasco, Cataluña y Navarra), han estado siempre aludiendo a factores diferenciales para conseguir más autogobierno, llegando a lograr que se reconociera sus peculiaridades en la propia Constitución.

Circunstancia que ha cambiado debido a las últimas reformas estatutarias emprendidas por los demás entes autonómicos. Ese factor diferencial se ha ido

⁶ La Constitución nace como una norma abierta, pluralista, de consenso (Pacto de Estado), legítima por refrendo popular y eficaz para ser aplicada sobre los demás.

⁷ TORRES DEL MORAL, A., *¿Qué son los derechos históricos?*, Revista interdisciplinar de estudios históricos-jurídicos, núm. 15, 2007-2008, Zaragoza, págs. 62 y ss.

⁸ Art. 145 CE: “1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”.

reducido gracias a que han “copiado” a los Estatutos más avanzados o desarrollados, llegando incluso a asimilarse el mismo nivel competencial.

Esto es posible, porque todas las Comunidades Autónomas tienen capacidad para revisar sus EEAA, y cambiarlo mediante su correspondiente proyecto de reforma, aunque finalmente tengan que ser aprobados en las Cortes Generales tras un proceso de tramitación. Una vez finalizado, se establecerá un nuevo marco estatutario, con nuevas competencias autonómicas, acordes con lo permitido por la Constitución Española.

Pocas diferencias podrán darse entonces entre las mismas, por poner un ejemplo, la lengua o pequeñas peculiaridades del derecho civil en ciertos entes regionales, pero no en el caso de la cultura, ya que cada Comunidad Autónoma tiene la suya propia, resultante de su historia pasada.

Cabe preguntarse si el hecho de considerar algunas Comunidades Autónomas como nacionalistas o históricas ha producido que partan con ventaja desde el nacimiento de la presente Constitución⁹, parece que sí.

Sin irnos al extremo de estas dos circunstancias, todas podrían reclamar esa posición de ventaja como autonomía regional y como entidad histórica que son.

Para ser más “justos” hubiera sido conveniente que todas Comunidades Autónomas hubieran partido desde la misma posición, tanto estatutaria como económicamente. Ésta última es la más importante, ya que proporciona un mayor nivel de autosuficiencia, estabilidad, capacidad, facultad y dominio.

Sólo en puntuales ocasiones, el Tribunal Constitucional¹⁰ ha podido inaplicar la normativa básica estatal que afecta a una Comunidad Autónoma en

⁹ GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011. En sus págs. 89-91, nos indica que la Constitución es una norma de producción de normas, que sirve para juzgar la inconstitucionalidad de las normas, de interpretación del resto de normas y de aplicación directa. La Constitución es un todo ordenado, un ordenamiento jurídico.

¹⁰ Como por ejemplo hizo con la Ley de Bases de Régimen Local, al aplicar los derechos históricos a los territorios forales, amparándose en la DDAA 1ª CE, a la hora establecer los baremos de méritos para nombrar a funcionarios locales con habilitación estatal, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26. Si bien, la STC 76/1988, de 26 de abril, en su FJ 4, indicó que “(...) la idea de derechos históricos no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias (...)”. La función del Tribunal Constitucional es

base a los derechos históricos¹¹, pero como es lógico, el alto tribunal tiene que ampararlos, ya que vienen protegidos por la Constitución.

Hay que entender que en el momento histórico de nuestra transición, donde tuvo que “cocinarse” la Carta Magna, las altas instituciones del Estado tuvieron que ceder o descentralizar parte del poder competencial y económico, a favor de las entidades regionales nacionalistas, reivindicativas de derechos innegociables, para facilitar que empezara a “funcionar” el sistema o proyecto del Estado de las Autonomías¹².

Las Cortes Generales¹³, en esa situación de desigualdad que se produjo durante las negociaciones de la transición, mirando al futuro y con la esperanza del desarrollo del nuestro sistema autonómico, dejó una ventana abierta para que las Comunidades Autónomas ordinarias fueran equiparándose estatutariamente, mediante el sistema de la reforma del mismo, consciente del retraso temporal que iba a suponer una presunta asimilación, de unas respecto de otras, permitido por nuestra Constitución¹⁴.

interpretar nuestra norma suprema, fija la magnitud y las nociones de sus preceptos. Tal es la fuerza este órgano, que sus sentencias tienen valor de cosa juzgada, subordinando a las demás fuentes del Derecho, situándose a un nivel análogo a la propia Carta Magna, por encima de las leyes y órganos del Estado.

¹¹ FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Ed. Iustel, Madrid, 2005, págs. 246 y ss.

¹² Óp. cit., GARRONERA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, pág. 161-165. Será la Constitución la que fije los requisitos para conceder la autonomía y así el autogobierno, desde la diversidad y permanente apertura. Es así, para este autor, la definición de Estado Regional. Mientras que para la definición de Estado Autonómico, las características serían llevar implícito el principio dispositivo, la tendencia a la diversidad y la condición abierta al modelo.

¹³ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, pág. 199. Este órgano, las Cortes Generales, es quien dispone de legitimidad originaria, es lo que llama “Estructura de legalidad monista”, en el cual, habrán de obedecer los demás órganos, ya que el Parlamento será quien ostente la legitimidad.

¹⁴ Art. 151 CE: “1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143, 2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha

Esta discriminación produjo en perjuicio de otras, la existencia de entidades regionales más desarrolladas, tanto estatutaria como económicamente, extendiéndose al ámbito educativo, judicial, sanitario, policial o estructural (mayor industria, mejor sector servicios o en un crecimiento de infraestructuras de comunicación, como han sido las carreteras, el ferrocarril, los aeropuertos y los puertos marítimos).

Parece que la “*excusa*” de la historia ha servido para partir con ventaja a ciertas Comunidades Autónomas, donde todavía hoy se da esa circunstancia que hay superar.

Situación discriminatoria en la que se encuentra entre otras autonomías, la Región de Murcia, víctima de las luchas de poder y riqueza que se dan entre Estado y Comunidades Autónomas nacionalistas o históricas, incumplidoras del principio de solidaridad¹⁵ entre todas las regiones.

Lo importante ahora es, que las Comunidades Autónomas más atrasadas están logrando altas cuotas de autogobierno, con el objetivo recuperar el terreno perdido y conseguir ponerse a la altura de las autonomías más desarrolladas. Esa homogeneidad estatutaria conseguida por los Acuerdos Autonómicos y más actualmente por las reformas que se están llevando a cabo individualmente por

iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica”.

¹⁵ Art. 138 CE: “1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico y adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (...). 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”. Llama la atención cuando dice que no podrán existir diferencias económicas.

En relación al principio de solidaridad y económica, se pueden destacar la más que defensa de la Constitución de la igualdad entre Comunidades Autónomas, en los artículos 31 CE: “1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. 2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”. El art. 131 CE: “1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

cada ente regional, quedando todavía otra tarea pendiente, una financiación más justa.

En ese sentido, hay que dejarse de utilizar la historia¹⁶ como excusa para conseguir el fin último, aumentar la capacidad económica, la cual es “*negociada*” en cada ley de presupuestos del Estado, mediante el reconocimiento de peculiaridades, competencias regionales, o en la cesión o creación de nuevos tributos a las Comunidades Autónomas.

La consecuencia o el resultado es aumentar las distintas áreas del ente regional, para que se vean reflejadas en el propio cuerpo del EEAA¹⁷, en definitiva, mayor autogobierno. Todo ello, como resultado del fruto de las negociaciones que se dará entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

El fin será llegar a un pacto entre ambas, el que sea posible, aunque no sea el deseado por cada uno de los entes implicados, utilizando las instituciones autonómicas, la reivindicación de sus derechos históricos para aumentar su capacidad competencial y económica.

La desigualdad que establece el art. 2 y la DDAA 1ª CE será utilizada para diferenciarse con el resto de Comunidades Autónomas, es decir, será aprovechado por varios entes autonómicos para sacar “*partido*” y estar siempre por delante de los demás EEAA.

Preceptos que deberían desaparecer, ya que están provocando la exigencia de una reforma constitucional importante, y eliminar así, la insolidaridad existente que hay con el resto de autonomías¹⁸.

¹⁶ La STC 123/1984, de 18 de diciembre, en su FJ 4, viene a decir que los derechos históricos de las comunidades no deben utilizarse como un *título autónomo* para conseguir competencias. En este sentido podemos destacar también las siguientes sentencias: STC 88/1993, de 12 de marzo, y la STC 159/1993, de 6 de mayo.

¹⁷ STC 11/1984, de 29 de noviembre, FJ 4.

¹⁸ Óp. cit., TORRES DEL MORAL, A., *¿Qué son los...*, págs. 76 y ss.

IV.2. EL DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Es preciso para poder entender el desarrollo de esta tesis, una alusión al desarrollo autonómico vivido desde la aprobación de la Constitución Española de 1978.

Este proceso ha tenido como consecuencia, pasar de ser un Estado unitario a uno autonómico, es decir, de uno centralista a otro descentralizado. Todo ello producido por la llamada transición española, un proceso de pérdida de poder del Estado, en deferencia principalmente de las Comunidades Autónomas y en menor medida, en los entes locales.

En el apartado anterior se indicó que existían entes regionales con más nivel de autonomía que otras. Ese fue el producto de la transición, un Estado Autonómico que ya nacería con un agravio comparativo, aunque se irá solucionando y equiparando con los llamados Acuerdos Autonómicos.

Será una “*lucha*” continua la indivisibilidad del Estado, en pro de la integración de las diversas autonomías, por cierto, nada fácil de conseguir debido a la diversidad política y social del momento.

Encontrar el equilibrio entre fuerzas políticas, ayudará a que se produzca un pacífico y constante cambio de poderes en la asimilación de la nueva etapa regional democrática, donde primará más el resultado que su funcionamiento¹⁹, para asegurar lo alcanzado, y lograr una buena conexión con el resto de autonomías.

Lo único que contendrá el sentimiento nacionalista será el concepto de soberanía, criterio que servirá para garantizar la supervivencia del Estado Autonómico²⁰, muy a pesar de las reivindicaciones independentistas de su particular concepto de la autonomía.

El reto del Estado será conforme se vaya alcanzando una homogeneidad autonómica, conseguir un desarrollo constitucional igualitario y “*pacífico*”, en el que no vuelvan a surgir esos “*presuntos*” agravios reivindicativos de las

¹⁹ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo II. Organización y empleo público*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1992, pág. 101.

²⁰ DE ESTEBAN ALONSO, J., y LÓPEZ GUERRA, L., *El Régimen Constitucional español*, vol. 2, Ed. Labor, Madrid, 1983, pág. 392.

Comunidades Autónomas llamadas históricas o nacionalistas, ya que en ese caso, sería difícil contener una nueva defensa por la integración del Estado.

Son momentos, los del inicio del Estado Autonómico, en el que los representantes políticos se mueven más por los sentimientos y aspiraciones que por la razón, frente a un Estado que debía ser fuerte por sí mismo.

IV.2.1. Desarrollo normativo, los Acuerdos Autonómicos de 1981.

Se pueden destacar como puntos más importantes del primer periodo del Estado de las Autonomías, la elaboración de los Estatutos, los Acuerdos Autonómicos de 1981 y la Sentencia del TC²¹ sobre la LOAPA²², que fue invalidada en su mayor parte por el alto tribunal.

La finalidad de esta ley orgánica, era organizar el proceso de descentralización autonómica, mediante el establecimiento de controles a todas las Comunidades Autónomas, señalando dicha sentencia que la autonomía política de las mismas, no podía ser restringida o condicionada por una ley estatal.

El fin de los pactos acordados en los Acuerdos Autonómicos, era poner orden en el progreso del Estado Autonómico, establecer las bases de los Estatutos, su autonomía, su formación y su consolidación. Sin olvidar que en este primer periodo democrático, se puso en marcha el Tribunal Constitucional, se produjo la primera moción de censura y cuestión de confianza, y por supuesto, no podemos omitir el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.

Este último hecho, es lo que aceleró el proceso autonómico. Se llegó a un acuerdo de la forma más rápidamente posible, con el fin de que el Estado de las Autonomías no se fuera *"al traste"*, sellando el mapa autonómico, el procedimiento de aprobación de los entes regionales, su reforma y sus instituciones autonómicas.

Todo esto hace que resurja un sentimiento de añoranza hacia el Estado, debido a la poca originalidad en la instauración de las autonomías políticas.

²¹ STC 76/1983, de 5 de agosto.

²² Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

El Estado todavía ostentaba gran parte de las prestaciones dadas al ciudadano, eso, más el poco sentimiento regionalista que existía entonces, y la poca preparación en la administración autonómica, hace que haya poca decisión política a nivel regional, dedicándose más bien a aplicar la ley que ha decidir.

La primera etapa, son momentos en los que se percibe que la implantación del Estado de las Autonomías llega tarde y mal, debido entre otras cosas, a la distinción que se hace principalmente al EEAA vasco, catalán y navarro, al fracaso de la LOAPA y a los mismos Acuerdos Autonómicos de 1981, uniendo a ello, el sentimiento de competición con las demás autonomías, la gran cantidad de conflictos competenciales²³ o la escasa financiación autonómica, todo ello hace que el Estado de las Autonomías nazca con bastante inquietud.

Tampoco hay que olvidar, el importantísimo papel que tuvieron las Sentencias del Tribunal Constitucional²⁴ en la formación de los grandes conceptos que asentaron las bases en la construcción del Estado Autonómico, tales como la de unidad del Estado y del ordenamiento jurídico²⁵, la autonomía no es soberanía²⁶, los Estatutos están plenamente subordinados a la Constitución²⁷, la autonomía de las Comunidades Autónomas es política y no administrativa²⁸, o que la solidaridad y lealtad del Estado Autonómico es política y jurídica²⁹.

²³ STC 36/1981, de 12 de noviembre, por la que se establece la posición de primacía de los Estatutos respecto de las demás leyes; STC 18/1982, de 4 de mayo, que establece la idea de bloque de constitucionalidad.

²⁴ El Tribunal Constitucional es el encargado de hacer cumplir la Constitución como norma hermenéutica (el órgano judicial debe interpretar las normas) y como norma parámetro (juzgar la constitucionalidad o no, del resto de las normas).

²⁵ STC 4/1982, de 8 de febrero.

²⁶ STC 32/1981, de 28 de julio.

²⁷ Óp. cit., STC 76/1983, de 5 de agosto.

²⁸ STC 25/1985, de 22 de febrero.

²⁹ STC 64/1990, de 5 de abril.

IV.2.2. Los Acuerdos Autonómicos de 1992³⁰

Es el segundo proceso regional de gran importancia y con bastante relevancia en el mapa autonómico. Se configurarán gran cantidad de leyes³¹ que serán necesarias para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias, la formación institucional de las mismas, y el ingreso en la CEE³².

Es una época en la que se han elaborado y aprobado todos los EEAA, si bien, de manera distinta debido a las diferencias estatutarias existentes, donde las Comunidades Autónomas “*privilegiadas*” tendrán un trato de bilateralidad con el Estado, cosa que, con la homogeneización que se producirá en los Acuerdos Autonómicos de 1992, disminuirá pero no desaparecerá.

Se creará unas relaciones horizontales entre todas las Comunidades Autónomas, con la salvedad de pequeñas diferencias referentes a la insularidad, el idioma, el régimen económico-fiscal o el Derecho civil especial de algunas de ellas.

Es un momento de “*euforia*” por la gran actividad de leyes autonómicas que se están llevando a cabo y por los traspasos de competencias³³, produciéndose una segunda etapa de reformas de los EEAA para su asunción estatutaria de las nuevas funciones.

Es un momento en el que se sigue viviendo esa conflictividad competencial³⁴, aunque en menor medida. También se produce la entrada en la

³⁰ Ministerio para las Administraciones Públicas, *Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1992.

³¹ Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Ley Orgánica 8/1985, de 5 de julio, reguladora del Derecho a la Educación; Ley Orgánica 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que establece las bases para la ejecución en las Comunidades Autónomas; Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, así como las instituciones del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado.

³² Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea).

³³ Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

³⁴ STC 49/1990, de 15 de marzo, por la que se establece el principio de lealtad autonómica.

Unión Europea, dando lugar a que se transfieran competencias a la misma. Este hecho creará desconfianza en las Comunidades Autónomas, ya que lo verán como pérdida o devolución de competencias, cosa que no será así³⁵.

Es una constante redefinición del concepto Estado en la asignación del poder, cada vez que tenían que aprobar una ley³⁶. Por ello mismo, existió un afán por completar la Constitución³⁷, aunque como se ha visto demostrado a lo largo de todos estos años de democracia, todavía sigue desarrollándose en toda su amplitud³⁸.

Los Acuerdos Autonómicos tendrán la función importantísima de conseguir la coordinación del Estado Autonómico, para ello, el objetivo será la equiparación competencial “*más posible*”³⁹ entre todas las Comunidades Autónomas, tanto de las que se formaron al amparo del art. 143 CE⁴⁰ como las del art. 151 CE⁴¹.

Se establecerán con los Acuerdos de 1992, más competencias a transferir, concretamente treinta y dos materias, que consistirán en materias exclusivas, de desarrollo legislativo y de ejecución, dentro de la legislación básica estatal y las competencias de ejecución.

³⁵ STC 172/1992, de 29 de octubre o la STC 141/1993, de 22 de abril, confirman que la ejecución del derecho comunitario no es un título competencial y será por tanto el Estado o las Comunidades Autónomas las competentes según la materia asumida.

³⁶ MUÑOZ MACHADO, S., *Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos*, Revista de Administración Pública, núm. 128, Madrid, 1992, pág. 93.

³⁷ RUBIO LLORENTE, F., *Sobre la conveniencia de terminar la Constitución*, Claves de razón práctica, núm. 25, Madrid, 1992, pág. 11.

³⁸ Esta técnica, consistente en dejar incompleta la Constitución, es decir, dejar para otro momento posterior el desarrollo de leyes, se llamó “desconstitucionalización”. Y se utilizó cuando no fue posible un acuerdo en la fase de elaboración de la propia norma fundamental, técnica que todavía hoy se sigue utilizando.

³⁹ STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10. La idea es la equiparación, no la igualdad competencial, según varias sentencias del alto tribunal, es imposible una igualdad total.

⁴⁰ Art 143 CE: “1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos”.

⁴¹ Óp. cit., art. 151 CE.

El procedimiento será una ley orgánica de transferencias⁴² y la posterior inclusión en los EEAA mediante su reforma, desapareciendo por tanto, los medios de control del Estado que impone el artículo 150.2 CE una vez que se integran en el Estatuto.

En definitiva, gracias a los acuerdos logrados, tanto técnicos, como jurídicos y económicos⁴³, se logrará una mejorable construcción del Estado Autonómico.

⁴² Art. 150 CE: "2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".

⁴³ GARCÍA CANALES, M., *La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 23, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág. 157.

V. LA POLICÍA AUTONÓMICA EN LA SOCIEDAD ACTUAL

V.1. LA APORTACIÓN DE LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS AL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en su art. 3 anunció “*El derecho a la libertad y a la seguridad de la persona*”⁴⁴. En España, sistema democrático aportó un nuevo concepto de policía y una nueva contribución a la sociedad. La novedad se produce en la gestión de la seguridad, y por supuesto, en el quehacer de los intereses de los ciudadanos.

Las tres administraciones, estatal, autonómica y local, se han visto implicadas en la seguridad de “su” sociedad a través de la policía. En lo que respecta a la policía regional, se ha incrementado su presencia en los lugares donde existe, dando como resultado una policía más cercana y próxima al ciudadano, conocedora de los problemas y deficiencias, y por lo tanto más resolutive y eficaz de los mismos.

La Región de Murcia y otras regiones, son deficitarias en este sentido, ya que como todos sabemos, carecemos de dicho Cuerpo, no pudiendo prestar servicios acordes con las correspondientes competencias autonómicas, que le incumbirían en igualdad de condiciones que las Comunidades Autónomas que si tienen policía autonómica plena e integral.

Los nuevos Cuerpos de policías regionales, nacen con la finalidad de establecer una respuesta rápida, cercana y satisfactoria a los ciudadanos que viven en un territorio determinado. Para ello es necesario cumplir unos objetivos, una preparación y una formación óptima del personal, sin olvidar todos los medios técnicos y materiales para la efectiva gestión de la seguridad.

⁴⁴ GINER ALEGRÍA, C.A.; *Instrumentos americanos de protección de Derechos Humanos*. En *Memorias Iberoamericanas: Historia, Política y Derecho*, SOTO CARRASCO, D.; NICOLÁS GARCÍA, J.N.; y GARCÍA COSTA, F.M. (Dir.), Ed. Aranzadi, Pamplona, 2016, pág. 499.

Dar ese servicio policial de calidad, resulta necesario unos medios legislativos y jurídicos que permitan la realidad de una policía autonómica, administradora particular de la seguridad pública en su territorio, sin menoscabar el interés general.

Esta tesis pretende demostrar que el papel secundario de la policía autonómica ha dejado de serlo, para convertirse en la sociedad actual en un servicio público primordial, según se desprende del nuevo sistema democrático, que prevé la descentralización de las policías autonómicas, aunque muchas nacerán limitadas, ya que aún están por desarrollar ampliamente sus competencias, como ocurre en la Región de Murcia o como pasa en gran parte del Estado Autonómico.

La administración regional, es un ente cercano del ciudadano y a la vez, competente en materia de seguridad pública⁴⁵, por lo que puede y debe gestionar la misma, desde una clara delimitación de sus competencias autonómicas, excluyéndose por ser de interés general, las competencias policiales extra y supracomunitarias.

Esta limitación no debe dejar de lado la coordinación, cooperación y colaboración entre los Cuerpos de policía existentes en un mismo territorio, siempre que sea necesario, por ejemplo en una situación de simultaneidad de las policías estatales con las autonómicas debido a un servicio o investigación, o por superar estas últimas, una materia del ámbito territorial regional, en el que deban informar a las de ámbito nacional.

Se llega a la conclusión que la nueva institución policial española⁴⁶, promueve nuevas funciones interdisciplinares, sometiendo a la policía a un constante cambio y evolución, exigiendo la misma sociedad, que sea una policía autonómica integral quien realice funciones de seguridad pública.

⁴⁵ Art. 149 CE: "1.29ª. Seguridad Pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por la Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica".

⁴⁶ BARCELONA LLOP, J., *Policía y Constitución*, Ed. Tecnos, Madrid, 1997, pág. 19.

V.2. EL CONCEPTO DE POLICÍA

El concepto de policía es variable en el tiempo y en el espacio⁴⁷, nacida para ejercer la función de salvaguardar los derechos de los ciudadanos y sus libertades, pero también para la limitación de los mismos, mediante el uso de la violencia física si fuere necesario en el cumplimiento de las leyes, normas o resoluciones. La corriente actual, considera la función policial como una prestación pública al servicio de los ciudadanos.

En sentido estricto, son muchas las definiciones sobre el concepto de policía, tal vez la del párrafo anterior sería la más correcta y acorde con el actual sistema democrático que vivimos.

Otra sería los que solamente ven a la policía limitadora de la libertad de los particulares, con el uso de la violencia si fuese preciso, para hacer cumplir la ley⁴⁸. Esta última definición, parece más bien de otra época, concretamente del Estado centralista, relativa al orden público en detrimento de la defensa de la seguridad ciudadana.

En sentido amplio, el concepto de policía no es solamente ejercida por este Cuerpo, hay otros órganos de la administración que realizan servicios propios de tal actividad, si consideramos que existen otras instituciones que también dan seguridad y protección, los cuales, podrían encuadrarse en subsistemas de la seguridad pública, que en el siguiente epígrafe veremos.

La definición del concepto de policía, es más actual y lleva consigo otros ingredientes, que vienen a referirse a la capacidad de prestar un servicio dinámico, acomodado a la sociedad actual que vivimos y cuyo objetivo principal, debe de ser la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas, garantizar la convivencia pacífica, propugnando como valores la justicia, la libertad y la seguridad, en interés general de la colectividad.

El servicio policial tiene estar completado con grandes profesionales en la materia, altamente cualificados y preparados, para conseguir el objetivo de la

⁴⁷NIETO GARCÍA, A., *Algunas precisiones sobre el concepto de Policía*, Revista de Administración Pública, núm. 81, septiembre-diciembre, Madrid, 1976, pág. 35.

⁴⁸ CARDONA ESCANERO, G., *La policía Institución Histórica*, Biblioteca Historia, núm. 16, Madrid, 1990, pág. 2.

seguridad personal y colectiva, logrando así, una mejor calidad de vida y cohesión social, en defensa del ordenamiento democrático, llegando incluso a ejercer el empleo de la fuerza si fuere necesario para conseguir los fines indicados.

La policía dentro del Estado democrático, ha de respetar una serie de principios, tales como impulsar la defensa de los derechos humanos⁴⁹, civiles, políticos, sociales, culturales o la misma aplicación de la ley, para ser considerado un servicio público, extraordinario y próximo al ciudadano⁵⁰.

Se debe considerar al policía como el prestatario que no solo atiende a la víctima de un delito o detiene a su autor, sino que trabaja para prevenirlo, para conseguir un clima de seguridad en la sociedad y de forma permanente. Asistencia dirigida a la prevención, más que a la represión, donde el ciudadano tiene un papel importante de colaboración.

Para que sea efectivo el servicio de policía, debe realizarse desde los órganos más cercanos al ciudadano, tales como los entes autonómicos o locales, para ajustarse realmente a las necesidades ciudadanas, tan cambiante y distinta en el tiempo.

El objetivo ha sido pasar de la desconsideración del poder de la administración, al de apreciación de la misma al servicio del ciudadano, deferencia que debe trasladarse al cuerpo policial, debiendo estar integrado y en contacto con el tejido social para orientar su actuación en la resolución de problemas que puedan surgir.

V.2.1. El paso del concepto policial de orden público a seguridad ciudadana

El nuevo modelo policial español que trae la Constitución Española de 1978, dio lugar al abandono del concepto de orden público por el de seguridad

⁴⁹ PÉREZ LUÑO, A. E., *Derechos Humanos: Estado de Derecho y Constitución*, Ed. Tecnos, Madrid, 1979, pág. 43. O lo que es lo mismo, Derechos Humanos, según este autor, serían "un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".

⁵⁰ MORELL OCAÑA, L., *Curso de Derecho Administrativo*, 1ª edición, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996, pág. 65.

ciudadana. Asimismo se dieron otros cambios significativos, tales como la separación y definición de las competencias de las Fuerzas Armadas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y a su vez, el reconocimiento de una nueva organización territorial policial, contemplando la existencia de las dos policías estatales, las autonómicas y las locales⁵¹.

Pero antes de definir los dos términos referenciados en este apartado, hay que tener claro que se entiende por seguridad pública. El citado “*vocablo*” aparece como competencia exclusiva del Estado según el art. 149.1.29ª CE.

Este artículo es entendido ampliamente como uno de los valores de nuestro Estado democrático, extendiéndose a todas las manifestaciones de nuestra sociedad⁵², es decir, que la seguridad pública forma parte del “*pueblo*”, de todo el ordenamiento jurídico, incluido los entes regionales.

Por lo tanto, una definición precisa de seguridad pública, es aquella que incluye cualquier actividad de todos los poderes públicos (incluida la potestad autonómica), cuyo fin es la protección de las personas y bienes, frente a cualquier conducta violenta, tanto si proviene de actos humanos como de las fuerzas de la naturaleza o accidentales, comprendiendo la prevención y reparación de dichos daños⁵³.

Se puede decir que la seguridad pública no solo incluye los servicios policiales, es un campo más amplio, dentro del cual actuará un conjunto normativo, unos órganos, unas personas y unos medios técnicos y materiales para garantizarla, tales como:

- *Protección Civil*: Es parte de la seguridad pública y realizará cuantas funciones le atribuye la ley⁵⁴. La misión principal según el art. 1, es la de realizar “*el estudio y prevención de situaciones de riesgo, catástrofe o calamidad pública y la*

⁵¹ CHINCHILLA MARÍN, C., *Prólogo a la Compilación legislativa sobre Cuerpos y Fuerzas de Seguridad*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992, pág. 11.

⁵² RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, J.A., *La Seguridad Pública: concepto y coste económico*, Cuadernos de la Guardia Civil, Revista de Seguridad Pública, núm. 4, Madrid, 1990, pág. 89.

⁵³ GARCÍA ITURRIAGA, M., *La institución del orden público en la legislación y en la jurisprudencia españolas*, Revista de Documentación, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, núm. 4, Madrid, 1993, pág. 52.

⁵⁴ Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil.

protección de personas y bienes”, es decir, realizarán conforme al art. 9, los planes de emergencia territoriales, tanto autonómicos, como provinciales, comarcales, insulares o municipales y, los planes especiales por incendios, inundaciones, accidentes ferroviarios, accidentes de industrias químicas o de riesgos nucleares, entre otros.

Además, realizarán un inventario de los recursos disponibles para casos de emergencias tanto del sector público como privado, sin olvidar el catálogo de riesgos potenciales.

- *Los Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento*: Actuarán para prevenir y extinguir incendios, urbanos o forestales. Intervendrán en los accidentes, tanto de tráfico, como ferroviarios, aéreos, marítimos, químicos, industriales e incluso en los domésticos. Dentro de su ámbito territorial y de la administración de la que dependan, podrán actuar en zona urbana, rural, montaña, mar o río.

- *La seguridad privada*: En ocasiones los particulares deben asumir su propia seguridad y protección mediante la prestación de servicios por terceros. Aunque deben cumplir la normativa de los poderes públicos en relación a este ejercicio, dándose el caso del uso privado de funciones públicas⁵⁵.

Señalar que los sujetos que configuran la seguridad privada están compuestos por las empresas de seguridad, los vigilantes jurados, guardas jurados de explosivos, guardas particulares del campo o guardapescas jurados marítimos, entre otros.

- *Los servicios sanitarios*: Son parte de la seguridad pública, debido al servicio que prestan respecto a la intervención sobre las personas en vía pública, por atender cualquier acontecimiento previsto o imprevisto, personal o colectivo, y por intervenir ante accidentes de cualquier característica, por ejemplo, en un accidente de tráfico, en una catástrofe o en una calamidad pública.

Una vez aclarado lo que significa y engloba la seguridad pública, se puede continuar con los conceptos de orden público y seguridad ciudadana.

El concepto de orden público se puede definir como la acción dirigida a conseguir el orden exterior (objeto material), es decir, tiene como finalidad la

⁵⁵ SAINZ MORENO, F., *Ejercicio privado de funciones públicas*, Revista de Administración Pública, núm. 102, enero-diciembre, Madrid, 1983, págs. 1699 y ss.

inexistencia de violencia o conductas amenazantes en la vía pública, mientras que en términos generales (objeto formal⁵⁶), se referirá al orden social general.

El orden público venía de una conceptualización utilizada antes de la Constitución Española de 1978, dirigida a la represión del delito y contra los que intentaran remover el orden establecido o la paz social instaurada.

Tal era, que la derogada ley pre-constitucional de “transición” de la policía⁵⁷, contemplaba dentro de sus competencias el orden público⁵⁸, para ser ejercido en su caso, y descentralizando el poder policial a las Comunidades Autónomas según su DDAA 1ª. La misma, preveía ya, la creación de las policías autonómicas según estableciera sus respectivos EEAA en el marco de lo que estableciera una ley orgánica.

La entrada en vigor de nuestra Carta Magna ha intentado utilizar o nombrar lo menos posible el concepto de orden público en beneficio del concepto de seguridad ciudadana. No siendo eliminado totalmente, ya que todavía se cita en varias ocasiones, ya sea mediante sinónimos o específicamente, en los arts. 10.1, 16.1 y 21.1 CE⁵⁹. Paradójicamente están encuadrados en el Título I, lugar “sagrado” por el ordenamiento jurídico en relación a los derechos y deberes fundamentales de las personas.

⁵⁶ IZU BELLOSO, M.J., *La Policía Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia e Interior, Navarra, 1991, pág. 36.

⁵⁷ Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía.

⁵⁸ *Ibidem*, art. 2: “2.a) Mantener y restablecer el orden público y la seguridad de los ciudadanos, garantizando el ejercicio de sus derechos y libertades”.

⁵⁹ Art. 10 CE: “1. (...) la de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

Art. 16 CE: “1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”.

Art. 21 CE: “2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.

Para más reincidencia, se establece en el art. 38.2 LOFCS⁶⁰, que una de las competencias de la policía autonómica será la de “(...) *mantener el orden en grandes concentraciones humanas*”. Es sorprendente y anecdótico que dentro de las pocas competencias reconocidas a las policías autonómicas limitadas, sea esta una de las principales funciones.

El orden público ha sido mal utilizado para asegurar la paz y tranquilidad públicas, es decir, ha sido utilizado para limitar los derechos y justificar todas las acciones que hayan vulnerado el principio de legalidad, la potestad reglamentaria o la sancionadora.

Ha estado ligado a una noción autoritaria, lejos de lo que se puede considerar velar por la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, en una etapa fuera de toda índole democrática.

Queda patente con la ley que reguló el orden público ⁶¹, lo que hay que considerar por orden público⁶², pero por si quedara algún “*fleco*” a dicha ley, que ya limitaba mucho los derechos y libertades de los ciudadanos, se publicó una ley de peligrosidad y rehabilitación social⁶³, que sancionaba acciones pre-delictuales.

Otro punto de vista fue el orden público militarizado, es decir, castrense y en beneficio del Estado, más que del ciudadano, donde la labor policial era parecida a una policía tipo militar.

El concepto en cuestión, ha ido cambiando y adaptándose a los tiempos democráticos⁶⁴, considerándose con el paso del tiempo que el orden público debía ir dirigido al disfrute de las libertades públicas, orientado a los derechos humanos y la paz pública, en aras del fortalecimiento de la democracia.

⁶⁰ Óp. cit., LO 2/1986...Seguridad, art. 38: “2.c) *Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas*”.

⁶¹ Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público.

⁶² *Ibíd*em, art. 1: “*El normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, y el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales reconocidos por las Leyes constituyen el fundamento del orden público*”.

⁶³ Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre Peligrosidad y Rehabilitación Social.

⁶⁴ STC 117/1984, de 5 de diciembre. Indica que el concepto de Orden Público “*es un concepto polivalente, jurídicamente indeterminado y flexible, que por su propia naturaleza se acomoda a las más variadas situaciones de la vida pública*”.

El gran cambio se produce después, una vez entrada en vigor la actual Constitución, pasando del concepto de orden público al de seguridad ciudadana⁶⁵, quedando patente en el art. 104 CE⁶⁶. El nuevo objetivo policial consistirá en proteger los derechos y libertades y mantener la seguridad ciudadana, mediante la vigilancia de espacios públicos y la protección de personas y bienes o cosas.

Se separa del ámbito militar la función del orden público para pasar a ser una de las competencias policiales, si bien, ahora primará el “*novedoso*” concepto de seguridad ciudadana.

No será hasta la entrada en vigor de la LOFCS cuando realmente se produce la democratización de la policía, ya que hasta el año 1986 seguía en vigor una ley pre-constitucional⁶⁷, casi una década después de la promulgación de nuestra Carta Magna.

Se transformará el concepto de Fuerzas del Orden Público al de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siendo el fin principal de los nuevos Cuerpos policiales, la seguridad ciudadana, que conlleva la protección de las personas y bienes.

Es el monumental paso de una policía represiva a otra preventiva, que abarca mucho más que la seguridad ciudadana, ya que se amplía el concepto de seguridad pública como consecuencia del nuevo Estado social y democrático de derecho, englobando medidas tendentes a asegurar el “*normal*” funcionamiento y la independencia de las instituciones democráticas, algo antes inviable e impensable.

⁶⁵ Maslow, A., *Motivación y Personalidad*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 1991, págs. 87-92. En la Pirámide de Maslow, se establece la jerarquía de las necesidades humanas. La Seguridad está en un grado por encima de la base, que son las necesidades Fisiológicas (respiración, alimentación, descanso, etc.), es decir, en primer lugar hay que cubrir éstas, para subir a la siguiente. En la seguridad, se incluye, los requisitos de seguridad física, salud, etc., y a continuación, una vez satisfechas, se sube al eslabón de Afiliación (amistad, afecto, relaciones sexuales), para llegar al Reconocimiento (confianza, respeto, etc.), y finalmente, la Autorrealización (moralidad, creatividad, espontaneidad, etc.).

⁶⁶ Art. 104 CE: “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”.

⁶⁷ Óp. cit., Ley 55/1978...Policía.

La nueva policía democrática es entendida como un servicio público, dirigido al ciudadano y al auxilio de éste, dejando atrás la administración de la policía o aparato policial al servicio del Estado, utilizado para el interés. Ahora la fuerza de la policía es utilizada para asegurar los derechos y libertades democráticas, debiendo establecer unos límites al ejercicio de éstos.

Por otra parte, en el estudio de la LOFCS, se observa que deja un poco olvidado la utilización del término de seguridad ciudadana, ya que en su preámbulo alude más a actuaciones ante la predicción de acontecimientos que a la prevención policial, es decir, a una intervención “*a posteriori*” una vez consumados los hechos, cuando la función policial debiera ser la de evitar cualquier situación de anormalidad dentro de la tranquilidad ciudadana.

La idea de prevención antes que la represión, se da en el Capítulo II de la misma⁶⁸, asegurando que la dirección del servicio policial será preventiva o de asistencia social ante una situación de evidente peligro⁶⁹.

Cabe preguntarse si dicha ley, está enfocada más a la prevención desde un ámbito penal, que a una prevención general continuada en el tiempo. Parece que sí, que 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.

Sería conveniente trabajar en el concepto de seguridad ciudadana desde la prevención y no en la forma “*encubierta*” con la que parece estar presente el orden público en dicha ley orgánica.

El nuevo concepto “*democrático*” de seguridad ciudadana, tiene que ser y es, un binomio inseparable entre el libre ejercicio de los derechos fundamentales y la protección de las personas y bienes. Es la nueva definición post-constitucional, la que supera y depura de una vez por todas, el concepto que se tenía de orden público, dejándolo atrás y evolucionando hacia el actual escenario, aplicándose a todas las policías, incluidas las policías autonómicas.

⁶⁸ Óp. cit., LO 2/1986...Seguridad, art. 11: “f): Prevenir la comisión de actos delictivos”.

⁶⁹ Ibídem, art. 11: “b): Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa”.

Este criterio supone una serie de garantías para el ciudadano que debe garantizar el Estado de Derecho, concretamente las administraciones como responsables del libre ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, limitándolo en casos de alteración de la seguridad ciudadana.

Dentro de las administraciones, se entiende por supuesto, que la administración autonómica es competente en esta materia, pero debe entenderse sin ninguna limitación, en igualdad de condiciones que cualquier otro ente regional, cosa que no sucede en la Región de Murcia o en otras Comunidades Autónomas.

La concepción de seguridad ciudadana⁷⁰ es muy amplia, aunque se puede determinar como aquél clima donde la convivencia pacífica y la seguridad son percibidas por los ciudadanos, gozando de la protección de las leyes, siendo función principal de los organismos competentes, el trabajo para la supresión de cualquier violencia que se produzca en la sociedad⁷¹.

