



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

VI LEGISLATURA

Serie D:
GENERAL

29 de diciembre de 1999

Núm. 526

Otros textos

COMISIONES, SUBCOMISIONES Y PONENCIAS

154/000012 Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, así como votos particulares formulados al mismo.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES del Informe aprobado por la Subcomisión encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial (154/000012), así como de los Votos Particulares presentados al mismo.

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de diciembre de 1999.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde**.

INFORME DE LA SUBCOMISIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MODELO POLICIAL

ÍNDICE

- I. Antecedentes:
 - A. Creación de la Subcomisión encargada de la elaboración de un Informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, en el seno de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados.
 - B. Composición.
- II. Descripción de los trabajos de la Subcomisión.
- III. El Régimen Jurídico del modelo policial: estado de la cuestión.

- A. Introducción: la evolución del concepto de policía hasta su actual configuración en nuestra Constitución.
- B. Los modelos policiales centralizados y descentralizados: visión del derecho comparado y análisis del Derecho español.
- C. La vigente estructura del modelo policial:
 - Guardia Civil.
 - Cuerpo Nacional de Policía.
 - Policías de las Comunidades Autónomas.
 - Policías Locales.
- D. La Policía Judicial.
- E. El Tercer Pilar comunitario y las conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999.

IV. Valoraciones y conclusiones que propone la Subcomisión.

I. ANTECEDENTES

- A. Creación de la Subcomisión encargada de la elaboración de un Informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, en el seno de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados.

La Comisión de Justicia e Interior, en su sesión del 15 de octubre de 1996, tras debatir la proposición no de ley núm. expte. 161/57 presentada por el G. P. Federal

IU, aprobó la propuesta de creación de una Subcomisión encargada de la elaboración de un Informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial (Núm. expediente 158/8), con las siguientes características:

«La Comisión de Justicia e Interior acuerda proponer al Pleno del Congreso de los Diputados la creación de una Subcomisión encargada de la elaboración de un Informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial.

La Subcomisión estará integrada por 3 representantes de cada uno de los Grupos Parlamentarios con más de 100 Diputados en la Cámara, 2 representantes de cada uno de los Grupos con más de 10 Diputados y 1 representante de cada uno de los Grupos restantes. En cualquier caso el voto será ponderado.

La Subcomisión emitirá un Informe con las conclusiones de sus trabajos que, una vez aprobado por la Comisión, será remitido al Pleno de la Cámara para su debate y aprobación.»

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 25 de febrero de 1997, acordó la creación de la Subcomisión, en el seno de la Comisión de Justicia e Interior, en los mismos términos propuestos por la Comisión.

B. Composición.

La Subcomisión se reunió por primera vez el 7 de mayo de 1997, declarándose formalmente constituida. La composición de la Subcomisión, de conformidad con los términos de la propuesta aprobada, constaba de los siguientes miembros:

Excmo. Sr. D. Ignacio Gil Lázaro (GP).

Excma. Sra. D.^a Ana Torment Pardo (GP).

Excmo. Sr. D. Francisco Antonio González Pérez (GP).

Excmo. Sr. D. Javier Barrero López (GS).

Excmo. Sr. D. Luis Alberto Aguiriano Forniés (GS).

Excmo. Sr. D. Pere Lluís Jover i Presa (GS).

Excmo. Sr. D. Willy Enrique Meyer Pleite (GIU-IC).

Excmo. Sr. D. José Navas Amores (GIU-IC).

* Excmo. Sr. D. Josep López de Lerma i López (GC-CiU).

Excmo. Sr. D. Manuel José Silva Sánchez (GC-CiU).

Excma. Sra. D.^a Margarita Uría Echevarría (GV-PNV).

Excmo. Sr. D. Luis Mardones Sevilla (GCC).

Excma. Sra. D.^a Begoña Lasagabáster Olazábal (GMx).

Durante el desarrollo de sus trabajos la Subcomisión ha contado con el asesoramiento de los Letrados de las Cortes Generales Ilma. Sra. D.^a María Teresa González Escudero e Ilmo. Sr. D. Ignacio Gutiérrez Cassillas.

* Con fecha 9-2-1999 el Sr. López de Lerma es sustituido por el Excmo. Sr. D. Ignasi Guardans i Cambó.

II. DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS DE LA SUBCOMISIÓN

La Subcomisión quiere hacer una expresa mención de reconocimiento a todos los comparecientes, y a las personas que, a lo largo de sus desplazamientos, han colaborado en la realización de sus trabajos, así como expresar su agradecimiento a todos ellos por su desinteresada participación.

Desde el momento de su creación la Subcomisión ha celebrado numerosas comparecencias y se ha desplazado a distintos enclaves del entorno policial, a fin de conocer sobre el terreno las materias que constituyen su objeto de estudio. Tales trabajos de la Subcomisión, siguiendo un orden cronológico, se pueden resumir del siguiente modo:

Reunión del 7 de mayo de 1997:

Constitución de la Subcomisión.

Reunión del 21 de mayo de 1997:

Elaboración del plan de trabajo de la Subcomisión:

Reunión del 28 de mayo de 1997.

Estudio de las comparecencias propuestas por los diferentes miembros de la Subcomisión.

Reunión del 25 de septiembre de 1997:

Acuerdo sobre la relación de comparecientes que serán llamados ante la Subcomisión.

Reunión del 7 de octubre de 1997:

Celebración de la primera comparecencia: Ilmo. Sr. D. Enric Argullol Murgadas, Rector de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, que en su condición de catedrático de Derecho Administrativo expuso las principales coordenadas que derivan del Derecho Público vigente en relación con la renovación del modelo policial.

Celebración de la segunda comparecencia: Ilmo. Sr. D. Joaquín Ferret Jacas, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, que en su condición de catedrático de Derecho Administrativo explicó los rasgos más destacados de la distribución territorial de las competencias en materia policial de seguridad ciudadana.

Celebración de la tercera comparecencia: Ilmo. Sr. D. Manuel Ballbé Mallol, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, que en su condición de catedrático de Derecho Administrativo desarrolló un análisis histórico y comparado de los diferentes modelos policiales.

Así mismo, a lo largo de esta reunión fueron puestos a disposición de la Subcomisión los siguientes documentos (documentación núm. 1):

— Seguridad y Estado Autonómico. VI Seminario Duque de Ahumada. Ministerio de Justicia e Interior.

— Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

— Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

— Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

— Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

Reunión del 28 de octubre de 1997:

Celebración de la cuarta comparecencia: Excmo. Sr. D. Ignacio Berdugo Gómez de la Torre, Rector Magnífico de la Universidad de Salamanca y Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Salamanca, el cual, en su condición de Catedrático de Derecho Penal y participante en el proyecto de formación jurídica para el Centro de Formación Policial de Avila, expuso los rasgos más destacados del programa de estudios en dicho Centro, en especial los dirigidos a la escala ejecutiva de la Policía Nacional.

Celebración de la quinta comparecencia: Ilmo. Sr. D. José Luis Cascajo Castro, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca, quien como Catedrático de Derecho Constitucional y participante en el proyecto de formación jurídica para el Centro de Formación Policial de Avila, expuso los retos y problemas a abordar en la renovación del modelo policial.

Reunión del 5 de noviembre de 1997:

Celebración de la sexta comparecencia: D. Enrique Sánchez González, Secretario General de la Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad (APROSER), el cual enumeró distintos aspectos que deberían tenerse en cuenta a la hora de renovar el modelo policial según sus experiencias en el campo de la seguridad privada.

Celebración de la séptima comparecencia: Ilmo. Sr. D. Joan Josep Queralt Jiménez, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Barcelona, que en su condición de catedrático de Derecho Penal expuso algunas de las cuestiones más problemáticas en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España.

Celebración de la octava comparecencia: Ilmo. Sr. D. Antonio Ojeda Avilés, Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Sevilla, el cual, como catedrático de Derecho del Trabajo, centró su exposición en el análisis de cuestiones laborales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, especialmente el problema relativo a la libertad sindical.

Reunión del 11 de noviembre de 1997:

Celebración de la novena comparecencia: Excmo. Sr. D. Mariano Fernández Bermejo, Fiscal Jefe de la Fisca-

lía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que expuso algunos de los problemas y necesidades de la Policía Judicial, desde el punto de vista de su experiencia como Fiscal.

Celebración de la décima comparecencia: D.^a María Tardón Olmos, Representante de la Asociación Profesional de Jueces «Francisco de Vitoria», quien se refirió a las necesidades de la Policía Judicial desde el punto de vista de su Asociación Profesional.

Reunión del 24 de noviembre de 1997:

Celebración de la undécima comparecencia: D. Santiago Martínez-Vares García, Presidente de la Asociación Profesional de la Magistratura, el cual expuso los principales rasgos del modelo policial que propone su Asociación Profesional.

Celebración de la décimo segunda comparecencia: D. José Antonio Alonso Suárez, Presidente de la Asociación Profesional de Jueces para la Democracia, el cual expuso el punto de vista de su Asociación Profesional en relación con el modelo policial, en especial de la Policía Judicial.

Reunión del 27 de noviembre de 1997:

Celebración de la décimo tercera comparecencia: Ilmo. Sr. D. Juan Santamaría Pastor, Catedrático de Derecho Administrativo, describió algunas líneas generales a tener en cuenta a la hora de formular un nuevo modelo policial.

Celebración de la décimo cuarta comparecencia: Ilmo. Sr. D. Carles Ganzenmüller Roig, Fiscal Jefe de la Audiencia de Girona, que se refirió a los principales rasgos del modelo policial y, en especial a las principales necesidades de la Policía Judicial, dentro del marco diseñado por el régimen jurídico de la instrucción criminal.

Reunión del 1 de diciembre de 1997:

Celebración de la décimo quinta comparecencia: Ilmo. Sr. D. Jesús Corbal Fernández, Director de la Escuela Judicial, que enumeró algunos datos a tener en cuenta en relación con la Policía judicial, a la hora de renovar el modelo policial.

Así mismo, el Sr. Corbal dejó a disposición de los Diputados miembros de la Subcomisión el documento titulado «Funciones desarrolladas por la Guardia Urbana de Barcelona (GUB) en materia de Policía Judicial» (documentación núm. 2).

Celebración de la décimo sexta comparecencia: Ilmo. Sr. D. Andrés Salcedo Velasco, Jefe de Estudios de la Escuela Judicial, quien hizo referencia a algunas ideas y sugerencias a considerar a la hora de definir el modelo policial español.

Reunión del 2 de diciembre de 1997:

Celebración de la décimo séptima comparecencia: Ilmo. Sr. D. Miguel Colmenero Menéndez de Lurca, Portavoz y Presidente de la Asociación de Fiscales, el

cual, en relación con los fines de la Subcomisión expuso algunas deficiencias y necesidades de la Policía Judicial que deberían subsanarse en una eventual renovación del modelo policial.

Celebración de la décimo octava comparecencia: Ilmo. Sr. D. Andrés Martínez Arrieta, Vocal-Secretario de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial, para referirse a los rasgos básicos de la Policía Judicial, así como las deficiencias que, en relación con la instrucción penal de los delitos deberían corregirse.

Reunión del 11 de diciembre de 1997:

Celebración de la décimo novena comparecencia: Ilmo. Sr. D. Luis Manuel Cosculluela Montaner, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense, que en su condición de Catedrático de Derecho Administrativo expuso los principales rasgos del modelo policial diseñado en el ordenamiento jurídico español, así como algunos ajustes que convendría hacer en el mismo.

Celebración de la vigésima comparecencia: Ilmo. Sr. D. Alfonso Aya Onsalo, Vicepresidente de la Unión Progresista de Fiscales, que se refirió a algunas de las deficiencias que desde su punto de vista deberían ser corregidas en el ámbito de la policía judicial.

Reunión del 15 de diciembre de 1997:

Celebración de la vigésimo primera comparecencia: Ilmo. Sr. D. José Manuel Castells Arteché, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco, que, en su condición de Catedrático de Derecho Administrativo, expuso los rasgos generales de un modelo policial descentralizado, así como los principales obstáculos que a ello se oponen.

Celebración de la vigésimo segunda comparecencia: Ilmo. Sr. D. Iñaki Aguirreazkuénaga Zigorraga, Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco, para referirse a los rasgos básicos del modelo policial actual y a aquellos caracteres de éste que podrían ser mejorados desde su punto de vista.

Celebración de la vigésimo tercera comparecencia: Ilmo. Sr. D. Juan José López Ortega, Magistrado de la Sala Cuarta de lo Penal de la Audiencia Nacional, el cual se refirió a las principales características de la policía judicial de conformidad con el régimen jurídico de la instrucción penal de los delitos, así como las principales deficiencias a mejorar.

Así mismo, el Sr. López Ortega dejó a disposición de los Diputados miembros de la Subcomisión el documento titulado «Perfiles del Derecho Constitucional a la vida privada y familiar» (documentación núm. 3).

Reunión del 29 de diciembre de 1997:

Celebración de la vigésimo cuarta comparecencia: D. Manuel Martín Fernández, Jefe de Policía Municipal de Hospitalet de Llobregat (Barcelona), quien se refirió a los más destacados problemas que acucian a la Policía

Local como elemento integrante de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Celebración de la vigésimo quinta comparecencia: D. José Cano de la Vega, Jefe de Policía Municipal de San Fernando de Henares (Madrid), el cual enumeró los principales datos que aconsejan una readaptación del vigente modelo policial.

Así mismo, el Sr. Cano de la Vega dejó a disposición de la Subcomisión el documento titulado: «Reflexiones sobre el nuevo modelo policial» (documentación núm. 4).

Reunión del 9 de febrero de 1998:

Celebración de la vigésimo sexta comparecencia: D. Celestino Corbacho Chaves, Alcalde de Hospitalet de Llobregat y Presidente de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Federación de Municipios de Cataluña, para exponer las que, desde el punto de vista de su experiencia, constituyen las principales necesidades de la Policía Local del modelo policial vigente.

Celebración de la vigésimo séptima comparecencia: D. Alvaro de la Cruz Gil, Secretario General de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), quien se refirió a los principales elementos que desde la perspectiva de la FEMP han de considerarse en la renovación del modelo policial.

Así mismo, el Sr. de la Cruz dejó a disposición de los Diputados miembros de la Subcomisión los siguientes documentos (documentación núm. 5):

— Convenio marco de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias en materia policial.

— Convenio de cooperación entre la Mesa de coordinación de adjudicaciones del fondo procedente de bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados y la Federación Española de Municipios y Provincias.

— Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias para la gestión del cumplimiento de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

— Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno local.

— El pacto local (FEMP).

Reunión del 12 de febrero de 1998:

Celebración de la vigésimo octava comparecencia: D. José Caballero Domínguez, Alcalde de Alcobendas y miembro de la Comisión Ejecutiva del Forum Europeo para la Seguridad Urbana, quien expuso las que desde su experiencia, deberían ser algunas de las pautas a considerar en una actualización del modelo policial.

Celebración de la vigésimo novena comparecencia: D. Ginés Jiménez Buendía, Oficial Jefe del Cuerpo de la Policía Local de Coslada y Presidente de la Federación de Jefes de Policía Local de España (FEAJEPOL), el cual expuso la postura de su Federación en relación con la renovación del modelo policial.

Reunión del 18 de febrero de 1998:

Celebración de la trigésima comparecencia: D. José Vázquez Romay, Secretario General de la Unión Federal de Policía, el cual expuso la postura de su asociación sindical en relación con el modelo policial.

Reunión del 19 de febrero de 1998:

Celebración de la trigésimo primera comparecencia: D. Víctor Manuel Gimeno Fernández, Responsable del Departamento Federal de Policía Local de Unión General de Trabajadores (UGT), el cual expuso la postura de su asociación sindical sobre el modelo policial. Asimismo, el Sr. Gimeno puso a disposición de la Subcomisión un texto escrito titulado «El modelo policial de Unión General de Trabajadores (UGT)».