No hay que olvidar que las funciones de seguridad ciudadana y el ejercicio de los derechos y libertades públicas y la protección de personas y bienes, es un concepto que se atribuye expresamente a las FCSE y policías autonómicas indicadas en las DDFE 1ª, 2ª y 3ª de la LOFCS⁷², quedando en segundo plano las

⁷⁰ STC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3. En esta sentencia define lo que entiende el alto tribunal por seguridad ciudadana, indicando que es la *“actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas”*.

⁷¹ GARCÍA ITURRIAGA, M., *La Institución del orden público en la legislación y jurisprudencia españolas*, Revista de Documentación del Ministerio del Interior, núm. 4, Madrid, 1993, pág. 42.

⁷² LOFCS: DDFE1ª, *“1. Lo dispuesto en la presente Ley no será de aplicación a la competencia que el artículo 17 del Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones del País Vasco en materia de régimen de la Policía Autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, que seguirá regulándose por dicho Estatuto en la forma en que se determina por el mismo”*. DDFE 2ª, *“1. La Policía Autónoma de Cataluña se rige por su Estatuto de Autonomía y normas que lo desarrollen, respecto a las que la presente Ley tendrá carácter supletorio, de conformidad con el artículo 13.1 de aquél”*. DDFE 3ª, *“1. La Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y normas que la desarrollan, respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio”*.

demás policías autonómicas que no poseen competencia en materia exclusiva de seguridad ciudadana⁷³.

Tal es este reconocimiento a las Comunidades Autónomas competentes en seguridad ciudadana, que el reciente texto aprobado sobre dicha competencia⁷⁴, reconoce la asunción de los entes regionales en la seguridad pública⁷⁵ y además, contempla como órganos competentes de la seguridad ciudadana, a los entes regionales que la hayan asumido⁷⁶.

Estamos ante una clara discriminación que hace el ordenamiento jurídico respecto a las autonomías limitadas, a las que se les “*impide*” reconocer en toda su amplitud la competencia de seguridad ciudadana, entre otras. Es tan sencillo evitar esta exclusión como realizar las reformas necesarias para rehuir de esta situación.

V.3. ¿ES COMPETENTE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN SEGURIDAD PÚBLICA?

Cabe preguntarse si un ente regional tiene o no competencias en seguridad pública, y en caso afirmativo, hasta donde llegan.

Las Comunidades Autónomas si son valedoras y competentes en materia de seguridad pública según el art. 149.1.29ª CE, y no han dejado “*escapar*” esta

⁷³ DE LA MORENA, L., *Los conceptos de orden público y de seguridad ciudadana en la reciente Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y su incidencia sobre las Policías Autonómicas y Municipal*, Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma, núm. 234, Madrid, 1987, pág. 295.

⁷⁴ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

⁷⁵ *Ibidem*, art. 2.1: “Las disposiciones de esta Ley son aplicables en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias que, en su caso, hayan asumido las comunidades autónomas en el marco de la Constitución, de los estatutos de autonomía y de la legislación del Estado en materia de seguridad pública”.

⁷⁶ *Ibidem*, art. 5.1: “Corresponde al Gobierno, a través del Ministerio del Interior y de los demás órganos o autoridades competentes (...) la preparación, dirección y ejecución de la política en relación con la administración general de la seguridad ciudadana, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras administraciones pública en dicha materia”. Art. 5.3: “Serán autoridades y órganos competentes, a los efectos de esta Ley, los correspondientes de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y cuenten con un cuerpo de policía propio”.

oportunidad que le ha brindado la Carga Magna para desarrollar toda una legislación en materia policial.

Según el citado artículo, no es sólo el Estado el competente en exclusividad, sino que lo deriva a las Comunidades Autónomas estableciendo unos límites, permitiéndoles una competencia exclusiva según señalen sus EEAA, pero regulado por una ley orgánica, en la que dispondrá las competencias de cada ente autonómico, reflejando la seguridad pública⁷⁷.

Llegado a este punto, el art. 149.1.29^a CE permite distinguir la seguridad pública en dos aspectos que afectan positivamente a la policía autonómica, el material y el formal⁷⁸. El primero, conllevará la ejecución del servicio policial en sí, dentro de los límites definidos para ella.

Mientras el segundo, posibilita la creación por parte de los entes regionales de policías autonómicas, y todo lo relativo a su organización, dirección y regulación (promulgación de leyes regionales para regular el Cuerpo policial).

⁷⁷ Óp. cit., LO 2/1986...Seguridad, Sumario, I: “b) (...) La seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición. Hay que tener en cuenta a este respecto la ocupación por parte de la seguridad pública de un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas -aunque el artículo 149.1 de la Constitución la enumere, en su apartado 29, entre las materias sobre las cuales el Estado tiene competencia exclusiva- y las matizaciones y condicionamientos con que la configura el texto constitucional, lo que hace de ella una de las materias compartibles por todos los poderes públicos si bien con estatutos y papeles bien diferenciados. Es la naturaleza fundamental y el carácter peculiarmente compartible de la materia lo que determina su tratamiento global en un texto conjunto, a través del cual se obtenga una panorámica general y clarificadora de todo su ámbito, en vez de parcelarla en textos múltiples de difícil o imposible coordinación”. Sumario II: “Con apoyo directo en el artículo 149.1.29.^a, en relación con el 104.1 de la Constitución, la Ley recoge el mantenimiento de la seguridad pública que es competencia exclusiva del Estado, correspondiendo su mantenimiento al Gobierno de la Nación y al de las demás Administraciones Públicas, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (...)”.

⁷⁸ VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, A.J., *Las competencias autonómicas en materia de policía*, Revista de Administración Pública, núm. 113, Madrid, 1987, pág. 148.

Es en el aspecto formal donde se establece el límite del art. 149.1.29ª CE. La exclusividad del Estado en materia de seguridad pública se “cede” a las Comunidades Autónomas, con la creación de una policía autonómica, mientras el aspecto material, queda prácticamente dentro de la competencia exclusiva de las Cortes Generales, ya que éste mediante una ley orgánica (LOFCS) establecerá las competencias de las policías autonómicas, actualmente muy limitadas.

Queda claro entonces, que será el Estado quien limitará las competencias de las policías regionales, pero no puede impedir que un ente regional asuma dentro de su EEAA la competencia policial.

Fuera de esta regla general, están las excepciones de las DDFF 1ª, 2ª y 3ª de la LOFCS que deja a las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Navarra, al criterio de sus respectivos Estatutos las competencias a asumir, con la única excepción de no contemplar las competencias extra y supracomunitarias.

Por el hecho de poder participar las Comunidades Autónomas en la seguridad pública, algo de “competentes” tienen ser los entes regionales, tanto en la práctica con la existencia de los funcionarios policiales, como en su ausencia, por contemplarlos sólo en la teoría, es decir, en sus EEAA, porque así se lo permite la Constitución⁷⁹.

Ya sea desde el ámbito material o formal de la seguridad pública, ambas formas se complementan, por lo que se es competente sólo por el hecho de la posibilidad de tener un sistema policial propio⁸⁰.

Aunque le corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia policial, no hay que olvidar que el art. 41.1 LOFCS⁸¹ indica que el *Consejo de Política de*

⁷⁹ STC 22/1984, de 17 de febrero. Esta sentencia indica que la Constitución es una norma de ejecución y de efectos inmediatos.

⁸⁰ FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 14, mayo-agosto, Madrid, 1985, pág. 220.

⁸¹ Óp. cit., LO 2/1986...Seguridad, art. 41: “1. Corresponde a los órganos competentes de cada Comunidad Autónoma, previo informe del Consejo, a que se refiere el artículo 48 de esta Ley, la creación de sus Cuerpos de Policía, así como su modificación y supresión en los casos en que así se prevea en los respectivos Estatutos de Autonomía”.

Seguridad deberá emitir un informe previo sobre su creación, sin embargo, nada dice que el mismo sea vinculante.

Dicho órgano tendrá como funciones, la de establecer un número máximo de las plantillas de la policía autonómica⁸², si bien, se entiende que sería necesario un previo acuerdo con la Comunidad afectada, ya que ésta será quien deba establecer cuáles son sus necesidades y prioridades, y que mejor que una consejería de interior para indicar cuáles son sus deficiencias en su servicio.

Otra de las actividades del Consejo será dictar los planes de coordinación, las directivas o las recomendaciones de carácter general (art. 48.2 LOFCS), dejándose en manos del Estado cierta intervención “sobre” las policías autonómicas, como si se tratase de una competencia supeditada al máximo órgano central.

Se puede llegar a la conclusión de que la LOFCS nace deficiente en lo concerniente a las competencias policiales autonómicas, ya sea por el miedo a “delegar” en los entes regionales o por el momento de redacción de dicha ley orgánica, en pleno proceso de construcción del Estado Autonómico.

Lo que carece de sentido hoy día, es seguir con las limitaciones policiales existentes a nivel regional. Se ha demostrado la capacidad y cualificación de la Región de Murcia para formar a auténticos funcionarios policiales a nivel local, por ello, no menos capacitada lo está para crear y formar un Cuerpo policial propio, ya que cuenta con personal en la administración regional cualificado para componer, organizar o constituir la policía autonómica, como ya ha demostrado con la asunción de otras competencias.

Parece contradictorio que el preámbulo de la LOFCS indique que es la policía la que está al servicio público de los ciudadanos, cuando restringe muchas de las competencias de las policías autonómicas.

El órgano central impone limitaciones a los Cuerpos policiales regionales, como si quisiera controlar directamente lo que ocurre en el territorio autonómico. O tal vez, porque no existe esa reivindicación por parte de las Comunidades

⁸² Óp. cit., LO 2/1986...Seguridad, art. 48: “2. El Consejo de Política de Seguridad ejercerá las siguientes competencias: (...) El Consejo podrá establecer el número máximo de los efectivos de las plantillas”.

Autónomas que carecen de policía regional o porque seguimos en el pasado, dejando al Estado que siga teniendo altas cuotas de poder que no le pertenecen.

VI. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS EN ESPAÑA SEGÚN SUS ESTATUTOS

VI.1. ORDEN DE APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Es obligatorio realizar un estudio profundo del emplazamiento de las policías autonómicas en cada Comunidad Autónoma, tomando como referencia la situación jurídica actual los Estatutos de Autonomía, para averiguar qué regulan o qué establecen de las competencias policiales.

Sin obviar lo que dispone nuestra norma suprema y la LOFCS, para el lector es conveniente que tenga claro la “ubicación” y orden de aprobación de los EEAA, posibilitando entender el porqué de la postura actual.

Para ello, en primer lugar, se representará por orden de aprobación los EEAA, incluidas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla:

1. País Vasco (LO 3/1979, de 18 de diciembre)
2. Cataluña (LO 4/1979, de 18 de diciembre)
3. Galicia (LO 1/1981, de 6 de abril)
4. Andalucía (LO 6/1981, de 30 de diciembre)
5. Principado de Asturias (LO 7/1981, de 30 diciembre)
6. Cantabria (LO 8/1981, de 30 diciembre)
7. La Rioja (LO 3/1982, de 9 de junio)
8. Región de Murcia (LO 4/1982, de 9 de junio)
9. Comunidad Valenciana (LO 5/1982, de 1 de julio)
10. Aragón (LO 8/1982, de 10 de agosto)
11. Castilla-La Mancha (LO 9/1982, de 10 de agosto)
12. Canarias (LO 10/1982, de 10 de agosto)
13. Navarra (LO 13/1982, de 10 de agosto)
14. Extremadura (LO 1/1983, de 25 de febrero)
15. Islas Baleares (LO 2/1983, de 25 de febrero)
16. Comunidad de Madrid (LO 3/1983, de 25 de febrero)
17. Castilla y León (LO 4/1983, de 25 de febrero)

18. Ceuta (LO 1/1995, de 13 de marzo)
19. Melilla (LO 2/1995, de 13 de marzo)

Como se puede apreciar, la gran mayoría de los EEAA, excepto las ciudades de Ceuta y Melilla, fueron aprobados en un periodo de cinco años desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978. Durante esos años, se vivió una situación de régimen preautonómico o de autonomía provisional.

Todos los EEAA, sin incluir a las ciudades autónomas, se aprobaron antes de la entrada en vigor de la LOFCS de 1986, por lo que ésta tuvo que “*respetar*” las peculiaridades que estableciera los Estatutos de cada Comunidad Autónoma, es decir, tuvo que adaptarse a varias situaciones, y no éstos a ella.

El modo de configuración de los EEAA, fue mediante dos vías diferentes que establece la Constitución:

- 1) *Vía rápida o especial* (art. 151.1 CE): País Vasco, Cataluña y Galicia.

Las tres anteriores accedieron directamente por esa vía al ser consideradas históricas, mientras que Andalucía también se acogió al art. 151.1 CE para acceder a su autonomía.

Otro caso especial, fueron Valencia⁸³ y Canarias⁸⁴, que accedieron mediante una ley orgánica de transferencias, y Navarra a través del mejoramiento del fuero y por reconocimiento de la DDAA 1ª CE.

Estas autonomías, además de asumir las competencias del art. 148.1 CE, pudieron acceder a asumir directamente las competencias del art. 149.1 CE que no fueran exclusivas del Estado, es decir, todas aquellas “*singularidades*” que se les reserva a las Comunidades Autónomas en dicho artículo, con su correspondiente legislación, reglamentación o ejecución, y en lo que respecta a esta investigación, la posibilidad de contemplar la competencia de la policía autonómica.

Madrid se constituyó por motivos de interés nacional, según el art. 144, apartado a) de la Constitución, asumiendo algunas de las competencias del art. 149. CE.

⁸³ Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunitat Valenciana de Competencias en Materia de Titularidad Estatal (LOTRAVA).

⁸⁴ Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias (LOTRACA).

Respecto a Ceuta y Melilla son territorios que no están integrados en la organización provincial, por lo que se constituyeron al amparo del art. 144, apartado b) de la Constitución.

- 2) *Vía lenta* (art. 143 CE): serán el resto de Comunidades Autónomas que accedieron por este procedimiento, observando sólo las competencias del art. 148.1 CE, y una vez transcurrido cinco años, podrán acceder a las del art. 149.1 CE.

Transcurrido los años, casi todas las Comunidades Autónomas han modificado sus EEAA, incluso en más de una ocasión, en un proceso reformista permitido por el Estado Autonomo, reuniendo las nuevas competencias permitidas por la Constitución, y superando, sobre todo, la peculiaridad del art. 148.2 CE, la de los cinco años para ejercer las competencias del art. 149.1 CE.

No hay que olvidar la particularidad de los casos de Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura, Galicia, País Vasco y Valencia, que necesitan un referéndum vinculante para la modificación de sus Estatutos.

Indicar que, siguiendo el orden de aprobación de los EEAA, la gran mayoría han sufrido reformas para adaptarse a nueva asunción de competencias:

- País Vasco: No ha sido modificado.
- Cataluña: 2006.
- Galicia: No ha sido modificado.
- Andalucía: 2007.
- Asturias: 1994 y 1999.
- Cantabria: 1991, 1994, 1997, 1998 y 2002.
- La Rioja: 1994 y 1999
- Región de Murcia: 1991, 1992 y 1998.
- Comunidad Valenciana: 2006.
- Aragón: 1994, 1996 y 2007.
- Castilla-La Mancha: 1991, 1994 y 1997.
- Canarias: 1996.
- Navarra: 2010.

- Extremadura: 1991, 1994, 1999 y 2011.
- Islas Baleares: 1994, 1996, 1999 y 2007.
- Comunidad de Madrid: 1994, 1998 y 2010.
- Castilla y León: 1988, 1994, 1999 y 2007.
- Ceuta: No ha sido modificado.
- Melilla: No ha sido modificado.

VI.2. ESTATUTOS QUE TIENEN PREVISTO COMPETENCIAS SOBRE POLICÍA AUTONÓMICA SEGÚN LAS DISPOSICIONES FINALES DE LA LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

En la actualidad los EEAA que contemplan y recogen competencias de una policía integral, según las DDFF de la LOFCS, son:

- País Vasco
- Cataluña
- Navarra

Todo ello basado en varios preceptos constitucionales siguientes:

- Art. 2 CE: *“(...) reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (...)”*.

- DDAA 1ª CE: *“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”*.

- DDTT 2ª CE: *“Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico”*.

Sin ir más lejos, la propia LOFCS, establece y regula en sus DDFE 1ª, 2ª y 3ª que las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Navarra, tengan sus propias competencias sobre policía autonómica, según sus Estatutos.

Ejemplo de las competencias policiales asumidas en los tres Estatutos referidos en el párrafo anterior, son los siguientes:

1) En el EEAA del País Vasco⁸⁵ establece en su art. 17 que “(...) 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”.

2) En lo relativo al EEAA Catalán⁸⁶ establecía en su antiguo art. 13 que “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”. Si bien, tras la última reforma en 2006 de su Estatuto⁸⁷ las competencias relativas a la policía autonómica quedan establecidas en el art. 164 “Seguridad Pública”.

3) Y en relación al EEAA de Navarra⁸⁸ en su art. 51 cita que “Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la

⁸⁵ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Publicado en BOPV de 12 de Enero de 1980 y BOE de 22 de Diciembre de 1979. Vigencia desde 11 de Enero de 1980.

⁸⁶ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Cataluña. (Vigente hasta el 9 de agosto de 2006).

⁸⁷ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Publicado en BOE núm. 172 de 20 de Julio de 2006. Vigencia desde 09 de Agosto de 2006.

⁸⁸ Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Publicado en BOE núm. 204 de 16 de Agosto de 1982. Vigencia desde 16 de Agosto de 1982. Reformado posteriormente.

Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta". En su apartado 2 manifiesta que *"Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica"*.

Pues bien, estas policías autonómicas pueden ejercer las competencias que establezcan sus respectivos Estatutos según dispone la LOFCS.

Es la propia Constitución quién permite esto a través del art. 149.1.29^a CE, a su vez, este artículo deja en manos de una ley orgánica la regulación del modelo policial español, posibilitando que las tres Comunidades Autónomas indicadas, puedan tener una policía integral y plena.

Si se elaborara una nueva ley o se reformara la actual, podría permitirse que Comunidades Autónomas como la Región de Murcia, pudieran tener una policía autonómica en las mismas condiciones que los tres entes regionales anteriores, y no limitada como ocurre ahora.

VI.3. ESTATUTOS AUTONÓMICOS QUE TIENEN COMPETENCIAS EN POLICÍA AUTONÓMICA

Estos Estatutos, en el que no se encontraría la Región de Murcia, no pueden ejercer las competencias tan ampliamente como debiera ser, es decir, unas competencias *"plenas"* correspondientes a una verdadera policía operativa.

Haciendo un repaso a la LOFCS, las Comunidades Autónomas que tengan competencias en materia policial, solo podrán ejercer las que establezca la LOFCS, es decir, unas funciones *"limitadas"*.

Veamos las competencias referidas, en primer lugar destacar el art. 37 LOFCS⁸⁹. Éste establece que las Comunidades Autónomas podrán crear policías

⁸⁹ Óp. cit., LO 2/1986...Seguridad, art. 37: *"1. Las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos esté previsto podrán crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22^a de la Constitución y las demás que le atribuye la presente Ley". 2. Las Comunidades Autónomas que no hicieran uso de la posibilidad prevista en el apartado anterior podrán ejercer las funciones enunciadas en el art. 148.1.22^a de la Constitución, de conformidad con los artículos 39 y 47 de esta Ley. 3. Las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no prevean la creación de Cuerpos de Policía también podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22^a de la Constitución mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado"*.

autonómicas para las competencias de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, en caso contrario, se podrán ejercer a través de las UACNP, o para aquellas no prevean ninguna de las dos opciones referenciadas, se realizará mediante acuerdos de cooperación.

El art. 38 LOFCS, dispone las competencias en sentido estricto y exclusivo de las policías autonómicas, diferenciando entre propias⁹⁰, en colaboración⁹¹ con las FCSE (CNP y GC) y por último, las de prestación simultánea e indiferenciada⁹² con las FCSE.

Tendrán las policías autonómicas limitadas la función de policía judicial, según el art. 29.2 LOFCS⁹³, siempre con carácter colaborador de las FCSE, dependiendo según el art. 126 CE de los Jueces, de los Tribunales y Ministerio Fiscal y también, en lo dispuesto en sentido estricto en Ley de Enjuiciamiento

⁹⁰ Óp. cit., LO 2/1986...Seguridad, art. 38: "1. Con Carácter de propias: a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma. b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios. La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita. c) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma."

⁹¹ *Ibidem*, art. 38: "2. a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. b) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley. c) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes".

⁹² *Ibidem*, art. 38: "3. a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello. b) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil. c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza".

⁹³ *Ibidem*, art. 29: "2. Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales".

Criminal⁹⁴, en las funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca.

Revisaremos a continuación por orden de aprobación de los EEAA, las Comunidades Autónomas que prevén en sus Estatutos competencias sobre policía autonómica limitada:

- Galicia⁹⁵
- Andalucía⁹⁶
- Valencia⁹⁷

⁹⁴ Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, Libro II, Título III, De la Policía Judicial.

⁹⁵ Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia. Publicado en BOE de 28 de Abril de 1981. Art. 27, apartado 25: La creación de una Policía Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29^a de la Constitución.

⁹⁶ Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía. Modificada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Art. 65: "1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el establecimiento de políticas de seguridad públicas de Andalucía en los términos previstos en el artículo 149.1.29^a de la Constitución. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la creación, organización y mando de un Cuerpo de Policía Andaluza que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y dentro del marco de la legislación estatal, desempeñe en su integridad las que le sean propias bajo la directa dependencia de la Junta de Andalucía. 3. Corresponde, asimismo, a la Comunidad Autónoma de Andalucía la ordenación general y la coordinación supramunicipal de las policías locales andaluzas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales".

⁹⁷ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Modificada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Art. 55: "1. La Generalitat, mediante una Ley de Les Corts creará un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana en el marco del presente Estatuto y de la Ley Orgánica que determina el artículo 149.1.29^a de la Constitución Española. 2. La Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana ejercerá las siguientes funciones: a) La protección de las personas y bienes y el mantenimiento de la seguridad pública. b) La vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de La Generalitat. c) El resto de funciones que determina la Ley Orgánica a la que hace referencia el punto 1 de este artículo. 3. Es competencia de La Generalitat, en el marco de la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 149.1.29^a de la Constitución, el mando supremo de la Policía Autónoma y la coordinación de la actuación de las policías locales de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales".

- Canarias⁹⁸
- Islas Baleares⁹⁹
- Aragón¹⁰⁰
- Castilla y León¹⁰¹

⁹⁸ Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE 195/1982, de 16 de agosto de 1982. Modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE nº 315, de 31.12.96). Art. 34: “1. La Comunidad Autónoma de Canarias tendrá competencia en materia de seguridad ciudadana, en los términos establecidos en el art. 148, apartado 1, núm. 22, de la Constitución. 2. La Comunidad Autónoma podrá crear una policía propia, de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la Ley Orgánica prevista en el art. 149.1.29 de la Constitución. Corresponde al Gobierno de Canarias el mando superior de la policía autonómica. 3. En el caso previsto en el apartado precedente podrá constituirse una Junta de Seguridad integrada por representantes del Gobierno Central y de la Comunidad Autónoma con el objeto de coordinar la actuación de la policía autonómica y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en el ámbito de Canarias en los términos previstos en la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 149.1.29 de la Constitución”.

⁹⁹ Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Illes Balears (Modificado por última vez por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears). Nuevo 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. En los mismos términos, corresponde a la Comunidad Autónoma el mando de la policía de las Illes Balears que llevará a cabo sus funciones bajo la directa dependencia de las instituciones de las Illes Balears. 2. Las funciones de la policía de las Illes Balears se fijan en su ley de creación de acuerdo con la legislación estatal”.

¹⁰⁰ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. (En su primer EEAA, es decir, la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, contemplaba la Adscripción de Unidades del CNP, en el antiguo art. 38), art. 76: “1. La Comunidad Autónoma podrá crear una Policía autonómica en el marco del presente Estatuto y de la ley orgánica correspondiente. 2. La Comunidad Autónoma determinará las funciones de la Policía autonómica de Aragón en su ley de creación en el marco de la legislación del Estado. 3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación de la actuación de las Policías locales aragonesas. 4. Se creará, en su caso, una Junta de Seguridad que, con representación paritaria del Estado y la Comunidad Autónoma, coordinará las actuaciones de la Policía autonómica y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado”.

¹⁰¹ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, art. 72: “1. Corresponde a la Comunidad Autónoma 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, en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica a que se refiere el número 29 del artículo 149.1 de la

VI.4. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA QUE CONTEMPLAN LAS UNIDADES ADSCRITAS DEL CUERPO DE POLICÍA NACIONAL¹⁰²

Las Comunidades Autónomas que hayan previsto o no en sus EEAA la creación de sus respectivas policías autonómicas, pero que no hayan hecho uso de ello, para el ejercicio de las competencias del art. 148.1.22^a CE y las del art. 38.1 LOFCS, “(...) podrán solicitar del Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 de aquélla, la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía”, según el art. 47 LOFCS.

Este órgano policial, deberá estar compuesto por unidades operativas completas, no por miembros individuales del citado Cuerpo, dependiendo funcionalmente de la Comunidad Autónoma y orgánicamente del Ministerio del Interior¹⁰³.

Las Comunidades Autónomas que establecen en sus EEAA las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía son:

- Asturias¹⁰⁴

Constitución. 2. La Comunidad Autónoma podrá también convenir con el Estado la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para el ejercicio de las funciones correspondientes a aquellas de sus competencias que así lo precisen. 3. La Comunidad de Castilla y León podrá crear mediante ley de Cortes el Cuerpo de Policía de Castilla y León, que ejercerá las funciones que dicha ley establezca y de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado previstas en la Ley Orgánica reguladora de éstos. La coordinación de la actuación, en el territorio de Castilla y León, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del Cuerpo de Policía de Castilla y León corresponderá a la Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes del Gobierno y de la Junta de Castilla y León”.

¹⁰² Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero. Se regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal.

¹⁰³ Óp. cit., Ley Orgánica 2/86...Seguridad, art. 47 LOFCS.

¹⁰⁴ Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias. (Modificado por última vez por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias), art. 20: “1. Corresponde a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales asturianas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales. 2. Para el ejercicio de la competencia prevista en el apartado anterior, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el

- La Rioja¹⁰⁵
- Castilla y León¹⁰⁶

VI.4.1. Especial referencia a la regulación de las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía en las Comunidades Autónomas

Estas unidades adscritas del CNP vienen contempladas, como ya se ha hecho referencia anteriormente, en el art. 47 LOFCS para el ejercicio de las competencias del art. 38.1 de la misma.

Actualmente sólo presencian en sus EEAA la posibilidad de esta opción Asturias, La Rioja y Castilla y León. Sin embargo, las UACNP están ejerciendo en Andalucía, Aragón, Asturias, Galicia, Madrid¹⁰⁷ y Valencia, aunque no se prevea en sus nuevos Estatutos, debido a los convenios firmados, pese a que se reconozca estatutariamente la policía autonómica.

En relación a esta unidad policial, las disposiciones legales que se han dictado durante estos últimos años, son las relativas a su regulación y a sus funciones, tales como el régimen estatutario y organización¹⁰⁸, siendo prácticamente común para todas las Comunidades Autónomas donde ejerzan.

Estado la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica referida en el artículo 149.1.29.ª de la Constitución”.

¹⁰⁵ Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (Última modificación por la L.O. 2/1999, de 7 de enero, de Reforma de la LO 3/82), art. 8, apartado 36: *“Vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales de La Rioja, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica aludida en el número 29 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”.*

¹⁰⁶ Contempla en su EEAA las dos opciones, tanto las UACNP como la policía autonómica.

¹⁰⁷ Resolución de 1 de octubre de 2014, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad de Madrid por el que se adscribe una unidad de cooperación del Cuerpo Nacional de Policía a la Comunidad de Madrid.

¹⁰⁸ Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero. Se regula la organización de Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal.

Un ejemplo es Valencia, que mediante una orden¹⁰⁹, reguló estas unidades para la colaboración entre la Admón. del Estado y la Comunidad Valenciana. Para ello se asignó una dotación de 257 funcionarios de las distintas Escalas del CNP, adscritos a dicha Comunidad Autónoma, para las funciones del art. 38.1 LOFCS, estableciendo el tiempo de permanencia¹¹⁰, condiciones, régimen estatutario y uniformidad.

También se han dictado Acuerdos¹¹¹ para normalizar “(...) la competencia de autenticación de copias de documentos privados y públicos, realizadas mediante cotejo con los originales, corresponde a las jefaturas de sección y órganos asimilados responsables de cada Registro General de documentos¹¹²”, mediante delegaciones de estas unidades del CNP.

Actualmente la UACNP realiza funciones de vigilancia y control de espacios naturales protegidos, flora y fauna, temas relacionados con el maltrato de la mujer, absentismo escolar, inspección de máquinas recreativas, regulación de festejos taurinos, colaborar con entidades dedicadas a la recuperación de ludópatas, protección del patrimonio o policía urbanística, como puede ser en el caso de Andalucía¹¹³.

¹⁰⁹ Orden de 16 de septiembre de 1992 por la que se constituye una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía y se adscribe a la Comunidad Valenciana.

¹¹⁰ Real Decreto 1089/2000, de 9 de junio, por el que se modifica el artículo 8 del Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, por el que se regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal.

¹¹¹ Acuerdo de 1 de marzo de 1996, del Departamento de Registro, de la Secretaría General Técnica, por el que se delega la competencia de expedir copias autenticadas en el Jefe de Negociado de Gestión de la Unidad del Cuerpo de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

¹¹² Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos.

¹¹³ Recurso electrónico disponible en www.juntadeandalucia.es:
<http://www.juntadeandalucia.es/justiciaeinterior/opencms/portal/UPA/ContenidosEspecificos/Funciones?entrada=tematica&tematica=68> (Fecha de consulta: 16.10.2013).

VI.5. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA QUE NO CONTEMPLAN LA POSIBILIDAD DE LA CREACIÓN DE POLICÍA AUTONÓMICA NI UNIDADES ADSCRITAS DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA

Las Comunidades Autónomas que no hagan uso de ninguna de las oportunidades que se le brindan en los apartados anteriores, podrán ejercer según el art. 37.3 LOFCS las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el art. 148.1.22 CE, mediante acuerdos de cooperación específica con el Estado, estas son:

- Cantabria¹¹⁴
- Murcia¹¹⁵
- Castilla La Mancha¹¹⁶
- Extremadura¹¹⁷
- Madrid¹¹⁸
- Ceuta¹¹⁹

¹¹⁴ Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, art. 24, apartado 24: *Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y coordinación de las policías locales sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal*".

¹¹⁵ Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, art. 10, apartado 21: *"Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal"*.

¹¹⁶ Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, art. 31, apartado 32: *"Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y la coordinación de las policías locales, sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal"*.

¹¹⁷ Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (Modificado por última vez por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, contemplando ahora en su nuevo art. 9, apartado 40): *"Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones"*.

¹¹⁸ Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid, art. 26, apartado 27 y 29. *"Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones"*.

¹¹⁹ Ley Orgánica 1/1995, 13 marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, art. 21, apartado 24: *"La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. Policía local en los términos que establezca la Ley a que se refiere el artículo 149.1.29 de la Constitución"*.

- Melilla¹²⁰

Finalmente para aclarar gráficamente la situación autonómica actual de los EEAA que asumen competencias o no de policía autonómica, así como las UACNP, se presenta el siguiente resumen:

Tabla 1

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA CON O SIN COMPETENCIAS DE POLICÍA AUTONÓMICA O LA ADSCRIPCIÓN DE UNIDADES DEL CNP
Comunidades Autónomas con Policía Autonómica contemplada en sus Estatutos de Autonomía según las DDFE 1ª, 2ª y 3ª de la LOFCS
País Vasco
Cataluña
Navarra
Comunidades Autónomas que tienen competencia de Policía Autonómica según sus Estatutos de Autonomía
Galicia
Andalucía
Valencia
Aragón
Canarias (actualmente tiene en su territorio Cuerpo policial limitado)
Castila y León ¹²¹
Islas Baleares
Comunidades Autónomas que contemplan en sus Estatutos de Autonomía la AUCNP
Asturias
La Rioja
Castilla y León
Comunidades Autónomas que no contemplan en sus Estatutos de Autonomía ni Policía Autonómica ni la AUCNP
Cantabria
Madrid
Murcia

¹²⁰ Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, art. 21, apartado 24: "La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. Policía local en los términos que establezca la Ley a que se refiere el artículo 149.1.29 de la Constitución".

¹²¹ En ambos casos, su Estatuto ofrece la posibilidad de la policía autonómica como la de las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía.

Castilla La Mancha
Extremadura
Ceuta
Melilla

Fuente: Elaboración propia

VI.6. RESPECTO A LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA REGIÓN DE MURCIA EN RELACIÓN A LA POLICÍA AUTONÓMICA

El Estatuto de Autonomía murciano sólo establece en su art. 10, apartado 21, la competencia de la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y la coordinación de las policías locales, pero no recoge la competencia de una policía autonómica.

Las funciones de vigilancia y protección de edificios, son realizadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuando no, por la seguridad privada.

Destacar, en relación a las competencias policiales, que el art. 51 LOFCS establece la posibilidad de la creación de Cuerpos de policía local, así como la ley de bases de régimen local¹²². Tendrán como tareas más “parecidas” a las de seguridad ciudadana, las funciones de vigilancia de espacios públicos¹²³.

Para la coordinación de la seguridad de todas las FCS en un mismo territorio, se entiende que en el municipio ya que sólo se tiene policía local y las dos fuerzas estatales, se crearán las Juntas Locales de Seguridad¹²⁴, para las actuaciones conjuntas, así como para la homogeneización de intervenciones, y la colaboración mutua.

Por otro lado, dejando a un lado las leyes nacionales, lo más relevante a nivel regional sobre policía, es la ley de coordinación de policías locales¹²⁵, que tiene el objetivo de establecer medios y sistemas que hagan posible la información

¹²² Óp. cit., Ley 7/85..., art. 25, apartado f): “Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios”.

¹²³ Óp. cit., LO 2/1986...Seguridad, art. 53, apartado h).

¹²⁴ Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.

¹²⁵ Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia.

recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades en sus correspondientes competencias, según la exposición de motivos.

Para finalizar este apartado, destacar dos decretos, el relativo a la uniformidad¹²⁶, tales como la utilización de la camisa, corbata y pasador, calzado, pantalones, guantes, emblemas o distintivos y, el decreto referente al Plan de Regional de Seguridad Ciudadana¹²⁷, que tendrá como objetivo mayores medios humanos, materiales y económicos para aumentar la “*seguridad ciudadana*” a través de las policías locales. Dicho Plan, lleva la financiación por parte del ente regional de nuevos puestos de policía local.

¹²⁶ Decreto 8/1991, de 24 de enero, de uniformidad de las Policías Locales de la Región de Murcia.

¹²⁷ Decreto 83/2006, de 19 de mayo, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de la subvención a conceder de forma directa a los Ayuntamientos de la Región de Murcia para la implantación del Plan Regional de Seguridad Ciudadana.

VII. ESPECIAL ANÁLISIS DE LAS DOS COMUNIDADES AUTÓNOMAS “LIMITADAS” QUE CONTEMPLAN EL DESARROLLO DE LA POLICÍA AUTONÓMICA

Lo que se pretende en este capítulo es analizar la situación actual de las dos Comunidades Autónomas (Galicia y Canarias) que regulan no sólo estatutariamente el Cuerpo policial, sino que además, la desarrollan legislativamente, y en el caso de Canarias, existe policía autonómica implantada en su territorio de forma incompleta, ya que tiene competencias.

En su buen afán de contemplar una policía autonómica lo más acabada posible para parecerse a las que sí tienen esa posibilidad, intentan “*exprimir*” al máximo el art. 38 LOFCS dentro de sus limitaciones, y abarcar otras leyes o normas que son encauzadas al ámbito policial.

Establecen en sus EEAA la competencia de la policía autonómica, no siendo ninguno de los casos que indican las DDFF 1ª, 2ª y 3ª LOFCS (País Vasco, Cataluña y Navarra), las cuales, si se desarrolla una auténtica policía integral y operativa.

VII.1. LA POLICÍA AUTONÓMICA DE GALICIA

La policía gallega viene regulada al amparo del art. 27 del EEAA gallego¹²⁸, respetando siempre la regulación permitida por el art. 149.1.29ª CE, que al final deriva en la LOFCS.

Es contradictorio o anecdótico que esta Comunidad Autónoma a pesar de ser considerada como “*histórica*”, no se encuentre dentro de las tres primeras DDFF de la LOFCS que si permite unas competencias policiales completas, será por el hecho de que no tuvo policía durante la II República, no como País Vasco,

¹²⁸ Óp. cit., LO 1/1981...Galicia, art. 27: “25. La creación de una Policía Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución”.

Cataluña y Navarra, que si la tuvieron. Por lo tanto, tiene restringida la facultad de un verdadero Cuerpo de policía.

Sólo existe material legislativo referente a policía gallega, resultando paradójico que en la práctica no se haya implantado el Cuerpo autonómico. Se da la circunstancia de la existencia en su lugar, de las UACNP que practicarán las competencias policiales que se han señalado en el capítulo anterior.

Mientras, la ley de policía gallega¹²⁹, ampara para su justificación, el necesario reparto territorial de las competencias entre la administración estatal y autonómica, apreciando la necesidad del paso de un Estado unitario a otro descentralizado.

Dicha ley, demanda condiciones de igualdad con otras Comunidades Autónomas con el fin de poder dar respuesta a los problemas de seguridad actual, siendo el principal motivo, la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades.

Alega que la historia ha demostrado que es mejor un sistema descentralizado, que permita la realización de sus propias políticas de seguridad, debido al conocimiento de las demandas ciudadanas.

El nacimiento de la nueva policía autonómica democrática y civil, basa sus actuaciones en el *Código Ético de la Policía*¹³⁰, en las resoluciones de la *Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa*¹³¹ y *Asamblea General de las Naciones Unidas*¹³².

Tampoco olvida las relaciones de coordinación con las FCSE, y crea la posibilidad del acceso de éstos (incluidos las UACNP) al Cuerpo autonómico.

En su exposición de motivos, la ley de policía gallega, establece su predisposición a acuerdos de colaboración con la Admón. General del Estado y con otras administraciones.

¹²⁹ Ley 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia.

¹³⁰ Recomendación del Consejo de Europa, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, sobre el Código Europeo de Ética de la Policía.

¹³¹ Resolución 690 de 1979, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, declaración sobre la Policía.

¹³² Resolución 169/34 de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

Centrándonos en las competencias estrictamente policiales del art. 15 de la ley de policial, atenderemos a la siguiente tabla-resumen¹³³:

Tabla 2

COMPETENCIAS DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE GALICIA
SEGURIDAD CIUDADANA
- La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios y dependencias de la Comunidad Autónoma de Galicia.
- Prestar auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública y participar en la ejecución de los planes de protección civil.
- Proteger a las personas y los bienes
- Mantener el orden público
- Vigilar los espacios públicos
- Proteger y colaborar en las manifestaciones y mantener el orden público en las grandes concentraciones humanas cuando fuese requerido para ello.
- Prevenir la comisión de actos delictivos e intervenir cuando fueran requeridos.
- Intervenir en la resolución amistosa de conflictos privados si fuere requerido.
- Cumplir las funciones de seguridad ciudadana atribuidas por la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana ¹³⁴ .
POLICÍA ADMINISTRATIVA
- Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones del Estado aplicables en Galicia.
- Velar por el cumplimiento de las leyes de Galicia y de las normas, disposiciones y actos emanados de las demás instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma.
- La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma de Galicia, denunciando toda actividad ilícita.
- Velar por el cumplimiento de la normativa vigente sobre medio ambiente, recursos marinos, caza, ganadería, salud pública, incendios forestales, pesca fluvial, ordenación urbanística, protección de caminos, costas y asuntos

¹³³ Óp. Cit., Ley 8/2007...Galicia, art. 15.

¹³⁴ Ley Orgánica 1/1992, de 21 febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. A partir del 1 de julio de 2015, en vigor nueva Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

marítimos, transporte y contaminación acústica.
- Velar por el cumplimiento de la normativa sobre el patrimonio histórico y cultural gallego para evitar su expolio o destrucción y para garantizar su salvaguardar y protección.
- Dentro de su normativa específica, vigilar y controlar el cumplimiento de la legislación sobre juegos y espectáculos.
- Vigilancia y control del tráfico en las vías interurbanas de Galicia.
- Vigilar, inspeccionar y controlar las empresas de seguridad privada.
- Colaborar con las instituciones públicas de protección y tutela de menores ¹³⁵ , de conformidad con la legislación civil, penal y penitenciaria del Estado.
- Colaborar con las instituciones públicas o privadas de protección y tutela de la inmigración.
- Colaborar con las instituciones públicas de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género.
POLICÍA JUDICIAL
- Aquellas funciones que le correspondan de acuerdo a lo establecido en el art. 126 CE, en la Ley Orgánica del poder judicial ¹³⁶ y normativa vigente, bajo los principios de cooperación, coordinación y con el resto de fuerzas y cuerpos de seguridad.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, recogen competencias, tales como las de tráfico en vías interurbanas, medio ambiente en toda su extensión, resolución en conflictos privados, proteger y mantener el orden público, entre otras. De forma indirecta, materias relacionadas con extranjería y menores, ya que “se ofrece” a colaborar con

¹³⁵ Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Indica la Disposición Adicional única Actuantes policiales de vigilancia, custodia y traslado, que “1. Las actuaciones policiales de vigilancia, custodia y traslado de menores previstas en este reglamento serán realizadas por los cuerpos de policía autonómica o, en su caso, por las unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía, en sus ámbitos territoriales de actuación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero”.

¹³⁶ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

instituciones de ese ámbito, sin olvidar, por supuesto, las de vigilar espacios públicos y la protección de bienes y personas.

Estas dos últimas funciones ¿son propias de la seguridad ciudadana? Afirmo que sí, da igual de la forma que queramos llamarlo, el fin es el mismo. En este sentido podríamos ir a las definiciones de seguridad ciudadana que se hace en el Capítulo V.

Destacar otras dos competencias recogidas en la ley de policía gallega. En el primer caso, las referidas a la policía judicial, que atiende al art. 126 CE, especificando que ésta dependerá “(...) de los Jueces, Tribunales y MF, en las funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente (...)”. Una solución en el afán por colaborar con la Admón. de justicia, podría consistir en la suscripción de acuerdos o convenios con el ministerio de justicia, para encomendar, realizar o ampliar las funciones de policía judicial de las policías autonómicas “limitadas”, como solución transitoria mientras no se realice la necesaria reforma de la LOFCS.

Respecto a la segunda, recoge con acierto la competencia para hacer cumplir la LOPSC¹³⁷, ya que como Cuerpo perteneciente a las FCS, es competente para las actividades policiales indicadas en dicha ley orgánica, y que están vinculadas con la seguridad ciudadana, tales como:

- Entradas y registro en domicilio y edificios de organismos oficiales.
- Identificación de personas.
- Restricción del tránsito y controles en las vías públicas.
- Comprobaciones y registros en lugares públicos.
- Registro corporales externos.
- Medidas de seguridad extraordinarias (tales como el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la prohibición del paso, la evacuación de inmuebles o espacios públicos acotados).
- Uso de videocámaras.
- Mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones.

¹³⁷ Óp. cit., LO 4/2015...Ciudadana, arts. 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 35, 36 y 37.

- Infracciones muy graves, graves y leves. Existe una variedad de acciones en el que la policía autonómica puede actuar, tales como los relativos a la prostitución, consumo de drogas, deslucimiento de bienes, etc.

Se puede observar, a través de todo este desarrollo jurídico, se pueden ejercer gran cantidad de competencias policiales, y siempre sin olvidar que están fuera de toda opción, las extra y supracomunitarias que estarán reservadas a la CNP y GC.

Las policías autonómicas limitadas podrían crear grupos específicos que no supondrían una incongruencia ni prohibición para poder ser ejercidas por éstas, referentes a cualquier delito del libro II del Código Penal, siempre que no suponga una gran tarea en la investigación de los mismo, ya que carecería de medios jurídicos que se lo permitan o medios materiales, por estar limitadas por ley. Destacar algunas unidades que se podrían crear, tales como:

- Unidad de Información
- Unidad de Controles en vía pública (tipo UPR de CNP)
- Investigación, por ejemplo: delitos de tráfico de drogas (menudeo), medio ambiente, seguridad vial, entre otros.
- Intervención rápida y antidisturbios (tipo UIP de CNP)
- Canina.

Un buen desarrollo de la ley de policía autonómica, como puede ser la gallega, donde establezca y reconozca todas las competencias mencionadas en la tabla 3, hace que las policías autonómicas limitadas lo parezcan menos, pero aún quedan otras competencias importantes, tales como policía científica, policía judicial en sentido amplio o terrorismo, que se deberían asumir.

Por último señalar en este apartado, que la DDTT 5º de la ley de policía gallega, establece que las competencias del art. 15 que sean de titularidad estatal, no se podrán ejercer hasta que se produzca la transferencias de las mismas mediante una ley orgánica, es decir, de a través del art. 150.2 CE. Queda en manos de una negociación Comunidad Autónoma-Estado la posibilidad de transferir las competencias al ente regional, siendo posteriormente necesario, la realización de reformas estatutarias para contemplarlas dentro de su ordenamiento jurídico.

VII.2. LA POLICÍA AUTONÓMICA DE CANARIAS (CUERPO GENERAL DE LA POLICÍA CANARIA)

El EEAA Canario¹³⁸, regula en su art. 34 la competencia de la policía autonómica en materia de seguridad ciudadana en los términos del art. 148.1.22^a CE, es decir, para *“la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones”*.

Llama la atención de que sólo serán competentes estrictamente en materia de seguridad ciudadana, para las funciones del citado artículo, y no en toda su amplitud. Esto se debe a las limitaciones que establece la LOFCS, que no deja contemplarlo en el EEAA como competencia.

Respecto a la ley de policía canaria¹³⁹, indica en su exposición de motivos una peculiaridad diferente a la policía gallega, y es que, con la palabra *“Policía Canaria”*, hace referencia o engloba tanto a la policía autonómica como policía local, es decir, utiliza el mismo nombre para ambos Cuerpos, aunque cada uno de ellos dependa de una administración diferente.

Establece un alto grado de coordinación, organización, combinación y complementariedad entre ambos Cuerpos. Hasta tal punto que la policía autonómica podrá participar en aquellas actuaciones que le corresponda a policía local, o realizar ésta última, funciones autonómicas que les sea fijado por convenios suscritos con la Comunidad Autónoma.

Esto se debe a que la policía local de Canarias es demandada en gran cantidad para cuestiones de seguridad ciudadana¹⁴⁰, distinguiendo a ésta como un elemento importante del sistema de seguridad, ya que gran parte de las llamadas al teléfono de emergencias (1-1-2) son contestadas y atendidas por policía local.

¹³⁸ Óp. cit., LO 10/1982...Canarias.

¹³⁹ Ley 2/2008, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

¹⁴⁰ Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, Preámbulo, apartado II.

Para la mejor coordinación de Cuerpos se crea una serie de mismos servicios, como son el sistema de información, la asistencia técnica y de gestión, criterios de inspección o formación profesional.

Al igual que en la policía gallega, durante su implantación en el territorio canario, posibilita la adscripción de miembros de las FCSE y policía local, aunque estos últimos lo serán por tiempo determinado.

Sobre las competencias policiales, el art. 12¹⁴¹, establece que la función principal será la de *“(...) proteger a las personas y bienes, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, velar por la seguridad ciudadana y contribuir a la consecución del bienestar social, colaborando a estos fines con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (...)”*, volvemos al caso de la policía gallega, donde estas funciones son sinónimo de seguridad ciudadana.

En relación a las competencias estrictamente autonómicas, vienen establecidas en el art. 19. Son casi una copia literal del art. 38 LOFCS, añadiendo algunas competencias más, pero no en la misma cantidad si la comparamos con la policía gallega.

Destacar en la siguiente tabla las competencias¹⁴² que tiene la policía canaria:

¹⁴¹ Óp. cit., Ley 2/2008...Canaria.

¹⁴² Ibídem, art. 19.

Tabla 3

COMPETENCIAS DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE CANARIAS
FUNCIONES PROPIAS:
- Las competencias correspondientes que se atribuyen a la Comunidad Autónoma de Canaria, conforme a la LOPSC
- Proteger el medio ambiente y los recursos naturales
- Velar por el cumplimiento de la legislación de ordenación del turismo de Canarias
- Ejercer la inspección del transporte terrestre en las vías públicas interurbanas y la del transporte marítimo interinsular
- Colaborar con las instituciones públicas de protección y tutela de menores, de conformidad con la legislación civil, penal y penitenciaria del Estado
- Colaborar con las instituciones públicas y privadas de protección de los inmigrantes
- Colaborar con los servicios de salvamento marítimo

Fuente: Elaboración propia

VIII. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO DE LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS VASCA, CATALANA Y FORAL

VIII.1. La Policía Autónoma Vasca

La competencia de la policía autonómica viene recogida en su EEAA, concretamente en el art. 17, al amparo de la DDFE 1ª de la LOCFS.

El Estatuto Vasco¹⁴³ unificó en un solo Cuerpo¹⁴⁴ (el autonómico) a los Miñones de la diputación foral de Álava, los Miñones de Vizcaya y a los Miqueletes de Guipúzcoa.

Estos Cuerpos fueron unificados e integrados para formar la policía vasca, si bien, las funciones que tienen actualmente son las de representación en las instituciones forales, protección de autoridades y protección y custodia de los bienes del patrimonio foral.

Centrándonos en la policía vasca, la coordinación con las FCSE, es decir, entre la Comunidad Autónoma y la Admón. del Estado, se realizará a través de las Juntas de Seguridad, en el que hay tres peculiaridades que destacar.

La primera se da en los casos de desórdenes públicos, en este caso, el gobierno vasco podrá solicitar la colaboración de las FCSE¹⁴⁵, algo llamativo cuando lo que se intenta es toda separación e independencia posible, y la menos colaboración de los Cuerpos estatales. En la práctica parece poco probable hacer uso de esta posibilidad teórica, se utilizará antes a la policía local.

La segunda, es que el Estado podrá intervenir por propia iniciativa en los supuestos de incumplimiento de la Constitución, dejando una puerta abierta para

¹⁴³ Óp. cit., LO 3/1979...País Vasco.

¹⁴⁴ Real Decreto 2903/1980, de 22 de diciembre, Regulator de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

¹⁴⁵ Óp. cit., LO 3/1979...País Vasco, art. 17: "6. a) A requerimiento del Gobierno del País Vasco, cesando la intervención a instancias del mismo".

que actúe el Gobierno de la Nación sin requerimiento alguno en casos de urgencia¹⁴⁶.

Y la tercera, es en los supuestos de estado de alarma, excepción o sitio. Ante esta situación, todos los Cuerpos policiales del País Vasco estarán obligados al cumplimiento de las órdenes de la autoridad civil o militar que corresponda y a la ejecución de las mismas¹⁴⁷.

En estos dos últimos párrafos, la Comunidad Autónoma no puede hacer nada ante la intervención de las FCSE, es más, está obligada a dejarlos actuar y colaborar, ya que son casos de gran importancia y trascendencia, y el Estatuto no hace otra cosa que albergar algo tan evidente que no puede impedir.

En relación a las competencias, no indica las competencias exclusivas que tiene, simplemente resalta las que no lo son, por lo tanto, de forma general podrán alcanzar cualquiera, excepto las de carácter extracomunitario y supracomunitario.

Quedan excluidas de las competencias de la policía vasca la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes, DNI, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado (art. 17.1 EEAA Vasco).

No hay un cuadro específico donde se encuentren todas las competencias, sino que se han ido extrayendo por la conclusión de las diversas divisiones, secciones o grupos del organigrama de la Ertzaintza, existiendo una orden¹⁴⁸ que regula algunas de ellas, tales como:

¹⁴⁶ Óp. cit., LO 3/1979...País Vasco, art. 17: "6. b) (...) En supuestos de especial urgencia y para cumplir las funciones que directamente les encomienda la Constitución, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno, dando éste cuenta a las Cortes Generales. Las Cortes Generales, a través de los procedimientos constitucionales, podrán ejercitar las competencias que les corresponda".

¹⁴⁷ *Ibidem*, art. 17: "7. En los casos de declaración del estado de alarma, excepción o sitio, todas las fuerzas policiales del País Vasco quedarán a las órdenes directas de la autoridad civil o militar que en su caso corresponda (...)".

¹⁴⁸ Orden de 17 de junio de 2011, del Consejero de Interior, por la que se aprueba la nueva estructura de la Ertzaintza, modificando el contenido actual a la aprobada por Orden de 5 de febrero de 2010.

- Unidad Antiterrorista y de Información
- Unidad de Helicópteros (ámbito aéreo).
- Unidad Canina.
- Unidad de Policía Científica (con el sistema automatizado de identificación de huellas dactilares AFIS).
- Unidad de Seguridad Privada.
- Unidad de Policía Judicial.
- Unidad de Desactivación de Explosivos¹⁴⁹ (para la neutralización de sustancias o artefactos explosivos o de naturaleza nuclear, radiológica, bacteriológica o química).
- Unidad de Investigación de Guardia (para investigar y perseguir los delitos, y averiguar los presuntos responsables).
- Unidad de Intervención (para funciones de alta seguridad, es lo más parecido al GEO del CNP).
- Unidad de Investigación.

Se comprobar que es una verdadera policía integral y operativa que asume la práctica totalidad de competencias que pudieran tener el CNP y GC, debido a que el eje CE-LOFCS-EEAA lo permiten, sin olvidar otras como la seguridad ciudadana (art. 17.1 EEAA), tráfico o medio ambiente, entre otras.

Veamos un ejemplo gráfico de algunas de las Unidades de la Ertzaintza:

¹⁴⁹ Orden de 11 de Diciembre de 1986, del Departamento de Interior por la que se crea la Unidad Especial de Desactivación de Explosivos de la Policía Vasca.

Ilustración 1

DIFERENTES GRUPOS DE LA POLICÍA AUTONÓMICA VASCA



Fuente: Recurso electrónico disponible en www.laertzaintza.net:
http://www.ertzaintza.net/wps/portal/ertzaintza!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gXDydTo2AzN0tLE9dAdxNzJz9zAwjQL8h2VAQAPgoWuw!!/# (Fecha de consulta: 13.01.14).

VIII.1.1. Ley de Policía Vasca¹⁵⁰

La ley de policía vasca, en su exposición de motivos, viene a justificar que la creación de la misma, son consecuencia de sus antecedentes policiales y a su historia reciente. Nacida en un momento socio-político inseguro y sin un marco normativo apropiado.

¹⁵⁰ Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

Dicha ley destaca como antecedentes anteriores a la misma, el R.D. 290/80 de restablecimiento y actualización de Mikeletes, Forales y Miñones, el Reglamento de la Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 1982 o el Acuerdo de Delimitación de Servicios entre las FCSE y Policía Autónoma Vasca¹⁵¹.

La justificación de la competencia policial parece ser que resulta incuestionable, debido a su derecho histórico reconocido por la Constitución, patente en su EEAA y disposiciones y acuerdos indicados en el párrafo anterior.

En síntesis, esta ley se puede resumir en un objetivo, la administración policial por la Comunidad Autónoma, incluida la regulación del régimen específico del personal de los Cuerpos de policía que dependan de ella, es decir, la propia Ertzaintza y todas policías locales de la entidad regional.

Establece sus órganos y competencias, como es el Departamento de Interior o el Consejo de la Ertzaintza, también las relaciones de puestos de trabajo, los sistemas de selección, los derechos y deberes, las retribuciones, el régimen disciplinario, la estructura policial, la uniformidad o el armamento reglamentario.

VIII.1.2. Ley de Seguridad Pública de Euskadi¹⁵²

Esta ley es otro de los pilares básicos y de referencia en materia de seguridad pública en el País Vasco¹⁵³. Tiene como misión organizar en un mismo espacio, en una misma ley, todo lo relativo a los servicios de policía, emergencias y protección civil, seguridad vial, juego, espectáculos y actividades recreativas, y seguridad privada.

¹⁵¹ Óp. cit., Ley 4/1992... País Vasco, Exposición de Motivos I.

¹⁵² Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi. Esta ley fue impugnada por el Abogado del Estado, y resuelta por la STC 86/2014, de 29 de mayo, indicando en su FJ 5 que el Consejo de Política de Seguridad de Euskadi no se vulnera las competencias del Estado, y por lo tanto podrán ser componentes de este Consejo, los miembros de la Admón. General del Estado, no vulnerando el sistema de distribución de competencias del Estado, ya que es un órgano consultivo.

¹⁵³ STC 25/1993, de 25 enero, FJ 1. Indica en este fundamento, que las FCS integran el bloque de constitucionalidad en la materia, es decir, que todos los Cuerpos son competentes en seguridad pública.

Pero va más allá, a través de la academia vasca de policía y emergencias¹⁵⁴, se pretende dar una formación profesional orientada a la seguridad pública, a todo el personal o servicios de:

- Policía del País Vasco (Autonómica y Local)
- Servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamento
- Servicios de emergencias y protección civil
- Autoridades y personas responsables de la seguridad pública
- Servicios y personal sanitario
- Servicios forestales
- Empresas y personal privado con funciones de seguridad
- Voluntarios

El objetivo será homogeneizar lo máximo posible, las formas de actuación de los diferentes servicios indicados siempre en beneficio de la seguridad pública, así como dar una mayor coordinación y cooperación entre éstos.

Dicha ley establece una clasificación dentro de los servicios de emergencias y protección civil¹⁵⁵, que engloba a su vez, una gran cantidad de “*subservicios*” públicos o privados que estén relacionados con la seguridad, con el propósito de mantener el orden del sistema público de seguridad vasco, distinguiendo entre:

A) BÁSICOS:

- Servicios de alerta (incluido el Servicio Vasco de Meteorología)
- Centro de Coordinación de Emergencias de Euskadi
- Servicio de Intervención Coordinadora
- Servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento
- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- Servicios de asistencia sanitaria en emergencias
- Servicios de lucha contra incendios forestales
- Servicios de socorro, rescate y salvamento

B) COMPLEMENTARIOS:

¹⁵⁴ Óp. cit., Ley 15/2012...Euskadi, art. 20.4.

¹⁵⁵ *Ibidem*, art. 60.

- Voluntariado de protección civil
- Organizaciones técnicas y profesionales de seguridad
- Servicios de las administraciones públicas, tales como mantenimiento de carreteras, obras públicas y la red de albergues y servicios sociales
- Empresas públicas o privadas que presten servicios de mantenimiento de suministros, telecomunicaciones, agua, gas y electricidad

La principal novedad será la de integrar o englobar a todos estos servicios en un mismo marco normativo y protocolizar formas de actuación homogénea en seguridad pública, utilizando para ello comisiones de coordinación, convenios o planes de seguridad. El encargado de examinar, comprobar o analizar todas estas actuaciones, será el órgano de máxima representación, el *Consejo de Seguridad Pública de Euskadi*¹⁵⁶.

Para ejercer estas funciones, es decir, la coordinación y cooperación de los servicios de seguridad pública, se crean medios de comunicación (informáticos y de telecomunicaciones) de uso compartido entre la Ertzainza, policías locales y resto de servicios profesionales.

Por otra parte, esta ley se establece un centro de elaboración de datos de la policía del País Vasco¹⁵⁷, tomando como referencia la ley estatal¹⁵⁸, para desarrollarlo por ley regional¹⁵⁹. Los Cuerpos de policía vascos podrán recabar datos¹⁶⁰ para fines policiales, incluso aún sin el consentimiento del afectado en caso de peligros reales (datos especialmente protegidos para una investigación concreta). Señalar una función importante, como es la utilización de información procedente de imágenes y sonidos captados en vía pública¹⁶¹, cuyo objetivo será salvaguardar la seguridad.

¹⁵⁶ Óp. cit., Ley 15/2012...Euskadi, art. 8.

¹⁵⁷ *Ibidem*, art. 46.

¹⁵⁸ LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

¹⁵⁹ Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal y Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos.

¹⁶⁰ Óp. cit., Ley 15/2012...Euskadi, art. 47.

¹⁶¹ Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos.

En relación a la policía local, subrayar que este Cuerpo utilizará para la máxima homogeneización, los mismos medios técnicos, estructurales, documentales o uniformidades. Además, se prevé la “*Colaboración Intermunicipal*”¹⁶², cuyo cometido es que miembros de policía local puedan actuar mediante autorización, en otros municipios por tiempo determinado, siempre y cuando sea necesario reforzar una plantilla de forma temporal.

VIII.1.3. Sobre la Financiación de la Policía Vasca

Uno de los puntos reconocidos por la Constitución Española como “*Derechos Históricos de los Territorios Forales*”, contenida en la DDAA 1ª de la misma, fue el concierto económico del País Vasco.

La financiación de la policía vasca, se desarrolla en el art. 41.2 de su EEAA, indicando que, el mantenimiento, regulación y establecimiento les corresponden a las instituciones vascas, constituyéndose una comisión mixta de representantes de la Comunidad Autónoma vasca y del Estado para establecer un “*cupo*” (acuerdo económico de financiación) sobre las diferentes competencias, dejando a un lado el art. 156 CE¹⁶³, el cual establece el principio de solidaridad entre todos los españoles.

Nace por tanto la ley de concierto económico vasco¹⁶⁴ y el R.D. de financiación de la policía autónoma vasca¹⁶⁵ (ambas estatales), indicando este último, que a través de la comisión mixta de cupo se propondrá al Gobierno central un sistema de financiación de la policía autonómica.

¹⁶² Óp. cit., Ley 15/2012...Euskadi, arts. 48 y ss.

¹⁶³ Art. 156 CE: “1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. 2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos”.

¹⁶⁴ Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

¹⁶⁵ Real Decreto 3531/1981, de 29 de diciembre, por el que se aprueba la financiación de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Policía.

La policía vasca se puso en marcha con la financiación de la academia de policía por un coste de 2.291 millones de pesetas, en concepto de terrenos, construcción, mobiliario, galería de tiro, instalaciones de entrenamiento, vehículos, transmisiones, armamentos y similares. Todo ello mediante un sistema de compensación (devolver) al Estado, a través de un sistema de deducción de cantidades de la Comunidad Autónoma al mismo.

Destacar que el costo de la formación de los policías regionales fue de 765.094 Pts. por alumno, una cantidad nada despreciable para la década de los ochenta. Como se puede comprobar, se utilizaron cifras astronómicas para financiar la puesta en marcha de la policía autonómica.

También se sufragó los gastos de funcionamiento de la policía autonómica mediante una previsión inicial de 1.982 millones de pesetas, en concepto de gastos corrientes, inversiones y equipamiento, propuesta por la comisión mixta al Gobierno.

Por último advertir que la ley de concierto económico vasco¹⁶⁶, establece que una vez asumidas las competencias policiales, el sistema de financiación de la policía vasca se deducirá (restar una parte de una cantidad) del total de los presupuestos generales del Estado, asignándole la parte que corresponda, según las competencias asumidas, a la Comunidad Autónoma.

VIII.1.4. La Euskaldunización y Alfabetización de la Ertzaintza

La ley de la función pública vasca¹⁶⁷, en su Título V, "*De la normalización lingüística*", establece que las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma, serán en primer lugar el euskera, y en segundo, el castellano.

Será obligatorio el euskera para el acceso y desempeño de los puestos de trabajo, estableciéndolo obligatoriamente, en todas las bases de las distintas convocatorias de los sistemas de ingreso.

¹⁶⁶ Óp. cit., Ley 12/1981...País Vasco, art. 50: "2. Para la determinación del importe total de dichas cargas se deducirá del total de gastos del Presupuesto del Estado, la asignación presupuestaria íntegra que, a nivel estatal, corresponda a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, desde la fecha de efectividad de la transferencia fijada en los correspondientes decretos".

¹⁶⁷ Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

De esto no queda exenta la policía autonómica o local, es más, en la selección y formación¹⁶⁸, en el proceso de acceso mediante oposición, una vez concluida la misma y sumado todas las calificaciones de las pruebas eliminatorias, será mérito el conocimiento del euskera como puntuación extra a la nota del proceso selectivo de oposición, alterando el orden de preferencia de los aspirantes, y favoreciendo por lo tanto a los que tengan dicho conocimiento lingüístico.

Tal es la importancia del conocimiento de la lengua, que en la academia vasca de policía¹⁶⁹ se velará para que se cumpla la “normalización” lingüística y documental del euskera.

Pero es más, si echamos un vistazo a los acuerdos de las condiciones de trabajo¹⁷⁰, en su intento por la implantación y práctica de la primera lengua oficial de la Comunidad Autónoma, se organizan cursos intensivos (incluso en régimen de internamiento) para la Ertzaintza, procedentes del Departamento de Interior, para reforzar la utilización del euskera en los funcionarios policiales.

En conclusión, es una dificultad más para cualquier ciudadano del resto del Estado, acceder a un puesto de trabajo de la administración vasca, pero también para cualquier ciudadano de otro lugar que viva en el País Vasco. Parece que se renuncia a enriquecerse de la diversidad cultural del resto de ciudadanos, con indiferencia de donde provengan, queriendo sólo a personas naturales del lugar.

VIII.2. LA POLICÍA AUTÓNOMA CATALANA

Comenzaremos indicando que la última reforma de su Estatuto¹⁷¹, es el más desarrollado de los existentes en el Estado Autonómico, superando incluso al

¹⁶⁸ Decreto 315/1994, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de selección y formación de la Policía del País Vasco.

¹⁶⁹ Decreto 96/2010, de 30 de marzo, de estructura de la Academia de Policía del País Vasco.

¹⁷⁰ Decreto 401/1995, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para el año 1995, del personal de la Policía Autónoma del País Vasco.

¹⁷¹ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

vasco. El EEAA catalán es el más innovador y por supuesto, el más vanguardista, ampliando las competencias “al máximo” o “al límite” de las posibilidades legales, haciendo un detallado y amplio recopilatorio de todas las facultades legales que le permite la Constitución Española de 1978.

Hace referencia en su nuevo preámbulo, a la justificación histórica como derecho al mayor autogobierno, dentro del Estado Autonómico, del cual no podrá desligarse ni incumplir lo fijado por la Constitución.

Al igual que la Comunidad Autónoma vasca, se basa en las “excusas” históricas, contempladas en el art. 2 y en la DDTT 2ª CE¹⁷². Utiliza un juego de palabras que jurídicamente, carecen de validez, ya que están encuadradas en el preámbulo y título preliminar del Estatuto, términos tales como “país”, “nacionalidad”, “nación” o “Generalitat es Estado”.

Estos “motivos” históricos, sirvieron para que el primer Estatuto catalán democrático¹⁷³, regulara en su antiguo art. 13¹⁷⁴ las competencias sobre la policía autonómica, indicando las funciones que serían de las FCSE¹⁷⁵.

Ya, en el nuevo art. 164¹⁷⁶, indica que podrá ejercer las “facultades que le atribuya el Estado” en materia de seguridad, es decir, está abierta a cualquier posibilidad de transferir más competencias policiales.

El EEAA catalán crea la nueva denominación policial con el nombre de Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, y contempla las tradicionales competencias, como¹⁷⁷:

¹⁷² Óp. cit., DDTT 2ª CE.

¹⁷³ Óp. cit., LO 4/1979...Cataluña.

¹⁷⁴ Óp. cit. STC 117/1984...diciembre, FJ 5. Dicha sentencia “habilita a la Generalidad para crear una Policía autónoma y establece -entre otras cuestiones que no interesan aquí- las funciones que habrá de ejercer tal Policía autónoma”.

¹⁷⁵ Óp. cit., LO 4/1979...Cataluña, art. 13: “4 (...) los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes, documento nacional de identidad, tráfico, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal (...)”.

¹⁷⁶ Óp. cit., LO 6/2006...Cataluña, art. 164: “3. Corresponde a la Generalitat, en el marco de la legislación estatal sobre seguridad, las facultades ejecutivas que le atribuya el Estado (...)”.

¹⁷⁷ Ibídem, art. 164, apartados 1-3 y 5.

- Las relativas reunión y manifestación.
- Conservación de la naturaleza, el medio ambiente y los recursos hidráulicos.
- Tráfico.
- Policía administrativa.
- Seguridad ciudadana.
- Orden público.

Aunque añade otras competencias en sentido amplio, tales como las de policía judicial y de investigación criminal (incluidas las formas de crimen organizado y terrorismo). En el apartado siguiente, veremos como la ley de policía de Cataluña¹⁷⁸, en su artículo 12, hace una relación de todas ellas.

Respecto a las competencias que recoge el EEAA catalán, cabe hacer un inciso para aclarar que el mismo recoge competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas¹⁷⁹.

Las primeras, se ejercen de forma completa, es decir, tienen capacidad legislativa, reglamentaria y ejecutiva.

Las segundas, como su nombre indica, son compartidas con el Estado, correspondiendo a la Generalitat también las funciones legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pero con la diferencia que tienen que ser desarrolladas dentro de las bases que establezca el Estado.

Y las terceras, son las relativas a ejercer la potestad reglamentaria, si bien, no les impiden desarrollar la normativa que el Estado exponga, y hacerla cumplir.

Estas tres potestades que tiene la Comunidad Autónoma de Cataluña, se podrían trasladar a diferentes normativas que pueden estar relacionadas con el trabajo policial, siempre y cuando el Estado lo *“permita”* en el segundo y tercer caso, ya que en el primero, es propio de la entidad regional.

En este sentido, en relación a las competencias legislativas, compartidas y ejecutivas de Cataluña, se pueden incluir como competencias que afectan al ámbito policial¹⁸⁰, las siguientes:

¹⁷⁸ Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad “Mossos d’Esquadra”.

¹⁷⁹ Óp. cit., LO 6/2006...Cataluña, arts. 110-112.

- *Emergencias y Protección Civil*: serán las emergencias y la seguridad civil por una parte, y de otra, los servicios de prevención y extinción de incendios, siempre respetando o sin contradecir lo dispuesto por la normativa estatal. Subrayar que en la competencia ejecutiva, podrá desarrollar reglamentos de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo.

- *Juego y Espectáculos*: regula varios aspectos, como nuevos tipos de juegos y apuestas, las empresas dedicadas al sector, el control de los locales, instalaciones o equipamientos, es decir, puede reglamentar todo lo relativo al juego, apuestas y casinos.

- *Medio Ambiente, Espacios Naturales y Meteorología*: es una competencia compartida que afecta a la labor policial en todo lo relativo a “sus” espacios naturales. También tienen la posibilidad de crear un Cuerpo de agentes rurales para la vigilancia y protección del medio ambiente.

Dentro de estas competencias de bases dictadas por el Estado, pueden dictar normas adicionales de protección en temas relativos a los recursos naturales, flora, fauna, biodiversidad, medio ambiente marino o acuático, regulación de vertidos en aguas interiores de Cataluña y aguas superficiales o subterráneas que estén dentro de la Comunidad Autónoma.

- *Seguridad Privada*: dentro la legislación del Estado en esta materia, es una competencia ejecutiva asumida por parte de la Generalitat, en el que podrá dar la autorización a las empresas privadas con domicilio social en Cataluña, a los centros de formación del personal de seguridad privada, y realizar la inspección y sanción de las mismas.

- *Sistema Penitenciario*: al igual que el caso anterior, le corresponderá la ejecución, es decir, podrá dictar reglamentos “(...) que adapten la normativa penitenciaria a la realidad social de Cataluña¹⁸¹”.

Tendrá la capacidad para la total gestión, dirección, organización, régimen, planificación, construcción, funcionamiento, inspección de los centros penitenciarios e incluso el trabajo remunerado de la población reclusa del sistema penitenciario.

¹⁸⁰ Óp. cit., LO 6/2006...Cataluña, arts. 132, 141, 144, 163 y 168 respectivamente.

¹⁸¹ Ibídem, art. 168.1, apartado a).

Por otro lado, le corresponde la protección o inspección de forma exclusiva en materia de *Cultura*¹⁸² en Cataluña, es decir, todo el espacio arquitectónico, arqueológico, científico, técnico, histórico o artístico, entre otras, en las que la labor policial será la vigilancia, custodia e investigación en caso de cometerse algún delito contra éstos.

También le compete la exclusividad en las *Infraestructuras del transporte y comunicaciones*¹⁸³, sobre puertos, aeropuertos, helipuertos, infraestructura de transporte (que no tengan la particularidad de ser una obra de interés general), la red viaria y ferroviaria dentro de su territorio, por lo que los Mossos d'Esquadra tendrán labores policiales en cada ámbito, por lo tanto, sin invadir competencias de otros Cuerpos policiales.

Subrayar la competencia exclusiva en relación a la *Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo*¹⁸⁴ en materia de orden y uso del litoral y de las playas, dominio público marítimo terrestre o el régimen urbanístico del suelo, correspondiendo el control de la legislación, reglamentación y control administrativo de sus normas, a la Generalitat. Funciones en las que la policía regional, puede y debe hacer cumplir disposiciones o resoluciones usando la fuerza que fuera necesaria.

Y por último en este apartado, resaltar el control del uso de la videovigilancia y el control de sonido y grabaciones, tanto en el ámbito público, como en empresas y establecimientos privados, según el art. 173 de su EEAA.

VIII.2.1. Ley de Policía de Cataluña¹⁸⁵

Hay que indicar, que la actual ley precede a otra ley¹⁸⁶ anterior. Y ambas leyes tienen como antecedente el art. 13 del EEAA Catalán, que autorizaba a la Comunidad Autónoma una policía autonómica, al amparo de la LOFCS, según el art. 149.1.29ª CE.

¹⁸² *Ibíd*em, art. 127.

¹⁸³ *Ibíd*em, art. 140.

¹⁸⁴ *Ibíd*em, art. 149.

¹⁸⁵ *Óp. cit.*, Ley 10/1994...“Mossos d'Esquadra”.

¹⁸⁶ Ley 19/1983, de 14 de julio, por la que se crea la Policía Autónoma de la Generalidad de Cataluña.

De momento, con el nuevo EEAA Catalán, no se ha producido una nueva ley de policía catalana que haya modificado o afectado al Cuerpo policial.

La actual ley de policía, en su preámbulo "*justifica*" las razones históricas de su creación, recopilando fechas del s. XVII como inicio de la policía autonómica. Destaca el EEAA Catalán de 1932 o más actualmente, el carácter de identificación estatal de Cataluña.

La finalidad última de la Generalidad, dentro de sus competencias de seguridad pública, será la de conseguir una policía totalmente global, completa y lo más implantada posible en todo su territorio. Su objetivo será alcanzar las mayores cuotas de competencias policiales, excepto claro está, las extra y supracomunitarias, por mucho que las reivindiquen.

De ahí, que la ley policía realice una enumeración de todas las competencias¹⁸⁷ policiales, sin olvidar las ya mencionadas en el EEAA Catalán. Tanto las referentes al art. 164, como las que se han clasificado en competencias exclusivas, compartidas o ejecutivas, que afecten al ámbito policial.

Veamos las competencias del art. 12 de la ley de policía catalana en la siguiente tabla-resumen:

Tabla 4

COMPETENCIAS DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE CATALUÑA
SEGURIDAD CIUDADANA
Proteger a las personas y bienes
Mantener el orden público
Vigilar y proteger a las personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Generalidad, y garantizar el normal funcionamiento
Vigilar los espacios públicos
Proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas
Prestar auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, y participar en la ejecución de los planes de protección civil
Cumplir, dentro de las competencias de la Generalidad, las funciones de la LOPSC
Prevenir actos delictivos
POLICÍA ADMINISTRATIVA

¹⁸⁷ Óp. cit., Ley 10/1994... "Mossos d'Esquadra", art. 12.

Velar por el cumplimiento de las leyes del Parlamento Catalán y demás disposiciones y órdenes dictadas por órganos de la Generalidad
Inspeccionar las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Generalidad y denunciar toda actividad ilícita
Emplear la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la Generalidad
Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del Estado aplicables en Cataluña
Velar por el cumplimiento de la normativa del medio ambiente, recursos hidráulicos y la riqueza cinegética, piscícola, forestal o cualquier otra
Cumplimiento de la normativa sobre el patrimonio cultural Catalán
Colaborar con las policías locales y FCSE en la recogida, tratamiento y comunicación recíproca de interés policial
Vigilar, inspeccionar y controlar las empresas de seguridad privada, sus servicios y personal.
Intervención en la resolución amistosa de conflictos privados, si se les requiere
POLICÍA JUDICIAL¹⁸⁸
La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca (art. 126 CE)

Fuente: Elaboración propia

¹⁸⁸ Orden de 19 de marzo de 1996, por la que se crea la División Central de Investigación de la Policía de la Generalidad-Mozos de Escuadra y se determina su estructura operacional y funcionamiento. Se crean varias áreas: El Área Central de Policía Judicial, que tendrá la función de investigar delitos relacionados con la salud pública, consumo, medio ambiente, menores, patrimonio y orden socioeconómico, además de los derechos de la persona e investigación en el entorno penitenciario (art. 3). El Área Central de Policía Científica, con las funciones de emitir informes técnicos sobre balística, documentos-copia, identificaciones que le dirijan los tribunales, el estudio en laboratorios o la homologación de protocolos de actuación policial (art. 5). El Área Central de Policía Administrativa les corresponde las funciones administrativas, además de las relativas al Juego y Espectáculos, la Seguridad Privada (art. 7). Y la Oficina de Atención al Ciudadano, donde se reciben las denuncias penales o se instruyen atestados policiales, tramitación de diligencias, requerimientos judiciales o las relativas de identificación de personas en el Libro-Registro (art. 9).

Una posibilidad de asumir más competencias, es mediante la mención que hace la citada ley¹⁸⁹, que alude al art. 150.2 CE, posibilitando la transferencia de competencias policiales por ley orgánica, y por lo tanto, se produciría la posterior reforma del Estatuto para adquirirla dentro de su ordenamiento jurídico.