Celebración de la trigésimo segunda comparecencia: D. Francisco Javier Garrido Sotelo, Vocal de Asuntos Legales de la Asociación Profesional de la Escala Técnica del Servicio de Vigilancia Aduanera, quien explicó el punto de vista de su asociación profesional respecto al papel que debería desempeñar el Servicio de Vigilancia Aduanera dentro de un nuevo modelo policial.

Reunión del 10 de marzo de 1998:

Celebración de la trigésimo tercera comparecencia: D. Angel Martínez Sendino, Secretario General de Asociación Nacional de Policía Uniformada (ANPU), para exponer los principales rasgos del modelo policial propuesto por su organización sindical. Además el Sr. Martínez Sendino puso a disposición de la Subcomisión una versión escrita de tales propuestas, con el título «Ponencia sobre el modelo policial» (documentación núm. 6).

Celebración de la trigésimo cuarta comparecencia: D. Gregorio Sualdea Guijarro, Presidente del Área de Seguridad del CSIF, el cual explicó el modelo policial propuesto por su asociación sindical; asimismo entregó un texto escrito sobre dicha materia: «Informe sobre la reforma del modelo policial» (documentación núm. 7).

Reunión del 24 de marzo de 1998:

Celebración de la trigésimo quinta comparecencia: D. José Manuel Sánchez Fornet, Secretario General del Sindicato Unificado de Policía, quien expuso la visión de su organización sindical sobre el modelo policial y las pautas para su renovación. Asimismo entregó un texto escrito sobre tales cuestiones con el título: «Informe sobre el modelo policial del SUP». (Documentación núm. 8).

Celebración de la trigésimo sexta comparecencia: D. José Antonio Rodríguez González, Director del Instituto de estudios de seguridad y Policía y miembro del Sindicato Unificado de Policía, el cual hizo un análisis comparado de los modelos policiales de distintos países así como los datos y resultados más relevantes del modelo español en relación con posibles vías de renovación de dicho modelo.

Reunión del 14 de abril de 1998:

Celebración de la trigésimo séptima comparecencia: D. Jerónimo Ballesteros Hernández, Coordinador Estatal

de Policía Local de la Federación de Servicios de Administración Pública (FSAP) de Comisiones Obreras (CC.OO), para exponer la visión de su organización sindical sobre el modelo policial. Además aportó el documento titulado «El Modelo Policial para el siglo XXI». Del sindicato CC.OO. (documentación núm. 8).

Celebración de la trigésimo octava comparecencia: D. Cirilo Durán Reguero, Presidente del Sindicato Profesional de la Policía (SPP), quien expuso la postura de su organización sindical sobre el modelo policial.

Celebración de la trigésimo novena comparecencia: D. Francisco Javier Santaella García, Secretario General del Sindicato Profesional de Policía Uniformada (SPPU), el cual explicó la posición de su asociación sindical sobre el modelo policial y puso a disposición de la Subcomisión un texto escrito sobre dicha cuestión: «Modelo Policial» (documentación núm. 9).

Reunión del 23 de abril de 1998:

Celebración de la cuadragésima comparecencia: D. Antonio Garrido Fernández, Presidente del Sindicato de Comisarios, para describir la visión que se tiene en su sindicato sobre el modelo policial y su posible renovación.

Celebración de la cuadragésimo primera comparecencia: D. Lluís Vancells Sancho, Secretario General de la Unión de Policías de Cataluña, quien expuso la visión del modelo policial que se tiene desde su organización sindical, especialmente las principales dificultades derivadas de la constitución del cuerpo de Mossos d'Escuadra.

Reunión del 29 de abril de 1998:

Celebración de la cuadragésimo segunda comparecencia: D. Iñaki Castro Casas, Miembro de Ertzainen Nazional Elkartasuna (ERNE), el cual expuso la postura de su organización sindical sobre la renovación del modelo policial; además dejó a disposición de la Subcomisión un documento escrito sobre dicha cuestión: (documentación núm. 10).

Reunión del 6 de mayo de 1998:

Celebración de la cuadragésimo tercera comparecencia: D. Florencio Garrido Vela y D. José Morata Gargallo, Asociación Unificada de Guardias Civiles (COPROPER), los cuales conjuntamente expusieron la postura de su asociación sobre la renovación del modelo policial, asimismo entregaron a la Subcomisión un texto escrito en el que se resumen los diferentes puntos de la propuesta de su asociación: (documentación núm. 11).

Reunión del 20 de mayo de 1998:

Celebración de la cuadragésimo cuarta comparecencia: D. Amadeu Recasens Brunet, Director de l'Escola de Policia de Catalunya, quien explicó los principales rasgos de su visión sobre las transformaciones más necesarias en el modelo policial desde el punto de vista de sus

experiencias tanto en el mundo académico como el profesional.

Así mismo, el Sr. Recasens aportó los siguientes documentos (documentación núm. 12):

— Revista Catalana de Seguretat Pública. Núm. 1 «La formación policial».

— «El modelo policial Español». De la Secretaría de Estado de Interior.

— Simposio: Seguridad interior española y cooperación policial europea: la construcción del espacio policial europeo.

— «La seguridad y el modelo policial español».

— «Conference de recherches crimilologiques».

— «El espacio policial europeo: un futuro en construcción».

Reunión del 27 de mayo de 1998:

Celebración de la cuadragésimo quinta comparecencia: D. Rafael del Río Sendino, Director de Seguridad de Iberia, el cual planteó sus experiencias en el ámbito de la seguridad privada.

1 a 6 de junio de 1998:

Desplazamiento a la Comunidad Autónoma de Andalucía y Ciudad de Ceuta.

Actividades realizadas por la Subcomisión en este desplazamiento, y principales cuestiones tratadas:

a) en Málaga: (acompañados por el Subdelegado del Gobierno en Málaga).

1. Visita a la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía en la que se expuso el régimen de funcionamiento de las nuevas Unidades de Droga y Crimen Organizado (UDYCO), creadas en el Cuerpo Nacional de Policía para lograr una mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada.

Por otro lado, también se expuso el régimen de funcionamiento de la Policía de proximidad en Málaga. Además, durante la visita a las dependencias correspondientes de la Comisaría se explicó la distribución de agentes y distritos así como las acciones más relevantes emprendidas recientemente por la Policía de Proximidad y que le valieron el reconocimiento y homenaje de los vecinos del distrito de la Paz en Málaga.

2. Visita a la Comandancia de la Guardia Civil a Málaga a fin de conocer el régimen de funcionamiento de los Equipos de Investigación de la Delincuencia Organizada y Antidroga (EDOAS) de la Guardia Civil.

b) en Algeciras: (acompañados por el Subdelegado del Gobierno en Cádiz).

1. Visita a la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía en Algeciras donde se expuso a la Subcomisión el llamado «Plan Sur» frente a la presión migratoria ejercida desde el Magreb y el resto de Africa sobre nuestro país. Asimismo, se comunicaron a la Subcomisión las

actuaciones más relevantes efectuadas recientemente, en especial la detención de una red de falsificadores de pasaportes.

2. Visita a la Comandancia de la Guardia Civil en Algeciras donde se explicó a la Subcomisión el Plan de la Guardia Civil para la cobertura de la Frontera Sur y el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior.

3. Visita al Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

c) en Ceuta: (acompañados por el Delegado del Gobierno en Ceuta).

1. Visita al puesto fronterizo con Marruecos acompañados por mandos y efectivos de la Guardia Civil y la Policía Nacional. Con ocasión de esta visita se expuso a la Subcomisión el ritmo del tránsito de magrebíes que entran por dicho puesto, pudiendo distinguirse dos grupos:

— Por un lado, un nutrido grupo de trabajadores magrebíes que entran por la mañana y salen por la tarde, cumplida su jornada laboral.

— Por otro lado, un grupo más reducido de pequeños comerciantes que entran en la ciudad de Ceuta para adquirir mercancía que luego transportan y venden en Marruecos.

En relación con lo anterior, los mandos policiales explicaron que como criterio básico se flexibilizaba la entrada y trasiego por el puesto fronterizo desde las 6 hasta las 24 horas aproximadamente exigiéndose no obstante siempre la aportación del pasaporte y los permisos requeridos para la entrada. Por lo demás, se puso también de relieve que la acción policial en el puesto fronterizo se completa con la exhaustiva exigencia de documentación a todas aquellas personas que pretendan trasladarse desde Ceuta a la península por los dos principales accesos posibles que son el barco y el helicóptero.

2. Recorrido por el perímetro fronterizo para conocer los sistemas que tratan de impedir y controlar la inmigración ilegal a lo largo de la frontera con Marruecos.

El sistema diseñado consta básicamente de los siguientes elementos personales y materiales:

a) En cuanto a los elementos personales, el seguimiento cotidiano del perímetro corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que cuentan con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Se puso de manifiesto a lo largo del recorrido que esta labor de apoyo de las FF.AA era indispensable y que uno de los problemas a los que se enfrentaba el control del perímetro era la progresiva reducción de soldados, la cual previsiblemente será aún más notable en el momento en que se aplique el futuro modelo de profesionalización de las FF.AA.

b) Por lo que se refiere a elementos materiales, conviene retener los siguientes:

1. Todo el perímetro cuenta con un sistema de doble verja que ha sustituido a las antiguas alambradas de campaña; dicho sistema de doble verja ha permitido la instalación de un pasillo entre verja y verja, a lo largo del cual

se han de instalar unos raíles que albergarán unos sensores que advertirán de cualquier intromisión imprevista en el perímetro fronterizo.

2. El sistema de doble verja se complementa con la instalación de sucesivos puntos de luz a lo largo del perímetro.

3. Además está prevista la puesta en funcionamiento de un circuito cerrado de cámaras de televisión que habrán de permitir el control a distancia desde una central de televisión de todo el perímetro fronterizo.

Por otra parte, a lo largo de este desplazamiento se hicieron llegar a la Subcomisión los siguientes documentos:

«¿Qué son las UDYCO?»

«Nota informativa. La policía de proximidad».

«Nota informativa. Los equipos de investigación de la delincuencia organizada y antidroga (EDOAS) de la Guardia Civil».

«Nota informativa. Plan sur de la Dirección General de la Policía».

«Nota informativa. Plan de la Guardia Civil para la cobertura de la Frontera Sur».

«Nota informativa. Servicio Marítimo de la Guardia Civil».

Reunión del 17 de junio de 1998:

Celebración de la cuadragésimo sexta comparecencia: D. Juan Carlos Fernández-Cernuda Hidalgo, Director Nacional de Seguridad de El Corte Inglés, el cual expuso su opinión sobre la renovación del modelo policial desde la perspectiva de su experiencia en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y actualmente en el campo de la Seguridad Privada.

Celebración de la cuadragésimo séptima comparecencia: D. Agustín Linares Molina, Director del Departamento de Seguridad del Banco Central Hispano, que explicó su visión del presente y el futuro modelo policial, de acuerdo con su experiencia en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y actualmente en el campo de la Seguridad Privada.

Días 6 a 10 de julio de 1998:

Desplazamiento a Cataluña.

Actividades realizadas por la Subcomisión en este desplazamiento, y principales cuestiones tratadas:

a) Visita a servicios y dependencias de la Guardia Civil: Durante la reunión mantenida con la Guardia Civil se explicó a la Subcomisión del modelo policial la organización de la Plana Mayor de la Guardia Civil de Cataluña, cuya sede es Barcelona y está dividida en 5 comandancias (Barcelona, Manresa, Tarragona, Lleida y Girona), así mismo, consta de 7 zonas entendiéndose por tal la unidad superior de mando en el despliegue periférico.

Las funciones del mando de zona son las siguientes:

— Función representativa, que tiene a su cargo las relaciones con las autoridades de la Comunidad autónoma.

— Función de servicios, que se ocupa de coordinar y dirigir servicios de especial importancia en materia de investigación.

— Función de gestión de recursos humanos y materiales.

Su estructura es la siguiente:

— Jefe de Zona del que depende una Asesoría jurídica, la unidad de explosivos y la jefatura de tráfico.

Por lo que respecta a la Plana Mayor su Estructura es la siguiente:

— Unidad de personal.

— Sección de operaciones de la que depende la jefatura de investigación e información.

— Sección de asuntos generales.

— Sección de apoyo logístico.

Así mismo, se hizo referencia al proceso de sustitución de la Guardia Civil por los Mossos d'Escuadra señalando que desde 1997 la Guardia Civil no opera en Girona, desde finales de 1998 se ha retirado de la mitad de la provincia de Lleida y dos comarcas de Barcelona. En 1999 se habrán retirado de toda Lleida, en el 2001 habrán abandonado el sur de Tarragona, de la que se retirarán definitivamente en el 2002. En el 2003 sólo estarán presentes en las comarcas más próximas a la ciudad de Barcelona.

Por otra parte, se entregó a la Subcomisión un texto escrito que resume el modelo policial en Cataluña.

b) Reunión de trabajo con el Director de los Mossos d'Escuadra, durante la cual se explicó a la Subcomisión la estructura de los Mossos d'Escuadra en Cataluña, sus funciones y su modo de operar. Además, se pusieron a disposición de la Subcomisión los siguientes documentos:

— Organigrama de la Escuela de policía de Cataluña

— La policía de la Generalitat-Mossos d'Escuadra. Estructura y dotaciones.

— Programa de formación para 1998.

— Curso de formación básica 1997/1998.

c) Visita a las instalaciones de la Guardia Urbana de Barcelona, donde se explicaron a la Subcomisión la estructura de la Guardia Urbana, sus dependencias y medios y su modo de operar. Así mismo, se entregó a la Subcomisión la Memoria 1997 de actividades de la Guardia Urbana de Barcelona.

d) Visita a las instalaciones de la Guardia Urbana de L'Hospitalet de Llobregat, donde se explicaron a la Subcomisión los programas de protección policial de proximidad, de atención a la tercera edad y educación

cívica. También se entregaron a la Subcomisión los siguientes documentos:

- Campaña de actuación en Graffitis.
- Programa «L'Hospitalet por el Civismo».

e) Visita a la Comisaría de Mossos d'Escuadra de Figueras (Girona), donde la Subcomisión pudo conocer los medios materiales y técnicos con que se cuenta en esta Comisaría para el desarrollo de sus competencias, especialmente en lo relativo, a la ordenación del tráfico rodado. Además se entregó a la Subcomisión un ejemplar del «Convenio de Coordinación y Cooperación en materia de Seguridad Pública y Policía entre el Departamento de Gobernación y el Ayuntamiento de Girona».

f) Visita a servicios y dependencias de la Policía Nacional:

1. Reunión de trabajo en la Jefatura Superior de Policía para conocer la estructura y actividades del Cuerpo Nacional de Policía en Cataluña.

2. Desplazamiento a las Comisarías La Granada y Zonal II.

g) Entrevistas en el Parlamento Catalán con su Presidente (Sr. Raventós) y con la Comisión de Justicia del Parlamento Catalán, en donde se intercambiaron impresiones sobre los trabajos y actividades de ambos órganos parlamentarios.

Reunión del 10 de septiembre de 1998:

Organización de los trabajos de la Subcomisión para el nuevo período de sesiones.

Reunión del 22 de septiembre de 1998:

Celebración de la cuadragésimo octava comparecencia: D. Juan María Atutxa Mendiola, Consejero de Interior del Gobierno Vasco, el cual explicó las características del modelo policial en el País Vasco así como algunas de sus experiencias en esta materia al frente de la Consejería de Interior.

Así mismo, el Sr. Atutxa aportó documentación (documentación núm. 13).