Otros puntos de interés que desarrolla esta ley, es la creación de un registro de datos policiales¹⁹⁰, que estará al servicio policial de los Mossos d'Esquadra para fines policiales, o la posibilidad de introducir dentro del Cuerpo policial, a personas que no sean policías para realizar tareas específicas que requieren de un especialista en un determinada disciplina, como son los facultativos y técnicos¹⁹¹.

Resaltar el control del estado físico o psíquico que se realiza sobre el funcionario policial, tales como la falta muy grave por encontrarse en estado de embriaguez o haber consumido drogas en general, negándose a realizar las correspondientes pruebas para comprobar dicho estado¹⁹².

Y apuntar respecto a las condiciones laborales, que se establecerá la segunda actividad a partir de los 57 años o antes por causas de deterioro físico o psíquico¹⁹³.

VIII.2.2. Ley de Seguridad Pública de Cataluña¹⁹⁴

Esta ley engloba a un grupo diverso que actúa para un mismo fin común, la seguridad pública. Los componentes son la policía autonómica, la policía local y protección civil y emergencias (sanitarios y bomberos).

La finalidad principal será que todos estén coordinados dentro un mismo sistema de seguridad pública, gestionado por una única institución y mediante el teléfono de emergencias 1-1-2.

La participación ciudadana será clave a la hora de hacer llegar las quejas y peticiones a los organismos pertinentes de seguridad, por lo que la comunicación

¹⁸⁹ Óp. cit., Ley 10/1994... "Mossos d'Esquadra", art. 12.

¹⁹⁰ *Ibidem*, art. 16.4.

¹⁹¹ *Ibidem*, art.18.

¹⁹² *Ibidem*, art. 68.

¹⁹³ *Ibidem*, art. 61.

¹⁹⁴ Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña.

con éstos debe ser primordial. Un ejemplo sería la colaboración con otras instituciones, como son las asociaciones, agrupaciones, comunidades de vecinos, etc., que sirvan como buenos instrumentos de transmisión de información de interés policial.

Se “preocupa” por el intercambio de información entre Cuerpos policiales y por la realización de acuerdos o convenios con las administraciones competentes en seguridad pública, con la finalidad de establecer un servicio bien coordinado.

Velará por prevenir que se cometan actos de inseguridad ciudadana, pero también, por la cercanía vecinal, por responder a los problemas de la sociedad, y por darles una solución. Todo ello mediante una mejora constante de los medios técnicos y humanos, analizando y actualizando nuevas formas de actuación o prevención, para un único fin, la de acabar con la delincuencia.

Para terminar con la criminalidad se han creado distintos organismos en el mantenimiento de la seguridad ciudadana. El primero que destacar, será el *Consejo de Seguridad de Cataluña*¹⁹⁵, teniendo como misión principal, la de examinar, valorar y observar la seguridad en Cataluña, con la intención de promover e impulsar decisiones en materia de seguridad ciudadana¹⁹⁶. En este sentido, se realizarán encuestas de seguridad pública en Cataluña, para conocer de primera mano las deficiencias que pudieran existir y corregirlas.

En segundo lugar, la *Comisión de Gobierno para la Seguridad*¹⁹⁷, cuyo objetivo será la aprobación del Plan General de Seguridad de Cataluña por parte del Gobierno autonómico.

Dicho Plan afectará a todos los ámbitos competenciales que se estimen, y en materia de policía, subrayar los de seguridad pública, inmigración, justicia, protección de menores, violencia de género o servicios sociales. Para la mejor coordinación se programará un calendario de reuniones periódicas, aunque

¹⁹⁵ Decreto 29/2012, de 13 de marzo, del Reglamento del Consejo de Seguridad de Cataluña. Estará compuesto por varias representaciones institucionales como Protección Civil, Tráfico y Seguridad Vial, Violencia en Espectáculos Deportivos, Espectáculos y Actividades Recreativas, Seguridad Privada y Dispositivos de Videovigilancia.

¹⁹⁶ *Ibidem*, art. 4.

¹⁹⁷ *Óp. cit.*, Ley 4/2003...Cataluña, art. 7.

podrán darse situaciones de urgencias que requieran de una rápida solución y demanden constituir una reunión inmediata.

El tercer órgano es la *Comisión de Policía de Cataluña*¹⁹⁸. Será un ente consultivo entre la policía autonómica y policía local, en su labor de coordinación, pero además, tendrá competencias para el acuerdo de convenios entre la Comunidad Autónoma y ayuntamientos, para la organización y operatividad entre ambos Cuerpos, y para la homogeneización de medios y sistemas.

En este sentido, para una mejor efectividad, se crea la *Mesa de Coordinación Operativa*¹⁹⁹, compuesta por los jefes la policía autonómica y de policía local que sean componentes de las JLS, cuya misión será la de coordinación, cooperación e intercambio de información entre ambos.

Si antes se ha destacado el Plan General de Seguridad de Cataluña, también hay que señalar que existe una *Comisión Regional de Seguridad*²⁰⁰. Tendrá como misión, analizar las deficiencias de los municipios, para elaborar los Planes de seguridad regional, teniendo en cuenta los planes locales de seguridad de cada ente local.

Dejando atrás la organización política de seguridad, ahora nos centraremos en la organización policial. La estructura de la misma se divide en dos grupos principalmente, según el *Mapa policial de Cataluña*²⁰¹.

La primera, el área básica, consistirá en prestar unos servicios mínimos de seguridad ciudadana, tráfico e investigación. La segunda, las regiones policiales, estarán constituidas por comisarías principales que sirven de refuerzo logístico y especialización (arts. 19 y 20).

En otro sentido, respecto al código de conducta, existen unas normas deontológicas, al igual que en la LOFCS (art. 5), creándose a nivel regional, el código deontológico y de buenas prácticas policiales²⁰², con el fin de dar un servicio público de calidad al ciudadano, en el que se enseñará a los funcionarios

¹⁹⁸ Óp. cit., Ley 4/2003...Cataluña, art. 8.

¹⁹⁹ *Ibidem*, art. 11.

²⁰⁰ *Ibidem*, art. 12.

²⁰¹ *Ibidem*, art. 18.

²⁰² Decreto 222/2013, de 3 de septiembre, del Reglamento de organización y funcionamiento del Comité de Ética de la Policía de Cataluña.

el trato correcto, el respeto por la dignidad de las personas, la no discriminación, la neutralidad política e imparcialidad, y en caso de incumplimiento, se iniciará un procedimiento sancionador²⁰³, siempre recurrible en la vía jurisdiccional contencioso-administrativo.

Para concluir este apartado, apuntar que el uso de uniformes reglamentarios o distintivos del Cuerpo de policía Generalidad-mozos de escuadra²⁰⁴, bastará para la identificación²⁰⁵ en la vía pública o ante cualquier organismo del servicio policial, si bien, en determinados casos, el director de seguridad ciudadana podrá establecer servicios no uniformados para determinadas investigaciones²⁰⁶.

VIII.2.3. La Escuela de Policía de Cataluña²⁰⁷

La ley de la academia de policía catalana tendrá como función la de formar a los miembros de los Mossos d'Esquadra y a las policías locales²⁰⁸, ya que para estos últimos, la LRBRL²⁰⁹ en su art. 25.2, atribuye a éstas "*la seguridad en lugares públicos*", y por imperativo legal del art. 148.1.22^a CE.

Corresponderá a la academia las competencias de acceso, formación y promoción de los funcionarios policiales. Será la encargada del buen funcionamiento del aprendizaje teórico y práctico de cada funcionario en prácticas, con el objetivo de desempeñar las funciones de seguridad pública en las mejores condiciones posibles.

²⁰³ Decreto 183/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario del cuerpo de la policía de la Generalidad-mozos de escuadra.

²⁰⁴ Decreto 184/1995, de 13 de junio, de regulación de los uniformes reglamentarios, los distintivos, las distinciones, los saludos y la identificación del cuerpo de la policía de la Generalidad-mozos de escuadra.

²⁰⁵ Decreto 217/2008, de 4 de noviembre, sobre la utilización del número de identidad profesional en determinadas piezas de los uniformes de la policía de la Generalidad-mozos de escuadra.

²⁰⁶ Óp. cit., Decreto 184/1995... Generalidad-mozos de escuadra, art. 2.

²⁰⁷ Ley 27/1985, de 27 de diciembre, de la Escuela de Policía de Cataluña, art. 33: "*2 (...) la Escuela de Policía de Cataluña organizará cursos de perfeccionamiento, especialización y promoción para las Policías locales (...)*".

²⁰⁸ Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.

²⁰⁹ Óp. cit., Ley 7/1985... Régimen Local.

Además, le atañen las funciones de producción investigadora, la mejora de la actividad policial y seguridad ciudadana, y por supuesto, la actualización normativa para una mejor profesionalización.

La academia de policía se compone de un Presidente, un Consejo de Dirección, un Director de la Escuela y un Consejo Pedagógico (art. 12), correspondiéndole a este último, informar proyectos de planes de estudios.

Este órgano académico está integrado en el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña²¹⁰, formando parte ella, la escuela de bomberos y protección civil de Cataluña.

Su misión es la formación en los diferentes ámbitos, con la intención última de fomentar el aprendizaje en la seguridad. Este propósito se extenderá a los servicios privados de seguridad, salvamento y Cuerpo de agentes rurales.

En su empeño por mejorar la calidad de la seguridad pública, tendrá entre sus prioridades la de realizar estudios de calidad del servicio policial, planes de carrera, investigaciones o la cooperación con las universidades, poder judicial u otras entidades públicas o privadas²¹¹.

La institución estará formada por tres Áreas²¹², la de *Instructores de Policía*, de *Contenidos de Formación Policial e Instructores y de Contenidos en Riesgos, Emergencias y Protección Civil*, que a su vez se dividirán en secciones de policía, bomberos y protección civil. Los alumnos tendrán un régimen disciplinario, deberes y derechos, normas para la utilización y conservación de las instalaciones, es decir, un código de conducta de régimen interior²¹³.

VIII.2.4. Medios de Cooperación entre Estado y Generalidad

El EEAA catalán “*instaura*” gran cantidad de medios de colaboración entre ambas instituciones. Desde el punto de vista policial, ambas administraciones

²¹⁰ Ley 10/2007, de 30 de Julio, del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.

²¹¹ Óp. cit., Ley 10/2007...Cataluña, art. 5.

²¹² Decreto 52/2012, de 22 de mayo, de reestructuración del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, arts. 3, 4 y 8.

²¹³ Decreto 95/2010, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen interior del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.

podrán acordar convenios de colaboración para conseguir formalizar propósitos de un interés común²¹⁴, dentro de sus respectivas competencias.

Creando para ello una *Comisión Bilateral Generalitat-Estado*²¹⁵, la cual tiene como principal fin, ser informada de las competencias estatales que puedan afectar a la Comunidad Autónoma, así como compartir la transferencia de información mutua en relación a las políticas públicas que tengan un interés común, como por ejemplo pueden ser los servicios policiales.

Se prevé la participación para hacer proposiciones desde ente regional al central, consistentes en proyectos de ley, o colaborar mediante propuestas o acuerdos para racionalizar o repartir las competencias entre Estado y Generalidad, siempre, claro está, que la Admón. estatal quisiese disponer de ello.

Otra forma de contribuir en asuntos que pueda afectarle a sus competencias, es a través de las decisiones que provengan de la UE. Utilizando la revisión, suscripción y ratificación de los tratados celebrados por el Reino de España, conociendo y participando en cualquier norma europea que pueda incumbirle²¹⁶, y en el caso de que alguna norma del Estado sea modificada por la legislación europea, la Generalidad se reserva la potestad de legislar a partir de la normativa europea²¹⁷.

²¹⁴ Óp. cit., LO 6/2006...Cataluña, art. 175.1.

²¹⁵ *Ibíd.*, art. 183: "1. (...) a) La participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña. b) El intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común. 2. Las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto y, en general, con relación a los siguientes ámbitos: a) Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat. b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Generalitat y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política. c) El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Generalitat y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común. d) Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución. e) La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Generalitat y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo. (...)".

²¹⁶ Óp. cit., LO 6/2006...Cataluña, art. 185.

²¹⁷ *Ibíd.*, art. 189.

VIII.2.5. Respecto a la realidad lingüística

Es un tema capital del Estatuto Catalán, la defensa de su lengua oficial, y de forma “*secundaria*”, lo será el castellano porque es el idioma del Estado español.

Tanto es así, que el Estatuto indica que en el derecho de opción lingüística de los ciudadanos, el personal de la Admón. del Estado en Cataluña, el personal de la Admón. de Justicia, los Jueces y Magistrados, Fiscales, notarios, registradores de la propiedad o Registro Civil, deben conocer ambas lenguas²¹⁸.

En la docencia se enseñará catalán, desde la enseñanza no universitaria, hasta llegar a los estudios superiores, “*facilitando*” el aprendizaje a las personas que provengan de otros lugares y se escolaricen posteriormente²¹⁹.

Se impone además, la “*obligación*” de utilizar el catalán dentro de las AAPP, corporaciones, concesionarios de servicios, en las comunicaciones o notificaciones que vayan dirigidas a personas físicas o jurídicas que residan en la Comunidad Autónoma de Cataluña²²⁰.

Al igual que en el caso vasco, el acceso policial de personas que vengan de otras Comunidades Autónomas o personas de otros lugares que vivan allí, se convierte en muy inaccesible. Los méritos en la oposición del conocimiento de la lengua, deberían sumar después de aprobar la misma, es decir, una vez finalizada totalmente la prueba, en fase de academia o fase de prácticas, para no crear una desigualdad entre los entes regionales.

VIII.3. LA POLICÍA AUTÓNOMA DE NAVARRA

Como en los dos casos anteriores, Navarra justifica su carácter histórico como antiguo Reino, otorgado por la ley 25 de octubre de 1839, la cual, ratificó sus fueros, y por la ley paccionada de 16 de agosto de 1841.

Actualmente, está reconocida constitucionalmente como Comunidad Autónoma histórica, según la DDAA 1º CE. En lo que respecta al EEAA

²¹⁸ Óp. cit., LO 6/2006...Cataluña, art. 33.

²¹⁹ Ibídem, art. 35.4.

²²⁰ Ibídem, art. 50.5.

navarro²²¹, ha sido reformado en el año 2010²²², introduciendo nuevos artículos muy parecidos al Estatuto catalán, con medidas referentes a la participación de la Comunidad Autónoma en asuntos concernientes con la Unión Europea que puedan incumbir a sus competencias exclusivas, debiendo ser informada de los tratados que le afecten y dar la posibilidad de participar en estos casos²²³.

Por otro lado, intervendrá para aplicar el Derecho de la Unión Europea en lo que respecta a sus competencias, por el contrario, podrá solicitar al Gobierno de España la elaboración de tratados que sean de su particular afecto o abrir oficinas fuera de su Comunidad Autónoma²²⁴, las conocidas “embajadas”.

La nueva reforma le atribuye capacidad para dictar Decretos-leyes forales, tener un régimen tributario exclusivo, además de la regulación de su propio Derecho Civil Foral²²⁵.

Tendrá la potestad para ejercer las competencias dentro de la legislación básica del Estado, es decir, para legislar a nivel autonómico reglamentar y ejecutar, o en otras ocasiones, sólo la potestad reglamentaria.

VIII.3.1. Ley de Policía de Navarra²²⁶

Para la primera regulación democrática de esta policía, hay que remontarse al año 1987²²⁷. Dicha ley, justifica la creación del Cuerpo remontándose a la fecha del 30 de octubre de 1928, cuando se crea la “Policía de las Carreteras”, cuya función era la vigilancia de las vías y la de comprobar el cobro de los impuestos autonómicos.

²²¹ Óp. cit., LO 13/1982...Navarra.

²²² LO 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

²²³ Óp. cit., LO 13/1982...Navarra, art. 68.

²²⁴ *Ibidem*, art. 68 bis.

²²⁵ *Ibidem*, arts. 21 bis, 45 y 48 respectivamente.

²²⁶ Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

²²⁷ Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra.

El Estatuto regula la policía autonómica, como Policía Foral²²⁸, teniendo la capacidad de incrementar sus competencias ya que la LOFCS se lo permite en la DDFF 3º, excepto las extra y supracomunitarias.

El propio Tribunal Constitucional, reconoce el derecho histórico de Navarra²²⁹, (en base a la DDFF 1ª de la CE que lógicamente no puede contradecir, ya que es lo dispone nuestra norma suprema), a regular funciones que les son propias, por lo tanto están incluidas las competencias de policía, que como en casos vasco y catalán, por estar incluidas en sus EEAA, circunstancia que también tuvo que respetar la LOFCS, la cual, parece que tiene “*carácter supletorio*”.

Dejando atrás la citada sentencia, fruto del desarrollo legislativo policial, tales como las leyes relativas a las de Admones. Públicas de Navarra o las propias de Policía Navarra, nacerá el texto refundido²³⁰ que dará como consecuencia el decreto foral legislativo²³¹, y regulará los Cuerpos de policía de Navarra.

Esta ley foral²³² tendrá el mismo objetivo que las dos policías regionales anteriores, una policía autonómica integral a disposición de los ciudadanos, con la intención de transmitir el concepto de seguridad pública a los mismos.

La ley de policía de navarra, ha sido modificada²³³ sustancialmente, si bien, no han afectado a las competencias policiales recogidas en su art. 9, como son las que se destacan en la siguiente tabla-resumen:

²²⁸ Óp. cit., LO 13/1982...Navarra, art. 51.

²²⁹ STC 140/1990, de 20 de septiembre.

²³⁰ Ley Foral 21/2002, de 2 de julio, por la que se autoriza al Gobierno de Navarra para elaborar y aprobar, mediante Decreto Foral Legislativo, un Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra.

²³¹ Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra (derogado por Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra).

²³² Ley Foral 21/2002...Navarra.

²³³ Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

Tabla 5

COMPETENCIAS DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE NAVARRA
SEGURIDAD CIUDADANA
Garantizar la seguridad ciudadana
Prevención de actos delictivos y realizar las diligencias necesarias para su prevención
Mantener y restablecer el orden y la seguridad ciudadana
Vigilar espacios públicos
Proteger y ordenar las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones
La cooperación en la resolución amistosa de conflictos privados cuando sean requeridos
POLICÍA ADMINISTRATIVA
Velar por el cumplimiento de las leyes en materia de competencia de la Comunidad Foral
Inspección, denuncia y en su caso la ejecución forzosa de los actos emanados por la CA
Inspección de la seguridad privada
Recogida, tratamiento y suministro recíprocos de información de interés policial entre las FCS
TRÁFICO
Ordenación del tráfico en la CA
La actuación e inspección en materia de transporte
Protección y auxilio de personas y bienes en caso de accidente y de emergencia
Planes de Protección civil
Instruir atestados por accidentes de circulación
POLICÍA JUDICIAL
Ejercer las funciones generales de policía judicial que les atribuye el ordenamiento jurídico y colaboración con la autoridad judicial o Ministerio Fiscal en actuaciones encaminadas a la averiguación de delitos o descubrimiento o aseguramiento de delincuentes

Fuente: Elaboración propia

VIII.3.2. Ley de Seguridad Pública de Navarra²³⁴

Al igual que en el caso vasco y catalán, esta ley es una “copia” más de las leyes de seguridad pública de ambas Comunidades Autónomas, si bien, algo más incompleta.

Establecerá y capacitará a la Comunidad Autónoma de Navarra para organizar todo lo relativo a la cooperación y ordenación de las diferentes administraciones autonómicas en materia de seguridad.

Defiende la necesidad de transmitir a sus ciudadanos una rápida acción y solución a los problemas surgidos en la sociedad, como pueden ser actos de inseguridad ciudadana, y destaca principalmente la prevención, una prevención integral.

Prevé órganos de gestión y colaboración, como es el *Consejo de Seguridad Ciudadana*²³⁵, que tendrá el cometido de asesorar e informar en materia de seguridad pública a nivel regional y municipal. En el ámbito local existirán los *Consejos locales de seguridad pública*²³⁶, con la prioridad de señalar mejoras en las políticas de seguridad.

Estos dos últimos entes, son como su palabra dice, “consejos”, siendo los verdaderos órganos de coordinación de las policías existentes. Será desde la junta de seguridad de Navarra y las juntas locales de seguridad, donde sus deliberaciones y decisiones serán vinculantes.

En relación a la planificación de la seguridad, se acometerá a través de los *Planes de seguridad* y los *Convenios de colaboración*²³⁷, en el intento de establecer una cooperación entre las diferentes Admones. Públicas.

Respecto al primero, tendrá como función la organización de las actuaciones de prevención y respuesta de las situaciones de inseguridad pública, con el objetivo de la protección de las personas y bienes.

Del segundo, consiste esencialmente en la colaboración de la policía autonómica con los municipios que no tengan policía local, o que por situaciones

²³⁴ Ley Foral 8/2006 de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra.

²³⁵ *Ibidem*, art. 9.

²³⁶ *Ibidem*, art. 10.

²³⁷ *Óp. Cit.*, Ley Foral 8/2006...Navarra, arts. 17 y 24 respectivamente.

eventuales o peculiares, no pueda atenderse por el Cuerpo municipal el servicio correspondiente, recurriendo para ello, a la policía regional.

La ley de seguridad pública navarra, no integra como la vasca y catalana, los servicios de protección civil, bomberos o sanitarios, pero si tiene una *Comisión Interdepartamental para la Seguridad Pública*²³⁸, que engloba otras competencias.

Por otro lado, se contempla una base de datos policiales, consistiendo en un *Centro de Tratamiento de Datos Policiales*²³⁹, tan necesario para la ejercer la competencia policial, para intercambiar información de interés policial entre las FCSE u organismos de la UE.

Señalar en este apartado, que se prevén la participación de los ciudadanos en tareas de seguridad pública, mediante un sistema de quejas y peticiones, canalizándose en oficinas de atención al ciudadano.

VIII.3.3. Escuela de Seguridad de Navarra²⁴⁰

Ante la necesidad de la continua actualización legislativa de las competencias policiales, o de la nueva reorganización y expansión de la policía foral, se hace necesaria una reforma normativa de la escuela de seguridad.

El objetivo será la instrucción de los policías regionales y locales, sin excluir en dicha formación, a los bomberos y protección civil. La escuela es un órgano que estará presente desde el mismo momento de la incorporación a la administración correspondiente, para el reciclaje ininterrumpido de las reformas preceptivas, tan cambiantes en el tiempo.

Se responsabilizará de los procesos de selección, y una vez superada la fase de oposición, concurso-oposición y promoción de los diferentes ascensos, se encargará de su formación²⁴¹.

²³⁸ Óp. Cit., Ley Foral 8/2006...Navarra, art. 11. Materias como son las de Interior, Justicia, Transportes, Carreteras, Tráfico y Seguridad Vial, Espectáculos Públicos, Servicios Sociales, Protección de Menores, Violencia de Género, Educación, Sanidad, Medio Ambiente, Economía y Hacienda, Administración Local y cualesquiera otros relacionados con la seguridad pública.

²³⁹ *Ibidem*, art. 23.

²⁴⁰ Decreto Foral 113/2005, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra.

Tendrá la capacidad para crear planes de formación en seguridad y emergencias, expedir títulos, publicaciones, organizar jornadas de formación o la colaboración con centros, escuelas y universidades para desarrollar la investigación policial²⁴².

La escuela de seguridad consta de un *Consejo de Dirección*²⁴³, con el propósito de establecer las formas de actuación del organismo y su funcionamiento.

VIII.3.4. Organización y Funcionamiento de la Policía Foral²⁴⁴

La estructura de la policía foral, venía recogida en el texto refundido²⁴⁵, ya derogado, en el que establecía el funcionamiento y organización de ésta.

No será el primer decreto que la regule, echando un vistazo a la historia de la policía navarra, nos remontaremos al año 1988, en el que se creará la sección de tráfico, protección de edificios, protección de autoridades y juegos y espectáculos²⁴⁶. Más adelante, se constituyó la sección de protección ecológica²⁴⁷.

Haciendo referencia a la situación actual, la nueva organización está constituida de forma jerarquizada, en primer lugar, en Áreas, que engloba varias Divisiones, y éstas a su vez, en varias Brigadas y Grupos.

De forma centralizada, se localizará en Pamplona las Áreas y las Divisiones, teniendo las primeras la función de coordinación y control de las segundas, y éstas, adscritas a las primeras, tienen la competencia del mando táctico de las funciones policiales.

²⁴¹ Decreto Foral 718/2003, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra, art. 8-34.

²⁴² Óp. cit., Decreto Foral 113/2005... Seguridad de Navarra, art. 4.

²⁴³ Ibídem, art. 9.

²⁴⁴ Decreto Foral 265/2004, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra.

²⁴⁵ Óp. cit., Decreto Foral Legislativo 213/2002...Navarra (derogado por Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra).

²⁴⁶ Decreto Foral 155/1988, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de organización de la Policía Foral de Navarra, art. 3.

²⁴⁷ Decreto Foral 340/1990, de 20 de diciembre, por el que se crea la Sección de Protección Ecológica de la Policía Foral.

El siguiente escalafón descendiente, son las Brigadas. Realizarán las labores policiales, localizándose unidades de forma centralizada o descentralizada en las comisarías existentes por toda la Comunidad Autónoma.

Y por último, los Grupos, adscritos a las Brigadas. Son los que materializan el trabajo policial según la especialización al que pertenezcan, es decir, son los que finalmente practican y ejecutan la actividad propiamente policial, cumpliendo las órdenes superiores.

Si bien, la organización se puede cambiar en cualquier momento, seguiremos la estructura del año 2008 por la que se organiza la policía foral²⁴⁸, consistente en la siguiente tabla-resumen:

²⁴⁸ Decreto Foral 103/2008, de 20 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de Organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 265/2004, de 26 de julio.

Tabla 6

ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA AUTONÓMICA DE NAVARRA
ÁREA DE INSPECCIÓN GENERAL
DIVISIÓN DE COMUNICACIÓN Y ENLACE OPERATIVO
DIVISIÓN GENERAL TÉCNICA
DIVISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO ²⁴⁹
ÁREA DE SEGURIDAD INTERIOR Y POLICÍA ADMINISTRATIVA
DIVISIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR
DIVISIÓN DE POLICÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL
DIVISIÓN DE SEGURIDAD VIAL
DIVISIÓN DE ATESTADOS E INVESTIGACIÓN
ÁREA DE SEGURIDAD CIUDADANA
DIVISIÓN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA
DIVISIÓN DE PROTECCIÓN DE AUTORIDADES
DIVISIÓN DE INTERVENCIÓN ²⁵⁰
ÁREA DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL
DIVISIÓN DE POLICÍA JUDICIAL
DIVISIÓN DE POLICÍA CIENTÍFICA ²⁵¹
DIVISIÓN DE INFORMACIÓN

Fuente: Elaboración propia

²⁴⁹ Decreto Foral 76/2010, de 30 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 265/2004, de 26 de julio.

²⁵⁰ La Policía Foral cuenta con el GIE: Grupo de Intervención Especiales.

²⁵¹ Dictamen 54/2003, de 6 de octubre, sobre Proyecto de convenio de colaboración a suscribir entre el Ministerio de Interior y el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra sobre integración de la Policía Foral en el Sistema Automático de Identificación Dactilar de las FCSE. Utiliza el Sistema CODIS (Sistema de Índice Combinado de ADN), el mismo consiste en una base de datos donde contiene los perfiles de ADN de sujetos condenados, de restos hallados en el lugar de los hechos y de personas desaparecidas. También cuenta la División de Policía Científica con medios para realizar lofoscopias, odontología, balística, tanatología, grafología o estudios de fibras tierras, entre otras.

Para finalizar este apartado y capítulo, es interesante ver la estructura de las Divisiones de cada Área ya que demuestran las competencias que tienen, por lo que a modo gráfico comprobaremos la estructura y operatividad en la siguiente tabla²⁵²:

Tabla 7

DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN DE LA POLICIA AUTONÓMICA DE NAVARRA
DIVISIÓN GENERAL TÉCNICA²⁵³
BRIGADA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL
BRIGADA DE DESARROLLO TECNOLÓGICO
BRIGADA DE ADMINISTRACIÓN DE MEDIOS
DIVISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO²⁵⁴
GRUPO DE EVALUACIÓN E INVESTIGACIÓN
GRUPO DE CALIDAD Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO
DIVISIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR²⁵⁵
BRIGADA DE PROTECCIÓN DE INSTALACIONES Y DETENIDOS
BRIGADA DE SEGURIDAD PRIVADA Y SISTEMAS
DIVISIÓN DE POLICÍA ADMINISTRATIVA²⁵⁶
BRIGADA DE JUEGO Y ESPECTÁCULOS
BRIGADA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL
DIVISIÓN DE SEGURIDAD VIAL²⁵⁷
GRUPOS DE SEGURIDAD VIAL (5)
GRUPO DE RADAR

²⁵² Hay que tener en cuenta que esta tabla puede ser modificada por el Gobierno autonómico en cualquier momento y no corresponder a la ofrecida, simplemente es para ver como estructura las competencias ejercidas.

²⁵³ Orden Foral 67/2009, de 16 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desarrolla el Área de Inspección General del Cuerpo de la Policía Foral, a nivel de Brigadas y Grupos. Arts. 2, 4 y 6.

²⁵⁴ *Ibidem*, arts. 8 y ss.

²⁵⁵ Orden Foral 68/2009, de 16 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desarrolla el Área de Seguridad Interior y Policía Administrativa, a nivel de Brigadas y Grupos, arts. 2 y ss.

²⁵⁶ *Ibidem*, arts. 7 y ss.

²⁵⁷ Orden Foral 70/2009, de 16 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desarrolla el Área de Tráfico y Seguridad Vial del Cuerpo de la Policía Foral, a nivel de Brigadas y Grupos.

GRUPO DE TRANSPORTES
DIVISIÓN DE ATESTADOS E INVESTIGACIÓN²⁵⁸
DIVISIÓN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA²⁵⁹
DEL ÁREA DE SEGURIDAD CIUDADANA DEPENDERÁN EL GRUPO DE GÚÍAS CANINOS Y EL GRUPO DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA DE SEGURIDAD
GRUPOS OPERATIVOS (4)
DIVISIÓN DE PROTECCIÓN DE AUTORIDADES²⁶⁰
GRUPO DE PRESIDENCIA
GRUPO DE PROTECCIÓN DE AUTORIDADES
GRUPO DE APOYO Y CONTRAVIGILANCIA
DIVISIÓN DE INTERVENCIÓN²⁶¹
GRUPO DE INTERVENCIONES ESPECIALES
BRIGADA CENTRAL DE INTERVENCIÓN
DIVISIÓN DE POLICÍA JUDICIAL²⁶²
BRIGADA DE DELITOS ECONÓMICOS Y CONTRA EL PATRIMONIO
BRIGADA DE DELITOS CONTRA LAS PERSONAS
BRIGADA DE DELITOS CONTRA LA SALUD
BRIGADA ASISTENCIAL
DIVISIÓN DE POLICÍA CIENTÍFICA²⁶³
BRIGADA CRIMINALÍSTICA DE CAMPO
BRIGADA CRIMINALÍSTICA DE LABORATORIO
DIVISIÓN DE INFORMACIÓN²⁶⁴
BRIGADA DE INVESTIGACIÓN
BRIGADA DE ANÁLISIS E INFORMES

Fuente: Elaboración propia

²⁵⁸ Óp. cit., Orden Foral 70/2009...Brigadas y Grupos, art. 5.

²⁵⁹ Orden Foral 69/2009, de 16 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desarrolla el Área de Seguridad Ciudadana de la Policía Foral de Navarra a nivel de Brigadas y Grupos. Arts. 1, 2 y 4.

²⁶⁰ Óp. cit., Orden Foral 68/2009...Brigadas y Grupos, arts. 6-8.

²⁶¹ *Ibidem*, arts. 10 y ss.

²⁶² Orden Foral 71/2009, de 16 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desarrolla el Área de Investigación Criminal del Cuerpo de la Policía Foral, a nivel de Brigadas y Grupos, arts. 3-6.

²⁶³ *Ibidem*, arts. 8 y ss.

²⁶⁴ *Ibidem*, arts. 11 y ss.

IX. LA POLICÍA AUTONÓMICA EN UN ESTADO DE AUTONOMÍAS

IX.1. EL PRINCIPIO DISPOSITIVO²⁶⁵ DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Este principio incorporado por la Tribunal Constitucional, tiene gran importancia para las Comunidades Autónomas ya que refuerza el derecho a la autonomía (art. 2 CE), el autogobierno de las mismas, el reconocimiento de la organización territorial, la asunción de competencias²⁶⁶ y la toma de decisiones políticas por parte de los representantes de estos territorios²⁶⁷.

Es el que permite tener la capacidad de disponer y exigir el derecho que le pertenezca a los entes regionales, es decir, la misma igualdad de condiciones. En este sentido, el principio dispositivo faculta la posibilidad de exigir o de reivindicar, la implantación de una policía autonómica integral como las que ya existen y permiten las DDFE 1ª, 2ª o 3ª de la LOFCS.

La Región de Murcia carece de este Cuerpo básico, que se convierte en un derecho competencial, y en un servicio tan importante y básico para el desarrollo de la seguridad pública en su territorio, en el existen tantas peculiaridades culturales, históricas, económicas, medio ambientales, poblacionales o infraestructurales, entre otras, y que se hacen necesario atender.

²⁶⁵ Principio positivizado de la CE. STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 2. También hace referencia a este principio la STC 247/2007, de 12 de octubre, en su FJ 7, indicando que será el Estatuto quien atribuirá las competencias a las Comunidades Autónomas en virtud del principio dispositivo, delimitando así las del Estado.

²⁶⁶ Art. 147 CE: "2. c) *La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas*".

²⁶⁷ FOSSAS ESPADALER, E.; *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 71-72, enero-agosto, Madrid, 2008, págs. 152 y ss.

Simplemente con la reforma del Estatuto murciano²⁶⁸, ya se podrían contemplar dichas competencias, si bien, limitadas, aplicándose solamente las del art. 38 LOFCS, que son las le pertenecen.

Este principio trabaja por el “*equilibrio*” de cada ente, tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma²⁶⁹, descentralizando las competencias del art. 149 CE en la Admón. regional por serle de correspondencia, no debiendo el órgano central limitar mediante la LOFCS la competencia autonómica de una policía regional integral, o lo que es lo mismo, no restringir el proceso de asunción y expansión del derecho policial en todo su esplendor.

La conciencia que debería tomar el Estado, es la de hacer aumentar y promover los derechos territoriales, favoreciendo el paso del poder centralista a la mayor descentralización permitida, en nuestro Estado Autonómico por nuestra Constitución, proporcionando los cambios que sean necesarios.

Actualmente, como consecuencia del principio dispositivo, se está exigiendo una reforma constitucional²⁷⁰ para ampliar la capacidad de las competencias de los órganos regionales, con el fin de dar más autogobierno a las autonomías.

La reforma viene exigida principalmente por las Comunidades Autónomas llamadas históricas o nacionalistas, aunque no son las únicas. Ahora bien, lo difícil será por parte del legislador, encontrar esos límites jurídicos²⁷¹ y a la vez,

²⁶⁸ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, pág. 222. Indica que el EEAA es una “Cuasi-Constitución”, por predominar sobre el Derecho Autonómico.

²⁶⁹ STC 143/1985, de 24 de octubre, FJ3.

²⁷⁰ El art. 87 CE, indica que la iniciativa de reforma de la Constitución puede venir propuesta por el Gobierno (mediante de ley y depositado en la Mesa del Congreso), del Congreso o Senado (ambos mediante una proposición de ley) y de las Asambleas de las Comunidades Autónomas (mediante una proposición al Gobierno o al Congreso). La reforma puede ser según el art. 167 CE parcial, por lo que necesitaría mayorías cualificadas o la ratificación opcional mediante referéndum. Y según el art. 168 CE, la reforma de la Carta Magna puede ser total, necesitando la aprobación por mayoría de dos tercios de cada Cámara y su disolución, posteriormente, una vez elegidas ambas Cámaras, necesitarán la ratificación del nuevo texto constitucional por mayoría de dos tercios de las mismas, y finalmente, someterla a referéndum.

²⁷¹ QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS DE LA,; *Mercado nacional único y Constitución*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pág. 215 y ss.

constitucionales, aunque no imposibles. Ya se demostró en la transición la capacidad para llegar a pactos o acuerdos que permitieron que “naciera” la actual Carta Magna, u otras leyes de interés que satisficieran a ambos entes.

El desarrollo a lo largo de estos años de la Constitución española de 1978 se ha debido gran parte al principio dispositivo, y éste, ha permitiendo llegar a la “mayoría de edad” del Estado Autonomico, dando lugar a un autogobierno con mejor funcionamiento y desarrollo político regional.

Nos ha llevado a ampliar nuestro techo autonómico competencial, aunque aún incompleto en muchas regiones, posibilitando que Comunidades Autónomas como Canarias, haya desarrollado su propio Cuerpo policial. Ahora falta que el Estado les facilite a la demás, como mínimo, la misma situación que a la entidad del archipiélago, e ir aumentando progresivamente las competencias, con las reformas necesarias, con el fin de llegar a la equiparación con la policía catalana, vasca y navarra.

En esta dirección, la de asegurar que el Estatuto cumpla con su deber y derecho, es garantizar que se cumpla “su” reserva estatutaria, y para la Región de Murcia, sería apreciar, entre otras competencias, la policía autonómica.

Esta situación no significa que el Estado esté en fase de pérdida de poder o fragmentándose una subordinación, es simplemente que la Constitución permite que una ley orgánica “suministre” la competencia policial a nivel regional. Este es el éxito de la flexibilidad que tiene el Estado Autonomico, elaborado por al principio dispositivo.

La distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado, permitida por este principio, asegura la autonomía de las entidades regionales en la gestión de sus propios intereses²⁷², de sus propias competencias.

El principio dispositivo intervendrá en la autonomía de las Comunidades Autónomas para la “partición” del poder entre éstas y el Estado, para la modificación competencial y para la delimitación del autogobierno. La consecuencia ha sido, el mayor progreso político, social y económico de la etapa

²⁷² Art. 137 CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

democrática, marcando un antes y un después, entre el sistema político anterior y el actual.

El desarrollo del Estado Autonómico creará la consolidación de los nuevos derechos y libertades ciudadanas proclamados en la norma constitucional, que con el transcurso de los años, ha hecho necesario la demanda de una policía regional, para la protección de las libertades, los derechos y las obligaciones.

La descentralización del poder central hacia las entidades regionales, ha demostrado la capacidad del principio dispositivo en la iniciativa, en la determinación y en la importancia de éstas dentro del Estado Autonómico. Tal es la repercusión de éste, que las modificaciones que se han realizado de los Estatutos, han evitado que se hayan producido reformas constitucionales.

IX.2. LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA Y PREVALENCIA EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Respecto al primer principio, el de competencia²⁷³, la Constitución Española reserva o establece las funciones de un órgano y de otro, y en caso de conflicto, por invasión de unas competencias sobre las otras, es el Tribunal Constitucional el que debe intervenir y anular esa anomalía producida, ya provenga del órgano estatal o del autonómico. Lo único que ha ocurrido, es que uno de ellos se habrá extralimitado en sus competencias.