Reunión del 7 de octubre de 1998:

Celebración de la cuadragésimo novena comparecencia: D. Xavier Pomés i Abella, Consejero de Gobernación de la Generalitat de Catalunya, quien expuso los rasgos del modelo policial en Cataluña, así como algunas insuficiencias a considerar en una renovación del modelo policial en España.

Reunión del 29 de octubre de 1998:

Celebración de la quincuagésima comparecencia: D. José Luis Aurtenetxe Goiriena, Director de Régimen Jurídico del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, el cual se refirió a las principales implicaciones

derivadas del proceso de integración comunitaria (en concreto, la elaboración en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior) sobre el modelo policial, así como al tema de la policía judicial.

Reunión del 11 de noviembre de 1998:

Celebración de la quincuagésimo primera comparecencia: D. Lorenzo Olarte Cullen, Vicepresidente del Gobierno de Canarias, que explicó los principales rasgos del Plan de Seguridad de Canarias y la labor de la Academia Canaria de Seguridad.

Días 29 de noviembre a 5 de diciembre de 1998:

Desplazamiento a la Comunidad Autónoma de Canarias. Desarrollo de las Jornadas de Trabajo en el desplazamiento de la Subcomisión a la Comunidad Canaria:

a) Encuentro con el Delegado del Gobierno en la sede de la Delegación del Gobierno en las Palmas de Gran Canaria. En el transcurso de la reunión el Delegado del Gobierno hizo una exposición de la situación policial en las Islas Canarias, en la que se refirió a tres aspectos:

1. En primer lugar, a las peculiaridades que en este campo tienen por razón de la insularidad, así como por razones económicas (el turismo constituye el 80 por 100 de su economía) y sociales (frente a un millón y medio largo de sus habitantes las Islas Canarias reciben diez millones de turistas al año lo que provoca una serie de necesidades en el ámbito de la seguridad).

2. En segundo lugar, se refirió a la evolución de la delincuencia en los últimos años que definió como preocupante. La configuración policial era preferentemente rural y existía poco desarrollo de la labor de investigación; la mayor parte de los delitos se cometen contra el patrimonio (en 1997 constituyeron el 86 por 100 del total de delitos cometidos) y son poco significativos los delitos contra las personas o contra la libertad sexual; también existe un alto índice de delitos contra la seguridad colectiva (drogas y alcohol). Para abordar estos problemas unidos al incremento de delitos inherentes al turismo se ha elaborado por parte de la Delegación del Gobierno un Plan Integral de Seguridad para Canarias, lo que constituye el tercer punto al que se refirió el Delegado del Gobierno en su exposición.

3. Entre los objetivos generales del Plan se incluyen: incrementar la seguridad turística, disminuir el tráfico de drogas y su consumo, reforzar el control de extranjeros ilegales (en la actualidad se detiene un 90 por 100 de los mismos), abordar la realidad portuaria de ser el mayor puerto pesquero del Atlántico, incrementar la seguridad de los grandes núcleos urbanos, dinamizar las Juntas Locales de Seguridad y los Consejos Insulares de Seguridad (organismos de participación ciudadana), mejorar la imagen pública de las fuerzas del orden, aumentar el número de miembros de la policía y funcionarios, mejorar y modernizar la infraestructura, diseñar «operaciones especiales», potenciar el SEPRONA y la Guardia Civil del Mar, así como celebrar convenios con

otras instituciones (ya se han celebrado con el Cabildo de Tenerife y próximamente se celebrarán con La Palma, Gomera y Gran Canaria). Para poner en práctica este Plan se requiere un incremento de 6.549 millones de pesetas y se aspira a tener 6.000 agentes en el año 2000. Por último, el Delegado del Gobierno se refirió a la existencia de un Plan de Seguridad Canario elaborado por el Gobierno canario que incluye la implantación de un número único de teléfono el 112, así como la creación de una Academia de Seguridad Canaria.

A continuación los miembros de la Delegación formularon diversas preguntas relativas a: sectas destructivas, coordinación entre los dos Planes de Seguridad existentes, y vigilancia aduanera. El Delegado del Gobierno señaló en cuanto a las sectas destructivas que la existencia de una población de gente mayor y que vive sola favorece su aparición; es un fenómeno difícil de combatir fundamentalmente porque roza la libertad de creencias, y se realiza una labor preventiva interviniéndose solamente en caso de que existan riesgos para la salud pública como ocurrió hace un año para desmantelar una secta alemana. En cuanto a la coordinación entre los dos Planes de Seguridad y a la posible existencia de una policía autonómica el Delegado del Gobierno señaló que el 30 de mayo de 1998 se puso en marcha el número conjunto 112 para todas las policías pero todavía no se han firmado los Protocolos de Intervención ni han desaparecido el 061 ni el 091 que funcionan paralelamente al 112, lo que significa que es necesario mejorar efectivamente la coordinación; no existe consenso entre los partidos mayoritarios canarios acerca de la creación de una policía autonómica. En cuanto al servicio de Vigilancia Aduanera el Delegado señaló que es extremadamente útil en materia de drogas, e indicó que el tráfico de heroína ha disminuido ostensiblemente en los últimos tiempos gracias a las numerosas intervenciones que este servicio realiza.

b) Visita a la Comisaría de las Palmas y encuentro de trabajo con el Jefe Superior de Policía: En este encuentro el Jefe Superior de Policía explicó la organización policial en las islas Canarias: medios, personal, cuadros de eficacia, dotación informática, datos relativos a la extranjería, etc. Las dos acciones policiales más importantes son: unidades de drogas y policía de proximidad (tiene una buena imagen pública). Alguno de los problemas a los que hizo referencia el Jefe Superior de Policía son: la falta de miembros de la escala ejecutiva, la necesidad de generalizar la informatización de la labor policial, la preferencia de destinos en la Península por parte de los miembros y cuerpos de seguridad del Estado, la existencia de puntos negros en los que la policía de proximidad no puede intervenir ya que exigen un tratamiento de «choque», y todo lo relativo a la insularidad canaria y el elevado número de turistas.

c) Visita a la Policía Local de las Palmas, visita a la que también acudieron el Alcalde y el Delegado del Gobierno así como varios concejales del Ayuntamiento de las Palmas. Después de la visita a las instalaciones, se mostraron a la delegación diversos gráficos relativos al organigrama de la Policía Local, la plantilla, formación, presupuesto, parque móvil, intervenciones directas con-

tra el delito, educación vial, infracciones de tráfico y controles policiales en materia de alcoholemia y velocidad (toda esta información figura en documentación anexa).

d) Visita a la policía local de la zona turística de Maspalomas, con la presencia del Alcalde de San Bartolomé de Tirajana. El Jefe de la Policía Local se refirió a la existencia de tres problemas fundamentales: el elevadísimo número de turistas, las cuestiones de presupuestos, y las faltas de coordinación con otros cuerpos (en este punto el Jefe de Policía se refirió a las sugerencias que los miembros de la Policía Local de Maspalomas hacen a la Subdelegación que consisten en el aumento del techo competencial, la clarificación de sus funciones, el incremento de medios y dotación de investigación y la posibilidad de afiliarse a sindicatos profesionales). El Alcalde de San Bartolomé de Tirajana se refirió a su vez a otros problemas: la existencia de vendedores ambulantes o de población extranjera con poco nivel de adquisición provoca una sensación de inseguridad subjetiva; la Policía Nacional tiene un sueldo inferior al de la Policía Local pero, sin embargo, su nivel competencial es mayor; la mendicidad extranjera, es muy grande por el clima, y existen algunas bandas violentas de delincuentes procedentes fundamentalmente de Argelia y en algunos casos de países de Europa del Este. A continuación se estableció un debate con los miembros de la delegación en el que se habló sobre el tema de la coordinación entre los distintos cuerpos.

e) Visita a la Guardia Civil de Lanzarote (Demarcación turística y SEPRONA). En el transcurso de la visita la Guardia Civil hizo referencia a: la estructura de la tercera compañía de Lanzarote (Demarcación, plantillas, vehículos, reformas en los acuartelamientos, etc.), las estadísticas de criminalidad, los principales delitos (droga, inmigración ilegal, servicio fiscal y servicios en puertos y aeropuertos), el SEPRONA (directamente ligado a la declaración de Lanzarote como reserva de la biosfera, lleva operando tres meses en la isla), y las tres grandes áreas de actuación, que son atención al ciudadano, prevención de la delincuencia e investigación. A continuación los miembros de la Delegación se interesaron por el funcionamiento más específico del SEPRONA, entablándose un dialogo en el que la Guardia Civil explicó los principales informes atestados y expedientes abiertos en los tres meses de trabajo, y los parlamentarios preguntaron por las especies aprehendidas, medios de que dispone el SEPRONA, relación con otros cuerpos y con ONG ecologistas y principales problemas como la extracción de áridos y los vertidos tóxicos.

f) Visita a la Policía Local de Santa Cruz acompañados por el Alcalde. El mismo se refirió a la reciente renovación del parque móvil, a la apertura de una Academia de Policía Local, la apertura de varias Comisarías nuevas y la llegada de nuevos miembros que bajan la edad media del cuerpo, constituido por 260 hombres y 24 mujeres. Los parlamentarios preguntaron por la definición de competencias de la Policía Local a lo que el Alcalde explicó que la Policía Nacional realiza en muchas ocasiones funciones propias de la Policía Local como por ejemplo la labor de policía de proximidad, que en su opinión debería estar adscrita a los cuerpos de

seguridad locales (el Jefe de la Policía Local de Santa Cruz manifiesta su acuerdo con lo señalado por el Alcalde). Asimismo, los miembros de la Delegación preguntaron por el funcionamiento del Plan de Seguridad Canario a lo que el Alcalde respondió que todo dependerá de los medios de que se dote y fundamentalmente de la voluntad política; todo parece indicar que en principio el modelo es bueno. En el transcurso de la visita que a continuación se produjo a los locales de la Policía Local en el que se pudo observar el funcionamiento de la policía científica, el servicio de escuchas, el servicio de menores o el 112, se habló de las mafias existentes en la isla.

g) Visita a la sede central de la Guardia Civil, donde los parlamentarios fueron informados de la implantación de la Guardia Civil en las Islas Canarias, su distribución territorial, las competencias exclusivas así como las compartidas con la Policía Nacional, el organigrama y estructura de mandos, su dotación y el número de hombres por compañía, unidad, o sector. En el coloquio que se estableció a continuación entre los altos mandos de la Guardia Civil de las islas Canarias y los diputados y senadores, se habló de la actividad del TEDAX, de los delitos cometidos con soporte informático, de la dotación de los aeropuertos y de tráfico, de los problemas de la alcoholemia, de las distintas labores de socialización y humanitarias que lleva a cabo la Guardia Civil, de los tipos de denuncias (fundamentalmente de tráfico y medio ambiente) y de las licencias de caza. Posteriormente se produjo una exposición detallada, a petición de los parlamentarios, del funcionamiento del SEPRONA. Así sus antecedentes se remontan a la Guardia Rural nacida en 1860, en 1964 se crea la patrulla de caza, pesca y montes, y en 1988 se produce el nacimiento del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA). Después se detalló la estructura del SEPRONA en España, sus funciones, sus principales actuaciones y la normativa por la que se rige.

h) Visita a las oficinas del 112, donde tuvo lugar una reunión con diversas autoridades policiales y políticas de Tenerife, presidida por el Vicepresidente del Gobierno de Canarias, Excmo. Sr. D. Lorenzo Olarte. Tras un saludo de bienvenida, pasó a exponer lo que era el objetivo de las funciones policiales. Se hizo una presentación de la primera línea de actuación del 1-1-2, centrada en la atención de urgencias, en la formación integral del personal, y en el Modelo Policial Canario. A continuación, se visitó la sala de trabajo de la línea del 1-1-2, en la que se explicó a la delegación el procedimiento seguido a través del sistema informático desde la recepción de la llamada hasta la resolución del problema. Tras una breve pausa para tomar café, continuó la reunión con la presentación por parte del Concejal de Seguridad del Ayuntamiento de Tenerife, de los objetivos de la Academia Canaria de Seguridad. Seguidamente, se reprodujo la grabación de un servicio de emergencia de un caso real atendido por la línea 1-1-2. Por último, el Director Nacional de esta Línea, hizo referencia a dos temas concretos: la policía autonómica y los Convenios con el Ministerio del Interior.

Asimismo, a lo largo de este desplazamiento se puso a disposición de la Subcomisión la siguiente documentación complementaria:

Documentación complementaria:

1. Folleto informativo del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, sobre la policía local.
2. Relación de puntos conflictivos de actuación que plantea la Policía Local de San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria).
3. Respuesta de la Fiscalía de la Audiencia Territorial de Las Palmas a consulta relativa a la delimitación y atribuciones de las Policías Municipales.
4. Datos de los servicios realizados desde enero a septiembre de 1998, por lo Policía Local de San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria).
5. Sondeo de opinión: «La seguridad ciudadana en San Bartolomé de Tirajana».
6. Informe de los principales problemas detectados y que afectan a la seguridad ciudadana (S. Bartolomé de Tirajana, Junio 88).
7. Estudio sociológico de carácter cualitativo sobre la percepción entre los vecinos del Ayuntamiento de S. Bartolomé de Tirajana.
8. Sondeo de opinión: La seguridad ciudadana en San Bartolomé de Tirajana (Abril 98).
9. La seguridad ciudadana en el Municipio de San Bartolomé de Tirajana. Sugerencias y recomendaciones de actuación en materia de comunicación pública. (Junio 98).
10. Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias.

Días 19 a 23 de enero de 1999:

Viaje a Italia.

Martes, día 19:

Llegada de la Delegación.

Miércoles, día 20:

1. Reunión en la Cancillería con el Embajador D. Juan Prat i Coll y los Agregados del Ministerio del Interior (Sres. García Esgueta y Mata) y Coronel de la Guardia Civil Enlace con el Cuerpo de Carabineros, D. Adolfo del Cacho.

En dicha reunión se expuso la situación actual de las Fuerzas de Policía italianas, sistema basado en la autonomía funcional, presupuestaria y orgánica de las cinco instituciones policiales.

Proyecto de reforma de las Fuerzas de Policía de Italia:

a) Síntesis actual. La situación actual de las Fuerzas de Policía en Italia, como es conocido, se fundamenta en la autonomía funcional, presupuestaria y orgánica de las cinco instituciones policiales:

— Policía de Estado. Institución civil dependiente del Ministerio del Interior, con 115.000 efectivos.

— Arma deil Carabinieri. Institución militar dependiente del Ministerio de Defensa, con 120.000 efectivos.

— Guardia de finanza. Institución militar dependiente del Ministerio de Finanzas, con 66.000 efectivos.

— Policía penitenciaria. Institución civil dependiente del Ministerio de Gracia y Justicia, con 38.000 efectivos.

— Guardia forestal. Institución civil dependiente del Ministerio de Agricultura y Recursos Forestales, con 9.000 efectivos.

La Ley 121, de 1 de abril de 1981, con la creación en el ámbito del Ministerio del Interior de una administración civil para la seguridad pública, la unificación de los anteriores cuerpos de policía en la institución de la Policía de Estado y creación del organismo del Departamento de la Seguridad Pública, con funciones de dirección y gestión directa de la policía de estado; y la planificación y coordinación del resto de las Fuerzas de Policía, especialmente de Carabinieri y Finanza, en materia de tutela del orden y la seguridad pública; así como la organización y estructuras de los organismos interfuerzas en materia de investigación, drogas, protección de colaboradores, elaboración de datos, coordinación y otros, se considera en la actualidad superada por la aparición de numerosas unidades especializadas que actúan con escasa coordinación y con criterios de exclusión.

Es cierto que no se pone en discusión la figura del Ministro del Interior como la Autoridad Nacional en materia de Seguridad, y se acepta la figura del Director General del Departamento de la Seguridad Pública como Autoridad Nacional delegada para la elaboración y coordinación de los planes de seguridad y policía judicial. Del mismo modo, el organismo consultivo conjunto del Comité Nacional para el Orden y Seguridad, que presido por el Ministro del Interior reúne a los máximos responsables de las tres Fuerzas de Policía, mantiene un funcionamiento formal impecable.

De la misma manera, el modelo central descrito, se repite a nivel territorial-provincial, con el Prefecto, el Questor de la Policía, el Comandante del Arma de Carabinieri y el Comandante de la Guardia de Finanza, informando los denominados Comités Provinciales para el Orden y la Seguridad Pública.

El modelo policial italiano adolecía desde su inicio -a efectos de aplicación práctica- de aquellas primeras características mencionadas y que eran, y son, consustanciales al origen, la naturaleza y el régimen jurídico de las propias Fuerzas de Policía.

Esta dificultad relevante, pretendió ser superada con la creación de las denominadas estructuras de coordinación y, situando por norma la responsabilidad técnica de ejecución de los servicios en el Director General del Departamento de la Seguridad Pública y en los Questores de Policía en el nivel periférico, por encima de los criterios de las Comandancias Generales o Provinciales de Carabinieri o de la Guardia de Finanza.

Desde el inicio se mantienen competencias plenas de Policía de Estado y Carabinieri en ciudades y poblaciones importantes y como policía especializada en algunos sectores la Guardia de Finanza, permanecen sin unificar

las salas operativas o de seguridad ciudadana, se mantienen distintos números telefónicos de intervención, se arbitran los dispositivos de protección y seguridad ciudadana de manera autónoma y se compete en la desviación de denuncias de los ciudadanos y presentación de las primeras gestiones ante las Fiscalías. La concurrencia en un mismo espacio o territorio entre Comisarías y Estaciones, evidencia una real duplicación.

Si las disfuncionalidades que sucedían en el cuadro operativo y judicial descrito habían propiciado estructuras de coordinación, será con posterioridad a 1991, cuando comienza a crearse las direcciones, unidades, repartos y los servicios especializados para la lucha contra la criminalidad organizada, cuando se evidencia la necesidad de establecer unidades interfuerzas y necesarios puntos de referencia, ante los requerimientos a intervenir o desarrollar investigaciones por parte de las Fiscalías.

De este modo, aparecieron la Dirección Central para los Servicios Antidroga (DCSA), la Dirección de Investigación Antimafia (DIA) y otras bajo la dependencia del Departamento de la Seguridad Pública; sin embargo, estas unidades centrales y sus centros periféricos, no son capaces de coordinar ni incluso de tener conocimiento puntual de las iniciativas de las potentes unidades especializadas de Policía, Carabinieri y Finanza.

b) Síntesis de la reforma. Italia pretende hacer frente a los numerosos problemas que en la vida real, es decir, en la disposición práctica de los servicios policiales se suceden, en un intento de racionalizar el empleo de todas las fuerzas policiales presentes.

El proyecto de reforma del Ministerio del Interior pretende simplificar el modelo policial sobre el territorio; es decir, sin poner en discusión la naturaleza y dependencia de cada una de las Fuerzas de Policía. En ese intento acomete decididamente una clasificación de competencias territoriales y funcionales; describe la imposibilidad de coordinar los actuales servicios contra la criminalidad organizada y propone la creación de una nueva estructura que supere y, por tanto, adquiera todas las competencias informativas y de investigación de las tres Fuerzas Policiales. Las estructuras policiales deben ofrecer una ayuda cierta a los ciudadanos y satisfacer sus peticiones, en consecuencia, la gestión del orden público y la seguridad ciudadana debe ser unificada en un solo centro con un solo número telefónico de utilización ciudadana.

- Competencias funcionales y territoriales.

Uno de los objetivos que se pretende conseguir con la reforma es el de evitar superposiciones entre las Fuerzas de Policía, que además de constituir un gravoso gasto son dañosas para la realización de los servicios policiales. La reforma, en efecto, por primera vez contiene específicas competencias para los cuerpos policiales.

El verdadero nudo que pretende resolver la reforma, es la distribución de competencias entre Policía de Estado y Arma de Carabinieri. En este sentido, se pretende atribuir a la Policía de Estado las competencias exclusivas en las áreas urbanas con una determinada población, teniendo presentes los principales indicadores de criminalidad en la zona.

El Arma de Carabinieri tendrá competencias exclusivas en todos los municipios con población inferior a aquella que tienen la ciudad-provincia, así como en aquellos sectores de actividad de investigación en los que el Arma de Carabinieri tiene una presencia tradicional y de calidad, como son las investigaciones ligadas a la tutela del patrimonio artístico, sanidad, manipulación y adulteración de alimentos y otras.

En aquellas áreas de población en las que se aprecie un elevado índice de criminalidad, podrán concurrir tanto la Policía de Estado como el Arma de Carabinieri.

El sector del control costero, y en consecuencia naval, donde aparecen rivalidades entre Policía, Carabinieri y Finanza, (y la marina italiana) se atribuye a la Guardia de Finanza, con la creación de la «Policía Marítima»; en tanto, las denominadas Capitanerías de Puerto —Comandancias de Marina— se ocuparan del control administrativo de embarcaciones.

- Dirección Anticrimen.

Una de las novedades de mayor relevancia que contiene el proyecto del Ministerio del Interior es aquél que pretende superar las actuales estructuras especiales de Policía, Carabinieri, Finanza y otras comunes encuadradas en el ámbito del Departamento de la Seguridad Pública, dedicadas a la investigación y actividades de información y análisis en materia de grande criminalidad y organizaciones mafiosas.

En el supuesto de aprobarse el documento de reforma, desaparecerían las unidades especiales de investigación del ROS de Carabinieri; GICO de la Guardia de Finanza; SCO de Policía de Estado, reduciendo su actividad a la función de coordinación informativa y no aquella ligada a las investigaciones que estarán dirigidas y coordinadas por las Fiscalías Territoriales competentes.

La Dirección Central para los Servicios Antidroga (DCSA); la Dirección Central de la Policía Criminal (CRIMINALPOL), no desaparecen y, sin embargo, sus servicios dedicados a la elaboración de análisis sobre la evolución de la grande criminalidad, tendrán unas competencias de recogida de datos y análisis en sus respectivas áreas de actuación como organismos de referencia, sin capacidad operativa.

El futuro modelo policial italiano permitirá desarrollarse la DIA (Dirección de Investigación Antimafia) como el organismo en el que se deberán integrarse las Unidades y Servicios mencionados, en distintas medidas y fases.

Será por tanto la futura DIA (Dirección de Investigación Anticrimen) la institución que adquirirá todas las responsabilidades en los campos investigativos contra la mafia y el crimen organizado y, por consiguiente, será la estructura policial italiana más importante.

La dirección de este organismo, se prevé, será alternativa entre Policía, Carabinieri y Finanza, privilegiando la rotación entre Policía y Carabinieri.

- Policía Judicial.

Las constantes solicitudes de la magistratura italiana, referida en particular a las Fiscalías, que requieren órga-

nos policiales de diversa condición a desarrollar actividades de Policía Judicial, cuando quizás, no están preparados para llevar a bien fin las investigaciones que pueden iniciar, obliga al Ministerio del Interior a considerar que es necesario la adscripción de unos determinados cupos de personal de las Fuerzas de Policía en funciones de «Policía Judicial», diferenciada de aquella que realiza funciones de seguridad ciudadana y de aquella otra que se integrará en Unidades de especial competencia.

Estos cupos, a determinar, recibirán una formación adecuada y adquirirán una cualificación que pueda dar satisfacción a los requerimientos de la Autoridad Judicial.

- Seguridad Ciudadana.

En materia de orden público y seguridad ciudadana se pretende con el documento de reforma establecer nuevas reglas de coordinación efectiva.

Se considera que el Director General del Departamento de la Seguridad Pública debe tener competencias directas sobre los Repartos Móbiles de Policía, los Batallones de Carabinieri y sobre las Unidades de Intervención de la Guardia de Finanza. Se señala específicamente que la realización de planes de control del territorio y su directa aplicación, deben ser planificados y coordinados desde una única autoridad con sede en el Ministerio del Interior.

En este sentido, se considera imprescindible que los números telefónicos 112 de Carabinieri, 113 de Policía de Estado y 117 de Guardia de Finanza, se integren en un único número telefónico donde los ciudadanos puedan requerir la presencia e intervención inmediata de las Fuerzas de Policía competentes en el territorio.

En el momento de unificar los tres números en uno solo, se producirá una efectiva puesta en funcionamiento de una Sala Operativa Común para las tres Fuerzas de Policía.

En materia de seguridad ciudadana, el Ministerio del Interior efectuará un control efectivo, por medio del Departamento de la Seguridad Pública, de las denominadas unidades especiales como son las unidades cano-filas, helicópteros, e incluso aquellas otras que funcionalmente dependen de otros ministerios, como Cultura y Sanidad, puesto que solo la Autoridad Nacional de Seguridad Pública puede responder políticamente de sus actuaciones.

Durante todo el año 1998, tanto del Ministerio del Interior, con cinco decretos emanados el 25-03-98, como las disposiciones internas de las propias Fuerzas de Policía se han encaminado en esta dirección. No obstante, la totalidad de los objetivos que se pretenden, requerirán tiempos largos, puesto que las administraciones, el personal y los medios de las Fuerzas de Policía deberán acomodar su organización a la reforma diseñada; por tanto, el presente año 1999, que se ha iniciado con graves problemas de seguridad, microcriminalidad, delincuencia violenta y flujos casi imparable de inmigración clandestina, será decisivo para conformar el futuro modelo policial en Italia.

2. Reunión en la Cámara de Diputados con la Comisión de Asuntos Constitucionales, presidida por el Excmo. Sr. Maccanico.

Con ocasión de este encuentro se planteó el interés del intercambio de experiencias entre ambos países, especialmente con vistas a las propuestas a formular en el contexto de la PESC. Se señaló como debate de actualidad en Italia, la pretensión de las autoridades locales de tener mayores competencias en materia de seguridad pública. La idea sería un nuevo modelo de policía local que, sin crear un nuevo cuerpo, se basaría en una mayor colaboración entre la policía de Estado y el Cuerpo de Carabinieri, dependientes del Estado, por un lado; y la policía municipal, dependiente de los Alcaldes, por otro. Se puso también de manifiesto que, pese a los recientes logros alcanzados en la lucha contra el crimen organizado, es necesario un incremento de la coordinación en este ámbito.

3. Visita al Comando General de la Guardia de Finanza, en la que se hizo hincapié en la necesidad de la máxima armonización normativa internacional, pues una tipificación común frenaría la llamada «emigración criminal» hacia países más permisivos. Así mismo, se insistió en la necesidad de intensificar la colaboración administrativa, operacional y de formación. En concreto, el protocolo firmado entre los Ministerios del Interior y de Hacienda italianos y sus homólogos españoles, con ocasión de su último encuentro en España, se prevé la participación de miembros de la Guardia Civil en cursos de formación impartidos para la Guardia de Finanza, en Italia.

4. Audiencia del Presidente de la Cámara de Diputados, Excmo. Sr. Vidante, quien se interesó por la problemática derivada de la distribución territorial de las fuerzas de seguridad en España. Al respecto se señaló como principal cuestión, la sustitución de los cuerpos nacionales —Policía Nacional y Guardia Civil—, por las Policías Autonómicas, si se potenciase la implantación de esta últimas.

En Italia, la pretensión actual no sería un nuevo cuerpo legislativo, sino intentar mejorar la distribución de competencias policiales al tiempo que su coordinación, mediante la promulgación de normas administrativas.

Jueves, día 21:

Reunión en el Senado con las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Defensa en la que se puso de manifiesto que, si bien, la multiplicidad de fuerzas policiales, así como su naturaleza civil y militar, plantea problemas análogos en otros países, en Italia no existe un cuerpo policial de ámbito regional equiparable al caso español. Así, mientras en Italia se trataría más de un problema de coordinación entre cuerpos estatales, en España el reparto territorial y de funciones entre la Policía Nacional y la Guardia Civil está normativamente definido; el problema radica en la eventual implantación de policías autonómicas en las siete Comunidades Autónomas que cuentan con competencia estatutaria para su creación. No sería el caso del País Vasco y Cataluña, puesto que en estas Comunidades Autónomas la solución de la distribución competencial ha sido el traspaso de competencias estatales, en aquellas materias que no sean de ámbito supracomunitario.

Viernes, día 22:

Reunión en el Ministerio del Interior con el Subsecretario Sr. Nicola Sinisi y altos funcionarios.

El Sr. Subsecretario expuso las vías empleadas en la búsqueda de una mayor coordinación entre las fuerzas policiales existentes; la figura del Director General de la Seguridad Públicas; la dependencia funcional del Ministerio del Interior de todos los cuerpos policiales, sin perjuicio de su vinculación orgánica a otros Ministerios; el Comité General para la Seguridad Pública como foro permanente.

Reunión del 24 de febrero de 1999:

Organización de los trabajos de la Subcomisión para el nuevo período de sesiones.

Reunión del 10 de marzo de 1999:

Celebración de la quincuagésimo segunda comparecencia: D.^a Margarita Robles Fernández, Ex-Secretaria de Estado de Interior, la cual expuso ante la Subcomisión las pautas que de acuerdo con su experiencia deberían guiar la redefinición del modelo policial.

Reunión del 14 de abril de 1999:

Celebración de la quincuagésimo tercera comparecencia: D. Fabriciano Torrecillas García, Director General de Política Interior de la Junta de Andalucía, que se refirió a los principales puntos a los que debería atender una renovación del modelo policial español.

Día 22 de abril de 1999:

Desplazamiento al Colegio de Guardias Jóvenes de Valdemoro.

Actividades realizadas:

— Explicación sobre el programa de formación desarrollado en este centro de la Guardia Civil.

— Asimismo, se visitaron las instalaciones y se presenciaron algunas de las maniobras y actividades propias de la programación del Colegio.

Reunión del 28 de abril de 1999:

Celebración de la quincuagésimo cuarta comparecencia: D. Alfredo González Echarren, Director General de Interior del Gobierno de Navarra, el cual expuso a grandes rasgos la formación y estructura de la Policía Foral de Navarra, así como algunas disfunciones del actual Modelo Policial que deberían subsanarse.

Reunión del 16 de junio de 1999:

Establecimiento del calendario para la celebración de las comparecencias pendientes y otras actividades de la Subcomisión.

Reunión del 29 de junio de 1999:

Celebración de la quincuagésimo quinta comparecencia: Excmo. Sr. General D. Pedro Muñoz Gil, Subdirector General de Operaciones de la Guardia Civil, quien explicó las principales necesidades y criterios que deben ser atendidos a la hora de renovar el Modelo Policial.

Asimismo, entregó a la Subcomisión documentación relativa al Servicio de Vigilancia Aduanera (competencias en materia de policía judicial y delitos de contrabando) (documentación núm. 14).

Celebración de la quincuagésimo sexta comparecencia: Ilmo. Sr. D. Manuel Nieto Rodríguez, Coronel-Jefe del Servicio de Policía Judicial de la Guardia Civil, el cual hizo un análisis del funcionamiento de la Policía Judicial.

Reunión del 20 de octubre de 1999:

Celebración de la quincuagésimo séptima comparecencia: Ilmo. Sr. D. Juan Gabriel Cotino Ferrer, Director General de la Policía, para explicar la posición del Cuerpo Nacional de Policía dentro del Modelo Policial actual, así como los principales puntos que deberían considerarse en una renovación del modelo.