Para el caso que nos ocupa, es clara la interpretación que hace el art. 149.1.29ª CE, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia policial a nivel regional, dependiendo siempre para su desarrollo de lo que establezca una ley orgánica, la LOFCS.

Por lo tanto, la Región de Murcia tiene como competencia la materia policial, no dándose ninguna invasión o conflicto, ya que se ejercerían funciones diferentes, dentro de sus límites.

²⁷³ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, págs. 179-181. El principio de competencia no está expresamente en la Constitución, aunque es incuestionable.

En realidad, cada competencia es perteneciente a cada ente, porque así lo establece la Constitución, sino, no tendría sentido el reparto competencial que hace nuestra Carta Magna.

Respecto al principio de prevalencia, consistirá en la no aplicación de la norma autonómica cuando exista conflicto con la norma estatal, dando preferencia a esta última²⁷⁴. Aunque ambos entes “*aparentemente*” hayan aplicado bien sus competencias, al coincidir en un mismo ámbito, se establece que se le dará prioridad al precepto estatal.

Este principio sólo se emplearía cuando el de competencia no sea aplicable, ya que en caso contrario, si acudiéramos constantemente al principio de prevalencia, siempre saldría “*favorable*” el órgano del Estado y se podría invadir la separación de competencias establecida²⁷⁵.

Pero, ¿Cuándo se podría aplicar el principio de prevalencia? Parece difícil, si bien, se daría para los casos en el que existan unas competencias “*compartidas*”²⁷⁶, donde ambos órganos se reparten la misma, aunque a distinto nivel y alcance. Ante esta situación, sería el poder central el que ostentaría la validez de sus normas sobre las de los entes regionales.

Respecto a las competencias o funciones policiales, tanto las de ámbito estatal como las autonómicas, están bien definidas por la Constitución Española y por la LOFCS, y en principio, no se tendría que dar ningún tipo de conflicto²⁷⁷, ya que las competencias policiales son exclusivas por estar delimitadas para cada ente.

²⁷⁴ FERNÁNDEZ FARRERES, G.; *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Ed. Iustel, Madrid, 2005, pág. 433.

²⁷⁵ DE OTTO Y PARDO, I.; *La prevalencia del Derecho Estatal sobre el Derecho Regional*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 2, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 63.

²⁷⁶ QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS DE LA.; *Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonómico*. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, núm. 20, Madrid, 2009, pág. 226. Son en el supuesto en el que el Estado dicta las leyes básicas de desarrollo y, a la Comunidad Autónoma le corresponde el ámbito legislativo, reglamentario y ejecutorio.

²⁷⁷ DE OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ed. Ariel, Barcelona, 1989, pág. 282. Este autor aboga por la exclusividad de competencias, por lo que o son exclusivas, o no lo son, abandonando la concurrencia de competencias.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional²⁷⁸ es desfavorable para el ente regional a la hora de aplicar el principio de prevalencia, manifestando que en caso de que una ley autonómica invada la competencia estatal, se produciría la invalidez de la norma autonómica.

También puede ocurrir que el Estado, en cualquier momento, y si quiere sin “*mediar o consultar*” con las Comunidades Autónomas, haga uso de su potestad para cambiar la normativa autonómica, a través de una nueva ley de bases²⁷⁹.

Este hecho, produciría la pérdida de vigencia de la legislación regional confeccionada en ese sentido, mediante el pronunciamiento de una nueva regulación básica de desarrollo, y creándose por lo tanto, en la disposición autonómica una inconstitucionalidad sobrevenida²⁸⁰.

Son varias las sentencias del Tribunal Constitucional²⁸¹ las que dejan bien claro la prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho autonómico en caso de extralimitación competencial de las entidades regionales, y es que, el fin último este tribunal, será velar por el interés general²⁸².

Las competencias de las policías estatales y autonómicas, no se desarrollan por una ley de bases, ni tampoco por el principio de prevalencia, al contrario, se rigen por el principio de competencia, el cual, las delimita por ley orgánica, si bien, se pueden cambiar en cualquier momento por una modificación de la LOFCS.

²⁷⁸ STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4.

²⁷⁹ Art. 150 CE: “1. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas”.

²⁸⁰ STC 1/2003, de 16 enero, FJ 9.

²⁸¹ STC 54/2002, de 27 de febrero o STC 135/2006, de 27 de abril.

²⁸² STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29 y ss.

IX.3. EL PRINCIPIO DE UNIDAD Y AUTONOMÍA²⁸³

Vivimos ante una gran pluralidad en el Estado de las Autonomías, es decir, estamos ante el desafío simultáneo de la unidad del Estado, frente a los diferentes autogobiernos autonómicos y especificidades de las mismas.

Las entidades regionales no provienen de un poder constituyente propio, sino que derivan de la propia Constitución soberana. Ésta ha determinado que los EEAA poseyeran potestad normativa, implantando unos límites y unos procedimientos en la elaboración de sus leyes, a través de la técnica de reserva, método que permite aplicarlo en la creación de la policía regional según el art. 149.1.29ª CE.

Hay quien dice que las Comunidades Autónomas existen por decisión unilateral del Estado²⁸⁴, cuando en realidad no es así, es precisamente por el acuerdo que se dio entre todos los actores implicados en el proceso constituyente.

Gracias al principio de autonomía, a los órganos regionales se les dotó de personalidad jurídica y de capacidad para la modificación estatutaria²⁸⁵, tal es el caso, que tienen la suficiencia para realizar la propuesta de reforma de su propio Estatuto²⁸⁶. Pero va más allá, ya que en caso de sufrir modificaciones sustanciales, pueden retirar el proyecto de las Cortes Generales en cualquier momento, o una vez aprobado someterlo a referéndum²⁸⁷.

²⁸³ Óp. cit., STC 76/1983..., FJ 13.

²⁸⁴ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. y AGUILO LUCÍA, L., *Lecciones de Derecho Constitucional Español II. Derecho Autonómico*, Ed. Fernando Torres, Valencia, 1982, págs. 15 y ss. La realidad es que los Estatutos forman parte el bloque de la constitucionalidad.

²⁸⁵ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, pág. 224. Los Estatutos no quedan al anhelo del Estado, y sí las leyes orgánicas.

²⁸⁶ Art. 147 CE: "3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica".

²⁸⁷ Art. 150 CE: "2. (...) 2º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. 3º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. 4º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los

Se puede llegar a la conclusión que la reforma estatutaria que plantee la competencia de la policía autonómica, podría retirarse sino es aceptada por las Cortes Generales, ya que iría en contra de lo establecido en la Constitución. En este caso, habría que irse a una nueva “negociación” o “coyuntura” política, si bien, no debería darse esta situación porque no se le puede prohibir la obtención de las competencias policiales.

Se ha podido apreciar, que los principios de unidad y autonomía se manifiestan en nuestro ordenamiento, a través de la soberanía del pueblo español, proyectándose como un conjunto, un todo, y no una parte del mismo, dando como resultado, seguridad jurídica.

Dichos principios, se manifiestan en la existencia de poderes tasados, preestablecidos y limitados. Aquí, ambos principios se verán reflejados en un ordenamiento jurídico propio y autónomo, dentro de la pluralidad regional.

IX.4. LA SUPLETORIEDAD DEL ART. 149.3 CE

La supletoriedad²⁸⁸ se encuentra recogida en el art. 149 CE²⁸⁹, y también en el art. 13 del Código Civil²⁹⁰, especificando este último, que se aplicará como supletorio en todo el Estado en aras del interés general, salvo en algunas

Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley”.

²⁸⁸ TAJADURA TEJADA, J., *La cláusula de supletoriedad del Derecho propio de las Comunidades Autónomas*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, pág. 44.

²⁸⁹ Art. 149 CE: “3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

²⁹⁰ Art. 13 CC: “1. Las disposiciones de este título preliminar, en cuanto determinan los efectos de las leyes y las reglas generales para su aplicación, así como las del título IV del libro I, con excepción de las normas de este último relativas al régimen económico matrimonial, tendrán aplicación general y directa en toda España. 2. En lo demás y con pleno respeto a los derechos especiales o forales de las provincias o territorios en que están vigentes, regirá el Código Civil como derecho supletorio, en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas, según sus normas especiales”.

excepciones autonómicas, que regulan unos determinados derechos especiales o forales.

Realizando un análisis del artículo constitucional, será supletorio el Derecho estatal sobre el autonómico, en aquellos casos donde el ente regional no haya asumido las competencias que le pudieran corresponder. Esta situación dejaría de ocurrir en el momento en el que las Comunidades Autónomas asumieran las competencias autonómicas que son exclusivas.

Por lo tanto, ¿Se puede aplicar esta supletoriedad a la policía autonómica? No, porque la materia policial es una competencia exclusiva que queda al margen de las condiciones del art. 149.3 CE. Al ente regional se le debe permitir ejercer la participación en seguridad pública, según el art. 149.1.29ª CE y la LOFCS, y no ser el Estado el que se “*adjudique*” aquellas competencias que si puede practicar la Comunidad Autónoma.

A fecha de hoy, todo lo anterior no puede ocurrir en lo que respecta a las competencias policiales, ya que están bien definidas. Lo que es necesario, es una modificación de la LOFCS para que permita ampliar las funciones policiales. Esta modificación produciría, que el ente regional las contrajera mediante la reforma de su EEAA, demostrándose mediante este mecanismo, que el ente regional tiene plena capacidad para asumir nuevas competencias.

Las primeras sentencias²⁹¹ del inicio de nuestro Estado Autonómico, dieron prevalencia al principio de supletoriedad, es decir, al poder central. Este hecho ocurrió en su comienzo, debido a que muchas Comunidades Autónomas todavía no habían asumido sus competencias y ante el futuro incierto o el desconocimiento de lo que podría pasar, se otorgó prioridad al Derecho estatal²⁹².

Así las entidades regionales no quedarían en “*desamparo*” al no ejercer las competencias que les correspondían, comprometiéndose temporalmente el Estado mientras las Comunidades Autónomas “*obtenían*” las mismas. Una vez asumidas,

²⁹¹ STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 6; STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7; y STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12.c).

²⁹² ELIZALDE JALIL, M.A., *La supletoriedad del derecho estatal en el marco actual del Estado autonómico español*, Anuario Da Facultae de Dereito da Universidade Da Coruña, núm. 13, A Coruña, 2009, pág. 123.

se produciría una inconstitucionalidad sobrevenida²⁹³ de la norma estatal, de ahí el carácter transitorio²⁹⁴ que tuvo.

No hay que olvidar ni confundir, que las competencias de ambos órganos están tasadas²⁹⁵. Por lo tanto, mientras las Comunidades Autónomas no alcanzaban a ejercer sus competencias, no se anularía el Derecho estatal que se establecía mediante la supletoriedad, anteponiéndose al Derecho autonómico. El Estado trataba de velar por el interés general y particular del ámbito regional, mientras se producían las reformas estatutarias que las apreciaran.

Entenderlo de otra forma, conllevaría a una inseguridad jurídica, ya que ello significaría poner en duda todo el sistema de distribución constitucional proyectado²⁹⁶. La supletoriedad no es un título competencial²⁹⁷, y por tanto no atribuye más derecho al Estado sobre el autonómico, así lo ha deducido también la jurisprudencia²⁹⁸.

Por otro lado, la supletoriedad no puede aplicarse de forma inmediata, ya que el Estado podría estar vulnerando alguna competencia ya asumida por la Comunidad Autónoma, debiendo examinar detenidamente que no se produjera ninguna transgresión a la norma regional, antes de aplicar algún precepto supletorio²⁹⁹.

Es aquí, donde se puede buscar una justificación legal de la correspondencia y titularidad de las competencias policiales autonómicas, ya que esta materia no pertenece a la cláusula de supletoriedad, sino competencial reconocida por la Constitución Española.

²⁹³ LEGUINA VILLA, J., *El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal*, Revista del Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Cuadernos de Derecho Público, núm. 2, Madrid, 1997, pág. 10.

²⁹⁴ LASAGABASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pág. 80.

²⁹⁵ STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 6.

²⁹⁶ BALZA AGUILERA, J., y DE PABLO CONTRERAS, P., *El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas*, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 55, julio-septiembre, Madrid, 1987, pág. 414.

²⁹⁷ BIGLINO CAMPOS, P., *La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 50, Madrid, 1997, pág. 56.

²⁹⁸ STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 1.

²⁹⁹ Óp. cit., LEGUINA VILLA, J., *El principio de competencia...*, pág. 13.

La materia policial autonómica es exclusiva³⁰⁰, ya los EEAA y LOFCS las recogen de esa forma, es más, incluso ante la forma de ejercerla, el Estado, aunque no esté de acuerdo, no puede entrometerse en dichas competencias porque no les son propias.

IX.4.1. ¿Tienen las Comunidades Autónomas potestades en materia policial?

Llegado a este punto, cabe preguntarse hasta que alcance tienen las Comunidades Autónomas en materia policial, pero no sólo eso, sino hasta dónde pueden llegar.

Hay que partir de la base de que un ente regional tiene capacidad e independencia jurídica, la cual está amparada, protegida e integrada en la estructura del Estado, siendo un todo entre ambos.

En el Estado Autonómico, las Comunidades Autónomas no son un Estado, es decir, no tienen su propia Constitución, o lo que es lo mismo, no gozan de una autodeterminación, pero sí, de autogobierno, y con ella, capacidad para legislar en determinadas materias³⁰¹.

La Constitución ha querido que sea así, que las Comunidades Autónomas tengan incluida la materia policial, determinando qué atribuciones cumple cada órgano, aplicando a la policía estatal, autonómica o local, funciones diferentes.

El Estado de las Autonomías al que pertenecemos, permite tanto a los órganos estatales como los autonómicos, tener capacidad legislativa, ejecutiva y reglamentaria, en sus respectivos y diferentes niveles, trasladándose a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las competencias policiales dentro de un campo de actuación regulado en LOFCS.

Todas las Comunidades Autónomas tienen capacidad legislativa, incluidas las limitadas. A través del artículo 152.1 CE las entidades regionales plenas

³⁰⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho administrativo*, 14 edición, Ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pág. 363.

³⁰¹ FERRANDO BADÍA, F.; *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1978, págs. 185 y ss.

contemplan dentro de su organización institucional una Asamblea Legislativa, mientras que las regiones limitadas o de segundo grado, nada dice de ello.

Se entiende que también, ya que el art. 148 CE y otros artículos, aunque no especifiquen nada sobre los parlamentos autonómicos en el ejercicio para legislar sus competencias, tampoco dice lo contrario. Dicha institución es necesaria para reformar los Estatutos en su tarea de actualizar nuevas competencias que le permita ejercer la Constitución Española, y esa posibilidad la tienen las entidades regionales limitadas. Se puede afirmar esa capacidad estatutaria en la creación de un Cuerpo de policía autonómico, realizando una reforma del Estatuto, para incluirla como propia que es.

Otra consecuencia que justifica a las Comunidades Autónomas limitadas poseer Asambleas Legislativas, es a la hora de ejercer propiamente las competencias del art. 148 CE, al indicar que “*podrán asumir*³⁰²” una lista de títulos del citado artículo, es decir, que serán capaces de promulgar normas con rango de ley en dichas materias.

Sin embargo, no indica que tengan la obligación de ejercerlas, por lo que se puede entender que podrá darse la supletoriedad del art. 149.3 CE, indicada en el apartado anterior, en el que el Estado asume las competencias del art. 148 CE temporalmente, al darse alguna incapacidad u otros motivos por parte del ente regional. En definitiva, es el Estado quien debe velar por el interés general, y si se diera alguna insuficiencia competencial autonómica, será quien se haga cargo de la misma.

Actualmente las Comunidades Autónomas han demostrado que tienen capacidad y desarrollo para ejercerlas, como es en el caso de la Región de Murcia, donde el transcurso del Estado Autonómico, ha permitido más autogobierno y ha demostrado la buena aptitud en sus competencias.

Ahora bien, siempre hubiera sido mejor que la Constitución Española hubiera establecido de manera taxativa que las Comunidades Autónomas

³⁰² MUÑOZ MACHADO, S.; *La interpretación estatutaria del sistema constitucional de competencias*, Revista del Departamento de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 5, Madrid, 1979-80, pág. 63.

limitadas, al acogerse al art. 148 CE dispusieran de Asambleas Legislativas, aunque lo deja entrever en el art. 147.2 CE³⁰³.

Por otra parte, el art. 148.2 CE indica que transcurridos cinco años desde la aprobación de sus Estatutos y mediante la reforma de los mismos, podrán obtener las competencias del art. 149 CE. La Región de Murcia puede y debe contemplar estatutariamente la creación de un Cuerpo policial, según lo indicado en el art. 149.1.29^a CE, pero no sólo eso, también legislar en sentido formal, según se dijo en el Capítulo V, a través del parlamento regional, normas que regulen el Cuerpo policial, y en sentido material, ejecutar propiamente el servicio policial.

Es tan clara la competencia que tiene las Comunidades Autónomas para legislar, que incluso en las competencias exclusivas del Estado del art. 149 CE, permite delegar en algunas materias la legislación a los entes regionales. Otra posibilidad en este sentido, es el art. 150.1 CE³⁰⁴, que dice taxativamente que las Comunidades Autónomas pueden legislar en función de las competencias que se le atribuyan.

Mientras que el art. 150.2 CE³⁰⁵ habla sobre la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas, autorizando mediante ley orgánica, a transferir o delegar más competencias, incluyendo las formas financieras de las mismas.

Se puede hablar de la existencia de una semejanza entre el art. 150.1 y 2 CE³⁰⁶ sólo en la posibilidad legislativa de delegar en las Comunidades Autónomas, si bien, con distintas condiciones.

³⁰³ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, pág. 223. El art. 147.2 CE sólo incluye el mínimo, no el límite.

³⁰⁴ Óp. cit., art. 150.1 CE.

³⁰⁵ Óp. cit., art. 150.2 CE.

³⁰⁶ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, págs. 229 y ss. Un dato a tener en cuenta sobre el art. 150 CE, es que las leyes marco, las leyes orgánicas y las leyes de armonización forman el bloque de la constitucionalidad. Son procedentes del Estado, es decir, autónomas de este órgano, por lo que puede modificarlas cuando quiera, salvo que pasen a formar parte del Estatuto, aumentando en el caso de las dos primeras, las competencias de las Comunidades Autónomas, y en el tercero, las limita. Aunque, en cualquier momento, puede hacer que vuelvan al Estado, por ejemplo, mediante la derogación de la ley orgánica de transferencias.

Para entender bien la diferencia entre el art. 150.1 y 2, el primer apartado, es el que se refiere a las transferencias de competencias legislativas³⁰⁷ sin emplear una ley orgánica. Sin embargo, el segundo apartado, aunque también hace referencia a la posibilidad de transferir facultades legislativas, es caracterizado por el carácter extraestatutario para la ampliación de competencias³⁰⁸ mediante la utilización de una ley orgánica. Únicamente coinciden ambos en los sistemas de control en la delegación de competencias por parte del Estado, desapareciendo, en el caso del apartado segundo, una vez asumida las competencias estatutariamente.

El empleo del art. 150.2 CE podría considerarse uno de los instrumentos para la equiparación competencial de todas las Comunidades Autónomas, y así evitar las diferencias “*injustas*” que existen entre los entes regionales.

Hay que señalar que la transferencia de competencias que indica el art. 150.2 CE es más bien una decisión realizada unilateralmente por el Estado, como y cuando quiera, con sus condiciones y su alcance. Aunque se entiende que ha sido previamente solicitada y “*negociada*” por el ente regional, siempre será el Estado el que tenga la última decisión.

Es una forma de igualar materias la del art. 150.2 CE, y a la vez, la provocadora de reformas estatutarias, facilitando que las Comunidades Autónomas del art. 143 CE, en la que se encuentra la Región de Murcia, puedan ampliar sus competencias una vez transcurridos los cinco años desde la aprobación de sus EEAA.

Es un derecho constitucionalmente la ampliación de competencias autonómicas, con el fin de conseguir el autogobierno que le corresponde, ya sea mediante la técnica de reforma estatutaria que produce las leyes orgánicas de transferencias, o por la posibilidad de la reforma constitucional.

³⁰⁷ MARÍN RIAÑO, F., *Las transferencias de facultades a las Comunidades Autónomas por vía de ley: su tramitación parlamentaria*, Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 9, Madrid, 1981, pág. 181.

³⁰⁸ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, pág. 175.

Para terminar este apartado sobre la capacidad legislativa autonómica, nuestra Constitución en el art. 153 CE³⁰⁹, reconoce la misma, a través del control jurisdiccional del Tribunal Constitucional, como órgano encargado del cumplimiento de las disposiciones con rango de ley.

IX.4.2. La eficacia de las leyes autonómicas

Es importante reflexionar si las leyes autonómicas tienen rango de ley, es decir, estamos hablando si existe la independencia en las normas regionales.

Desde este punto de vista, y recordando la capacidad legislativa que hemos visto en el epígrafe anterior, las leyes regionales tienen esa suficiencia dentro de su ámbito competencial, es más, incluso pueden adaptar o ampliar las leyes estatales dentro de sus límites competenciales³¹⁰.

Respecto a los Estatutos de las Comunidades Autónomas, sabemos que son leyes orgánicas³¹¹, por lo que solamente podrán ser modificados por otra de igual categoría. Es la única norma orgánica en la que puede la Asamblea Legislativa "elaborar" su propia fuente dentro de sus límites constitucionales, aunque tenga que ser aprobada posteriormente en las Cortes Generales.

En lo que afecta a las competencias policiales regionales, son las Comunidades Autónomas las que tienen la potestad legislativa para crear sus propias leyes dentro de sus límites y ámbito de actuación. Si el Estado modificara la ley orgánica que afecta al ejercicio policial, es decir, la LOFCS, el ente regional deberá adaptarse a la norma estatal en todo aquello que pudiera contradecirse, ya que es la por la que se rige, es la base de todo el desarrollo policial.

³⁰⁹ Art. 153 CE: "El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley".

³¹⁰ ÁLVAREZ CONDE, E.; *Las Comunidades autónomas*, Ed. Nacional, Madrid, 1980, pág. 188.

³¹¹ TOMÁS VILLAROYA, J.; *Las fuentes del derecho en las Comunidades autónomas*, en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, págs. 141 y ss. Art. 81 CE: "1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución".

En concordancia, las leyes de armonización³¹², las Cortes Generales podrán dictar disposiciones para acordar términos igualitarios y equitativos entre las diferentes legislaciones de las Comunidades Autónomas, incluso en materia exclusiva autonómica, siempre y cuando así lo exija el interés general, mediante mayoría absoluta de ambas Cámaras. Esta circunstancia se podría trasladar a las leyes, reglamentos o disposiciones en materia policial autonómica, para asentar una “raíz” en todos entes regionales.

Tal es la eficacia de las leyes autonómicas, que en caso de excederse el órgano regional, el art. 155 CE³¹³ da al Gobierno central la capacidad de tomar las medidas necesarias para hacer cumplir las obligaciones de la Comunidad Autónoma, es decir, cumplir la ley sin excepciones.

IX.4.3. ¿Quién controla la eficacia de las leyes autonómicas?

En primer lugar, será el Tribunal Constitucional según el art. 153 CE³¹⁴ en su apartado primero, en relación a las normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas. En el mismo artículo, apartado segundo, el Gobierno, respecto de las funciones delegadas a las entidades regionales en función del art. 150.2 CE, con una peculiaridad, y es que el control será ejercido por el éste cuando la delegación la realiza el Estado (las Cortes Generales), siendo lo más lógico que fueran éstas las que tuvieran que ejercer las funciones de control, como ocurre en el art. 150.1 CE. Y en el apartado tercero, los reglamentos regionales serán sometidos al control jurisdiccional contencioso administrativo en caso de extralimitarse.

³¹² Art. 150 CE: “3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

³¹³ Art. 155 CE: “1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en su caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del interés general”.

³¹⁴ Óp. cit., art. 153 CE.

Otros elementos de control sobre las Comunidades Autónomas, es el que indica el art. 161.2 CE³¹⁵, facultando al Gobierno para acudir al Tribunal Constitucional, el cual, deberá suspender durante un plazo máximo de 5 meses las disposiciones o resoluciones autonómicas, ratificar o levantar la medida cautelar.

Dichas medidas de control, sirven para que cualquier ley o reglamento policial autonómico que exceda de sus competencias, pueda ser impugnado.

IX.4.4. ¿Quién puede recurrir las normas autonómicas?

Hay que indicar que el recurso de inconstitucionalidad está contemplado en el art. 162.1 CE, y según éste, lo pueden interponer el “...*Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y las Asambleas Legislativas*”, contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, sin diferenciar si provienen de un órgano u otro.

Por lo tanto, cuando se trate de leyes autonómicas, se podrá iniciar el recurso por el Presidente del Gobierno, Diputados, Senadores o el Defensor del Pueblo, careciendo la Comunidad Autónoma de capacidad legal para interponer recursos de inconstitucionalidad ante sus propias normas legales³¹⁶. Y como se dijo en el apartado anterior, otro medio es la impugnación, a través del Gobierno, de las disposiciones y resoluciones de los órganos regionales³¹⁷.

El competente para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes autonómicas, será el Tribunal Constitucional³¹⁸ según el art. 161.1 CE³¹⁹. Este

³¹⁵ Art. 161 CE: “2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. (...)”.

³¹⁶ SÁNCHEZ BARRILAO, J.F., *La falta de legitimación de las comunidades autónomas para promover el control de valides de leyes propias, en especial tras las últimas reformas estatutarias*, Revista General de Derecho Constitucional, núm. 8, Madrid, 2009, pág. 1.

³¹⁷ Óp. cit., art. 161.2 CE.

³¹⁸ STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 3.

³¹⁹ Art. 161 CE: “1. (...) a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada”.

órgano es el guardián de hacer cumplir la Constitución³²⁰, para todos los casos en los que un ente se excediere de su ámbito competencial, por ejemplo, la Comunidad Autónoma en sus competencias policiales.

Sin embargo, para leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley provenientes del Estado que afecten a la Comunidad Autónoma, podrán formular el recurso de inconstitucionalidad, las Asambleas Legislativas³²¹ o los órganos colegiados ejecutivos de éstas.

Parece que el fin del Tribunal Constitucional a lo largo de toda su vida democrática, ha sido configurar el Estado Autonómico desde el desarrollo institucional y competencial³²² de las Comunidades Autónomas, así como el Derecho autonómico³²³.

En esta intención configuradora, actualmente se ha completado con la “ola” de reformas estatutarias, que ha previsto en los Estatutos de forma taxativa, la participación de las Comunidades Autónomas en la designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional³²⁴, para colaborar en el desarrollo del Estado Autonómico.

Sólo en la ley orgánica del Tribunal Constitucional³²⁵ y el Reglamento del Senado³²⁶, se indica que las Comunidades Autónomas podrán “proponer” sus candidatos al alto tribunal.

³²⁰ MEDINA GUERRERO, M., “Art. 1”, en REQUEJO PAGÉS J., (Coordinador), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Ed. Tribunal Constitucional / Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, págs. 69 y ss.

³²¹ CANOSA USERA, R., *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Ed. Trivium, Madrid, 1992, págs. 61 y ss.

³²² BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho (II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992, págs. 157 y ss.

³²³ CÁMARA VILLAR, G., *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Revista de Derecho Constitucional Europeo, núm. 1, Madrid, 2004, pág. 217.

³²⁴ Óp. cit., Ley Orgánica 6/2006..., art. 180: “La Generalitat participa en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”.

³²⁵ Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, art. 16: “1. Los Magistrados del Tribunal Constitucional serán nombrados por el Rey, a propuesta de las Cámaras, del Gobierno y del

Consejo General del Poder Judicial, en las condiciones que establece el art. 159.1 de la Constitución. Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”.

³²⁶ Reforma de 21 de noviembre de 2007, art. 184: “7. La elección por el Senado de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional (...) con las siguientes especialidades: a) El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas”.

X. ÓRGANOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

X.1. LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Unos de los temas más importantes que nos ofrece el Estado Autonómico es la posibilidad de cooperación y coordinación entre los organismos estatal y autonómico, siempre bajo la lealtad constitucional y el auxilio administrativo³²⁷ de las instituciones.

Existen diferentes autores³²⁸ que han trabajado sobre estas dos cualidades. Tal es la importancia, que no sólo los autores hablan de esto, incluso el Tribunal Constitucional, los “reconoce” a pesar de no estar contemplados en nuestra Constitución Española como principios constitucionales³²⁹.

De los mecanismos entre el Estado y los entes regionales, es la relación vertical una de las formas de cooperación³³⁰. El modo más práctico de esta

³²⁷ ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, 6ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2008, pág. 487.

³²⁸ ALBERTÍ ROBIRA, E., *Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 14, Madrid, 1985; GARCÍA MORALES, M.J., *La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Revista de Derecho Constitucional, núm. 86, Madrid, 2009, págs. 70 y ss.

³²⁹ STC 194/2004, de 4 de noviembre; y más recientemente la STC 30/2010, de 28 de junio.

³³⁰ Hay que diferenciar entre la cooperación es voluntaria, y la coordinación es obligatoria. Ambas formas de relación entre las distintas Administraciones, deberán ejercitarse bajo los principios de adecuación al reparto de competencias, solidaridad interterritorial o el respeto a la igualdad de derechos de todos los ciudadanos.

colaboración, es a través de la Conferencia de Presidentes³³¹, reivindicada desde hacía mucho tiempo³³².

Fue creada por primera vez en el año 2004, y compuesta por el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Nacida sin ninguna regulación, es decir, se realizaban reuniones de manera informal, aunque años más tarde se normalizaría³³³, con el fin de facilitar una comunicación ordenada entre los distintos órganos del Estado Autonomico³³⁴.

Es aquí donde podemos hablar de una de las posibilidades de coordinación y cooperación en el Estado Autonomico, y sobre todo, es uno de los mejores instrumentos para tratar temas capitales. Es el medio para dejar atrás el sistema de pactos individuales, y entrar en un sistema multilateral de acuerdos al más alto nivel, ya que con la nueva regulación, se podrán tomar decisiones jurídicas³³⁵ y no sólo políticas.

Este mecanismo de trabajo entre ambos órganos, es perfecto para llegar en primer lugar, a acuerdos, y en lo que respecta esta investigación, en el que se permita crear todos los Cuerpos policiales en los entes regionales donde falten, utilizando las modificaciones de las normativas que sean necesarias. En un segundo emplazamiento, llegar a resoluciones sobre la cesión de competencias

³³¹ Constituida el 28 de octubre de 2004. Se regula por primera vez a través de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 146. Tendrá las funciones la de decidir sobre diferentes materias y llegar a acuerdos que sean de importancia tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas.

³³² ALBERTÍ ROBIRA, A., *Estado Autonomico e integración política*, Documentación administrativa, núm. 232-233, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 1993, pág. 246. Fue este autor quien propuso la creación de la Conferencia de Presidentes.

³³³ Orden TER/3409/2009, de 18 de Presidentes diciembre, por la que se publica el Reglamento Interno de la Conferencia de Presidentes. Publicada en el BOE el 19 de diciembre de 2009, núm. 305.

³³⁴ AJA, E., *La Conferencia de Presidentes del Estado Autonomico*, Informe Comunidades Autónomas 2005, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, pág. 790.

³³⁵ Óp. cit., Ley 40/2015...Sector Público. En su art. 146 indica que podrán adoptar acuerdos, los cuales tiene forma jurídica, salvo voto en contrario, según el art. 153.4 de esta misma ley.

policiales en iguales condiciones en todas las Comunidades Autónomas, o lo que es mejor, un “*gran acuerdo*” entre todos para reformar la LOFCS³³⁶.

Por otro lado, se puede hablar de la incorporación del principio de cooperación al bloque de la constitucionalidad. Esto es debido a que las nuevas reformas estatutarias lo han incluido dentro de su regulación, estando cada vez más presente en los mismos. Se están estableciendo en los Estatutos mecanismos para la coordinación y cooperación entre el Estado y Comunidad Autónoma, porque así lo permite la Carta Magna por inconcreción³³⁷.

Esto da paso a una multilateralidad que al principio del Estado Autonómico no existía, para ir permitiendo una verdadera cohesión entre las FCSE y todas policías autonómicas que existen y debieran de exigir, y dejar atrás los pactos unilaterales de una Comunidad Autónoma y Estado en la cesión de competencias específicas a un ente específico. En concordancia, sería conveniente crear un órgano para temas de interés policial, por ejemplo, una *Junta Nacional de Seguridad*, como instrumento de coordinación de todas las policías autonómicas y las del Estado.

Para el éxito o el fin de una buena cooperación y coordinación, la herramienta perfecta es el respeto para cada órgano, de los principios que cita el art. 2 CE, es decir, la unidad, la autonomía y la solidaridad. Requisitos imprescindibles para obtener una mayor articulación vertical entre el Estado y las regiones³³⁸, y en el que facilitar una mayor disponibilidad de las competencias, cediendo el Estado las que correspondan³³⁹ por mandato constitucional, para que sean ejercidas por los entes regionales.

³³⁶ Digamos que la Conferencia de Presidentes, actúa como órgano en el que se pueden llegar a “*acuerdos autonómicos*”, como los que ya hubo durante los primeros años de desarrollo del Estado de las Autonomías.

³³⁷ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 186.

³³⁸ TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, 2ª edición, Ed. Comares, Granada, 2000, pág. 5.

³³⁹ STC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 4.

Aun así, podemos hablar que la interrelación entre ambos órganos (Estado-Comunidades Autónomas) es deficiente³⁴⁰. Constitucionalmente, el art. 145.2 CE³⁴¹ habla de los convenios y de los acuerdos, en ambos casos entre los entes regionales, si bien, no existe un artículo en la misma que sea más específico y taxativo en el que indique una relación de coordinación o cooperación más amplia o con otras posibilidades entre ambos, por lo que se debería reformar este artículo constitucional para incrementar otras formas de colaboración entre las administraciones regionales.

Respecto a los convenios, tan solo deben ser comunicados a las Cortes Generales. Mientas que los acuerdos, sólo pueden realizarse mediante autorización de estas últimas, siendo al final, un sistema más de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas³⁴².

La cooperación entre las mismas Comunidades Autónomas, responde a un modelo diferente respecto a la Conferencia de Presidentes, posibilidad dada según el art. 145.2 CE. Un sistema de colaboración entre las mismas, debería poder trasladarse al ámbito de las policías autonómicas.

Esta forma de cooperación, es la denominada relación horizontal entre Comunidades Autónomas, mediante la utilización de convenios y acuerdos. Es aquí donde los nuevos EEAA tienen un “*papel*” importantísimo, ya que tienen que ser los que los incluyan y los llenen de contenido³⁴³, estableciendo requisitos y tipos.

³⁴⁰ CÁMARA VILLAR, G., *Principios y relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Revista de Derecho Constitucional Europeo, núm. 1, enero-junio, Granada, 2004, págs. 225 y ss.

³⁴¹ Art. 145 CE: “2. Los Estatutos podrá prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitará la autorización de las Cortes Generales”.

³⁴² TAJADURA TEJADA, J., *Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma*, Revista d’ Estudis Autònòmics i Federals, núm. 11, Generalidad de Cataluña, octubre, 2010, págs. 225-230.

³⁴³ SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984, pág. 393.

Parece contradictorio, ya que la fórmula del art. 145.2 CE si tiene reconocimiento Constitucional y es muy poco utilizado. Resaltar su carácter jurídico³⁴⁴, y la forma de plasmarse será mediante declaraciones conjuntas, exposición de directrices o líneas de actuación³⁴⁵. Es aquí donde podría nacer la *Conferencia de Presidentes Autonómicos*, es decir, sin la intervención del Presidente del Gobierno central.

Es extraño que no se utilice frecuentemente los formatos del art. 145.2 CE para regular las diferentes materias regionales. Es una forma de cooperación que ayudaría a desarrollar el Estado Autonómico, que a diferencia de lo que se puede creer, este mecanismo es un sistema útil para la interrelación entre Comunidades Autónomas. Las últimas reformas estatutarias lo incluyen, lo necesario ahora es llevarlo a la práctica y qué mejor que sea posible en materia policial, sanitaria o educacional.

Los beneficios de la cooperación y coordinación entre Comunidades Autónomas serían enormes, mejorarían las relaciones de las competencias exclusivas, como la policial, mediante la técnica de los acuerdos y convenios.

Para ello, se podría crear un órgano supraautonómico para que las Comunidades Autónomas puedan coordinarse y ejercer mejor sus funciones, sin la intervención del Estado³⁴⁶. La solución pasaría por reformar este artículo constitucional para que permitiera una “*superior*” actuación entre los entes regionales mediante dicho órgano, sin extralimitarse y sin invadir otras competencias autonómicas, indicando las que se van coordinar, y sin la intervención controladora del Estado, pero sin dejar de informar a éste de las actuaciones realizadas.

³⁴⁴ CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 34.

³⁴⁵ STC 44/1986, de 17 de abril, FJ 3.

³⁴⁶ ALBERTÍ ROBIRA, E., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Documentación Administrativa, núm. 240, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre, Madrid, 1994, pág. 108.

Es una forma para ampliar la eficacia, la eficiencia y agilidad en el ejercicio de sus competencias, y ser una vía de resolución de las incongruencias que pudieran surgir entre los entes autonómicos³⁴⁷.

Con estas propuestas no haría falta un proceso de fusión o unificación de Comunidades Autónomas, ni una reforma constitucional de gran importancia, ya que esta fórmula permite potenciar y fortalecer las mismas, todo ello sin tener que cambiar de modelo, el actual, el Estado de las Autonomías.

X.2. LAS COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN Y LAS CONFERENCIAS SECTORIALES

Otro de los instrumentos para la colaboración entre ambas administraciones, son las *Comisiones Bilaterales de Cooperación* y las *Conferencias Sectoriales*³⁴⁸.

³⁴⁷ AJA, E. y GARCÍA MORALES, M.J., *Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas*, en: TORNOS, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Institut de Dret Públic, Madrid, 2001, pág. 3 y ss.

³⁴⁸ Óp. cit., Ley 40/2015...Sector Público, art. 143: "1. Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio. 2. La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios". Art. 144: "1. Se podrá dar cumplimiento al principio de cooperación de acuerdo con las técnicas que las Administraciones interesadas estimen más adecuadas, como pueden ser: a) La participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas. b) La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas. c) La participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente. d) La prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas. e) La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia. f) La emisión de informes no preceptivos con el fin de que las diferentes Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias. (...)". Art. 145: "1. Los órganos de cooperación son órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla o, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene.". En relación a las Comisiones Bilaterales referenciar la LO 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del

En el primer caso, se establecerán acuerdos entre dos órganos, entre la Admón. General del Estado y una Admón. de una Comunidad Autónoma, método amparado por el Tribunal Constitucional³⁴⁹.

Mientras que en el segundo, serán multilaterales, es decir, las que se realiza entre la Admón. estatal y varias Admones. regionales para tratar una determinada materia³⁵⁰.