Asimismo puso a disposición de la Subcomisión documentación relativa a la Policía 2000 y la Policía de proximidad (documentación núm. 15).

Reunión del 21 de octubre de 1999:

Celebración de la quincuagésimo octava comparecencia: Ilmo. Sr. D. Santiago López Valdivielso, Director General de la Guardia Civil, el cual explicó los ajustes que serían más oportunos para que no disminuya la eficacia del Modelo Policial.

Reunión del 22 de octubre de 1999:

Celebración de la quincuagésimo novena comparecencia: Excmo. Sr. D. Ricardo Martí Fluxá, Secretario de Estado de Seguridad, que expuso su postura sobre el Modelo Policial actual.

Días 1 a 6 de noviembre de 1999:

Viaje al País Vasco:

a) Reunión de trabajo con el Delegado del Gobierno en el País Vasco y con el Subdelegado del Gobierno en Guipúzcoa, en la que se explicó a la Subcomisión la situación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el País Vasco.

b) Visita al acuartelamiento de Intxaurre, donde se conocieron las instalaciones y se explicó a la Subcomisión la estructura y el funcionamiento del Centro, así como la labor de las distintas unidades, en especial la encargada de la desactivación de artefactos explosivos.

c) Almuerzo de trabajo con una representación de la autoridad municipal de San Sebastián en la que se explicó brevemente la labor de la Policía Local de la ciudad.

d) Visita al Centro de Coordinación de la Ertzaintza (Oiarzun), en la que se dieron a conocer a la Subcomisión los medios personales y materiales (especialmente informáticos) que sirven para coordinar las acciones policiales de la Ertzaintza.

e) Visita a las instalaciones de la Academia de Policía del País Vasco en Arkaute, donde se mantuvo una reunión de trabajo en la que se intercambiaron impresiones sobre el funcionamiento del Modelo Policial y las diferentes opciones para su renovación. También se analizó detenidamente la estructura y funcionamiento de la Ertzaintza, su programa de formación, la presencia de la seguridad privada en el País Vasco y algunas novedades como la utilización de un control de calidad sobre las detenciones con arreglo a la norma ISO 9002.

f) Visita al Parlamento Vasco, donde se mantuvo una entrevista con su Presidente en la que, entre otros asuntos, se analizó la evolución de la seguridad y el orden público en el País Vasco.

g) Reunión de trabajo con el Delegado del Gobierno en el País Vasco y el Subdelegado del Gobierno en Vizcaya y visita a la Jefatura Superior de Policía en Bilbao, donde se conocieron las instalaciones policiales, en particular las de expedición del Documento Nacional de Identidad.

h) Almuerzo de trabajo con el alcalde de Bilbao, durante el cual se explicó a la Subcomisión la estructura y labor desarrollada por la Policía Local de Bilbao y su integración actual dentro del Modelo Policial.

i) Visita a la Casa de Juntas de Guernika y encuentro con su Presidente.

j) Visita a las instalaciones de la Comisaría de la Ertzaintza en Guernika, donde se explicó a la Subcomisión el conjunto de medios materiales y personales con que se cuenta para la labor policial.

k) Visita a las instalaciones del Cuerpo Nacional de Policía en el Cuartel de Betoño y a las instalaciones de la Guardia Civil en el Cuartel de Sansomendi, para conocer brevemente los medios materiales con que cuentan estos centros.

A lo largo de los trabajos de la Subcomisión en el País Vasco, se puso a disposición de ésta abundante documentación sobre:

- La acción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el País Vasco.
- La Ertzaintza.
- La Junta de Seguridad del País Vasco.
- La Academia de Policía del País Vasco.
- La evolución de la criminalidad en el País Vasco entre los años 1992 y 1998, la delincuencia y criminalidad en el País Vasco en la transición de la Edad Media a la Moderna y la Ley de Policía del País Vasco.

Reunión del 10 de noviembre de 1999:

Celebración de la sexagésima comparecencia: Excmo. Sr. D. Jaime Mayor Oreja, Ministro de Interior, que explicó la postura del Gobierno en relación con la modificación del Modelo Policial.

Día 18 de noviembre de 1999:

Ordenación de los trabajos de la Subcomisión.

Día 25 de noviembre de 1999:

Discusión de las propuestas de modificación del borrador del Informe.

Día 1 de diciembre de 1999:

Elaboración de los trabajos de la Subcomisión.

Día 2 de diciembre de 1999:

Elaboración de los trabajos de la Subcomisión.

Días 4 a 11 de diciembre de 1999:

Viaje a Reino Unido.

A lo largo de su estancia en el Reino Unido la Subcomisión ha tenido la oportunidad de conocer las peculiaridades propias del modelo policial británico.

El sistema policial del Reino Unido es un modelo descentralizado que se halla constituido sobre los países de Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte.

a) Existen 43 Cuerpos Judiciales en Inglaterra con un operativo total que supera los 129.000 agentes de policía, de tal manera que la proporción es de un agente por cada 448 habitantes. La Policía Metropolitana, a cargo de la zona de la City de Londres, es la fuerza policial con mayor número de agentes. En Irlanda del Norte la función policial es desarrollada por el Royal Ulster Constabulary que cuenta con 11.500 agentes de policía. Respecto a Escocia, la estructura de su policía y su organización son prácticamente las mismas que las de sus vecinos.

b) En cuanto a su estatuto jurídico los agentes de policía de Reino Unido no son funcionarios del Estado o del Gobierno local, al modo de la función pública continental, tampoco pertenecen en sentido estricto al Civil Service, sino que mantienen una condición de empleados independientes al servicio de la Corona Británica. El control sobre la fuerza policial se basa en una relación competencial tripartita entre el Gobierno central, la autoridad de policía local y el Jefe de Policía. Dentro del Gobierno la responsabilidad última recae en el Home Secretary (Ministro del Interior), mientras que la autoridad de policía local se configura como un órgano colegiado que consta de 17 miembros entre los que se incluyen 9 concejales, 3 magistrados y 5 miembros independientes.

c) El Ministerio del Interior (The Home Secretary) El Ministerio del Interior es el responsable de mejorar y mantener la eficiencia y buen funcionamiento de la Policía y para ello cuenta con una serie de poderes. Uno de los más importantes es el que le permite establecer cada año los objetivos operacionales clave y los indicadores de rendimiento asociados de la Policía. Estos se publican tras haber consultado con los representantes de las autoridades policiales y los Jefes de la Policía.

A través del departamento del Gobierno Central (Ministerio del Interior) el Ministro controla una serie de funciones de la policía que proporcionan uniformidad y un factor «nacional» al sistema policial del Reino Unido, las cuales son conocidas como Servicios de Policía Comunes. Estos incluyen programas de formación en todos los centros de preparación de nuevos agentes, supervisión y formación de agentes de mayor rango en los Centros regionales y la Escuela Nacional Superior de personal de la Policía en Bramshill; el Servicio Informático Nacional de la Policía (Police National Computer); el Servicio Nacional de Inteligencia Criminal, e Investigación Central y Planificación de Unidades.

d) Los Inspectores de Policía de Su Majestad la Reina (Her Majesty's Inspectors of Constabulary) al servicio del Home Secretary se hallan los inspectores, llamados «Her Majesty's Inspectors of Constabulary» (HMIC). En la actualidad existen 7 de estos cargos junto con el de Inspector-jefe de policía de Su Majestad la Reina (Her Majesty's Chief Inspectors of Constabulary) (HMCIC). La fuerza policial está dividida en cinco regiones (la finalidad de ello es organizar las diferentes inspecciones) y una (DHMIC) que tiene responsabilidades específicas con la policía de cada región. Tradicionalmente, los antiguos jefes de policía eran nombrados para el cargo de Inspector, pero más recientemente dos de estos puestos fueron asignados a personas cuya experiencia previa no estaba relacionado con la Policía.

Estos inspectores llevan a cabo una revisión anual del rendimiento de cada cuerpo con un estudio completo de la organización y su funcionamiento cada tres años. Los inspectores de Su Majestad se centran especialmente en cuestiones de fuerza estratégica, calidad del servicio, igualdad de oportunidades, la estructura y gestión del servicio policial y la dirección y organización del crimen. Todos los informes realizados por los inspectores tienen difusión pública.

Se establece una amplia gama de indicadores de rendimiento para aquellos cuerpos que deseen proporcionar una base coherente sobre la que poder medir y comparar el rendimiento de la policía. Se estudian 5 aspectos: gestión de llamadas, gestión del crimen, gestión del tráfico, gestión del orden público/apoyo ciudadano y gestión de la policía comunitaria. Los indicadores también analizan los costes y la autorización de recursos. Las encuestas sobre el nivel de satisfacción del público son elementos clave para calificar el funcionamiento del servicio y la policía la realiza como parte del proceso de control del rendimiento.

e) *La autoridad policial.* La autoridad policial tiene una serie de deberes y responsabilidades que vienen determinados por ley. Deberá asegurar el mantenimiento de una fuerza policial efectiva y eficiente en su área de influencia. Deberá determinar los objetivos policiales locales al mismo tiempo que respetar aquellos objetivos claves establecidos por el Ministerio del Interior. Antes del comienzo de cada año fiscal cada autoridad deberá expedir un plan presupuestado en el que se establezcan las modificaciones propuestas para el control de su área durante el año siguiente («El plan local de control policial»). Al finalizar el año fiscal, la autoridad poli-

cial deberá emitir un informe sobre el año policial. También nombra a los jefes de policía y es la autoridad disciplinaria para esos rangos.

Tras consultar al Comisario-jefe, el Jefe de Policía tiene una responsabilidad muy importante en la adopción de medidas para la obtención de la opinión popular en su área sobre asuntos relacionados con la actuación policial en esa zona y para obtener su cooperación con la policía para la prevención del crimen. Por lo general, esas medidas consisten en la creación de comités de coordinación local, en los que concejales, representantes de la comunidad, ciudadanos y agentes de policía se reúnen en público para tratar asuntos de interés mutuo.

f) *El Comisario-jefe (The Chief Constable)*. El Comisario-jefe es responsable de la dirección y control del cuerpo. No obstante, en la realización de esas funciones debe tener en cuenta el plan local de la policía establecido por la Autoridad Policial, aunque tiene independencia en todo lo relativo a cuestiones operacionales. El borrador del plan de la policía local es diseñado por el Comisario-jefe y posteriormente ha de recibir la aprobación de la autoridad policial. Este es el encargado de administrar medidas disciplinarias a todas las escalas hasta el rango de los superintendentes, inclusive. En el Servicio de Policía Metropolitana y de la Policía de la Ciudad de Londres, no se utiliza el término Comisario-jefe. El agente de policía de mayor rango de ambos cuerpos se llama Comisario (Commissioner). Los demás rangos de estas fuerzas incluyen al Ayudante del Comisario (Assistant Commissioner) y Comandante (Commander).

g) Otras fuerzas policiales (no dependientes del Ministerio del Interior Británico).

Cabe mencionar las siguientes:

1. Jersey, Islas del Canal. El Jefe de la policía del Estado de Jersey ha de responder ante el Comité para la Defensa de Jersey.

2. Guernsey, Islas Anglonormandas. La Policía de Guernsey se encarga de la protección de las islas del Canal con la excepción de Jersey. El Jefe de la policía ha de responder ante el Comité de Asuntos Interiores de Guernsey.

3. La isla de Man. El Jefe de la policía en la isla de Man ha de rendir cuentas ante el Ministerio del Interior y otros miembros del parlamento de la isla de Man con igual número de miembros legos.

4. El Ministerio de Defensa. La Policía del Ministerio de Defensa, dirigido por el Jefe de la Policía es responsable ante el Ministerio de Defensa. Este cuerpo es responsable de la protección de las propiedades, terrenos y personal del Ministerio de Defensa. Sus agentes tienen plenos poderes como agentes de la Ley en lo referente a estas funciones.

5. La Policía de Transporte Británica (British Transport Police). Está dirigida por un Jefe de la Policía y es responsable de los operadores de la red de ferrocarriles. Proporciona servicio nacional, y controla las redes de ferrocarriles en Inglaterra, Gales, Escocia y el Metro de Londres.

6. La Autoridad Policial de Energía Atómica del Reino Unido (United Kingdom Atomic Energy Authority

Constabulary). Este Cuerpo dirigido por el Comisario-jefe se encarga de controlar a la Autoridad de Energía Atómica Británica así como las instalaciones de combustible nuclear en el Reino Unido.

7. La Policía de los Parques Reales (Royal Park Constabulary) Está dirigido por un Jefe de Policía que es responsable de vigilar todos los Parques Reales de Londres.

h) *Organización habitual de un cuerpo policial*. Existen diferencias considerables en el número de efectivos de la fuerza policial en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte pero, a excepción de la Policía Metropolitana, la Policía de la ciudad de Londres y el Royal Ulster Constabulary, hay algunas características comunes en la organización y estructura de la mayoría de los cuerpos.

— Cuartel General (Force Headquarters). Cada comisaría está dirigida por un Comisario-Jefe (Chief Constable) que cuenta con uno o más ayudantes (Assistant Chief Constables). En ausencia de aquel, se nombra a uno de sus ayudantes para que asuma sus funciones.

El ayudante del Comisario-Jefe tiene responsabilidades sobre el funcionamiento del cuerpo en su área de influencia. Una de las más comunes es la de Ayudante del Comisario-Jefe en la sección de operaciones. Sus funciones abarcarán cuestiones operacionales de la Policía junto con responsabilidades sobre las unidades de apoyo especializadas que, por lo general, tienen su base en el cuartel general (perros, unidad de investigación submarina, unidad especializada de armas, etc.). En aquellos cuerpos de mayor tamaño es posible que haya un ayudante en la sección de crímenes cuyas responsabilidades abarquen todas aquellas cuestiones y unidades especializadas relacionadas con la investigación de crímenes. No obstante, en cuerpos más pequeños es posible que esas funciones las realice el mismo ayudante de operaciones. Es probable que haya un ayudante encargado del personal y de su formación cuyas funciones incluyan contrataciones, promociones, bienestar y gestión de la unidad de formación.

Puede darse el caso de que la responsabilidad sobre las finanzas o la gestión del cuerpo recaiga en el Ayudante del Comisario-Jefe pero, por lo general, estas funciones recaen en un miembro del personal civil empleado por el cuerpo. Dentro del cuartel general suele haber una serie de unidades especializadas y de apoyo. Éstas habitualmente responden por medio de su propia estructura de mando ante el Ayudante del Comisario-Jefe quien es probable que haya sido designado como responsable de apoyo, gestor de servicios u otra descripción relevante acorde con las responsabilidades del cargo.

La central del servicio de comunicaciones estará situada en el cuarto de control que, a su vez, estará en el cuartel general. En aquellos cuerpos con mayor número de efectivos habrá una serie de cuartos de control que operarán con redes de radio de frecuencia tanto VHF como UHF.

Es probable que la división de tráfico, cuya responsabilidad es patrullar las carreteras principales y las autopistas, junto con los servicios especializados para la ges-

tión del tráfico, prevención e investigación de accidentes, esté organizada como una unidad a nivel nacional.

Día 15 de diciembre de 1999:

Elaboración de los trabajos de la Subcomisión.

Día 21 de diciembre de 1999:

Elaboración de los trabajos de la Subcomisión.

Día 22 de diciembre de 1999:

La Subcomisión emite su Informe.

Documentación solicitada a la Dirección de Estudios de la Secretaría General del Congreso de los Diputados

La Dirección de Estudios, a requerimiento de la Subcomisión, remitió dos volúmenes de la nota documental núm. 47, con el título «Organización Policial», consistente en un dossier sobre precedentes parlamentarios, Derecho nacional y comparado y documentación general sobre la organización policial en España y los modelos policiales en nuestro entorno.