Son sistemas en el que se podrán debatir y llegar a acuerdos sobre diferentes cuestiones, por ejemplo las relativas a políticas de seguridad, convirtiéndose en otra herramienta más para trasladar al ámbito externo, es decir, de España a Europa.

Es un medio idóneo para desplazar toda clase de temas vinculados al espacio policial, previéndose conferencias policiales en el art. 48 LOFCS, a través del *Consejo de Política de Seguridad*³⁵¹, compuesto por el ministerio y los consejeros autonómicos titulares de la competencia policial, creado el 28 de febrero de 2005, aunque actualmente no se le está dando uso.

Tribunal Constitucional, art. 33, cuyo fin es que se amplíen e intensifiquen los lazos de colaboración y entendimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

³⁴⁹ Óp. cit., STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 115.

³⁵⁰ Óp. cit., Ley 40/2015...Sector Público, art. 148. Las Conferencias Sectoriales tienen función consultiva, decisorias o de coordinación en el sentido de llegar a acuerdos sobre las materias tratadas. También deberán ser informadas de los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en temas que afecten a su ámbito competencial.

³⁵¹ Óp. cit., LO 2/1986...Seguridad, art. 48: "1. Para garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas se crea el Consejo de Política de Seguridad, que estará presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y por un número igual de representantes del Estado designados por el Gobierno de la Nación. 2. El Consejo de Política de Seguridad ejercerá las siguientes competencias: Aprobar los planes de coordinación en materia de seguridad y de infraestructura policial. Informar las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones. El Consejo podrá establecer el número máximo de los efectivos de las plantillas. Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general. Informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas, en relación con sus propios Cuerpos de Policía, así como la creación de éstos. Informar los convenios de cooperación, en materia de seguridad, entre el Estado y las Comunidades Autónomas. (...)".

Indicar que se tratarían intenciones políticas³⁵² los temas tratados en las conferencias sectoriales, es decir, una declaración de intenciones políticas³⁵³, que luego tendrán o tendrían que ser plasmadas jurídicamente³⁵⁴.

Respecto a las comisiones bilaterales, está claro que hay que poner límites al bilateralismo, es decir, una comisión bilateral entre una Comunidad Autónoma y el Estado, no puede ser excluyente de la multilateralidad de las demás, salvo para un problema muy específico, porque rompería la igualdad que debe existir entre todas las demás regiones.

En consecuencia, la Comunidad Autónoma no podrá atribuirse la bilateralidad o multilateralidad como “*suyals*”, ya que entonces, se posicionaría por delante de otros entes regionales que no participaran en las comisiones o

³⁵² TAJADURA TEJADA, J., *Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: Marco normativo y propuestas de reforma*, Revista Jurídica de Navarra, núm. 49, Gobierno de Navarra, 2000, pág. 151.

³⁵³ TORNOS MAS, J., *Las Conferencias Sectoriales*, Documentación Administrativa, núm. 240, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1994, pág. 79.

³⁵⁴ Óp. cit., Ley 40/2015...Sector Público, arts. 151 y 153. Respecto a las Conferencias Sectoriales, cabe la opción de llegar a una “Recomendación”, es decir, los componentes de la misma, aceptan (no estando obligados) a dirigir su actividad en la forma adoptada en la misma. Por otro lado, tanto las Conferencias Sectoriales como las Comisiones Bilaterales pueden adoptar “Acuerdos”, siendo los mismos, de obligado cumplimiento, salvo voto en contrario, y en caso afirmativo, exigibles en caso de incumplimiento ante los juzgados, según la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En relación a los Acuerdos, una forma de los mismos es a través de los “Convenios” interadministrativos, que según el art. 47, tendrán efectos jurídicos, y podrán realizarse entre varias Admones. Públicas, organismos públicos o entidades de derecho públicos, para la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración, no siendo válidos los realizados entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de una misma, ni tampoco realizar convenios con sujetos privados que supongan la cesión de la titularidad de competencias. Mientras, el art. 118 define lo que son los “Consortios”, entidades de derecho público, con personalidad propia, compuesto por varias Admones. Públicas y con la posibilidad de participación de entidades privadas, para el desarrollo común de actividades que estén dentro de sus competencias, como pueden ser el fomento, prestación o gestión común de servicios públicos, e incluso para la cooperación transfronteriza en el que intervengan varias Administraciones españolas y según lo previsto en los convenios internacionales ratificados por España.

conferencias, y como resultado, podrían crearse privilegios con el Estado, en perjuicio de las otras.

Se trata de que el Estado y las Comunidades Autónomas ostenten una posición de equidad en estas dos formas de interrelación, correspondiéndole a todas, el alcance y articulación de la participación autonómica.

X.3. EL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL Y DE COORDINACIÓN ENTRE CONGRESO Y ENTES REGIONALES

El Senado es otro órgano de interconexión entre las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales, según el art. 69.1 CE, que lo define como “*la Cámara de representación territorial*”. Está compuesto por un mínimo de cuatro senadores autonómicos por entidad provincial peninsular, más uno por cada millón de habitantes del respectivo territorio³⁵⁵. Es además, una Cámara con funciones de control legislativo respecto de las leyes emanadas del Congreso y de “*examen*” de las actuaciones del Gobierno.

Su reglamento³⁵⁶ prevé una “*Comisión General de las Comunidades Autónomas*”, y concretamente, el art. 56³⁵⁷, indica que deberá ser informado de cuanta información pueda tener importancia a nivel autonómico.

Puede hacer llegar al Gobierno su criterio para que lo transmita en los foros internacionales³⁵⁸, y tiene entre otras competencias, conocer la información sobre

³⁵⁵ Art. 69 CE: “2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas en los términos que señale una ley orgánica. 3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. 4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores. 5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio (...).”

³⁵⁶ Reglamento del Senado de 3 de mayo 1994. Publicado en BOE de 13 de Mayo de 1994.

³⁵⁷ *Ibidem*, art. 56: “p) Ser informada por el gobierno y la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas, sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica”.

la distribución de los Fondos de la Unión Europea que se destine al desequilibrio de los territorios autonómicos³⁵⁹.

Destacar que en las Comisiones Generales, prevé la participación de las entidades regionales a través de su presidente o de sus consejeros en sus sesiones³⁶⁰, y pueden solicitar que se reúnan cuando sea pedido por algún gobierno autonómico³⁶¹.

Estos procedimientos serían buenos cauces para hacer llegar al Gobierno central como a la Unión Europea, las propuestas autonómicas en materia policial³⁶² o para informar a los entes regionales de cualquier materia de su competencia.

³⁵⁸ Óp. cit., Reglamento del Senado...1994 , art. 56: “q) Formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial”.

³⁵⁹ *Ibíd*em, art. 56: “r) Conocer la cuantía y distribución de los Fondos de la Unión Europea destinados a la corrección de los desequilibrios regionales o interterritoriales en España, así como efectuar el seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión que se financien a su cargo”.

³⁶⁰ *Ibíd*em, art. 56 bis 2: “2. También podrán hacerlo los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello”.

³⁶¹ *Ibíd*em, art. 56 bis 3: “La Comisión General de las Comunidades Autónomas se reunirá cuando sea convocada por su Presidente o por el del Senado a iniciativa propia, o cuando les sea solicitada la convocatoria por el Gobierno, alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o un tercio de sus miembros”.

³⁶² Para el caso de que algún día exista un Asunto en este sentido, como ya se verá en el Capítulo de la Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

XI. EL DERECHO AUTONÓMICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Nos encontramos ante un gran debate actual sobre si las Comunidades Autónomas tienen capacidad para crear Derecho³⁶³, y sobre qué temas. Habrá que analizar los derechos ya reconocidos, y si existe la posibilidad de ampliarlos o crear otros nuevos, para posteriormente, incorporarlos a su ordenamiento jurídico.

Los Derechos autonómicos están siendo objeto de un debate doctrinal³⁶⁴ muy disputado por los órganos autonómicos, en lo referente a la ubicuidad y a la capacidad que les corresponden.

XI.1. FUENTES DEL DERECHO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De acuerdo con el principio dispositivo y el derecho a la autonomía del art. 2 CE, los Estatutos como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, tienen capacidad jurídica para crear un sistema de fuentes legislativas.

Este sistema de fuentes, no significa que permita tener una disposición total para crear Derecho por sí mismas y sobre cualquier materia, se referirá al desarrollo legislativo de las competencias atribuidas, por lo que no hay que confundirlo con la capacidad de crear Derecho. Sólo se reconocen pequeños casos en los que un ente regional si puede crearlo.

³⁶³ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, pág. 224 y ss. Los Derechos están fijados en los Estatutos, si bien, no son constitucionales ni fundamentales, son estatutarios, enlazados a las competencias exclusivas del ente regional. Según este autor, el EEAA es Derecho Autonómico, porque es la norma fundamental, es Derecho estatal, es bilateral, y es norma constitucional.

³⁶⁴ Obras como las de DÍEZ-PICAZO, L.M., *¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 78, septiembre-diciembre, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 63-75.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional³⁶⁵, los EEAA no pueden crear derechos subjetivos fuera de los permitidos, pero sí directrices u objetivos³⁶⁶, es decir, los EEAA pueden regular la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma³⁶⁷ con el “*ideal*” de unos principios, no derechos, siendo por lo tanto, imposible confundir los Estatutos con una Constitución³⁶⁸.

Existe discrepancia en este sentido, ya que hay quien considera³⁶⁹ al EEAA como la norma que deja inaplicable en un determinado territorio los preceptos estatales, siendo la normativa estatutaria la principal a la hora de aplicar su ordenamiento jurídico en su “*jurisdicción*”. Sin embargo, otro autor³⁷⁰, mantiene la teoría de la imposibilidad de desplazar un Estatuto de Autonomía de la bases de la materia estatal.

Otra cosa son los derechos fundamentales y libertades públicas que contiene la Constitución en su Título primero, donde el Estado y las Comunidades Autónomas tendrán la función de proteger y hacer cumplir por ser garantes de los mismos, sin olvidar legislar en la trayectoria indicada, ya que en caso contrario, quedarían invalidadas.

Los derechos constitucionales de las personas, son materia reservada en la Constitución, y por lo tanto, el desarrollo legislativo que tienen que hacer el Estado y las Comunidades Autónomas, será en esa dirección y dentro de las competencias que les correspondan.

Hay que diferenciar entre los derechos y las competencias de cada ente, correspondiéndole a la Comunidad Autónoma configurar o adaptar esos

³⁶⁵ Óp. cit., STC 247/2007...diciembre.

³⁶⁶ *Ibidem*, FJ 15. c).

³⁶⁷ FERRES COMELLA, V., BIGLINO CAMPOS, P., y CARRILLO, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 80, 2006, Madrid, págs. 10 y ss.

³⁶⁸ *Ibidem*, págs. 12 y ss.

³⁶⁹ VELASCO CABALLERO, F., *Autonomía municipal*, Publicaciones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, núm. 2, Pamplona, 2007, págs. 70 y ss.

³⁷⁰ QUADRA SALCEDO JANINI, TOMÁS DE LA.; *El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre*, Revista General de Derecho Constitucional, núm. 5, Madrid, 2008, págs. 40 y ss.

derechos constitucionales³⁷¹ en relación a sus competencias exclusivas atribuidas por la Constitución, que en el caso que nos ocupa, consistirá en adaptar las leyes de policía, al ordenamiento jurídico constitucional.

Esto no quiere decir que un Estatuto en el ejercicio de sus competencias, no se le permita actuar al Estado en el caso de que el primero legisle en contra de la regulación constitucional, aunque esté dentro de su ámbito competencial autonómico³⁷².

Indica una Sentencia del Tribunal Constitucional³⁷³, que los Estatutos sólo pueden producir normativa jurídica en materias competenciales que le sea atribuida por la Constitución, y no crear un derecho material o sustantivo, excepto en determinados casos que prevé la Carta Magna³⁷⁴, por ejemplo, el derecho sustantivo reconocido a determinadas Comunidades Autónomas en materia de legislación procesal³⁷⁵, o en el derecho civil, foral o especial³⁷⁶ admitido a otras.

Los derechos, deberes o principios rectores “*autoatribuidos*” que aparecen en los nuevos EEAA³⁷⁷, no van en contra de la Constitución, ni suponen alterar las competencias ya establecidas o crear otras nuevas, simplemente conlleva que la política autonómica vaya en la dirección que se ha establecido en el EEAA, siempre partiendo de la base que establece la norma suprema.

³⁷¹ AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pág. 358.

³⁷² Óp. cit., QUADRA SALCEDO JANINI, TOMÁS DE LA.; *El régimen jurídico...*, págs. 40 y ss.

³⁷³ Óp. cit., STC 247/2007..., FJ 6.

³⁷⁴ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *Una vez más sobre las declaraciones de derechos (y otras regulaciones materiales) en los estatutos de autonomía*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, núm. 13, 1ª edición, Madrid 2009, pág. 157.

³⁷⁵ Art. 149 CE: “1.6ª. (...) legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”. Es el caso de Galicia.

³⁷⁶ *Ibidem*, art. 149 CE: “1.8ª. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”. Son las Comunidades del País Vasco, Cataluña, Galicia, Aragón o Navarra.

³⁷⁷ Óp. cit., Ley Orgánica 6/2006...Cataluña.

No crean ni se modifican derechos³⁷⁸, al contrario, se amplían. De hecho, las nuevas generaciones de reformas estatutarias contemplan nuevos títulos estatutarios en base a lo establecido por nuestra Constitución.

El Tribunal Constitucional³⁷⁹ ha manifestado que los EEAA no pueden crear Derechos subjetivos, aunque sí principios que sirvan de orientación al legislador autonómico, por lo tanto, alegables ante la jurisdicción ordinaria. En cambio, los derechos fundamentales del Título I sí son reclamables ante el alto tribunal, sin necesidad de desarrollo legislativo, simplemente por ser derechos de “*primer nivel*”³⁸⁰, al estar así considerados.

En el caso que nos incumbe, la policía autonómica no es un derecho subjetivo, es el reconocimiento competencial del art. 149 CE a tener un Cuerpo propio. La Región de Murcia tiene el derecho a que se cumpla esa igualdad estatutaria, y en las mismas condiciones que el resto de Comunidades Autónomas que ya la contemplan en todo su esplendor.

Por lo general, y fuera de los casos excepcionales del derecho especial de algunos entes regionales, el “*Derecho*” que tiene una Comunidad Autónoma, va más bien, en relación a las competencias que puede asumir dentro de su marco estatutario.

El trabajo del Tribunal Constitucional ha sido configurar los derechos estatutarios³⁸¹, es decir, los nuevos EEAA que hayan contemplado como “*derechos*”³⁸² gran parte del articulado del Capítulo III del Título I, en menor

³⁷⁸ Óp. cit., LO 6/2006...Cataluña, art. 37: “4. Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los convenios y tratados internacionales ratificados por España”.

³⁷⁹ Óp. cit., STC 247/2007...diciembre.

³⁸⁰ STC 39/1983, de 16 de mayo; y STC 75/1982, de 13 de diciembre.

³⁸¹ BALAGUER CALLEJÓN, M.L., *Reformas estatutarias y reconocimiento de derechos*, Revista General de Derecho Constitucional, núm. 3, Madrid, 2007, págs. 4 y ss.

³⁸² Óp. cit., LO 6/2006... Cataluña. Son, Derechos de las personas, Derechos en el ámbito de las familias, Derechos de los menores, Derechos de las personas mayores, Derechos de las mujeres, Derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte, Derechos y deberes en el ámbito de la educación, Derechos y deberes en el ámbito cultural,

medida la Sección II, Capítulo II del Título I, y puntualmente la Sección I, Capítulo II del Título I de la Constitución, han sido reducidos o considerados como directrices o mandatos³⁸³.

Estos nuevos derechos estatutarios no regulan los derechos y deberes fundamentales del Título I de la Constitución, sino que le dan una protección principalmente social, y en caso de recurso por su violación, no será competente para conocer el alto tribunal, sino la jurisdicción ordinaria.

Lo que ocurre actualmente, es que se están “*trasladando*” los derechos y deberes fundamentales del Título I de la Constitución Española, de una forma estatutaria y legislativamente a los EEAA, dando la posibilidad de hacerse valer ante el ciudadano³⁸⁴, convirtiéndolos en lo más sustantivamente posible, y dotándolos de un enfoque y protección social desde la competencia autonómica³⁸⁵.

Por lo tanto, a la hora de observar los nuevos derechos estatutarios “*convertidos*” por los EEAA con apariencia de derecho sustantivo cuando realmente son directrices, hacen que estén reconocidos doblemente, en ellos y en la Constitución, dando la sensación o apariencia de situarse en una posición de superioridad en el ordenamiento jurídico³⁸⁶ al destacarse nuevamente, cuando en realidad no es así.

En colación a la posibilidad de recurrir en vía judicial, existen otros medios para evitar los recursos a la normativa de derechos y principios estatutarios, y es

Derechos en el ámbito de la salud, Derechos en el ámbito de los servicios sociales, Derechos en el ámbito laboral, Derechos en el ámbito de la vivienda, Derechos y deberes con relación al medio ambiente y Derechos de los consumidores y usuarios, arts. 15-28 respectivamente.

³⁸³ Óp. cit., STC 247/2007..., FJ 15: “(...) los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos (...) tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos”.

³⁸⁴ BALAGUER CASTELLÓN, F., *Las últimas reformas estatutarias*, junto a CÁMARA VILLAR, G. y otros, en Francisco Balaguer Callejón (Coordinador), *Manual de Derecho Constitucional*, 3ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2008, págs. 365 y, 390 y ss.

³⁸⁵ Óp. cit., SÁNCHEZ BARRILAO, J.F., *La garantía jurisdiccional...*, págs. 117 y ss.

³⁸⁶ Óp. cit., STC 247/2007..., FJ 5, 6 y 15.

mediante la creación de órganos consultivos autonómicos³⁸⁷, como es en el caso de Cataluña, donde existe el *Consejo de Garantías Estatutarias*³⁸⁸.

Este último, tendrá como misión antes de la entrada en vigor de cualquier ley, supervisar la garantía del cumplimiento de los derechos contemplados en el propio Estatuto, así como la revisión procedimental de los proyectos y proposiciones de leyes sometidas a aprobación por el parlamento autonómico, y de los decretos leyes y proyectos de decretos legislativos aprobados por el Gobierno regional.

Dicho órgano, no sustituye al Tribunal Constitucional, su función es la de garantizar que se cumpla su legislación, es decir, refuerza la seguridad jurídica antes de acudir al alto tribunal.

Los nuevos estatutos han producido nuevas fuentes que antes no se contemplaban, tales como las leyes reforzadas³⁸⁹, que amplían y desarrollan el marco institucional autonómico de los Estatutos³⁹⁰, la introducción de los decretos ley y los ya existentes decretos legislativos, ambos autonómicos, hacen que sea necesario concebir a nivel regional, este órgano consultivo.

Respecto a las políticas de seguridad pública, siempre implicarán o afectarán a concretos derechos fundamentales, como pueden ser, el derecho a la vida o a la libertad³⁹¹. Derechos que los poderes públicos tienen proteger y

³⁸⁷ GALERA VICTORIA, A., *Constitución, función consultiva y Estado autonómico*, Ed. Thomson/Civitas, Madrid, 2007, págs. 181 y ss.

³⁸⁸ Óp. cit., Ley Orgánica 6/2006...Cataluña, art. 38: "1. Los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña son tutelados por el Consejo de Garantías Estatutarias, de acuerdo con lo establecido por el artículo 76.2.b) y c)".

³⁸⁹ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho*, junto a CÁMARA VILLAR, G. y otros, en Francisco Balaguer Callejón (Coordinador), *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2007, pág. 148. Necesitan de una mayoría cualificada para su aprobación.

³⁹⁰ PORRAS RAMÍEZ, J.M., *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*, Ed. Thomson / Civitas, Madrid, 2007, págs. 92-110.

³⁹¹ Art. 15 CE: "Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral (...)" y el art. 17: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. (...)".

desplazar a los ciudadanos en el ejercicio autonómico del autogobierno³⁹², concedido por nuestra Carga Magna.

No cabe otra opción, los EEAA parten de la base propia de la Constitución, y como consecuencia, están sometidas a ésta mediante el método competencial e interpretativo³⁹³. Lo relevante será que la competencia (en este caso, policial) esté atribuida a la Comunidad Autónoma para hacerse valer por los poderes públicos³⁹⁴.

XI.2. EL DERECHO A LA IGUALDAD DE LOS DIFERENTES ESTATUTOS EN EL ESTADO AUTONÓMICO

La búsqueda de igualdad en nuestro Estado Autonómico, hizo que el Tribunal Constitucional dictara una sentencia para sentar las bases en todas las Comunidades Autónomas, sobre el origen de que todas son iguales en la subordinación al orden constitucional³⁹⁵.

La propia Carta Magna así lo establece en su art. 139.1 CE³⁹⁶, y no “*quiere*” una desigualdad de los derechos de los ciudadanos en ninguna parte del territorio. Hecho que se debe trasladar en la obediencia de la ley por parte de todos los órganos o entes, velar por los derechos y obligaciones, y hacer cumplir que no se produzcan diferencias. Es fundamental para el Estado formalizar el derecho a unas condiciones igualitarias en todo el país, por lo tanto, se puede

³⁹² CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *Sí, pueden (Declaraciones de derechos y estatutos de autonomía)*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 79, enero-abril, Madrid, 2007, págs. 42 y ss.

³⁹³ BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. DE., *La Comunidad Valenciana: Derecho autonómico e instituciones políticas*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, págs. 10 y ss.

³⁹⁴ SÁNCHEZ BARRILAO, J.F., *La garantía jurisdiccional de los derechos estatutarios*, en Francisco Balaguer Callejón (Director), Luis Ortega Álvarez, Gregorio Cámara Villar y José Antonio Montilla Martos (Coordinadores), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Ed. Instituto Andaluz de administración Pública, Sevilla, 2008, págs. 113 y ss.

³⁹⁵ Óp. cit., STC 76/1983...agosto. Dicha sentencia anula la LOAPA, y organiza la descentralización autonómica sin la intervención del Estado, estableciendo unas condiciones de igualdad entre todas las Comunidades Autónomas.

³⁹⁶ Art. 139.1 CE: “*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*”.

extrapolar en la existencia de la policía autonómica integral en el conjunto del mismo.

Mención especial en lo que respecta a la policía autonómica, es el derecho a la no denegación a obtener la competencia la Región de Murcia, ya que se estaría incumpliendo la igualdad a que todos españoles puedan tener una policía regional como las que ya existen o se prevén en otros territorios autonómicos.

Otra justificación del derecho a la igualdad entre todos los EEAA, es el principio de solidaridad reconocido constitucionalmente en el art. 138 CE³⁹⁷. Aboga por la equidad territorial, para que los ciudadanos tengan el mismo status jurídico en cualquier parte del territorio español, es decir, a una equiparación competencial de todas las materias que se tengan por derecho.

Por lo que respecta a los EEAA, como leyes orgánicas emanadas del Estado, es deber de las Cortes Generales garantizar en su aprobación y reformas, que se respeten y se den las condiciones igualitarias y no perjudicables entre Comunidades Autónomas, ni tampoco que se reconozcan derechos a unas, y a otras no, ya que crearían desequilibrios, discriminaciones e inferioridades entre los órganos regionales.

Esta homogeneidad va a traer consigo una mejor eficiencia para el ciudadano, favoreciendo que los servicios regionales aumenten el acercamiento y la participación de los ciudadanos a través de la prestación de la policía regional.

El Gobierno autonómico, como responsable del servicio y mantenimiento del Cuerpo policial, conocerá antes las demandas ciudadanas, corrigiendo los defectos existentes para mejorar su respuesta y ser más eficiente.

XI.3. EL DERECHO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA A UNAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y EJECUTIVAS

En primer lugar hay que diferenciar entre materia y función³⁹⁸. En el primero, el “*contenido*” de la competencia exclusiva de la materia no se limita o se

³⁹⁷ Óp. cit., art. 138 CE.

³⁹⁸ Óp. cit., STC 247/2007...diciembre, FJ 7.

detalla, simplemente se expresa, por ejemplo, la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, la artesanía o la cultura, entre otras³⁹⁹.

En el segundo, la función hace referencia a la materia de la competencia exclusiva, aunque a veces incluye la legislación básica y en otras la legislación. En este sentido, si nos fijamos tanto en una Comunidad Autónoma⁴⁰⁰ como en el Estado, puede producirse la indeterminación del contenido o alcance de dichas funciones⁴⁰¹.

Esta imprecisión de la materia como de la función, no debe producirse en el caso de las competencias policiales, ni estatales ni autonómicas, ya que produciría inseguridad jurídica en nuestro ordenamiento, y conduciría a conflictos competenciales necesarios de recursos para su resolución. Parece difícil esta situación, como se ha dicho en anteriores ocasiones, las competencias regionales están bien definidas.

Respecto a la citada sentencia sobre el Estatuto catalán, nos indica hasta donde pueden llegar las competencias regionales en materias exclusivas, compartidas o ejecutivas. Concretamente, en los fundamentos jurídicos⁴⁰², se afirma que los Estatutos no pueden definir las categorías constitucionales, solamente podrán asignarse las competencias que les correspondan dentro de la Constitución.

El alto tribunal será el responsable de establecer las categorías y principios constitucionales, dejando a los Estatutos la función de relacionar, pero sin definir, lo que le es indisponible. La sentencia es generalista por lo que habrá que estudiar caso por caso cuando se produzca una invasión de competencias, y acudir a los recursos previstos por conflictos constitucionales.

La continua descentralización de las competencias al ámbito autonómico, se ha asimilado a una "reforma" en profundidad nunca realizada en la Constitución, es

³⁹⁹ Óp. cit., STC 147/1991...julio, FJ 4.

⁴⁰⁰ MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, T. III: *La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, pág. 302. Hace referencia a que a una Comunidad Autónoma tiene clara la materia que le puede corresponder, puede ser de forma plena, sólo la función legislativa o la función ejecutiva.

⁴⁰¹ STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2.

⁴⁰² Óp. cit., STC 31/2010...junio, FJ 57 y ss.

decir, ha sido una revisión trasladada a los Estatutos, equivalente a una renovación de la Carta Magna transcurrida a lo largo del desarrollo del Estado Autonómico, como consecuencia de esa indefinición inicial de este modelo.

Fruto de esta imprecisión, ha permitido que unas Comunidades Autónomas hayan desarrollado una policía regional integral, mientras que otras, como la Región de Murcia, en una situación de desigualdad jurídica, política y económica, no han podido ejercer su derecho pleno a incrementar tanto sus competencias policiales como otras tantas.

La “*secuela*” ha sido que estemos viviendo en un Estado de las Autonomías basado en una constante jurisprudencia por la indefinición de lo autonómico, con sentencias y más sentencias para asentar su desarrollo y sus principios. No hay que olvidar que la aprobación de un Estatuto puede afectar a la organización territorial del Estado, por eso debe ser consensuado en las Cortes Generales, entre los órganos estatales y los autonómicos, siempre dentro de lo permitido, para evitar irregularidades.

Una vez bien “*negociado*” los EEAA en las Cortes Generales y siempre bajo lo establecido en la Constitución, las competencias exclusivas, serán las que permitan a las Comunidades Autónomas legislar, reglamentar y ejecutar como titulares de las materias atribuidas a su potestad, delimitando y no afectando a las competencias exclusivas del Estado sobre un mismo objeto jurídico⁴⁰³. Es aquí donde podrá el ente regional producir normativa en relación a la organización y regulación del Cuerpo autonómico.

Respecto a las competencias compartidas, serán aquellas en la que al Estado le corresponde dictar la legislación básica o de bases, y por su parte, a la Comunidad Autónoma le corresponderá, a partir de esa legislación estatal, el desarrollo legislativo, reglamentario y su ejecución. Es en esta situación, cuando el ente regional podrá dictar materia relacionada a nivel policial, siempre y cuando el Estado permita esta posibilidad, en competencias que puedan ser de este interés.

Ahora bien, lo no se puede pretender, es que sea un Estatuto el que establezca la definición de lo que son las bases, ya que esa función le

⁴⁰³ Óp. cit., STC 31/2010...junio, FJ 59.

corresponderá al Estado según la Constitución. El caso querido por el recurrido Estatuto catalán, era intentar que el Estado fuera el que tuviera que dictar unas bases según lo que dispusiese cada EEAA⁴⁰⁴.

Y en lo relativo a las competencias ejecutivas, puede corresponder a una Comunidad Autónoma en relación a la ejecución, la potestad reglamentaria, que comprende dos partes. La primera, aprobar disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, y la segunda, la función ejecutiva de la propia organización de su administración⁴⁰⁵. Esta es la tercera posibilidad en la cual, un ente autonómico podrá dictar reglamentos para desarrollar el mandato del Estado, y en consecuencia, en materias que puedan afectar a las labores policiales.

Todo esto es posible a la desconstitucionalización del Estado Autonómico, que permite que exista una diversidad dentro de la "*diversidad*". La sentencia al Estatuto de Cataluña, deja las cosas como estaban en relación al reparto competencial, no permitiendo la reforma del modelo territorial pretendido, ya que para ello, habría que reformar previamente la Carta Magna.

⁴⁰⁴ Óp. cit., STC 31/2010...junio, FJ 60.

⁴⁰⁵ Ibídem, FJ 61.

XII. LA JERAQUÍA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LAS LEYES ORGÁNICAS EN EL SISTEMA DE FUENTES

XII.1. LA POSICIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Los Estatutos de Autonomía, son según el art. 81 CE⁴⁰⁶, leyes orgánicas⁴⁰⁷, como pueden serlo otras que regulan distintas materias. Ya de entrada es difícil diferenciar cuál de ellas puede tener mayor rango, porque la Constitución no realiza taxativamente una jerarquía jurídica para diferenciarlas.

La independencia de los Estatutos de Autonomía en la fase de tramitación en las Cortes Generales, posibilita la modificación del proyecto de reforma presentado por la Asamblea regional⁴⁰⁸, si bien esta última, puede retirarlo⁴⁰⁹ en el caso de no estar de acuerdo con las modificaciones del Parlamento Español. Es

⁴⁰⁶ Óp. cit., art. 81 CE.

⁴⁰⁷ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, pág. 209 y ss. Hay diferentes teorías para diferenciar las leyes orgánicas según el sentido material o formal. En el primer caso, hay unas leyes orgánicas que cuentan con una reserva de materias, con lo que las mismas están a la misma altura y circunstancia que las leyes ordinarias (principio de competencia). Mientras que para el segundo, al estar respaldadas por una mayoría parlamentaria, deben estar sobre las demás (principio de jerarquía). En opinión de este autor, habría que aplicar el primer lugar el principio de competencia, pero con las unas excepciones. En primer lugar, no todas cumplen la misma función, ya que unas tienen el cometido del “desarrollo constitucional”, otras de “concreción de la Constitución” (ej.: la abdicación) o de “función de integración constitucional” (ej.: completan a la misma, como pueden ser los Estatutos), declinándose por que sean superiores las que desempeñan tareas constitucionales. Aplicando sólo el principio de jerarquía subsidiariamente entre una ley orgánica y ordinaria (materias conexas), sólo para acotar lo reservado a la primera (ej.: en materias concurrentes del derecho a la asociación), aquí juegan un papel importante las DDAA, ya que deberán indicar que parte es orgánica y que parte no.

⁴⁰⁸ CASTELLÁ ANDREU, J.M., *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, pág. 78.

⁴⁰⁹ Óp. cit., AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición...*, págs. 478 y ss.

una especie de censura que tiene el ente regional para suspender el procedimiento de reforma, en caso de no alcanzarse el presentado.

En cambio, cuando es una ley orgánica, el inicio y final de la tramitación de la misma, es competencia del Congreso, es decir, es gestionada por sí misma, y sólo en el caso de no llegar a la mayoría necesaria en dicha Cámara, no continuaría su aprobación. Cabe la posibilidad de introducir modificaciones, el rechazo a la totalidad o la aceptación por el Senado y/o las enmiendas realizadas por los grupos políticos en su procedimiento, si bien, la "*última palabra*", la tendrá la Cámara baja.

Las leyes orgánicas necesitan para su aprobación la mayoría absoluta del Congreso⁴¹⁰, en este procedimiento están incluidas las relativas a los EEAA, pero con la diferencia de que necesitan de un "*pacto*" previo entre los parlamentarios regionales y nacionales en el que se decida la reforma a realizar, es decir, de las competencias a asumir dentro de las posibilidades que da la Constitución.

El Estatuto tiene funciones constitucionales, pero esto no quiere decir que se pueda comparar con una Constitución⁴¹¹. Es cierto que el EEAA ejerce la actividad de un proceso de creación, modificación y derogación, dispone de un sistema de fuentes y de competencias propias. Pero estas actividades no procedieron exclusivamente de la Comunidad Autónoma, derivaron de la fase de constitución del poder estatuyente, o lo que es lo mismo, del realizado entre el Estado y el autonómico⁴¹².

Sin embargo, otros autores, sí comparan al Estatuto con un Estado, ya que perfeccionan la propia idea del mismo⁴¹³, incluso que el propio EEAA se establece en lo más alto del ordenamiento⁴¹⁴, en el sentido de una ampliación del cuadro

⁴¹⁰ Art. 81 CE: "2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto".

⁴¹¹ Óp. cit., AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición...*, págs. 40 y ss.

⁴¹² Óp. cit., CASTELLÀ ANDREU, J.M., *La función constitucional...*, págs. 70 y ss.

⁴¹³ BARCELÓ i SERRAMALERA, M. y VINTRÓ, J., *Dret Públic de Catalunya*, Ed. Cedecs, Barcelona, 2001, pág. 143.

⁴¹⁴ MARTÍN MATEO, R., *Manual de derecho autonómico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, págs. 100 y ss.

constitucional⁴¹⁵, idea que hay que rechazar por inapropiada, ya que éste proviene de la propia Carta Magna y no puede ser un incremento de los límites impuestos por la misma.

Lo que no es disparatado, es afirmar que el EEAA es partícipe del desarrollo de la Carta Magna, así como las leyes orgánicas. Y se puede afirmar, por la importancia de la materia que regulan, pero con la diferencia de que los propios Estatutos tienen la posibilidad de establecer su propia reforma⁴¹⁶, y en algunos casos, la de someterlos a referéndum por sus propios ciudadanos antes de ser aprobado⁴¹⁷, facultad que no cabe en las leyes orgánicas.

El debate constitucional sobre la posición del Estatuto en el ordenamiento jurídico está asegurado, ya que para algunos autores, será una ley resultante del poder estatal que se ratificó antes de que se diera la propia Comunidad Autónoma⁴¹⁸, incluso lo consideran como una ley orgánica ficticia⁴¹⁹. En otra línea, estiman que la ley orgánica que lo aprueba y el propio estatuto, son cuerpo único⁴²⁰, es decir, un "binomio continente-contenido⁴²¹". Mientras que otros, califican al Estatuto como norma que une ambos ordenamientos, estatal y autonómico⁴²².

Lo que nadie pone en duda es que el Estatuto y las leyes orgánicas están supeditadas a la Constitución⁴²³, debido a la preeminencia de ésta, y juntos forman un bloque constitucional, en el que colaboran mutuamente.

⁴¹⁵ PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, 9ª edición, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003, pág. 1033.

⁴¹⁶ Óp. cit., art. 147.3 CE.

⁴¹⁷ Art. 152 CE: "2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes".

⁴¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, págs. 295 y ss.; SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pág. 589.

⁴¹⁹ Óp. cit., PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho...*, pág. 1033.

⁴²⁰ LEGUINA VILLA, J., *Escritos sobre autonomías territoriales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pág. 43.

⁴²¹ Óp. cit., AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto...*, págs. 163 y ss.

⁴²² MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, págs. 284 y ss.

⁴²³ Óp. cit. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, pág. 103.

XII.2. LA POSICIÓN DE LOS ESTATUTOS Y LAS LEYES ESTATALES

No existe tampoco unanimidad con la ubicación de los Estatutos y las leyes estatales en el ordenamiento jurídico, de hecho, hay opinión al respecto⁴²⁴ que considera que cada órgano tiene su ámbito de actuación, en el que debe aplicarse el principio de competencia y no el de jerarquía en caso de conflictos.

En otro sentido, hay quien⁴²⁵ defiende el principio de jerarquía, sobreponiéndose el Estatuto a las demás leyes estatales, en base a la jerarquía funcional de sus atribuciones constitucionales y a su reserva de materias. En la misma dirección⁴²⁶, consideran las leyes orgánicas como una figura autónoma, es decir, como un sujeto jurídico propio, sustantivo, en mitad de la Constitución y la ley ordinaria, con lo que quedaría justificado el principio de jerarquía al establecer rangos entre las leyes.

XII.2.1. El Principio de Competencia respecto a los Estatutos y las leyes estatales (incluidas leyes orgánicas)

Volviendo al principio de competencia, pero ahora en referencia al apartado presente, hay un sector mayoritario de la doctrina⁴²⁷ que defiende que los EEAA son una “*ley normal*”, es decir, no existe categoría que las diferencie entre la Constitución y las demás leyes, sino que cada ley se rige por el principio de competencia según las diferentes materias que englobe.

Lo que está ocurriendo es que al EEAA se le da mucha importancia por la materia que regula, que es ni más ni menos, la base o norma principal de una Comunidad Autónoma, y nos olvidamos que es una ley orgánica (estatutaria)

⁴²⁴ Óp. cit., MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, págs. 294 y ss.

⁴²⁵ BARCELÓ i SERRAMALERA, M., *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004, págs. 154 y ss.

⁴²⁶ GARRORENA MORALES, Á., *Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 13, enero-febrero, Madrid, 1980, pág. 181.

⁴²⁷ AGUADO RENEDO, C., *Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 49, enero-abril, Madrid, 1997, págs. 169 y ss.

más, que regula cada una de las clases de leyes que existan en su ordenamiento, con unas materias concretas y diferentes a otras leyes.

Se ha llegado a afirmar que los EEAA son considerados como una “segunda constitución⁴²⁸”, circunstancia improbable actualmente. Incluso se ha asegurado que son las propias leyes orgánicas (incluidos los Estatutos), son las que establecen hasta donde llega su legitimidad, es decir, su propia competencia y sus límites con las leyes ordinarias⁴²⁹ u otras.

También hay quien piensa que el EEAA sustenta esta superioridad jerárquica, en base al acervo normativo que delimitan sus propias competencias, situándolo por encima de las leyes estatales⁴³⁰.

Sin embargo, para que una ley sea superior a otra, habría que considerar que pertenezcan al mismo conjunto normativo y que estén destinadas al mismo asunto o materia⁴³¹. Otra cosa bien distinta, es la relación entre otras leyes, por ejemplo, leyes orgánicas (entre ellas, los EEAA) y las leyes ordinarias, ambas tienen una relación horizontal, no vertical, es decir, de mero reparto normativo, produciendo en caso de invadirse la competencia de alguna de ellas, la nulidad.