III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL MODELO POLICIAL: ESTADO DE LA CUESTIÓN

A. Introducción: la evolución de la noción de policía hasta su configuración actual en nuestra Constitución.

La noción de Policía ha variado en cuanto a contenido a lo largo de su evolución: Etimológicamente la palabra «policía» deriva del griego «politeia» y del latín «politia» denotando ambas lo que es propio de la comunidad política («polis»); sobre esa base durante el «Ancien Regime» en el siglo xv la actividad de policía es en Alemania y Francia la expresión que refiere en un sentido amplio toda la actividad estatal, tanto la que se refiere a la prosperidad como la relativa a la seguridad públicas, sin embargo este concepto amplio sufrirá a lo largo de su evolución una serie de concreciones que —«grosso modo»— se resume en las siguientes:

Primera: teniendo en cuenta que, tras la Reforma y las luchas de religión del s. xvi, los Príncipes alemanes asumieron simultáneamente poderes temporales y espirituales, la primera concreción irá pues en orden a precisar que sólo los asuntos civiles se entienden incluidos en el concepto de Policía.

Segunda: al mismo tiempo la actividad de Policía se concreta como una potestad discrecional del Príncipe ajena al control jurisdiccional ejercido por los Tribunales bajo el principio de que «en los asuntos de Policía no hay apelación».

Tercera: después la Administración militar y la financiera (cameralística) pasan a diferenciarse por la identificación de la actividad de Policía con el uso de medios coactivos, de forma que el resto de la actividad estatal

que se desarrollaba a través de medios no coactivos se entendió que debía excluirse del concepto policial, surgió así las primeras versiones de los conceptos de servicio público y de fomento que tan gran relevancia tendrán para el Derecho Administrativo en los siglos venideros.

Cuarta: la depuración del concepto culmina con el surgimiento y consolidación del Estado de Derecho, en que se garantiza a cada ciudadano una esfera de libertad protegida jurídicamente de la intervención de la Administración.

Esta cuarta concreción sobre lo que es en sí misma la actividad policial es de gran relevancia porque diseña la base sobre la que se construye toda la teoría de la actividad administrativa de policía en un modelo que perdura hasta nuestros días. Derechos fundamentales y Estado de Derecho son, pues, postulados básicos a los que obedece toda acción policial que desee merecer tal nombre en el Estado contemporáneo.

La expresión «Derechos Fundamentales» aparece en Francia hacia el año 1770 en el marco del movimiento político y cultural que condujo a la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto 1789. La expresión alcanzará luego especial relieve en Alemania, donde bajo la denominación de los Grundrechte se determinó —especialmente tras la Constitución de Weimar de 1919— que el sistema de relaciones entre el individuo y el Estado es el fundamento del Orden jurídico-político, siendo éste su sentido en la vigente Ley fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949.

Ahora bien, si la expresión «Derechos Fundamentales» y su formulación jurídico positiva son un fenómeno relativamente reciente, sus raíces filosóficas se remontan a los avatares iniciales del pensamiento humano; en este sentido, ya la tesis de la igualdad de los hombres afirmada por la doctrina estoica y la religión cristiana, despiertan y alientan la conciencia de la dignidad humana y son el fermento necesario para el desarrollo (a través del Iusnaturalismo medieval) de la idea de unos postulados suprapositivos orientadores y limitadores de quien ejerce el poder.

De este modo el pensamiento tomista exige la sumisión del Derecho positivo a los preceptos del Derecho natural.

Será en los siglos xvi y xvii cuando se trasladen al plano de la subjetividad los postulados de la Ley natural; en esta labor jugaron un importante papel los teólogos y los juristas españoles de la época. Entre los primeros destaca la tarea de Francisco de Vitoria y Bartolomé de las Casas, que al defender los derechos personales de los habitantes de los nuevos territorios descubiertos, sentaron las bases doctrinales para el reconocimiento de la libertad y dignidad de todos los hombres.

Por su parte los juristas propiciaron la difusión del nuevo concepto de los «derechos naturales» que con base en el Derecho Natural, corresponden a cada individuo, entre tales juristas destaca Vázquez de Menchaca y también Francisco Suárez que influirá en el racionalismo humanista del jurista holandés Hugo Grocio. Durante esta época, en pleno período de Reforma y Contrarreforma se plantea el problema de la libertad de conciencia y

de la tolerancia religiosa (que reclaman algunos grupos religiosos al principio) solicitando el rechazo de la idea tradicional de que la unidad civil y política exigía la unidad religiosa (razón por la cual la herejía no era sólo asunto de la Iglesia, sino también del Estado).

El problema de la libertad religiosa continua presente a lo largo del siglo XVIII bajo la influencia del Deísmo y del nuevo espíritu crítico de la Ilustración, y se une a la reivindicación, por la ascendiente burguesía liberal de toda una serie de derechos civiles y políticos en general, y en concreto la igualdad ante la ley suprimiendo los privilegios de la nobleza bajo el ideario del liberalismo, proclamándose que los Derechos Fundamentales son los derechos de la libertad incluyendo entre ellos al derecho de propiedad entre cuyos defensores son representativos algunos autores como Locke «segundo ensayo sobre Gobierno Civil» y sus seguidores norteamericanos (Jefferson y Paine así como Montesquieu en Francia, Thomasius, Voltaire y Beccaria merecen una especial mención por su lucha contra la práctica de tortura y en general la humanización del Derecho Penal).

Toda esta especulación —puramente filosófica hasta este momento— genera un acervo de valores y principios que informan la formulación de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789 en la que los revolucionarios franceses hacen constar por escrito la necesidad de una fuerza pública que haga efectivos los Derechos Fundamentales; éste, y no otro, es el sentido que determina el artículo 12 de aquella declaración que literalmente establece que: «la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; esta fuerza es, pues, instituida para el beneficio de todos, y no para utilidad particular de aquellos a quienes es confiada»¹.

La influencia de esta fórmula prolonga su singladura hasta nuestros días, y sigue concentrando en su seno el sentido y la razón de ser de la acción policial, como así ha reconocido nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia 55/1990, de 28 de marzo, en la que es particularmente significativo el tenor de su fundamento jurídico quinto en el que se afirma que: «de la Constitución de deduce que las Fuerzas de Policía están al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los Derechos que la Constitución y la Ley les reconocen, y éste es el sentido del artículo 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, configurando a la Policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades.

Por otro lado, la esfera de libertad individual que se articula a través de los Derechos Fundamentales, no es ilimitada, sino que puede verse restringida cuando de su ejercicio deriven riesgos o menoscabo del interés público. En esta línea, la actividad de Policía es definida como aquella actividad que la Administración despliega en el

ejercicio de sus potestades y que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de coacción sobre los mismos.

Sobre este punto no está de más retener el dato de que el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 11/1981, de 8 de abril afirmándose que los Derechos Fundamentales garantizados por la Constitución no son ilimitados sino que están sujetos a unos límites que se desprenden de la propia Constitución, y que se encuentran en la Ley, los derechos de los demás y otros bienes constitucionalmente protegidos; esto último debe ponerse en conexión con la afirmación de que la seguridad ciudadana es un bien constitucionalmente protegido, afirmación que el Tribunal Constitucional hace en su sentencia 196/1987, de 11 de diciembre, según la cual (fundamento jurídico séptimo) «la persecución y castigo de los delitos son pieza esencial de la defensa de la paz social y la seguridad ciudadana, los cuales son bienes reconocidos en los artículos 10.1 y 104.1 de la Constitución, y, por tanto, constitucionalmente protegidos».

Todo lo anterior, sin embargo, no debe hacernos olvidar que los Derechos Fundamentales siguen siendo un límite para la acción policial, como afirma la citada sentencia 55/1990, de 28 de marzo, (fundamento jurídico quinto): «el artículo 104.1 de la Constitución española trata de asegurar la adaptación del sistema policial, de sus funciones y de sus principios básicos al orden constitucional, subrayando, en un plano positivo, y en la misma línea que el artículo 53 de la Constitución, la función de garantía de libertades y derechos fundamentales que también corresponde a la Policía pero, al mismo tiempo, negativamente destacando que la actuación de las fuerzas de la Policía debe respetar también y garantizar las libertades y derechos fundamentales del ciudadano». Y añade a continuación: «el artículo 104.1 de la Constitución refleja un necesario y no siempre fácil equilibrio en relación con la actuación de las fuerzas de la Policía, que son un instrumento necesario para asegurar la libertad y la seguridad de los ciudadanos, pero que, al mismo tiempo, por la posibilidad de uso legítimo de la fuerza y de medidas de coacción supone, en el caso de extralimitaciones, una puesta en peligro de la libertad y seguridad de aquellos, así como de otros derechos y bienes constitucionales de la persona (vida, integridad física, intimidad, inviolabilidad del domicilio, etc.). Un orden constitucional democrático es incompatible con el uso de métodos represivos ilegítimos y por ello mismo exige una protección adecuada del ciudadano frente al peligro de eventuales extralimitaciones, lo que incluye también la posibilidad de acudir a la vía judicial para reaccionar frente a los excesos y abusos, con trascendencia penal, por parte de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el uso, en principio legítimo, de la fuerza y de los medios de coacción.

El legislador ha de ponderar, por tanto, los valores constitucionales en juego, de modo que la protección de los medios de actuación de las Fuerzas de Policía no puede suponer un sacrificio de bienes y derechos constitucionales y del propio respeto del Estado de Derecho, ni una limitación efectiva de la posibilidad de verificar judicialmente los abusos o extralimitaciones, por excepcio-

¹ «La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.»

nales que puedan ser, en que eventualmente incurran los miembros de las fuerzas de Policía en el ejercicio de sus funciones.»

Así pues, recapitulando cuanto se viene analizando hasta ahora, conviene retener que la acción policial estaba configurada inicialmente como una técnica de intervención en la esfera de libertad de los particulares que se efectuaba para tutelar una seguridad y un orden públicos concebidos en un sentido muy amplio; y que, con la consolidación del Estado Democrático, la seguridad y el orden públicos son complementados con la salvaguarda de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como principal función y razón de ser de la actividad policial, de tal manera que la tutela del orden público no quiebre nunca el necesario respeto a los Derechos Fundamentales proclamados por la Constitución. Esta última es, por lo demás, la concepción que subyace en los distintos ordenamientos democráticos contemporáneos.

Por su proximidad cabe mencionar el artículo 272 de la Constitución portuguesa en el que se establece que: «la policía tendrá como función defender la legalidad democrática y los derechos de los ciudadanos».

Este mismo es el modelo que consagra el artículo 104 de nuestra Constitución cuyo tenor establece que la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad consiste en «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana».

B. Los Modelos Policiales centralizados y descentralizados: visión del Derecho Comparado y análisis del Derecho Español.

El Derecho comparado muestra dos grandes modelos policiales, a saber: el modelo unitario o centralista y el modelo complejo o descentralizado.

a) *Modelo centralizado.* La aparición de la fuerza pública moderna, liberando al ejército de su función de mantenimiento del orden público, condujo, al menos en Francia, a la supresión de todas las policías locales, en lo que constituyó un inequívoco proceso estatalizador, bien que con el devenir del tiempo se ha producido un claro renacimiento de esas policías municipales.

La tradición jacobina de los gobernantes franceses no podía verse satisfecha con una fuerza pública satelizada entre diversos polos o núcleos de actividad, máxime si se tiene en cuenta que el poder central disponía ya de una gendarmería. Era preciso, pues, conformar una fuerza pública centralizada estatal, dejando a los alcaldes la facultad de creación de policías siempre que éstas no dispusieran competencias equiparables a las de la policía estatal.

No debe extrañar, de acuerdo con lo anterior, que el francés sea ofrecido siempre como ejemplo paradigmático de modelo policial centralista; además, suelen citarse, entre otros países, como ejemplo de este mismo modelo, los casos de Portugal, Bélgica e Italia, modelo éste último que la Subcomisión ha podido estudiar en profundidad sobre el terreno. Sobre este particular cabe mencionar la Loi núm. 95-73, du 21 janvier 1995, d'orientation et de programmation relative à la sécurité (para Francia),

y el D.P.R. 24 aprile 1982, ordinamento del personale della polizia di Stato che espleta funzioni di Polizia (para Italia).

b) *Modelo descentralizado.* A diferencia del modelo anterior, en el modelo complejo o descentralizado se acentúa el protagonismo de las policías territoriales en diferentes niveles, con la consiguiente corresponsabilidad de distintas administraciones públicas en la salvaguarda de la seguridad pública. Los modelos policiales inglés y alemán se ubican dentro de este segundo modelo. Sobre este particular cabe mencionar la Bundespolizeibeamten-gesetz in der Fassung, vom. 3. Juni 1976 (para Alemania), y la Police La Ponencia propone a la Comisión la incorporación de la enmienda de 1996 (para Reino Unido).

c) *La descentralización del modelo policial español.* El modelo policial español se integra dentro de los modelos policiales descentralizados en la medida en que su policía se caracteriza por la coexistencia en su seno de cuerpos estatales, autonómicos y locales, a los que podrían añadirse fuerzas policiales de base territorial distinta, así, por ejemplo, las coincidentes con los territorios forales, esto es: el Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava y los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y de Guipúzcoa, —la reintegración de estos últimos cuerpos tuvo lugar, dentro del marco diseñado por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, a través del artículo 17.5 de la Ley Orgánica 3/1979, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, y del Real Decreto 2093/1980, de 22 de diciembre de restablecimiento y regulación de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes; además debe tenerse en cuenta la Ley Vasca 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco que integró en la Ertzaintza tales Cuerpos (artículo 24.2 de la Ley), no obstante lo cual, en cada uno de los Territorios Históricos existe un servicio de la Ertzaintza que conserva la denominación tradicional, a modo de secciones de aquella; respecto a esto último, no está de más recordar que el Tribunal Constitucional se pronunció a favor de la legitimidad constitucional de la opción legislativa del Parlamento Vasco de integrar en el Cuerpo único de la Ertzaintza a los diversos Cuerpos de Policía Foral (STC. 159/1993, de 6 de mayo, Fundamento Jurídico 4.º).

El artículo 148.1.22.ª y el artículo 149.1.29.ª de nuestra Constitución reflejan la incidencia de la organización territorial del Estado sobre el modelo policial. La Constitución descentraliza el mantenimiento de la seguridad pública, posibilitando la creación de policías territoriales, si bien, al atribuir al Estado el propio artículo 149.1.29.ª la exclusividad de la competencia en materia de seguridad, a salvo la posible creación de policías de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional ha interpretado en su STC. 104/1989, de 8 de junio, Fundamento Jurídico 3.ª que, conforme al tenor literal del artículo 149.1.29.ª, la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas. No se olvide que, con anterioridad, el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 117/1984, de 5 de diciembre, fundamento jurídico 5.º puso de relieve que el

inciso segundo del artículo 149.1.29.^a, en el que se basa la posible creación de policías autónomas, se refiere al aspecto orgánico, es decir, al del servicio policial disponible para garantizar la seguridad pública, y no al aspecto material, la seguridad pública, por lo que la existencia de una policía autónoma no modifica la titularidad estatal en materia de seguridad pública. A todo lo anterior no se oponen aquellas normas estatutarias, como el artículo 17 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que atribuyen para la Comunidad Autónoma el régimen de la propia policía autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo.

En otro orden de cuestiones, pueden distinguirse tres opciones en los Estatutos de Autonomía en relación con la materia que estamos analizando:

a) Una primera fórmula sería la del País Vasco y Cataluña, cuyos Estatutos asumen con plenitud las posibilidades que permite la Constitución, desarrollando con mayor detalle que las restantes normas estatutarias el régimen de la Policía propia (artículos 17 del Estatuto Vasco y 13 del Estatuto de Cataluña).

b) Una segunda opción correspondería a las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias y Navarra, cuyo primer rasgo en común es la estricta dependencia temporal respecto de la promulgación de la Ley Orgánica a la que se refiere el artículo 149.1.29.^a de la Constitución, cuya aprobación se convierte en requisito previo necesario para la creación de una Policía Autónoma propia, expresamente contemplada en sus respectivas normas estatutarias (artículo 27.1.25 del Estatuto para Galicia, artículo 14 del estatuto para Andalucía, artículo 36 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, artículo 34 del Estatuto de Canarias y artículo 51 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra).

c) Una tercera opción correspondería a las restantes Comunidades Autónomas, cuyos estatutos se limitan a una simple mención de la asunción de las competencias aludidas en el artículo 148.1.22.^a sin hacer expresa mención de la posible creación de una policía autónoma propia.

C. La vigente estructura del modelo policial:

- Guardia Civil.
- Cuerpo Nacional de Policía.
- Policías de las Comunidades Autónomas.
- Policías Locales.

De acuerdo con la vigente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el modelo policial español reposa materialmente sobre los siguiente colectivos, a saber:

— Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, a los que dedica su Título II (arts. 9 a 36).

— Policías de las Comunidades Autónomas, a las que dedica su Título III (arts. 37 a 44).

— Policías Locales, a las que la Ley dedica su Título V (arts. 51 a 54).

Conviene un breve repaso del régimen previsto para cada una de estas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

a) *Guardia Civil.* La Guardia Civil, según dispone el artículo 9.1.b) de la Ley Orgánica 2/1986 es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministerio del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio dependerá exclusivamente del Ministerio de Defensa.

Sobre la naturaleza militar de la Guardia Civil —ininterrumpida desde su creación en 1844— es particularmente preciso el preámbulo de la recientemente promulgada Ley del Régimen del Personal de la Guardia Civil (*), a cuyo tenor se expone que: «La Constitución diferencia claramente las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Su artículo 8 encomienda a las primeras garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, mientras que el artículo 104 establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tienen la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, y que una ley orgánica regulará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de dichas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El desarrollo de este marco constitucional vino a modificar el encuadramiento de la Guardia Civil, que tradicionalmente había sido parte integrante del Ejército de Tierra; así, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional y la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, materializaron la separación de la Guardia Civil del Ejército de Tierra.

La Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente de seguridad pública, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo, estando regulados los principios generales de su régimen estatutario en la citada Ley Orgánica 2/1986.

No obstante, la Guardia Civil tiene naturaleza militar, de acuerdo con lo dispuesto en la repetida Ley Orgánica 2/1986, y estatuto personal de carácter militar, atribuido a los miembros de este Cuerpo de Seguridad...». En el propio preámbulo de esta Ley se pone de relieve que es la singularidad institucional de la Guardia Civil, por su pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por su naturaleza militar, el dato que hace imprescindible la promulgación de un estatuto de personal propio que se adapte a la tradición, naturaleza y funciones específicas del Cuerpo. Por otro lado, siguiendo siempre el tenor del

preámbulo, dicha necesidad había sido atendida, aunque parcialmente, en la Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completa el Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil. Otro hito importante en esta construcción de un régimen de personal diferenciado fue la citada Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, en la que se establecía un régimen disciplinario específico para este Cuerpo. El proceso culmina con la actual Ley de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, a la que específicamente se refiere el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986. Por otra parte la opción adoptada por el Parlamento Español en esta materia recibió, en su momento, el refrendo del Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1989, de 16 de noviembre, Fundamentos Jurídicos 2.º y 3.º

En otro orden de cuestiones, el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/1986 dispone que al Ministerio del Interior, en el que se integra la Dirección General de la Guardia Civil, corresponde lo concerniente a los servicios que realice el Cuerpo relacionados con la seguridad ciudadana, así como sus retribuciones, destinos, acuartelamiento y material. La selección, formación, armamento y despliegue territorial corresponden conjuntamente a los Ministros de Defensa y de Interior, y al primero lo relativo al régimen de ascensos y situaciones del personal así como a las misiones de carácter militar que se encomiendan al Cuerpo.

Las funciones de la Guardia Civil son las mismas que la Ley Orgánica 2/1986 atribuye al Cuerpo Nacional de Policía —al que de inmediato nos referiremos—, y las ejerce en el territorio nacional no asignado a aquél y en el mar territorial, habiéndose regulado a estos últimos efectos el Servicio Marítimo de la Guardia Civil por Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero. Junto a las funciones comunes, a la Guardia Civil corresponde el ejercicio de las competencias enumeradas en el artículo 12.d) de la Ley Orgánica 2/1986, sobre armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado y persecución del contrabando, tráfico interurbano, custodia de costas, fronteras, puertos, aeropuertos, etc..., que por su interés lo requieran, vigilancia de las normas protectoras del medio ambiente y de la naturaleza, entre otras.

b) *Cuerpo Nacional de Policía.* La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, procedió a la unificación en uno sólo de los antiguos Cuerpos de Policía Nacional y Superior de Policía, resultando de ello el Cuerpo Nacional de Policía cuyo régimen estatutario —a diferencia de lo que ocurre con la Guardia Civil, como hemos visto— viene regulado en la propia Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículos 16 y siguientes) y, supletoriamente en la legislación de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

La unificación de los antiguos Cuerpos en uno sólo se explica, siguiendo el preámbulo de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el objetivo de racionalizar la organización policial buscando un incremento en la efectividad del servicio a través de la integración en un solo colectivo de Cuerpos que realizan funciones similares o complementarias.

En otro orden de cuestiones, de acuerdo con esta Ley el Cuerpo Nacional de Policía se configura como un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior, en el que se integra la Dirección General de la Policía (artículo 9.1.a).

De conformidad con el artículo 17 las Escalas de que se compone el nuevo Cuerpo son:

- Superior (con dos categorías),
- Ejecutiva (con dos categorías),
- de Subinspección (con una sola categoría) y
- Básica (con dos categorías).

Es a través de esta división en Escalas y categorías como se articula la promoción profesional de los policías, si bien, lógicamente —de conformidad con los principios de mérito y capacidad a que se refiere el artículo 103.3 de nuestra Constitución—, ello se supedita a la posesión de la titulación requerida y a la superación de los pertinentes cursos y pruebas.

Las funciones del Cuerpo Nacional de Policía se contemplan en el artículo 11.1, en el que se enumeran las comunes a todas las Fuerzas de Seguridad del Estado, siendo éstas ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, sin perjuicio de poder ejercer las de investigación y coordinación de datos en todo el territorio nacional. Además, al Cuerpo Nacional de Policía corresponden competencias sobre determinadas materias en especificación de las funciones reseñadas en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; se trata de las funciones enumeradas en el artículo 12.1.a), a saber: Documentos Nacionales de Identidad y Pasaportes, extranjería, juego, control de las entidades privadas de seguridad, colaboración con Policías extranjeras, etc...

c) *Policías de las Comunidades Autónomas.* En estrecha relación con la naturaleza descentralizada del modelo policial español, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece en su artículo 1.1 que: «La seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación»; disposición que completa el apartado 2 del mismo artículo, el cual prescribe que: «Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley».

Varios son los regímenes que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha establecido para las diferentes Policías de las Comunidades Autónomas:

1. El primero de ellos atañe a las Policías Autónomas del País Vasco, Cataluña y Navarra. A ellas se refieren, respectivamente, las Disposiciones Finales Primera, Segunda y Tercera de la Ley. Sustancialmente, tales Disposiciones establecen que las respectivas Policías Autónomas se regirán por sus propias normas estatutarias, siéndoles de aplicación los artículos 5, 6, 7 y 8 de la Ley, que contienen los principios básicos de actuación y las disposiciones estatutarias comunes a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Conviene, no obstante, tener en

cuenta que estas Disposiciones Finales establecen, adicionalmente, algunos matices particulares, al disponer la aplicación directa para la Policía Autónoma de Cataluña de los artículos 38, 43 y 46 de la Ley, y la de los artículos 43 y 46 para la Policía Foral de Navarra, a la que podrán ser de aplicación, si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral los artículos 38 y 39 de la Ley.

2. Un segundo régimen jurídico viene referido en el artículo 37.1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a aquellas Comunidades en cuyos estatutos esté prevista la creación de Cuerpos de Policía propios, cuando efectivamente sean creados. El artículo 38 enumera, para tal supuesto, las funciones que a través de sus Cuerpos Policiales podrán ejercer estas Comunidades, funciones que podrán tener carácter propio, ejercerse en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o prestarse simultánea e indiferenciadamente con ellas.

3. El tercero de los regímenes jurídicos a que se refiere la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 37.2) corresponde a las Comunidades que habiendo asumido estatutariamente la competencia para la creación de Cuerpos Policiales propios, no procederán a hacer uso de la misma. De acuerdo con el artículo 47 de la propia Ley estas Comunidades podrán solicitar del Gobierno de la Nación, para el ejercicio de las funciones a que se refiere el artículo 38 (a las que se acaba de aludir en el párrafo anterior), la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, pudiendo así mismo ejercer las funciones enumeradas en el artículo 39 de la Ley (sustancialmente, la coordinación de la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad).

4. El último de los regímenes previstos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 37.3) tiene como destinatarias a aquellas Comunidades cuyos Estatutos no prevean la creación de Cuerpos de Policía, no obstante lo cual, estas Comunidades 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.

d) *Policías Locales.* La aparición de las Policías Locales se remonta a épocas remotas, épocas en las que la noción de libertad personal, —a la que ha de servir la acción policial, como se ha expuesto en la introducción inicial— solo era pensable en las ciudades, pues en el resto del territorio la acción de la justicia dependía de la voluntad particular del Señor (como es propio de un sistema feudal). En el preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se resume brevemente este dato; se expone en el mismo «...Es menester recordar la anterior exclusividad de la vida agraria, controlada por entero por sectores señoriales cuya prepotencia se tradujo en el establecimiento y generalización de las relaciones de servidumbre. En ese contexto señorial, el renacimiento de las ciudades y su organización en Municipios posibilita el disfrute de libertades hasta entonces inasequibles; permite redimirse de los “malos usos” y de la opresión señorial, así como

adquirir un estatuto jurídico liberador de las pasadas y pesadas restricciones. No le faltaban motivos al hombre medieval para pregonar que “el aire de la ciudad hace libre”. Si el Señorío es el arquetipo de la sujeción personal, el Municipio es el reducto de las libertades. En verdad los Municipios son enclaves liberadores en medio del océano señorial de payeses, solariegos, etcétera, sometidos a servidumbre.

No fue, naturalmente, el altruismo de los señores lo que motivó la concesión de esas libertades concretas. La iniciativa y el estímulo provienen de la Corona, interesada en debilitar la hegemonía y contrarrestar la influencia de las fuerzas señoriales, que se erige en protectora y aliada de las ciudades. De ahí que sea la Monarquía la que otorga las normas singulares que cimentan en edificio municipal: innumerables y sucesivos fueros, privilegios, franquicias, exenciones, jalonan el régimen jurídico de las poblaciones que, tras recibirlas, se convierten en Municipios...». Entre esos privilegios, figuró muchas veces la posibilidad de contar con un cuerpo armado propio, como fue el caso de las milicias concejiles, que asumieron entre otras una misión de mantenimiento del orden público, y ese privilegio urbano de contar con un cuerpo armado propio es uno de los elementos que configuran a los Municipios como «reductos de las libertades» y «enclaves liberadores en medio del océano señorial».

Ubicándonos de nuevo en el Derecho Contemporáneo, nuestra Constitución reconoce la existencia de Policías Locales, y en consecuencia un ámbito material de competencia municipal, al determinar que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de coordinación y demás facultades en relación con aquéllas (artículo 148.1.22.^a). La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece en su artículo 1.3 el derecho de las Corporaciones Locales a la participación en el mantenimiento de la seguridad pública «en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y en el marco de esta Ley». De la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local se desprende claramente que los municipios ostentan ciertas competencias en materia de seguridad pública (artículo 25.a), pero el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local limita la existencia de Cuerpos Policiales Locales a aquellos municipios que cuenten con una población superior a 5.000 habitantes, salvo que el Ministerio para las Administraciones Públicas autorice su creación en los de censo inferior. Allá donde no hubiere Cuerpos de Policía Local, las competencias municipales en materia de seguridad pública se ejercerán por los llamados Auxiliares de la Policía Local, con la denominación de Guardias, Vigilantes, Alguaciles, Agentes o análogos, dado que el hecho de no contar con una organización policial propia no priva a los municipios de sus competencias en materia de seguridad.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad enumera en su artículo 53.1 las funciones de los Cuerpos de Policía Local; a saber: de policía administrativa, instrucción de atestados, tráfico urbano, etc... asumen, también, funciones tradicionales de policía de seguridad (protección de autoridades locales, vigilancia de edificios e instalaciones, prestación de auxilio en la forma prevista

en ejecución de los planes de protección civil ...), pero las relativas a la prevención y persecución del delito están sujetas a un deber de comunicación a las Fuerzas de Seguridad del Estado, del mismo modo que las clásicamente incardinadas en el mantenimiento del orden público las ejercen en colaboración con las policías estatales y autonómicas y tras requerimiento de éstas. Conviene reseñar, no obstante, que la Subcomisión ha podido apreciar la existencia en determinadas capitales españolas de Cuerpos de Policía Local que han adquirido un extraordinario desarrollo, como pudo comprobar en sus desplazamientos a las ciudades de Bilbao y de Barcelona.

Por otro lado, dentro del régimen jurídico de las Policías Locales es fundamental la competencia autonómica en materia de coordinación de las mismas, prevista en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que ha sido ejecutada por casi todas las Comunidades Autónomas, dando lugar a una copiosa jurisprudencia constitucional (SSTC 49, 50, 51, 52, 81, 82, 85 y 86, todas de 1993). De entre las funciones que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad asigna a las Comunidades Autónomas en materia de coordinación de las Policías Locales destaca la de establecer las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales, previsión que incide directamente sobre la potestad reglamentaria municipal.

D. La Policía Judicial.

a) *La Ley de Enjuiciamiento Criminal.* La Ley de Enjuiciamiento Criminal establece el régimen jurídico de la Policía Judicial en sus artículos 282 y siguientes; en concreto, la función y composición de la Policía Judicial se encuentra contemplada en los artículos 282 y 283. El artículo 282 establece que la Policía Judicial tiene por objeto y será obligación de todos los que la componen averiguar los delitos públicos que se cometieren en su territorio o demarcación; practicar, según sus atribuciones, las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir a los delincuentes y recoger todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito de cuya desaparición hubiere peligro, poniéndolos a disposición de la Autoridad Judicial. Si el delito fuera de los que sólo pueden perseguirse a instancia de parte legítima, tendrán la misma obligación expresada en el párrafo anterior, si se les requiere al efecto. En relación con la composición de la Policía Judicial, la previsión de nuestra vieja Ley de Enjuiciamiento Criminal se basó, como es sabido, no en crear una Policía Judicial autónoma, con personal perteneciente a un Cuerpo distinto al de las Fuerzas de Orden Público, sino en valerse de la Policía gubernativa que ejercería las funciones de policía judicial; el tenor del artículo 283 de esta Ley expresa tal opción, al disponer que constituirán la policía judicial y serán auxiliares de los Jueces y Tribunales competentes en materia penal y del Ministerio Fiscal, quedando obligados a seguir las instrucciones que de aquellas autoridades reciban, a efectos de la investigación y persecución de los delitos:

Primero: Las autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública y de la persecución de todos los delitos o de algunos especiales.

Segundo: Los empleados o subalternos de la policía de seguridad, cualquiera que sea su denominación.

Tercero: Los Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Alcaldes de barrio.