Si llegamos a la conclusión del párrafo anterior, queda fuera el principio de jerarquía, aun cuando haya determinadas reservas materiales al Estatuto o el reforzamiento de la aprobación del mismo mediante referéndum⁴³². Ni incluso cuando se ha mantenido que la reserva que tiene el Estatuto en determinadas materias, crea una especial relación con las demás normas⁴³³, al considerar que la reserva sí es “nominal” frente a otras leyes orgánicas⁴³⁴. Lo que ocurre simplemente, es que cada grupo normativo está dedicado a una materia distinta.

⁴²⁸ RUBIO LLORENTE, F., *El bloque de constitucionalidad*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 27, Madrid, 1989, pág. 25.

⁴²⁹ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Acerca de las leyes orgánicas...*, pág. 188.

⁴³⁰ DÍEZ-PICAZO, L.M., *Ley autonómica y ley estatal*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 25, Madrid, 1989, pág. 85.

⁴³¹ Óp. cit., AGUADO RENEDO, C., *Acerca de la naturaleza...*, pág. 180.

⁴³² *Ibidem*, pág. 172.

⁴³³ Óp. cit., OTTO Y PARDO, DE I., *Derecho constitucional...*, págs. 268 y ss.

⁴³⁴ PÉREZ ROYO, J., *Las fuentes del Derecho*, 2ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, pág. 13.

Una peculiaridad del principio de competencia en referencia al Estatuto y a su capacidad de reforma, es la rigidez. Según un autor⁴³⁵, no significa que equivalga a una superioridad jerárquica, sino a la solidez del mismo.

Hay otros⁴³⁶ que opinan que la rigidez del Estatuto se proyecta por encima de las demás leyes estatales, ya que éste no puede ser modificado por otro precepto que no sea la Constitución o por iniciativa autonómica mediante su procedimiento de reforma.

Una puntualización importante entre las leyes estatales y los EEAA a tener en muy cuenta, es la capacidad que tiene el organismo estatal para “*modificar*” competencias que forman parte del Estatuto, debido a que los arts. 152.1, 149.1.29ª y 157.3 CE, que son precisamente las referidas a la justicia, policía autonómica y financiación⁴³⁷, se pueden reformar por su correspondiente ley orgánica y afectar a éste.

Parece que el Estatuto se sitúa en una situación inferioridad con respecto a una ley orgánica⁴³⁸, y en conclusión, las Cortes Generales, en cualquier momento tienen un “*as*” para cambiar el contenido de esas materias que afectan al ámbito autonómico.

Ante esta situación, hay que llegar a la conclusión que siempre será una cuestión de competencias, es decir, si el Estado realiza alguna de las reformas de los artículos mencionados anteriormente, es porque la legitimidad competencial se lo permite. Si ocurriera alguna irregularidad de las Cortes Generales ante hechos que perjudicaran a los entes regionales, el “*guardián*” de hacer cumplir las competencias de la Comunidad Autónoma, será el Tribunal Constitucional.

En lo que respecta a las leyes ordinarias, también podrían afectar a las competencias del órgano autonómico en materias de su dominio⁴³⁹, como en el caso de las leyes de armonización (art. 150.3 CE), que pueden “*perjudicar*” a la

⁴³⁵ Óp. cit., OTTO Y PARDO, DE I., *Derecho constitucional...*, págs. 62 y ss.

⁴³⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 4ª edición, Ed. Civitas, 1986, págs. 289 y ss.

⁴³⁷ Óp. cit., AGUADO RENEDO, C., *Acerca de la naturaleza...*, págs. 178 y ss.

⁴³⁸ Óp. cit., SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos...*, pág. 591.

⁴³⁹ Óp. cit., OTTO Y PARDO, DE I., *Derecho constitucional...*, págs. 259 y ss.

regulación autonómica. Esto podría entenderse como una facultad eventual que puede ser utilizada por el legislador estatal cuando dicta las bases⁴⁴⁰.

Esta extensión de las bases estatales, puede producir la “degradación” de la clase política autonómica⁴⁴¹, y en este sentido, ha llegado a defender el alto tribunal otras vías posibles, como una nueva reflexión constitucional⁴⁴².

En este gran conjunto que es nuestro ordenamiento jurídico, cabe como mejor opción, su reforma, para distribuir nuevas competencias y así establecer un nuevo principio de competencia. En caso contrario, sería seguir con lo que está ocurriendo, es decir, la delegación de competencias a través de leyes orgánicas de transferencias, y las posteriores reformas estatutarias para asumirlas.

Tal es la importancia del principio de competencia, que si las Cortes Generales deciden en su legitimidad, cambiar cualquier norma constitucional, podría provocar la reforma del propio Estatuto e incluso la derogación en la parte afectada.

Queda demostrado que estamos en un sistema competencial y no jerárquico, siendo viable estimar que Estatuto y leyes orgánicas de transferencias sean equivalentes⁴⁴³, es decir, son iguales por la categoría, pero diferentes por el contenido o por la competencia a la que van dirigidas, al igual que pasa con el resto de leyes.

Por lo tanto, mantener la idea de que el Estatuto es superior jerárquicamente, va en contra de lo que dispone el Tribunal Constitucional al considerar al mismo como una ley orgánica más de transferencias⁴⁴⁴.

El principio competencial en el reparto de materias y funciones entre los órganos existentes, hace llegar a la deducción de que la relación Estatuto y demás leyes estatales, no es jerárquica, sino competencial y de reserva.

⁴⁴⁰ QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS DE LA.; *¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 72, Madrid, 2004, pág. 158.

⁴⁴¹ AJA, E., y VIVER PI-SUNYER, C., *Valoración de 25 años de autonomía*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 69, Madrid, 2003, pág. 111.

⁴⁴² ARGULLOL i MURGADAS, E., *Criteris per a un desenvolupament institucional*, 1ª edición, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1999, pág. 20.

⁴⁴³ Óp. cit., AGUADO RENERO, C., *Acerca de la naturaleza...*, pág. 183.

⁴⁴⁴ STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5.

La propia Carga Magna no realiza ninguna distinción entre los EEAA y las leyes orgánicas, por lo que se llega a la conclusión que están en el mismo nivel, tratando materias diferentes.

XII.2.2. El principio de competencia respecto del Estatuto y las leyes autonómicas

En el apartado anterior, veíamos la relación competencial que tenía el Estatuto con las leyes estatales⁴⁴⁵, ahora lo veremos con la ley autonómica, destacando que éstas tendrán el mismo respeto y valor que las leyes estatales, aunque no tendrá la misma fuerza que las nacionales⁴⁴⁶.

En cambio, en relación al Estatuto como norma que determina el nacimiento de las leyes autonómicas, la reciprocidad entre ambos es entendible, debido a que el primero es la base de las segundas, y éstas a su vez, no pueden contradecirlo.

El fin es ver al EEAA como un ente encargado de asumir las competencias, nacido a raíz de la historia del Derecho autonómico, siendo en definitiva, fuente de fuentes⁴⁴⁷ a nivel regional.

Entra aquí la autonomía del Estatuto establecida en la Constitución. Será deber del Estado respetar lo establecido por la Carta Magna, tales como sus instituciones, regulaciones o competencias asumidas, ya que en caso contrario estaría restando independencia y autogobierno al EEAA.

Una peculiaridad es, que no tiene porqué sujetarse siempre una ley autonómica al propio Estatuto, ya que hay ocasiones que se tiene que regir por una ley estatal de bases.

En referencia a la parte material del EEAA, será el principio de competencia el que determinará la concordancia de éste con la ley autonómica, es decir, se

⁴⁴⁵ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., *Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español*, Revista de Estudios Políticos, núm. 46-47, Madrid, 1985, pág. 15.

⁴⁴⁶ RUBIO LLORENTE, F., *Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley*, Revista de Administración Pública, núm. 100-102, Madrid, 1983, págs. 417 y ss.

⁴⁴⁷ DÍEZ-PICAZO, L.M., *Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos de Autonomía*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 20, Madrid, 1987, pág. 163.

basará en la reserva estatutaria. Mientras que la parte formal, la ley autonómica debe respetar los preceptos del Estatuto, como norma superior⁴⁴⁸, ya que éste es quien determina la elaboración del ámbito material de la ley autonómica, bajo el respeto a los principios constitucionales.

Lo importante para establecer la categoría de las leyes autonómicas, no será su modo de elaboración o el ente del que nace. Todo tiene que ver con la propia Constitución, como norma superior, todo se basa en la competencia que establece aquella.

⁴⁴⁸ KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª edición, Ed. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, pág. 146. (traducido por Eduardo García Máynez).

XIII. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

XIII.1. LAS MEDIDAS EUROPEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO POLICIAL

La incorporación de España a la Unión Europea produjo un gran cambio en el país, a nivel político, económico y normativo. Se tuvo que introducir y adaptar el Derecho europeo a todos los niveles de nuestro ordenamiento jurídico, es decir, a todas nuestras administraciones.

Es entre el Estado y las Comunidades Autónomas donde existe una fuerte y necesaria interrelación entre ambos, debido a que la mayor carga de la normativa europea va dirigida a éstos, y cada uno tendrá que responder dentro de sus competencias.

Las Comunidades Autónomas tienen la obligación de llevar a cabo la ejecución del Derecho europeo⁴⁴⁹ y formalizar en su ordenamiento jurídico, los tratados internacionales, directivas o reglamentos en las materias en las que sean responsables.

En función de la unidad y la coherencia en la aplicación de la política exterior y comunitaria del Estado, jugarán un papel importante las Comunidades Autónomas, y en consecuencia, su incumplimiento producirá repercusiones negativas para el Reino de España⁴⁵⁰.

Es en el art. 149.1.3^a CE el que se establece la competencia exclusiva del Estado en materia de "*relaciones internacionales*", correspondiéndole a los órganos

⁴⁴⁹ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, pág. 192-194. El Derecho Primario estaría compuesto por los propios Tratados, mientras que en el Derecho Secundario, lo conformarían los Reglamentos (que son de aplicación directa tanto para los Estados como para los ciudadanos, mediante su publicación en el DOUE) y las Directivas, que sólo afectan a los Estados. La incorporación de ese Derecho europeo al interno, puede producir una "*choque*" entre la norma europea y la estatal, siendo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el competente para resolver dicho conflicto.

⁴⁵⁰ MONTILLA MARTOS, J.A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pág. 163.

centrales la responsabilidad en la ejecución de la normativa europea, incluido la actividad realizada por las Comunidades Autónomas dentro del cumplimiento por la normatividad regional, todo ello justificado en el interés general y en el mantenimiento de la unidad reglamentaria en su conjunto.

El incumplimiento de la transposición europea ocurrirá al no reformarse la normativa española, y como consecuencia, el Estado no se habrá adaptado a la misma⁴⁵¹. Ello es debido en muchas ocasiones a la gran burocracia legislativa que lleva la promulgación de las leyes que se dictan en las Cortes Generales, que tanto ralentiza la adopción y adaptación de las normas.

En cambio, cuando la adaptación europea incumbe a la competencia autonómica, suele ajustarse más vertiginosamente (por ejemplo carece de Senado), debido a la rapidez y mejor adecuación de los entes regionales en la tramitación de sus leyes regionales.

Respecto a la responsabilidad de las entidades regionales, para otro autor⁴⁵², las Comunidades Autónomas equivalen a un "Estado" y la obligación será en su conjunto para el Reino de España, es decir, tanto del propio Estado como de las Comunidades Autónomas. Tal vez dicha teoría se basará en las responsabilidades que deberían asumir a su modo de ver, los entes regionales, idea que hay que rechazar debido a lo indicado en el art. 93 CE⁴⁵³, que responsabiliza al Reino de España de las cesiones a los órganos supranacionales.

⁴⁵¹ Óp. cit., MONTILLA MARTOS, J.A., *Derecho de...*, pág. 276 y ss.

⁴⁵² REMITRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 748 y ss.

⁴⁵³ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, pág. 190. Este artículo exige que los tratados internacionales, sean aprobados previamente por las Cortes Generales mediante ley orgánica (mayoría absoluta) para los que traten de "trasladar o ceder" soberanía a las organizaciones supranacionales. Mientras que para el art. 94.1 CE, exige para la autorización de tratados por las mismas Cámaras, que normas revistan forma de ley (una mayoría simple), en asuntos relacionados con los tratados de carácter político, militar, a la integridad territorial del Estado, a los Derechos y deberes fundamentales del título I, a las obligaciones financieras o a la modificación o derogación de una ley urgente o adopción de una nueva. Por último, el art. 94.2 CE, para los restantes tratados o convenios, sólo requieran de una simple información a las Cortes, no hace falta ningún tipo de autorización, simplemente esa comunicación.

En definitiva será el Estado, según el art. 93 CE, el responsable o el garante de la adaptación del Derecho comunitario a cualquier nivel del ordenamiento jurídico, aunque sea la Comunidad Autónoma la incumplidora.

Los entes regionales intentarán que esto no ocurra mediante la reforma de sus Estatutos, si es necesario, para adaptar el Derecho europeo⁴⁵⁴. En este sentido ya se pronunció el Tribunal Constitucional⁴⁵⁵, afirmando que el competente es el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, sin distinguir quien eluda, omita, infrinja o falte a su responsabilidad.

Una de las consecuencias positivas en la asunción del Derecho comunitario es, que no ha producido la necesidad de modificar la distribución de competencias constitucionales⁴⁵⁶, simplemente se ha respetado dicho reparto, ni tampoco ha sido necesaria la intervención directa del Estado en la Comunidad Autónoma para aplicar la materia autonómica europea.

Respecto a la posible contradicción que se pueda dar a la hora de adaptar una norma europea a cualquier nivel de la administración, será el Gobierno o las Cortes Generales los competentes en la capacidad de interponer los recursos necesarios ante el Tribunal Constitucional según art. 95.2 CE⁴⁵⁷, siendo otra medida de control "*indirecta*" del Estado sobre las competencias regionales⁴⁵⁸, porque así lo establece la Carga Magna.

⁴⁵⁴ PÉREZ CAMPS, P., *La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña*, Estudio sobre la Reforma del Estatuto, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalidad de Cataluña, 2004, pág. 386.

⁴⁵⁵ STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3.

⁴⁵⁶ Óp. cit., GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución...*, pág. 194. Para este autor, el Principio del Derecho Comunitario, supone que las mismas predominan sobre las de Derecho interno, da igual la categoría de las leyes o el tiempo en el que fueron asumidas, porque esta cesión de competencias a la Unión Europea, supone "*fidelidad*" a los órganos que la componen, es lo que se llama "*Primacía*" del órgano supranacional europeo. Indicar que en cualquier momento puede ser retornable la soberanía cedida mediante un trámite libre de restablecimiento de soberanía.

⁴⁵⁷ Art. 95 CE: "2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción".

⁴⁵⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2001, págs. 71 y ss.

En relación a la afectación en las competencias policiales de las Comunidades Autónomas, podría darse la situación en la que se dictase alguna normativa europea, que incumbiera por ejemplo, a las de medio ambiente, entre otras, en las que la policía autonómica tenga que hacer cumplir las mismas, si bien, no podrá hacerlas cumplir hasta que el ente regional adapte la transposición europea a su ordenamiento jurídico.

XIII.2. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ASUNTOS EUROPEOS

Los cauces de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones europeas son pocas, debido a que cuando se constituyó el Estado de las Autonomías, el desarrollo o la implicación del Reino de España en la Unión Europea era insuficiente en esos momentos. Aun así existen formas de implicación de los entes regionales, que veremos a continuación.

Antes, indicar, de modo muy genérico, que una de las formas de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones europeas, será a través de los diputados y senadores de las regiones a las que pertenezcan, en el reparto equitativo que prevé la Constitución en ambas Cámaras, siendo un medio para reivindicar, las demandas europeas de los lugares de procedencia.

XIII.2.1. Comunicaciones a las Comunidades Europeas

Las *Comunicaciones a las Comunidades Europeas*⁴⁵⁹ nacen con la ley de las administraciones públicas⁴⁶⁰. Es uno de los primeros pasos en los que se le

⁴⁵⁹ Institucionalizada mediante Acuerdo de 29 de octubre de 1992, entre Estado y las Comunidades Autónomas.

⁴⁶⁰ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Art. 10: "1. Cuando en virtud de una obligación derivada del Tratado de la Unión Europea o de los Tratados de las Comunidades Europeas o de los actos de sus instituciones deban comunicarse a éstas disposiciones de carácter general o resoluciones, las Administraciones públicas procederán a su remisión al órgano de la Administración General del Estado competente para realizar la comunicación a dichas instituciones (...)". Esta ley en vigor hasta el 2 de octubre de 2016, para posteriormente ser sustituida por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

permite a las entidades regionales tener “voz” aunque no voto en los asuntos europeos, ya que cualquier información que quieran transmitir, deberán realizarlo a través de la Admón. del Estado.

Será mediante la *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*⁴⁶¹, la que verdaderamente dará más participación a las administraciones regionales en la Unión Europea, regulado por ley estatal⁴⁶² la composición y funciones.

La CARCE permitió reglamentar varias materias a través de la *Conferencia de Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos*⁴⁶³, teniendo como fin, aumentar la implicación en asuntos comunitarios a los entes autonómicos, en lo que respecta a sus competencias exclusivas.

La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, propició que las Comunidades Autónomas colaboraran en la política comunitaria, mediante el *Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER*⁴⁶⁴ y sobre la *Participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea*⁴⁶⁵.

⁴⁶¹ CARCE: Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, posteriormente cambió su denominación a Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE). Gracias a este organismo, las entidades regionales, empezaron a “participar”, es decir, a colaborar en la formación jurídica del Estado ante los órganos europeos, además de realizar la ejecución del Derecho Europeo.

⁴⁶² Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

⁴⁶³ Los Asuntos que están previstos en dicho organismo son los de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura; y Competitividad y Consumo. Se puede apreciar que no existe nada para las políticas de seguridad europeas en el que puedan participar las Comunidades Autónomas.

⁴⁶⁴ REPER: Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

⁴⁶⁵ Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea. BOE de 16 de marzo de 2005, páginas 9372-9376.

Este Acuerdo, permitirá que un grupo limitado de funcionarios autonómicos (dos), propuestos por los mismos entes regionales, compongan la referida Consejería de la que depende orgánicamente del Ministerio de Administraciones Públicas, y que sirve para participar en el Consejo de la Unión Europea en los diferentes asuntos comunitarios, si bien, será a través del Consejo de Ministros el cauce para hacer llegar las decisiones de cualquier acto jurídico.

Una vez más, se deja excluida la competencia policial, ya que no se prevé conferencias para las policías tipo regionales de los países de la Unión Europea. Es por lo tanto, una oportunidad perdida para las Comunidades Autónomas y para la Unión Europea, poder participar ambas en la creación de una política comunitaria de nivel policial.

La Unión Europea, debería crear o regular jurídicamente un sistema para que todos los países integrantes pudieran colaborar, es decir, tener "voz" en las diferentes políticas de seguridad de todos los Estados europeos, y enviar así, sus propuestas al Parlamento, al Consejo y Comisión de la Unión Europea, para que finalmente se tramiten normativamente.

El objetivo es permitir una contribución de las Comunidades Autónomas en las "*relaciones internacionales*", mediante un organismo institucional y jurídico, en el que las entidades regionales colaboren, siempre desde el referente del ámbito autonómico.

Solamente es posible participar en el espacio europeo de forma interna (no desde Europa), es decir, desde nuestro país, y lo encontramos por ejemplo, en los Estatutos catalán y andaluz, en los arts. 183 y 220 respectivamente. Ambos indican de forma taxativa la posibilidad de participar en asuntos europeos, cuando el Estado suscriba tratados o convenios internacionales donde las materias a tratar puedan afectar a las competencias directas de las Comunidades Autónomas. Es, en esta circunstancia, cuando el Estado les debe informar y pedir opinión al respecto.

Tal vez, por la exclusividad de la soberanía y la dirección de la seguridad pública de un país, no se quiera que la Unión Europea "*imponga*" con directivas, reglamentos o incluso con tratados, normas que regulen la protección de nuestro Estado.

No sería tan desacertada la idea de llegar a un acuerdo institucional, por ejemplo, a través de un nuevo tratado, para “ceder” en este ámbito, y crear un Asunto dedicado a las políticas de seguridad de las Comunidades Autónomas, para que puedan colaborar con las instituciones europeas, y sean éstas, las que finalmente las aprueben en sus instituciones, aunque para ello necesitara el visto bueno del Estado para obligarse internacionalmente y para permitir introducir en nuestro ordenamiento nueva normativa europea, que sería común a todos los componentes.

Por otra parte, no hay que confundir los organismos institucionales y políticos de este apartado, con los operacionales, es decir, no hay que mezclar las políticas de seguridad indicadas, con lo que es el servicio policial, existente tanto a nivel nacional como europeo. Desde Europa, distinguiremos entre otros, a Europol⁴⁶⁶, que tiene las funciones de cooperación entre los Estados para el tratamiento de datos en la investigación contra la delincuencia. Eurojust⁴⁶⁷, que tiene como fin es facilitar la colaboración para las investigaciones judiciales. El Sistema de Información Schengen⁴⁶⁸, cuyos Estados pertenecientes, podrán compartir la información sobre alertas en referencia a las personas y cosas. Y Eurodac⁴⁶⁹, siendo el objeto principal es el almacenamiento y tratamiento de huellas dactilares de personas solicitantes de asilo y refugio.

⁴⁶⁶ Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía.

⁴⁶⁷ Decisión 2002/187/JAI, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia.

⁴⁶⁸ Decisión 2007/533/JAI, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II).

⁴⁶⁹ Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) nº 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea

A colación al párrafo anterior, existe en Europa, el Comité Permanente de Seguridad Interior⁴⁷⁰, integrado en el Consejo Europeo, cuyo fin es la cooperación operativa (incluida la policial, entre otras formas) de los países pertenecientes a la Unión Europea. Estará compuesto por los representantes ministeriales en la materia y tendrá la que informar al Parlamento Europeo y nacionales de sus actividades.

Será a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, perteneciente al Ministerio de Interior, el organismo encargado de la coordinación con el Comité Permanente de Seguridad Interior, así como la dirección y coordinación con otros organismos policiales, tales como Europol, Interpol o SIS (Sistema de Información de Schengen), mediante las FCSE.

Internamente, en España, existen varias entidades en relación a la coordinación policial internacional, como son el Comité Ejecutivo de Coordinación de la Secretaría de Estado de Seguridad, el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado o Centro de Coordinación Principal de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Respecto a los Cuerpos autonómicos, podrán colaborar (siempre a través del Estado) en la cooperación policial internacional que se pudieran desarrollar dentro de su territorio con los organismos anteriormente indicados, debido a que los nuevos EEAA permiten el intercambio de información en el ámbito internacional, en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países, de hecho, los Mossos d'Esquadra tienen en su organización una Comisaría General de Información y la Comisaría General de Investigación Criminal⁴⁷¹; la Ertzaintza cuenta con la Oficina Central de

para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

⁴⁷⁰ Decisión 2010/131/UE del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior.

⁴⁷¹ Óp. cit., LO 6/2006...Cataluña, art. 164: "4. La Generalitat participa, mediante una Junta de Seguridad de composición paritaria entre la Generalitat y el Estado (...), así como en el intercambio de información en el ámbito internacional y en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países. La Generalitat, de acuerdo con el Estado, estará presente en los grupos de trabajo de colaboración con las policías de otros países en que participe el Estado".

Inteligencia y realizará funciones de coordinación y enlace con otras policías y organismos en materia de investigación e información de organizaciones terroristas; y la Policía Foral, que cuenta con el Área de Investigación Criminal, en la que existe la División de Información.

En este sentido, el Consejo de la Unión Europea adoptó la resolución⁴⁷² en la que *“Los Estados miembros que cuenten con funcionarios de enlace pertenecientes a distintas administraciones velarán por que existan adecuadas formas de cooperación entre dichos funcionarios (...)”*, y gracias a ella, es una realidad el acceso autonómico al sistema SIS II⁴⁷³ por parte de la Ertzaintza, Mossos d'Esquadra y Policía Foral, mediante una agencia de enlace en la Oficina Sirene de Madrid, perteneciente a la Unidad de Cooperación Policial Internacional de la Dirección de la Policía, y a la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil.

⁴⁷² Acción Común de 14 de octubre 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se define un marco de orientación común para las iniciativas de los Estados miembros sobre funcionarios de enlace (96/602/JAI), art. 8.

⁴⁷³ El nuevo SIS II Español contiene también órdenes de detención europeas (ODE), en el que tendrán acceso las policías autonómicas. Según la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, se incluyen como delitos en los que se puede emitir una ODE, según el art. 20: Terrorismo; Trata de seres humanos; Explotación sexual de menores y pornografía infantil; Tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas; Tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos; Corrupción; Fraude; Blanqueo de los productos del delito; Falsificación de moneda; Delitos Informáticos; Delitos contra el medio ambiente; Ayuda a la entrada y residencia en situación ilegal; Homicidio voluntario y agresión con lesiones graves; Tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos; Secuestro, detención ilegal y toma de rehenes; Racismo y xenofobia; Robos organizados o a mano armada; Tráfico ilícito de bienes culturales; Estafa; Chantaje y extorsión de fondos; Violación de los derechos de propiedad intelectual o industrial y falsificación de mercancías; Falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos; Falsificación de medios de pago; Tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento; Tráfico ilícito de materias nucleares o radiactivas; Tráfico de vehículos robados; Violación; Incendio provocado; Delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional; Secuestros de aeronaves y buques; y Sabotaje. En varios de estos delitos las policías autonómicas son competentes, por lo que podrán realizar detenciones en este sentido, o por ejemplo, en una investigación, llevar a cabo operaciones órdenes de los Juzgados Centrales de Instrucción de la Audiencia Nacional en el que también existan esas órdenes de detención europeas en relación a un caso de terrorismo.

Respecto al SIE, el Convenio Europol⁴⁷⁴ indica en su art. 2.4 que “A efectos del presente Convenio, se entenderá por servicios competentes todos los organismos públicos existentes en los Estados miembros que en virtud del Derecho nacional sean competentes para prevenir y combatir la delincuencia”, por lo que se entiende que se pueden incluir a las policías autonómicas. Es más, el art. 4.2 del modificado Convenio⁴⁷⁵, indica que “(...) los Estados miembros podrán autorizar contactos directos entre los servicios competentes designados y Europol bajo las condiciones que determine el Estado miembro de que se trate (...)”.

En fin, una de las conclusiones a las que se puede llegar, es que la Comunidad Autónoma, dentro de su autogobierno, puede ampliar las fronteras de su sistema de seguridad, siempre y cuando se hagan las reformas nacionales y europeas indicadas, necesarias debido a que la globalización de la delincuencia afecta también a las competencias autonómicas.

XIII.2.2. El Tratado de Lisboa⁴⁷⁶

Este Tratado, es otra posibilidad a través del art. 4 del Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad⁴⁷⁷, en el que la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo deberán informar de sus proyectos legislativos al parlamento nacional, quien a su vez, por el art. 6 del mismo, podrá consultar a los parlamentarios regionales en relación a alguna materia de su competencia⁴⁷⁸.

⁴⁷⁴ Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía (Convenio Europol), hecho en Bruselas el 26 de julio de 1995.

⁴⁷⁵ Protocolo establecido sobre la base del apartado 1 del artículo 43, del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) por el que se modifica el mencionado Convenio, hecho en Bruselas el 27 de noviembre de 2003.

⁴⁷⁶ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

⁴⁷⁷ Protocolo (nº 2). Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Publicado en el DOUE núm. 306 de 17 de diciembre de 2007.

⁴⁷⁸ Óp. cit., Protocolo (nº 2)... subsidiariedad y proporcionalidad. Art. 6: “Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, (...) dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de

Gracias a este tratado, las Comunidades Autónomas podrán tener voz sobre directivas, reglamentos u otros actos legislativos que afecten a sus competencias, por lo que se entiende que en relación a las de seguridad pública también deben hacerse.

XIII.2.3. El Comité de las Regiones⁴⁷⁹

Es un órgano consultivo creado para la representación de los entes regionales y locales en la Unión Europea, y por lo tanto, otra posibilidad más para las Comunidades Autónomas. Tiene como finalidad que el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo puedan acudir a este organismo para consultar o ser asesorado en materias de competencias autonómicas y municipales.

Está compuesto por 350 miembros de todos los países europeos, intervienen en el proceso legislativo del parlamento europeo realizando un dictamen sobre la propuesta legislativa. Tiene varias comisiones, que se dedican a diferentes materias, de las que no está incluida la policial.

El Comité de las Regiones tiene la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁴⁸⁰, por violación del principio de subsidiariedad procedente de un acto legislativo en el que no hayan requerido su informe.

Es un importante y un gran paso la creación de este órgano, ya que faculta de forma más directa, la participación de las autonomías en temas europeos, pudiendo ser un instrumento de consultas sobre las políticas de seguridad, a nivel autonómico y local, en el caso de que se diera una comisión en ese sentido.

subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. (...)".

⁴⁷⁹ Recurso electrónico en www.europa.eu:

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_es.htm (Consultado el 10.12.2014).

⁴⁸⁰ Óp. cit., Protocolo (nº 2)...proporcionalidad, art. 8.

XIII.2.4. Las Comunidades Autónomas y su Acción Exterior

El reconocimiento a esta acción exterior de las Comunidades Autónomas nace con la “Oficina de Bruselas⁴⁸¹”, amparada por sentencia del Tribunal Constitucional⁴⁸², estimándola necesaria para el ejercicio de las competencias autonómicas⁴⁸³.

⁴⁸¹ En el caso de la Región de Murcia, existe una Oficina en Bruselas desde el año 1989, de la que depende la Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior y del Instituto de Fomento de la Región de Murcia, cuyas funciones será la relación con otras regiones y agentes socioeconómicos autonómicos de otras entidades de la UE, y seguimiento de las decisiones legislativas europeas que afecten a sus competencias. Recuso electrónico disponible en www.carm.es: [https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=798&IDTIPO=11&RASTRO=c780\\$m822](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=798&IDTIPO=11&RASTRO=c780$m822) (Fecha de consulta 10.01.2015).

⁴⁸² STC 165/1994, de 24 de mayo, FJ 6.

⁴⁸³ En este sentido la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (Vigente hasta el 1 de abril de 2017), en su art. 11 sobre “Las Comunidades Autónomas y entidades que integran la Administración Local” indica que: “1. Las actividades que las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local puedan realizar en el exterior en el marco de las competencias que les sean atribuidas por la Constitución, por los Estatutos de Autonomía y las leyes, respetarán los principios que se establecen en esta ley y se adecuarán a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno. (...) 3. Las actuaciones que se lleven a cabo en el ejercicio de la Acción Exterior no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno. Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley. 4. Las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia. Asimismo, podrán celebrar acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional, no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia (...)”. Y su art. 12 sobre “De las Oficinas de las Comunidades y Ciudades Autónomas en el exterior”, indica que: “1. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas informarán al Gobierno del establecimiento de oficinas para su promoción exterior, con carácter previo a su apertura. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informará la propuesta, de acuerdo con las

Su fin es establecer relaciones de forma unitaria con las instituciones europeas o extranjeras, para la información, seguimiento o comunicación de sus actividades competenciales. Tendrá como funciones la toma de decisiones en relación a las iniciativas legislativas de la Unión Europea que afecten a las competencias regionales, y establecer contacto en la cooperación interregional⁴⁸⁴.

Podría ser otra herramienta útil para mantener relación con una determinada región europea con competencias policiales, y simplemente “conocer”, por ejemplo, la actividad, formación o actuación de otros Cuerpos, sin

directrices, fines y objetivos de la Política Exterior, la Estrategia de Acción Exterior y, en particular, con el principio de unidad de acción en el exterior. 2. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas informará dicha propuesta de acuerdo con el principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos así como desde la perspectiva de su adecuación al orden competencial. 3. Cuando se trate de oficinas dedicadas a la promoción comercial, se recabará además el informe del Ministerio de Economía y Competitividad. 4. El Gobierno impulsará la instalación de estas oficinas dentro de los locales del Servicio Exterior del Estado, cuando así lo permitan las disponibilidades de espacio de dicho Servicio, sin que en ningún caso dicha instalación comporte ni su integración en el Servicio Exterior del Estado, ni la aplicación a dichas oficinas de la normativa internacional, especialmente la recogida en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares”. Pues bien, el Pleno del TC, por providencia de 17 de febrero 2015, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 7774-2014, contra los artículos 1.2, 3, 5.2, 11, 12, 13, 14, 17 a 33, 34, 35 y 37 de la presente Ley («B.O.E.» 21 febrero). Las referencias contenidas en los artículos 1, 3, 5.2, 11, 12, 13, 35 y 38 a las «directrices, fines y objetivos» de la política exterior del Gobierno, y las previsiones del artículo 38 y del apartado dos de la disposición final segunda respecto del Consejo Ejecutivo de Política Exterior han de interpretarse de conformidad con las competencias que corresponden al Estado constitucionalmente, y por tanto referidas al ámbito de competencia exclusivo del Estado en materia de relaciones internacionales. En consecuencia, cuando tales directrices, fines y objetivos establezcan medidas aplicables a la actividad exterior que desarrollen las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias de acuerdo con su autonomía política, se limitarán a regular y coordinar las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado, conforme establece la Res. de 14 de enero de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

⁴⁸⁴ Recurso electrónico disponible en www.carm.es:

[https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=798&IDTIPO=11&RASTRO=c780\\$m822](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=798&IDTIPO=11&RASTRO=c780$m822) (Fecha de consulta: 03.04.15). Este es el ejemplo de la oficina en Bruselas de la Región de Murcia.

hacer intervenir al Estado, porque no se está obligado internacionalmente al mismo⁴⁸⁵.

En el afán europeísta y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, hacen que éstas pueden pertenecer o colaborar con asociaciones de cualquier ámbito que le competa, y tener relaciones con otros entes internacionales⁴⁸⁶.

En todo caso, no pueden obligarse jurídicamente ante cualquier materia, ni modificar sus EEAA, sin antes las Cortes Generales o el Gobierno, haya celebrado

⁴⁸⁵ Óp. cit., STC 165/1994...mayo, FJ 6.

⁴⁸⁶ Óp. cit., LO 6/2006...Cataluña, art. 13: *“La Generalitat, (...) debe fomentar los vínculos sociales, económicos y culturales con las comunidades catalanas en el exterior y debe prestarles la asistencia necesaria. A tal fin, la Generalitat, según proceda, puede formalizar acuerdos de cooperación con las instituciones públicas y privadas de los territorios y los países donde se encuentran las comunidades catalanas en el exterior y puede solicitar al Estado la suscripción de tratados internacionales sobre esta materia.”*, art. 195: *“La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de su competencia (...)”*, art. 198: *“La Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente en la UNESCO y otros organismos de carácter cultural (...)”*, art. 199: *“La Generalitat debe impulsar y coordinar, en el ámbito de sus competencias, las acciones exteriores de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos de Cataluña (...)”*, art. 200: *“La Generalitat debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña (...)”*. En este sentido recordar que la indicada ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, desarrolla en su art. 19 *“Acción Exterior en materia de seguridad pública y asuntos de interior”*, que: *“1. La Acción Exterior en materia de seguridad pública y asuntos de interior se desarrollará mediante la cooperación policial internacional, elemento esencial para la prevención y la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada transnacional y el terrorismo, orientada a la asistencia mutua y a la colaboración con las instituciones responsables de la seguridad pública en el exterior. Asimismo tendrá por objeto la cooperación con terceros Estados en materia de formación y asistencia técnica en el ámbito penitenciario, de protección civil, de seguridad vial y de políticas de apoyo a las víctimas del terrorismo. 2. La Acción Exterior en materia de seguridad pública y otros asuntos de interior se orientará a la formación y fortalecimiento de la posición de España ante la Unión Europea y las organizaciones internacionales, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros sujetos de la Acción Exterior del Estado y, en su caso, en coordinación con ellos”*. Por el cual, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 17 de febrero actual, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 7774-2014, promovido por el Gobierno de Canarias contra los artículos 1,2, 3, 5,2, 11, 12, 13, 14, 17 a 33, 34, 35 y 37 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Recordar que los nuevos Estatutos prevén la participación en estos asuntos, como se hace referencia en el apartado *Comunicaciones a las Comunidades Europeas* de este Capítulo.

tratados o resoluciones en ese sentido (art. 93 CE), para posteriormente transponerlos en su ordenamiento jurídico mediante su publicación (art. 96 CE), es decir, las Comunidades Autónomas solamente podrán colaborar o participar con los organismos internacionales.

Es tal la importancia de la acción exterior, que los Estatutos que últimamente han sido reformados, la incluyen y la regulan⁴⁸⁷, siendo rechazado el recurso por el Tribunal Constitucional⁴⁸⁸ contra la última reforma del Estatuto de Cataluña por incumplimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.3ª CE.

⁴⁸⁷ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Título 6 "Relaciones con la Unión Europea y Título 7 sobre Acción Exterior. También en el Estatuto Catalán, óp. cit., Ley Orgánica 6/2006...Cataluña, art. 12 que habla de las relaciones de la Comunidad con los territorios con vínculos históricos, lingüísticos y culturales con Cataluña; el art. 13 sobre las comunidades catalanas en el exterior; el art. 51 sobre la cooperación al fomento de la paz y cooperación al desarrollo; el art. 113 sobre el desarrollo y ejecución de la normativa de la Unión Europea. También en su Título 5 regula las Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, que en su Capítulo 2 está todo lo relativo a la Acción Exterior de la Generalitat. En el Capítulo 3 trata las materias relativas a la coordinación de las acciones exteriores, oficinas en el exterior, la proyección internacional de las organizaciones de Cataluña, de los tratados y convenios internacionales, de la participación en organismos internacionales. El Estatuto Andaluz, óp. cit., Ley Orgánica 2/2007... Andalucía, regula en su Título 9 las Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma, y dentro del Capítulo 3, regula las Relaciones institucionales de la Unión Europea; en el Capítulo 4 sobre su Acción exterior; y en el Capítulo 5 sobre la Cooperación al desarrollo.

⁴⁸⁸ Óp. cit., STC 31/2010...junio, FJ 4-6.

XIV. CONCLUSIONES

PRIMERA. Las Comunidades Autónomas, unas más que otras, siempre han sentido esa necesidad de proteger sus intereses, apelando para ello, en los "*derechos históricos*" de unas o en las "*nacionalidades*" de otras. Expresiones, que lograron introducirse durante la transición, para finalmente, estar incluidas específicamente en la propia Constitución Española, concretamente en su art. 2 y en la DDAA 1º de la misma.

Este reconocimiento de la Carta Magna fue aprovechado por las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Navarra, para reivindicar gran cantidad de privilegios y necesidades, en definitiva, acaparar la mayor cantidad de intereses económicos para las mismas, en perjuicio de las demás.

Dentro del consenso que hubo durante la transición, hubo que ceder en estas pequeñas especificidades para que se produjera el acuerdo y el consiguiente nacimiento nuestra Constitución y del Estado Autonómico, aunque provocara discriminaciones de unas Comunidades Autónomas respecto a otras, si bien, nada hacía pensar o imaginar las consecuencias que ha producido, ya que el resultado ha sido una separación o distanciamiento del pacto constitucional cada vez más imparable. Una solución pasa por una reforma constitucional en el que no se reconozcan tantos privilegios y sea más equitativa.

Estas especialidades reconocidas en la Constitución Española, explica la existencia actual de las desigualdades y riquezas entre unos entes regionales y otros, si bien, aunque se han equiparado bastante a nivel estatutario gracias a los Acuerdos Autonómicos, el lastre de los años atrasados todavía pesa, y bastante.

Actualmente estamos más cerca que nunca de "*equipararnos*" estatutariamente, aunque menos en materia financiera. Ante esta circunstancia, las Comunidades Autónomas más nacionalistas, reivindican su historia, para obtener más derechos y competencias autonómicas, es decir, más autogobierno. El fin de éstas es provocar una reforma constitucional para ampliarlo más, y ser

todavía más aventajadas con respecto de las demás, apelando para ello, la necesidad de cubrir deficiencias de ese un gran nivel autonomía que ya tienen.

Y es que si nos basamos en la historia de los pueblos para reivindicar más derechos estatutarios y económicos, hay que recordar que la Región de Murcia fue Reino, como otras Comunidades Autónomas. Y no por ello, se ha utilizado los derechos históricos para demandar privilegios en perjuicio de otras, ni como un título autónomo que le permita más facultades.

SEGUNDA. Gracias a los Acuerdos Autonómicos, se consiguió una leve equiparación del Estado de las Autonomías. A fecha de hoy, todavía existen entes regionales en situación de inferioridad, en la que no da esa homogeneización que debieran ampararse todas las Comunidades Autónomas, y una de las afectadas es la Región de Murcia en el ámbito policial, como en otros aspectos más.

Lo ideal sería realizar una tercera generación de Acuerdos Autonómicos para finalizar esa discriminación y conseguir la similitud entre todas, y no lo que está ocurriendo actualmente, una ola reformista que está realizando cada ente regional de forma unilateralmente, dentro de su capacidad para materializarlo, por estar así permitido, de lo que se trata es de ser solidarios e iguales entre todos, respetando todas las peculiaridades que tenga cada lugar, porque cada población tiene su singularidad.

TERCERA. En lo que respecta a la policía autonómica, es necesario la reforma de la LOFCS para contemplar de forma exclusiva y taxativa las competencias policiales autonómicas y en todo su esplendor, sin tener que hacer referencia al Estatuto como ya lo hace en sus DDFF. El Estatuto, lo único que tiene que hacer, es asumirlo dentro de su ordenamiento jurídico, porque así está permitido y porque así lo indica el art. 149.1.29ª CE, que otorga esta posibilidad mediante la referida ley orgánica.

Otra posibilidad, es una reforma constitucional parcial, en el que separe del art. 149.1.29ª CE la competencia policial autonómica para trasladarla al art. 148.1 CE e indicar en este artículo, que la Comunidad Autónoma será competente en Seguridad Pública Regional (como ya ha demostrado la jurisprudencia) y podrá crear Cuerpos de Policía Autonómica, determinando unas competencias. Esta medida no deja o quita la exclusividad al Estado en materia pública, bien se

reconoce y se exceptúa que las Comunidades Autónomas también lo son en su respectivo ámbito.

CUARTA. Respecto a la policía autonómica plena, actualmente existe de forma integral en País Vasco, Cataluña y Navarra, a las que la LOFCS en sus tres disposiciones finales, les permite a través de sus Estatuto, regular el contenido y alcance de las mismas, siempre con la limitación de las competencias extra y supracomunitarias.

Esto se aceptó así, porque antes de la Constitución de 1978, las competencias policiales estaban contempladas en los respectivos EEAA, y sin embargo, en vez de igualar a las demás, discriminó e impuso limitaciones a las restantes Comunidades Autónomas.

La LOFCS es la encargada de regular las policías autonómicas, según establece el art. 149.1.29ª CE, y es en esta ley donde nace el restringido Cuerpo regional, ya que su artículo 38, se queda “corto” en las competencias policiales.

Dicha ley orgánica, no contempla de forma estricta la seguridad ciudadana para las policías autonómicas limitadas, sino en colaboración con las fuerzas estatales. Resulta anecdótico que ni siquiera el art. 38 de la LOFCS no les reconozca de forma taxativa dichas funciones, siendo una consecuencia más de lo incompleta e indefinida de esta norma.

La consecuencia es que al no ser competentes directamente, sino en colaboración con las FCSE, al concurrir ambos Cuerpos allá donde se dé la fórmula en la que concurren policías estatales y regionales, la policía estatal, asumirá el mando del servicio u operación, salvo que se estimen otras excepciones en la Junta de Seguridad.

Esta situación no ocurre en las Comunidades Autónomas donde existen las policías autonómicas plenas, ya que están mejor definidas las competencias de los Cuerpos estatales y autonómicos, debido a que así lo indica la LOFCS en sus DDFD 1ª, 2ª y 3ª, dejándolo a voluntad de sus Estatutos, produciendo esa contracción y marginación con las limitadas.

En lo que sí son competentes todas las Comunidades Autónomas, es en Seguridad Pública, que engloba los servicios policiales regionales y locales, los de

seguridad privada (en caso de que se haya realizado la transferencia a las mismas), extinción de incendios y salvamento, sanitarios y protección civil.

QUINTA. Actualmente, Galicia es la única Comunidad Autónoma considerada histórica por la Constitución según la DDTT 2ª CE, junto con País Vasco y Cataluña que también habían plebiscitado proyectos de Estatutos de Autonomía antes de la presente norma constitucional, y que no tiene policía regional implantada en su territorio, aunque si desarrollado parte de su ámbito legislativo.

A dicho ente, no se le permite tener una policía integral y operativa como a las otras tres indicadas, si bien, realiza un desarrollo de sus competencias bastante completo, a la espera de una ley orgánica de transferencias, es decir, la indicada en el art. 150.2 CE. Antes, sería necesaria la indicada modificación de la LOFCS para asumir como exclusivas, determinadas competencias, tales como las propias de seguridad ciudadana en toda su extensión (vigilar espacios públicos y proteger personas y bienes), funciones propias, seguridad vial, policía judicial o seguridad privada, no siendo necesario en el caso de las establecidas en la LOPSC, que ésta lo permite a todas las FCS.

Respeto a la única que si tiene policía autonómica limitada e implantada, aunque en fase de expansión en su territorio, es Canarias. Las competencias son escasas, son las establecidas en el art. 38 LOFCS, las funciones de la LOPSC y ya las correspondientes a tareas administrativas, no previniendo, de momento, en su legislación, ninguna transferencia de competencias como Galicia.

SEXTA. La Región de Murcia aspira en estos momentos a tener una policía autonómica limitada, una policía que calificaría con el nombre de "*Policía Regional*". En las que contemplaría unas competencias como las que tiene Canarias o Galicia, tales como las del:

- Art. 38 LOFCS: velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Comunidad Autónoma y Estado, vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas, las de colaboración con las instituciones de menores y extranjeros o las de proteger el patrimonio cultural regional, entre otras.

- Las de policía judicial según el art. 126 CE.

- Las funciones de la LOPSC: entradas y registros en domicilios, identificación de personas, restricción del tránsito y controles en las vías públicas, comprobaciones y registros en lugares públicos, registros corporales externos o las infracciones administrativas, entre otras.

- Las de medio ambiente regional: recursos marinos, caza, pesca fluvial, ordenación urbanística, costas, asuntos marítimos, contaminación acústica o los incendios forestales.

Mientras que para ejercer otras competencias como las de seguridad ciudadana, policía judicial en sentido amplio, el tráfico en vías interurbanas, seguridad privada o instituciones penitenciarias, sería necesaria la indicada modificación de la LOFCS para contemplarlas como propias del Cuerpo regional, una ley orgánica de transferencias y la reforma del EEAA para asumirlas.

Sin olvidar un concierto económico, tal como tienen las demás policías autonómicas, en el que establecer un acuerdo o partida económica para financiarla. A contemplar en los presupuestos generales del Estado, destinando en primer lugar, una cantidad para su implantación, y otra para el mantenimiento del mismo, siempre en proporción al Cuerpo policial y a las competencias asumidas. Esto es lo que se ha hecho con las policías autonómicas vasca, catalana y navarra, y el mismo trato es que se debe hacer con el resto.

SÉPTIMA. El derecho constitucional, estatuyente y competencial a tener una policía autonómica plena en la Región de Murcia es posible, y está justificado en nuestro ordenamiento jurídico en varios principios, uno es, el de solidaridad, y otro, el de igualdad territorial.

Ambos recogidos en el art. 138 CE, y se refieren, al ámbito económico y social, es decir, el primero reconoce una financiación igualitaria, en este caso, del Cuerpo policial en las mismas condiciones que cualquier otro ya existente, y el segundo, reconoce el derecho social a tener una policía regional en las mismas cualidades.

Sin olvidar el art. 139 CE, en el que se especifica que todos los españoles tenemos los mismos derechos y en las obligaciones en cualquier parte del Estado, derecho y obligación extrapolable a las entidades regionales en cuanto a la policía autonómica.

Otro de los principios es el dispositivo, que ha permitido la descentralización de gran parte de las competencias que corresponden a las autonomías. En definitiva, a disponer del mismo derecho e igualdad que otros entes regionales, y en lo que respecta a esta tesis, dicho principio da lugar a exigir una policía regional integral y operativa en las mismas circunstancias que cualquier otro de los tres Cuerpos desarrollados.

En relación al principio de competencia, la Constitución Española establece una distribución competencial, indicando a cada ente las funciones a realizar. Correspondiéndole a través de la LOFCS a los Cuerpos estatales unas funciones, y otras a los regionales de forma exclusiva, sin invasión de competencias de ningún tipo entre unas y otras.

Este principio, ha demostrado que cada ley, sea ordinaria u orgánica, estatal o autonómica, o incluso el propio Estatuto, se rijan por un criterio de reparto competencial, al menos la mayoría de la doctrina así lo entiende, como el doctorando.

Destacar el principio de autonomía contemplado en el art. 2 CE, una autonomía regional que deriva de la propia Carta Magna, dotándola de personalidad jurídica, capacidad para la modificación estatutaria propia, y autogobierno para ejercer las competencias que les correspondan, como es la policial.

OCTAVA. La competencia policial autonómica indicada en el art. 149.1.29ª CE, lo es en exclusiva, la justificación viene al establecer la cláusula “*sin perjuicio de*”, así lo está reconociendo la propia Carta Magna, por ejemplo, como sucede en el apartado 8º del mismo artículo, en el que reconoce una legislación exclusiva en determinadas materias civil, foral o especial, en aquellas Comunidades Autónomas que las tengan.

Aunque en este caso se trata de un derecho sustantivo propio y no competencial como la policial, la Constitución Española está dejando en manos de unas Comunidades Autónomas, las competencias exclusivas referentes a la legislación civil, dentro de una limitación, la de no ir en contra de las bases de lo establecido en el Código Civil.

Es un derecho sustantivo reconocido por la Constitución Española a las Comunidades Autónomas que se les dotó con dicha capacidad en ese ámbito, y

que al contemplarlos en el propio Estatuto, pasan a ser una competencia exclusiva. Lo mismo ocurre con todo lo que engloba la policía autonómica, que al integrarla en su régimen estatutario, pasa a serlo en exclusiva.

El art. 149.1.29ª CE, aunque indique este artículo que la seguridad pública es competencia en exclusiva del Estado, fija un reparto de competencial, distinguiendo entre la seguridad pública ejercida por el Estado y otra seguridad pública desempeñada por la Admón. autonómica, con materias diferentes.

El matiz está en la ley orgánica, que al igual que otras leyes orgánicas, como la del poder judicial o educación, deja en manos de las Cortes Generales la posibilidad de repartir las competencias a cada Cuerpo policial a su criterio, y por lo tanto, modificar las funciones regionales en cualquier momento, debiéndolas cumplir cada órgano.

Se deja una puerta abierta para el intrusismo por parte del parlamento estatal, ya que es allí donde se elaboran las leyes orgánicas. El mandato constitucional, debería permitir, no sólo participar a las Comunidades Autónomas en la formalización de la ley orgánica, sino, ser vinculante en dicha elaboración, por ser parte implicada.

NOVENA. Existe la posibilidad de establecer otros órganos de coordinación y cooperación de ámbito nacional y europeo.

En el primer caso, como ente nacional, tenemos al Senado, que sería la Cámara de representación territorial de ámbito nacional en el que los senadores regionales tienen la capacidad de hacer proposiciones de ley, mediante la iniciativa legislativa que posee, de temas que puedan ser de interés para todas las policías autonómicas, dirigidas al Congreso o a trasladarlas a las instituciones de la Unión Europea, una vez aprobada por las Cortes Generales.

Respecto a la LOFCS, el art. 48, prevé el Consejo de Política de Seguridad, órgano eminentemente político, de deliberación e informe, pero no vinculante, cuya función es la coordinación de las políticas de seguridad en España, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de relación vertical.

Actualmente no se le está utilizando este órgano, ni tiene reglamento regulador, simplemente se constituyó, por lo que es conveniente que empiece a funcionar, debiendo utilizarse una mejor denominación, por ser necesario un

nuevo órgano con nuevas funciones, con el calificativo de “*Junta Nacional de Seguridad*”, ya que van a estar representadas todas las Comunidades Autónomas y el propio Estado. Un órgano en el que esté presidido por el Ministro de Interior y los Consejeros de Interior, cuyo fin es establecer reuniones periódicas para coordinarse, cooperar y colaborar con las FCSE y demás policías autonómicas en las situaciones que sean necesarias.

El objetivo es ampliar las funciones de este órgano político, para llegar a decisiones con efectos jurídicos y técnico, mediante los acuerdos. Estos son de obligado cumplimiento, salvo voto en contrario, ya que son de carácter jurídico, realizables en este caso, entre la Admón. del Estado y las Admones. regionales. Hecho diferente son las recomendaciones, las cuales no son obligatorias, sino de aceptación voluntaria, dirigiendo su actividad en el sentido acordado.

Ambas opciones deben realizarse dentro de las posibilidades de cada órgano, es decir, sin invadir ninguna de las competencias asignadas a los entes, tanto estatal, como autonómicos.

Esta Junta Nacional de Seguridad, debe tener la consideración principal de órgano de coordinación, ya que el hecho de coordinar es sinónimo de obligación, no como la cooperación, que es optativo. Y se debe coordinar, por ser una competencia ejercida a distintos niveles.

La relación horizontal, es otra alternativa entre las Comunidades Autónomas, que estaría constituido sólo por miembros de las Consejerías de Interior y que tendrían que ser presididas por un turno rotatorio. En este caso, se tendría que crear en la LOFCS un órgano con la nomenclatura de “*Junta Nacional de Seguridad Autonómica*” para la coordinación y colaboración entre las mismas, en el que llegar a acuerdos o recomendaciones, más técnicos que políticos, con el fin de favorecer la coordinación y cooperación de todas las policías autonómicas e informar de sus decisiones a la Junta Nacional de Seguridad.

En el segundo, los órganos regionales más destacables de carácter europeo, serían entre otros, la Conferencia de Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos, el Comité de las Regiones y la Acción Exterior (Oficina de Bruselas).

Podrían ser unas de las formas de participación en las políticas de seguridad europeas, si bien, habría que crear unas comisiones en este sentido,

aunque fueran lideradas y autorizadas por el Estado como competente en las relaciones internacionales del Estado con otros miembros, pero lo que se busca en definitiva es que las Comunidades Autónomas pudieran colaborar, participar.

DÉCIMA. El Tribunal Constitucional ha dejado bien claro en sus sentencias, varios aspectos importantes, tales como que la utilización de los derechos históricos no puede usarse para beneficiarse en la obtención de nuevas competencias que no les correspondan, es decir, que no se aplique como título autónomo.

El alto tribunal no impide la equiparación competencial, es decir, no imposibilita que otra Comunidad Autónoma pueda tener su propio Cuerpo policial.

En este sentido, aunque la competencia exclusiva de la seguridad pública sea parte del Estado, admite la excepción que el mismo texto constitucional predica con la cláusula "*sin perjuicio de*" que las Comunidades Autónomas puedan crear policías autónomas, por lo que vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal proclamada en el art. 149.1.29ª CE.

La consecuencia es que las Comunidades Autónomas tienen competencia en seguridad pública, en sentido material y funcional. En sentido material porque conllevará la ejecución del servicio policial en sí, dentro de los límites definidos para ella, es decir, dentro las competencias que les pertenezcan según la LOFCS, y a su vez, la que remita esta última a los EEAA.

Mientras que en sentido formal, se refiere a la creación del propio Cuerpo autonómico, y a promulgar las leyes de policía regional para su organización y funcionamiento.

El inconveniente está en una deficiente financiación de las mismas, ya que el Estado no ha realizado un concierto económico acorde a las competencias transferidas.

Pero no sólo eso, parece que hay reticencia por parte del Estado en reconocer las competencias policiales autonómicas, cuando se ha demostrado que la descentralización en otras Comunidades Autónomas de las funciones policiales se está desempeñando óptimamente.

Respecto al principio positivizado establecido por el Tribunal Constitucional, trata de reconocer a las Comunidades Autónomas de la capacidad legal que tiene Estatuto a la hora de asumir las competencias que les corresponden, delimitando así, las competencias con las del Estado. Justificándolo en el derecho a la autonomía, a su organización estatutaria, territorial y competencial que establece la Constitución Española.

Lo que trata el Tribunal Constitucional, es se cumplan las normas que le pertenecen a cada ente, en el caso de que se produzca una invasión de unas competencias sobre otras, es decir, de lo que trata es de equilibrar, separar y ordenar las competencias de cada órgano, y que cada uno, cumpla con su normativa jurídica, con la establecida por la Constitución.

Por lo tanto, según fija nuestra norma fundamental y la corroboración del alto tribunal, las Comunidades Autónomas tendrán capacidad material para crear Cuerpos de policía autonómica, además de la capacidad de legislar, reglamentar y ejecutar dentro de los límites funcionales.

UNDÉCIMA. Se ha querido demostrar, que desde el ámbito de la doctrina, jurídico y constitucional, el autogobierno de la Región de Murcia, así como el de otras Comunidades Autónomas, está por ampliar. Y en lo que respecta a esta tesis, desde una policía autonómica plena, se puede llegar a ejercer gran cantidad de funciones pertenecientes a las diferentes vertientes de la seguridad pública, en su máxima extensión.

Actualmente, se puede llegar a ejercer el autogobierno de la policía autonómica, de forma insuficiente desde las diferentes esferas regional, nacional e incluso europeo, si bien, es necesario reformas legales que hagan posible un autogobierno más dilatado, completo y eficaz. Estamos ante una de las fronteras de la ampliación del Estado Autonómico en la vertiente de la policía autonómica plena, integral y operativa, y como consecuencia, en esa gran labor desempeñada desde la seguridad pública. Aunque pendiente de desarrollar en varios aspectos legislativos de los distintos niveles existentes.

XV. FUENTES

XV.1. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- AGUADO RENEDO, C., *Acercas de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 49, enero-abril, Madrid, 1997.
- AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- AJA, E., *La Conferencia de Presidentes del Estado Autonómico*, Informe Comunidades Autónomas 2005, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006.
- AJA, E. y GARCÍA MORALES, M.J., *Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas*, en: TORNOS, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Institut de Dret Públic, Madrid, 2001.
- AJA, E., y VIVER PI-SUNYER, C., *Valoración de 25 años de autonomía*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 69, Madrid, 2003.
- ALBERTÍ ROBIRA, E., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Documentación Administrativa, núm. 240, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre, Madrid, 1994.
- ALBERTÍ ROBIRA, E., *Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 14, Madrid, 1985.
- ALBERTÍ ROBIRA, A., *Estado Autonómico e integración política*, Documentación administrativa, núm. 232-233, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 1993.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, 6ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2008.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Las Comunidades autónomas*. Ed. Nacional, Madrid, 1980.
- ARGULLOL i MURGADAS, E., *Criteris per a un desenvolupament institucional*, 1ª edición, Insitut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1999.

- BALAGER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho (II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho*, junto a CÁMARA VILLAR, G. y otros, en Francisco Balaguer Castejón (Coordinador), *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2007.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Las últimas reformas estatutarias*, junto a CÁMARA VILLAR, G. y otros, en Francisco Balaguer Callejón (Coordinador), *Manual de Derecho Constitucional*, 3ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2008.
- BALAGUER CALLEJÓN, M.L., *Reformas estatutarias y reconocimiento de derechos*, *Revista General de Derecho Constitucional*, , núm. 3, Madrid, 2007.
- BALZA AGUILERA, J., y DE PABLO CONTRERAS, P., *El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, julio-septiembre, Madrid, 1987.
- BARCELÓ i SERRAMALERA, M., *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004.
- BARCELÓ i SERRAMALERA, M. y VINTRÓ, J., *Dret Públic de Catalunya*, Ed. Cedecs, Barcelona, 2001.
- BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. DE., *La Comunidad Valenciana: Derecho autonómico e instituciones políticas*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- BARCELONA LLOP, J., *Policía y Constitución*, Ed. Tecnos, Madrid, 1997.
- BIGLINO CAMPOS, P., *La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 50, Madrid, 1997.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *Sí, pueden (Declaraciones de derechos y estatutos de autonomía)*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, enero-abril, Madrid, 2007.
- CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- CÁMARA VILLAR, G., *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, Madrid, 2004.
- CÁMARA VILLAR, G., *Principios y relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, enero-junio, Granada, 2009.

- CANOSA USERA, R., *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Ed. Trivium, Madrid, 1992.
- CARDONA ESCANERO, G., *La policía Institución Histórica*, Biblioteca Historia, núm. 16, Madrid, 1990.
- CASTELLÁ ANDREU, J.M., *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004.
- CHINCHILLA MARÍN, C., *Prólogo a la Compilación legislativa sobre Cuerpos y Fuerzas de Seguridad*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992.
- DE ESTEBAN ALONSO, J., y LÓPEZ GUERRA, L., *El Régimen Constitucional español*, vol. 2, Ed. Labor, Madrid, 1983.
- DE LA MORENA, L., *Los conceptos de orden público y de seguridad ciudadana en la reciente Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y su incidencia sobre las Policías Autonómicas y Municipal*, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 234, Madrid, 1987.
- DE OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ed. Ariel, Barcelona, 1989.
- DE OTTO Y PARDRO, I., *La prevalencia del Derecho Estatal sobre el Derecho Regional*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 2, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1981.
- DÍEZ-PICAZO, L.M., *Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos de Autonomía*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 20, Madrid, 1987.
- DÍEZ-PICAZO, L.M., *Ley autonómica y ley estatal*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 25, Madrid, 1989.
- DÍEZ-PICAZO, L.M., *¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 78, septiembre-diciembre, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- ELIZALDE JALIL, M.A., *La supletoriedad del derecho estatal en el marco actual del Estado autonómico español*, Anuario Da Facultae de Dereito da Universidade Da Coruña, núm. 13, A Coruña, 2009.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la*

- jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 14, mayo-agosto, Madrid, 1985.
- FERRES COMELLA, V., BIGLINO CAMPOS, P., y CARRILLO, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 80, Madrid, 2006.
 - FERRANDO BADÍA, F.; *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Ed. Tecnos, Madrid, 1978.
 - FERNÁNDEZ FARRERES, G.; *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*. Ed. Iustel, Madrid, 2005.
 - FOSSAS ESPADALER, E.; *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 71-72, enero-agosto, Madrid, 2008, págs. 152 y 153.
 - GALERA VICTORIA, A., *Constitución, función consultiva y Estado autonómico*, Ed. Thomson/Civitas, Madrid, 2007.
 - GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985.
 - GARCÍA CANALES, M., *La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 23, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
 - GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho administrativo*, 14ª edición, Ed. Aranzadi, Navarra, 2008.
 - GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 4ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1986.
 - GARCÍA ITURRIAGA, M., *La institución del orden público en la legislación y en la jurisprudencia españolas*, Revista de Documentación, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, núm. 4, Madrid, 1993.
 - GARCÍA MORALES, M.J., *La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Revista de Derecho Constitucional, núm. 86, Madrid, 2009.
 - GARRORENA MORALES, Á., *Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 13, enero-febrero, Madrid, 1980.
 - GARRORENA MORALES, Á., *Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

- GINER ALEGRÍA, C.A.; *Instrumentos americanos de protección de Derechos Humanos*. En *Memorias Iberoamericanas: Historia, Política y Derecho*, SOTO CARRASCO, D.; NICOLÁS GARCÍA, J.N.; y GARCÍA COSTA, F.M. (Dir.), Ed. Aranzadi, Pamplona, 2016.
- IZU BELLOSO, M.J., *La Policía Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia e Interior, Navarra, 1991.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2001.
- KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª edición, Ed. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico*, Ed. Civitas, Madrid, 1991.
- LEGUINA VILLA, J., *El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal*, Revista del Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Cuadernos de Derecho Público, núm. 2, Madrid, 1997.
- LEGUINA VILLA, J., *Escritos sobre autonomías territoriales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984.
- MARÍN RIAÑO, F., *Las transferencias de facultades a las Comunidades Autónomas por vía de ley: su tramitación parlamentaria*, Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 9, Madrid, 1981.
- MARTÍN MATEO, R., *Manual de derecho autonómico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. y AGUILO LUCÍA, L., *Lecciones de Derecho Constitucional Español II. Derecho Autonómico*, Ed. Fernando Torres, Valencia, 1982.
- MEDINA GUERRERO, M., "Art. 1", en REQUEJO PAGÉS J., (Coordinador), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Ed. Tribunal Constitucional / Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001.
- Ministerio para las Administraciones Públicas, *Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1992.
- MONTILLA MARTOS, J.A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- MORELL OCAÑA, L., *Curso de Derecho Administrativo*, 1ª edición, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996.

- MUÑOZ MACHADO, S.; *La interpretación estatutaria del sistema constitucional de competencias*, Revista del Departamento de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 5, Madrid, 1979-80.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos*, Revista de Administración Pública, núm. 128, Madrid, 1992.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, T. III: *La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Ed. Iustel, Madrid, 2009.
- NIETO GARCÍA, A., *Algunas precisiones sobre el concepto de Policía*, Revista de Administración Pública, núm. 81, septiembre-diciembre, Madrid, 1976.
- NICOLÁS GUARDIOLA, J.J.; *Evolución de la política penitenciaria europea*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2011, pág. 22.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo II. Organización y empleo público*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1992.
- PÉREZ CAMPS, P., *La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña*, Estudio sobre la Reforma del Estatuto, Institut d'Estudis Autònoms, Generalidad de Cataluña, 2004.
- PÉREZ LUÑO, A. E., *Derechos Humanos: Estado de Derecho y Constitución*, Ed. Tecnos, Madrid, 1979.
- PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, 9ª edición, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003.
- PÉREZ ROYO, J., *Las fuentes del Derecho*, 2ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.
- PORRAS RAMÍEZ, J.M., *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*, Ed. Thomson / Civitas, 2007.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS DE LA.; *El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre*, Revista General de Derecho Constitucional, núm. 5, Madrid, 2008.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS DE LA.; *¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 72, Madrid, 2004.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS DE LA.; *Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonomo*. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, núm. 20, Madrid, 2009.

- QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS DE LA,.: *Mercado nacional único y Constitución*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.
- REMITRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *Una vez más sobre las declaraciones de derechos (y otras regulaciones materiales) en los estatutos de autonomía*, 1ª edición, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, núm. 13, Madrid, 2009.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, J.A., *La Seguridad Pública: concepto y coste económico*, Cuadernos de la Guardia Civil, Revista de Seguridad Pública, núm. 4, Madrid, 1990.
- RUBIO LLORENTE, F., *El bloque de constitucionalidad*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 27, Madrid, 1989.
- RUBIO LLORENTE, F., *Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley*, Revista de Administración Pública, núm. 100-102, Madrid, 1983.
- RUBIO LLORENTE, F., *Sobre la conveniencia de terminar la Constitución*, Claves de razón práctica, núm. 25, Madrid, 1992.
- SÁNCHEZ BARRILAO, J.F., *La falta de legitimación de las comunidades autónomas para promover el control de valides de leyes propias, en especial tras las últimas reformas estatutarias*, Revista General de Derecho Constitucional, núm. 8, Madrid, 2009.
- SÁNCHEZ BARRILAO, J.F., *La garantía jurisdiccional de los derechos estatutarios*, en Francisco Balaguer Callejón (Director), Luis Ortega Álvarez, Gregorio Cámara Villar y José Antonio Montilla Martos (Coordinadores), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Ed. Instituto Andaluz de administración Pública, Sevilla, 2008.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.
- SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., *Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español*, Revista de Estudios Políticos, núm. 46-47, Madrid, 1985.

- TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, 2ª edición, Ed. Comares, Granada, 2000.
- TAJADURA TEJADA, J., *La cláusula de supletoriedad del Derecho propio de las Comunidades Autónomas*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.
- TAJADURA TEJADA, J., *Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: Marco normativo y propuestas de reforma*, Revista Jurídica de Navarra, núm. 49, Gobierno de Navarra, 2000.
- TAJADURA TEJADA, J., *Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma*, Revista d' Estudis Autònoms i Federals, núm. 11, Generalidad de Cataluña, octubre, 2010.
- TOMÁS VILLARROYA, J.; *Las fuentes del derecho en las Comunidades autónomas, en La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.
- TOMÁS Y VALIENTE, F., *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- TORNOS MAS, J., *El papel de los Consejos Consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley*, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 8, 2005.
- TORNOS MAS, J., *Las Conferencias Sectoriales*, Documentación Administrativa, núm. 240, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1994.
- TORRES DEL MORAL, A., *¿Qué son los derechos históricos?*, Revista interdisciplinar de estudios históricos-jurídicos, núm. 15, Zaragoza, 2007-2008.
- VELASCO CABALLERO, F., *Autonomía municipal*, Publicaciones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, núm. 2, Pamplona, 2007.
- VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, A.J., *Las competencias autonómicas en materia de policía*, Revista de Administración Pública, núm. 113, Madrid, 1987.

XV.2. FUENTES JURÍDICAS

- Acción Común de 14 de octubre 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se define un marco de orientación común para las iniciativas de los Estados miembros sobre funcionarios de enlace (96/602/JAI).

- Acuerdo de 1 de marzo de 1996, del Departamento de Registro, de la Secretaría General Técnica, por el que se delega la competencia de expedir copias autenticadas en el Jefe de Negociado de Gestión de la Unidad del Cuerpo de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Constitución Española de 1978.
- Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía (Convenio Europol), hecho en Bruselas el 26 de julio de 1995.
- Decisión 2002/187/JAI, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia.
- Decisión 2007/533/JAI, de 12 de junio de 2017, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II).
- Decisión 2010/131/UE del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior.
- Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009.
- Decreto 184/1995, de 13 de junio, de regulación de los uniformes reglamentarios, los distintivos, las distinciones, los saludos y la identificación del cuerpo de la policía de la Generalidad-mozos de escuadra.
- Decreto 8/1991, de 24 de enero, de uniformidad de las Policías Locales de la Región de Murcia.
- Decreto 315/1994, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de selección y formación de la Policía del País Vasco.
- Decreto 183/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario del cuerpo de la policía de la Generalidad-mozos de escuadra.
- Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos.

- Decreto 401/1995, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para el año 1995, del personal de la Policía Autónoma del País Vasco.
- Decreto 83/2006, de 19 de mayo, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de la subvención a conceder de forma directa a los Ayuntamientos de la Región de Murcia para la implantación del Plan Regional de Seguridad Ciudadana.
- Decreto 217/2008, de 4 de noviembre, sobre la utilización del número de identidad profesional en determinadas piezas de los uniformes de la policía de la Generalidad-mozos de escuadra.
- Decreto 95/2010, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen interior del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.
- Decreto 96/2010, de 30 de marzo, de estructura de la Academia de Policía del País Vasco.
- Decreto 29/2012, de 13 de marzo, del Reglamento del Consejo de Seguridad de Cataluña.
- Decreto 52/2012, de 22 de mayo, de reestructuración del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.
- Decreto 222/2013, de 3 de septiembre, del Reglamento de organización y funcionamiento del Comité de Ética de la Policía de Cataluña.
- Decreto Foral 155/1988, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de organización de la Policía Foral de Navarra.
- Decreto Foral 340/1990, de 20 de diciembre, por el que se crea la Sección de Protección Ecológica de la Policía Foral.
- Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra.
- Decreto Foral 718/2003, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra.
- Decreto Foral 265/2004, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra.
- Decreto Foral 113/2005, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra.

- Decreto Foral 103/2008, de 20 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de Organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 265/2004, de 26 de julio.
- Decreto Foral 76/2010, de 30 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 265/2004, de 26 de julio.
- Dictamen 54/2003, de 6 de octubre, sobre Proyecto de convenio de colaboración a suscribir entre el Ministerio de Interior y el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra sobre integración de la Policía Foral en el Sistema Automático de Identificación Dactilar de las FCSE.
- Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público.
- Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre Peligrosidad y Rehabilitación Social.
- Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía.
- Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 27/1985, de 27 de diciembre, de la Escuela de Policía de Cataluña.
- Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.
- Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias.
- Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.
- Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 19/1983, de 14 de julio, por la que se crea la Policía Autonómica de la Generalidad de Cataluña.
- Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad "Mosos d'Esquadra".
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña.

- Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal y Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos.
- Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.
- Ley 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia.
- Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias.
- Ley 10/2007, de 30 de Julio, del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.
- Ley 2/2008, del Cuerpo General de la Policía Canaria.
- Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.
- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.
- Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra.
- Ley Foral 21/2002, de 2 de julio, por la que se autoriza al Gobierno de Navarra para elaborar y aprobar, mediante Decreto Foral Legislativo, un Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra.
- Ley Foral 8/2006 de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra.
- Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.
- Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
- Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia.
- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.
- Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.

- Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.
- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
- Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Canarias.
- Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias.
- Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunitat Valenciana de Competencias en Materia de Titularidad Estatal.
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura.
- Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Illes Balears.
- Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Ley Orgánica 1/1992, de 21 febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.
- Ley Orgánica 1/1995, 13 marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.
- Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.
- Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

- Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.
- Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 3/82 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos.
- Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Orden de 11 de Diciembre de 1986, del Departamento de Interior por la que se crea la Unidad Especial de Desactivación de Explosivos de la Policía Vasca.
- Orden de 16 de septiembre de 1992 por la que se constituye una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía y se adscribe a la Comunidad Valenciana.

- Orden de 19 de marzo de 1996, por la que se crea la División Central de Investigación de la Policía de la Generalidad-Mozos de Escuadra y se determina su estructura operacional y funcionamiento.
- Orden de 17 de junio de 2011, del Consejero de Interior, por la que se aprueba la nueva estructura de la Ertzaintza, modificando el contenido actual a la aprobada por Orden de 5 de febrero de 2010.
- Orden Foral 67/2009, de 16 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desarrolla el Área de Inspección General del Cuerpo de la Policía Foral, a nivel de Brigadas y Grupos.
- Orden Foral 68/2009, de 16 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desarrolla el Área de Seguridad Interior y Policía Administrativa, a nivel de Brigadas y Grupos.
- Orden Foral 69/2009, de 16 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desarrolla el Área de Seguridad Ciudadana de la Policía Foral de Navarra a nivel de Brigadas y Grupos.
- Orden Foral 70/2009, de 16 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desarrolla el Área de Tráfico y Seguridad Vial del Cuerpo de la Policía Foral, a nivel de Brigadas y Grupos.
- Orden Foral 71/2009, de 16 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desarrolla el Área de Investigación Criminal del Cuerpo de la Policía Foral, a nivel de Brigadas y Grupos.
- Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se publica el Reglamento Interno de la Conferencia de Presidentes.
- Protocolo establecido sobre la base del apartado 1 del artículo 43, del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) por el que se modifica el mencionado Convenio, hecho en Bruselas el 27 de noviembre de 2003.
- Protocolo (nº 2). Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Real Decreto 2903/1980, de 22 de diciembre, Regulador de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

- Real Decreto 3531/1981, de 29 de diciembre, por el que se aprueba la financiación de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Policía.
- Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero. Se regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal.
- Real Decreto 1089/2000, de 9 de junio, por el que se modifica el artículo 8 del Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, por el que se regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal.
- Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la ley orgánica 5/200, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.
- Resolución 169/34 de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.
- Resolución 690 de 1979, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, declaración sobre la Policía.
- Recomendación del Consejo de Europa, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, sobre el Código Europeo de Ética de la Policía.
- Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea.
- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

XV.3. FUENTES JURISPRUDENCIALES

- STC 36/1981, de 12 de noviembre.
- STC 32/1981, de 28 de julio.
- STC 4/1982, de 8 de febrero.
- STC 76/1983, de 5 de agosto.
- STC 18/1982, de 4 de mayo.
- STC 26/1982, de 24 de mayo.
- STC 33/1982, de 8 de junio.
- STC 35/1982, de 14 de junio.
- STC 75/1982, de 13 de diciembre.
- STC 39/1983, de 16 de mayo.
- STC 76/1983, de 5 de agosto.
- STC 11/1984, de 29 de noviembre.
- STC 16/1984, de 6 de febrero.
- STC 22/1984, de 17 de febrero.
- STC 117/1984, de 5 de diciembre.
- STC 123/1984, de 18 de diciembre.
- STC 25/1985, de 22 de febrero.
- STC 94/1985, de 29 de julio.
- STC 44/1986, de 17 de abril.
- STC 95/1986, de 10 de julio.
- STC 94/1985, de 29 de julio.
- STC 143/1985, de 24 de octubre.
- STC 37/1987, de 26 de marzo.
- STC 106/1987, de 25 de junio.
- STC 76/1988, de 26 de abril.
- STC 49/1990, de 15 de marzo.
- STC 64/1990, de 5 de abril.
- STC 172/1992, de 29 de octubre.
- STC 25/1993, de 25 de enero.
- STC 88/1993, de 12 de marzo.
- STC 141/1993, de 22 de abril.

- STC 159/1993, de 6 de mayo.
- STC 15/1989, de 26 de enero.
- STC 214/1989, de 21 de diciembre
- STC 56/1990, de 29 de marzo.
- STC 140/1990, de 20 de septiembre.
- STC 147/1991, de 4 de julio.
- STC 25/1993, de 25 enero
- STC 80/1993, de 8 de marzo.
- STC 165/1994, de 24 de mayo.
- STC 163/1995, de 8 de noviembre.
- STC 118/1996, de 27 de junio.
- STC 61/1997, de 20 de marzo.
- STC 40/1998, de 19 de febrero.
- STC 54/2002, de 27 de febrero.
- STC 1/2003, de 16 enero.
- STC 194/2004, de 4 de noviembre.
- STC 135/2006, de 27 de abril.
- STC 223/2006, de 6 de julio.
- STC 247/2007, de 12 de diciembre.
- STC 30/2010, de 28 de junio.
- STC 31/2010, de 28 de junio.
- STC 86/2014, de 29 de mayo.

XV.4. OTRAS FUENTES

- JUNTA DE ANDALUCÍA. www.juntadeandalucia.es
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. www.carm.es
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. www.laertzaintza.net
http://www.ertzaintza.net/wps/portal/ertzaintza!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gXDydTo2AzN0tLE9dAdxNzJz9zAwjQL8h2VAQAPgoWuw!/#
- UNIÓN EUROPEA. www.europa.eu http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_es.htm