Cuarto: Los Jefes, Oficiales e individuos de la Guardia Civil o de cualquiera otra fuerza destinada a la persecución de los malhechores.

Quinto: Los serenos, celadores y cualesquiera otros agentes municipales de policía urbana o rural.

Sexto: Los guardas de montes, campos y sembrados, jurados o confirmados por la Administración.

Séptimo: Los funcionarios del Cuerpo Especial de Prisiones.

Octavo: Los agentes judiciales y los subalternos de los Tribunales y Juzgados.

Noveno: El personal dependiente de la Jefatura Central de Tráfico, encargado de la investigación técnica de los accidentes.

b) *La Constitución Española de 1978.* La vigente Constitución Española ha venido a precisar la regulación de la Policía Judicial actualizando las líneas maestras de este órgano auxiliar de la Justicia. El artículo 126 de la Constitución contempla la existencia de una Policía Judicial, dependiente de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal, en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente. En desarrollo de esta disposición la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, reguladora del Poder Judicial ordena en sus artículos 443 y 444 la creación de unidades de Policía Judicial, sin perjuicio de entender que la función de policía judicial competirá, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno del Estado como de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Por otra parte el artículo 29 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dispone que las funciones de policía judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las unidades que regula esta misma Ley, y que para el cumplimiento de dicha función, tendrán carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los miembros de los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. A esto se añade lo establecido en el artículo 30 de esta Ley, según el cual el Ministerio del Interior organizará con funcionarios de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que cuenten con la adecuada formación especializada, Unidades de Policía Judicial, atendiendo a criterios territoriales y de especialización delictual a las que corresponderá esta función con carácter permanente y especial. En el cumplimiento de sus funciones, dispone el artículo 31, los funcionarios adscritos a unidades de Policía Judicial dependen orgánicamente del Ministerio del Interior y funcionalmente de los Jueces, Tribunales o Ministerio Fiscal que estén conociendo del asunto objeto de su

investigación; así mismo (artículo 33) los funcionarios adscritos a las unidades de Policía Judicial desempeñarán esa función con carácter exclusivo, sin perjuicio de que puedan desarrollar también las funciones de prevención de la delincuencia y demás que se les encomienden —dentro de las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado—, cuando las circunstancias lo requieran. Amén de lo anterior, establece el artículo 34, los funcionarios de las unidades de Policía Judicial no podrán ser removidos o apartados de la investigación concreta que se les hubiere encomendado, hasta que finalice la misma o la fase de procedimiento judicial que las originara sino es por decisión o con la autorización del Juez o Fiscal competente; además, añade este artículo, en las diligencias o actuaciones que lleven a cabo, por encargo y bajo la supervisión de los Jueces, Tribunales o Fiscales competentes de lo Penal, los funcionarios integrantes de las unidades de Policía Judicial tendrán el carácter de comisionados de estos Jueces, Tribunales y Fiscales y podrán requerir el auxilio necesario de las Autoridades y, en su caso, de los particulares.

Dentro de la genérica descripción de las funciones de la Policía Judicial que se hace en los artículos 126 de la Constitución y 443 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el artículo 445 de dicha Ley establece que corresponderán específicamente a las unidades de Policía Judicial las siguientes funciones:

— La averiguación de los responsables y circunstancias de los hechos delictivos y la detención de los primeros, dando cuenta seguidamente a la Autoridad Judicial y Fiscal, conforme a lo dispuesto en las leyes.

— El auxilio a la Autoridad Judicial y Fiscal en cuantas actuaciones deba realizar fuera de su sede y requiera la presencia policial.

— La realización material de las actuaciones que exijan el ejercicio de la coerción y ordenare la Autoridad Judicial o Fiscal.

— La garantía del cumplimiento de las órdenes y resoluciones de la Autoridad Judicial o Fiscal.

— Cualesquiera otras de la misma naturaleza en que sea necesaria su cooperación o auxilio y lo ordenare la Autoridad Judicial o Fiscal.

El Real Decreto 749/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, desarrolla las previsiones legales a que nos hemos referido, partiendo de los principios de permanencia, estabilidad, especialización y estricta sujeción y dependencia funcional respecto de los Jueces, los Tribunales y el Ministerio Fiscal. Así mismo, establece un sistema de coordinación y de dirección unitaria para aquellos casos en que la investigación criminal desborde el ámbito territorial de un solo órgano judicial, creándose órganos provinciales de coordinación. También se contempla el régimen jurídico de la selección, formación y perfeccionamiento de los miembros de las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial, dentro del marco diseñado por el artículo 32 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el que se establece que la Policía Judicial constituye una función cuya especialización se cursará en los Centros de Formación y Per-

feccionamiento de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con participación de los miembros de la Judicatura y del Ministerio Fiscal o complementariamente, en el Centro de Estudios Judiciales, siendo requisito necesario para ocupar puestos en las Unidades de Policía Judicial la posesión del diploma correspondiente.

E. El Tercer pilar comunitario y las conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999.

El proceso de integración europea que, como es sabido, ha venido desarrollándose por caminos de circunvalación económica dio un paso fundamental de avance a raíz de la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (en Maastricht se incorporó el Título VI de disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior). Dicho Tratado avanza en el proceso de integración construyendo la noción de Unión Europea que comprende no sólo las antiguas Comunidades Europeas (CECA, CEE y CEEA), sino que también se extiende a la cooperación intergubernamental que se desarrolla en torno a ellas.

Sobre esta base se pone de relieve que la vigente articulación jurídica de la Unión Europea se fundamenta en tres pilares que son, de acuerdo con el artículo A del Tratado:

— Por un lado, las Comunidades Europeas, y,

— por otro, los dos pilares intergubernamentales, que son la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior.

a) *El Tratado de la Unión Europea.* De conformidad con los antiguos artículos J y K del Tratado la PESC y la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior se han venido manteniendo en un régimen de cooperación entre los distintos Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea. El régimen jurídico de la cooperación policial y judicial en materia penal, experimentó algunas modificaciones como consecuencia de la modificación del tratado de la Unión Europea a raíz del Tratado de Amsterdam de 6 de octubre de 1997; a raíz de dicha modificación el vigente artículo 29 del Tratado de la Unión (antiguo artículo K.1) establece que sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia. Además, los artículos 30 y 31 del vigente tratado establecen el régimen para emprender acciones en común en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal; y el artículo 36 se refiere a la creación de un comité de coordinación compuesto por altos funcionarios.

b) *La Oficina Europea de Policía.* Dentro del marco del Tratado de la Unión se han adoptado distintas medidas normativas relativas a la creación de una policía europea entre las que cabe mencionar la Acción Común, de 10 de marzo de 1995, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la Unidad de Drogas de EUROPOL. Muy especialmente destaca el Acto del Consejo de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del 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); dentro de esta disposición destaca el artículo 1.2 en el que se dispone que EUROPOL estará vinculada en cada Estado miembro a una única unidad nacional que, añade el artículo 4 será el único órgano de enlace entre EUROPOL y los servicios competentes de los Estados miembros. EUROPOL se configura así como un instrumento de cooperación que persigue como objetivo fundamental (artículo 2) obtener una mayor eficacia de los Estados miembros en la lucha contra las formas más graves de delincuencia.

c) *La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Tampere.* El Consejo Europeo celebró en Tampere, los días 15 y 16 de octubre de 1999, una cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea cuyo objetivo último reside en agotar plenamente las posibilidades que el Tratado de Amsterdam de 13 de octubre de 1997 ofrece para la conversión real de todo el territorio europeo en un espacio de esa naturaleza. El Consejo Europeo mantiene este objetivo como una de las máximas prioridades de su programa, en la convicción de que el proceso de integración comunitaria exige la consecución de este logro, como igualmente exigió la consecución de algunos otros; sirva de ejemplo de esto último la libre circulación de trabajadores, en el ámbito social, o la adopción de una moneda única, en el ámbito económico. De esta manera la creación de un espacio único de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea debe considerarse como un elemento más, necesario y complementario de los restantes elementos sobre los que reposa la construcción europea. En ese proceso adquiere especial relevancia la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En concreto la Cumbre de Tampere acuerda dirigir su acción en orden a la consecución de los siguientes objetivos, en relación con la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia a que nos venimos refiriendo:

- Desarrollo de una política de asilo e inmigración común de la Unión Europea.
- Creación de un espacio europeo de Justicia.
- Lucha contra la delincuencia a escala de la Unión.

Tales objetivos se desglosan a su vez en otros diversos subordinados a ellos, a saber:

1. Colaboración con los países de origen de los inmigrantes.
2. Creación de un sistema común europeo de asilo.

3. Garantía de un trato justo a los nacionales de terceros países.
4. Gestión común coordinada de los flujos migratorios.
5. Mayor accesibilidad a la Justicia en Europa.
6. Reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales dictadas por los Tribunales de los países miembros.
7. Mayor convergencia en Derecho Civil.
8. Acción preventiva de la delincuencia a escala europea.
9. Incremento de la cooperación contra la delincuencia.
10. Acción especial contra el blanqueo de capitales.

IV. CONCLUSIONES

El capítulo final de este Informe no pretende articularse a modo de un programa de medidas concretas. De lo que se trata es de establecer un marco de reflexión sobre cuyas líneas generales las diversas Administraciones competentes puedan, en su momento, elaborar las respuestas políticas, legislativas y técnicas más idóneas en consonancia con los imperativos que surgen del análisis de la realidad y de las posibilidades globales que para el tratamiento de la misma nos ofrece el sistema.

Por lo dicho el Informe debe ser, ante todo, consecuente con esa realidad y ello comporta no desconocer qué aspectos deben quedar fuera de sus recomendaciones por afectar a extremos que son ajenos al ámbito competencial propio del Congreso de los Diputados o por incardinarse en una temática que no es parte nuclear del mandato de esta Subcomisión por más que los debates que hipotéticamente pudieran plantearse en el futuro en torno a cuestiones de índole jurídico-procesal condicionen —a tenor de su resolución— contenidos afectos al Modelo Policial.

Ser consecuente con la realidad significa también no maximalizar la natural diferencia de interpretaciones que los distintos Grupos Parlamentarios sostienen en orden a determinados aspectos parciales del vigente modelo sin que por ello deje de ser posible suscribir un diagnóstico compartido y una valoración básica de conjunto respecto de las cuestiones capitales que configuran el armazón de aquél. En definitiva, ser consecuente con la realidad supone primar en todo caso los puntos de convergencia en tanto en cuanto hablar de seguridad solo puede hacerse desde un compromiso de colaboración recíproca entre todos, coherente con la importancia que ese valor de la seguridad representa para la garantía de los derechos y de las libertades de los ciudadanos.

Así, pues, las conclusiones de este Informe son esencialmente abiertas a fin de servir como cimiento común de una tarea posterior que se ha de desarrollar en el tiempo por parte de los responsables de cada uno de los tres escalones que configuran nuestro sistema constitucional de seguridad y por ello también el texto es —en todo caso— escrupulosamente respetuoso con la capacidad de decisión e iniciativa política de cada uno de esos tres estadios a la vez que hace un llamamiento inicial a la necesidad de buscar de modo constante las vías del consenso entre los agentes políticos e institucionales corres-

pondientes para que el ajuste y perfeccionamiento dinámico de nuestro modelo de seguridad forme siempre parte del índice de asuntos que, por definición, deben quedar fuera de la mera dialéctica partidista.

I

La Constitución determina un sistema público de seguridad interior vertebrado en tres niveles: el Municipal, el Autonómico y el Estatal. El modelo español se reconoce además por otras dos características, esto es, la pluralidad de actores policiales intervinientes y la diversidad de naturalezas, cometidos y grados competenciales atribuidos normativamente a cada uno de estos. Ello, no obstante, el sistema se concibe articulado a partir de un sentido de integralidad en tanto en cuanto el valor de la seguridad no admite, de suyo, quedar sometido a reparto estanco o a fracción. Un sistema público de seguridad interior sólo es coherente y sólido en la medida en que se gesta y aplica de manera conjugada en sus orientaciones y medios a fin de producir estrategias y resultados homogéneos en el conjunto de los territorios sobre los que se proyecta sin que ello derive nunca en invasión de las identidades o tareas singulares de cada una de las Administraciones y Cuerpos intervinientes.

El Modelo Policial español ha demostrado su adecuación para cumplir las misiones que le son propias. La tridimensionalidad de dicho Modelo y su asimetría constituyen la base de la flexibilidad y el dinamismo precisos para asegurar la eficacia de aquél, su estabilidad, y su permanencia.

Ciertamente en un Estado moderno, avanzado y progresista la seguridad es un factor coadyuvante del bienestar social y de la calidad de vida. Por eso la evolución del modelo actual debe ir orientada a profundizar en el desenvolvimiento de una nueva cultura de la seguridad que haga de la misma un servicio próximo al ciudadano, participado por este, preventivo, ágil, asistencial y solidario. No se trata de sugerir tendencias uniformizadoras que desvirtúen la asimetría esencial del Modelo sino, por el contrario, se ha de respetar y resaltar esa asimetría conjugándola con esquemas de actuación sencillos que faciliten una suma de esfuerzos a fin de evitar lagunas, solapamientos o duplicidades. Los tres estamentos de nuestro sistema no han de ser elementos en pugna sino componentes individualizados de un engranaje capaz de actuar conforme a las aspiraciones y demandas de nuestro tejido social.

El ciudadano no se plantea «quién» le presta seguridad sino que exige que esa seguridad sea constatable en su entorno y sentida como tal. La pluralidad de Administraciones y Cuerpos competentes y la concurrencia de estos últimos sobre un mismo territorio no deben traducirse en modo alguno en factores distorsionantes si se actúan desde un planteamiento que sitúe la tarea específica de cada uno en el contexto general de un proyecto de conjunto plenamente compatible con las singularidades y atribuciones señaladas a aquéllos por el ordenamiento vigente.

Por lo dicho, es preciso insistir en la conveniencia de reforzar cuantos instrumentos políticos, jurídicos y técni-

cos permitan que esa «suma de esfuerzos» no plantee desconfianzas o aristas sino que sea entendida como el vehículo idóneo para alcanzar la mejor potencialidad del sistema desde la propia diversidad del mismo.

II

La cooperación política y la coordinación técnica son los imperativos fundamentales sobre los que se ha de erigir la práctica del sistema público de seguridad interior. Con independencia de carencias episódicas que es preciso corregir, la experiencia señala que la colaboración interestamental viene funcionando correctamente sin que por ello se tenga que renunciar al perfeccionamiento de los presupuestos de racionalidad y economía de medios, especialmente cuando se trata de rentabilizar al máximo estructuras y servicios destinados a preservar el bien público y el interés general frente a prácticas delictivas como el delito fiscal, el blanqueo de capitales o el contrabando. Esta exigencia se hace aún más notable cuando se trata de estar en óptimas condiciones para responder a los riesgos que plantea la alta delincuencia organizada, el terrorismo o el narcotráfico.

A) La cooperación política requiere un sólido y leal diálogo entre Administraciones que debiera tener su más pronta manifestación en la obtención de los acuerdos útiles para dotar de viabilidad a los órganos previstos al efecto en la Legislación vigente y que, por el momento, o ni tan siquiera se han constituido —el Consejo Estatal de Política de Seguridad— o bien no se han impulsado debidamente. En este sentido parece aconsejable recomendar que por parte de las diversas Administraciones se estudien las fórmulas que permitan que el Consejo Estatal pudiera ver la luz como tal foro de encuentro, revisando su composición y asegurando siempre que la misma sea coherente con la propia asimetría del sistema.

Se tiene también que hacer hincapié en la conveniencia de normalizar las tareas de las Juntas de Seguridad, sustanciar mecanismos estables de cooperación de alcance autonómico que configuren un esquema homogéneo distinto del régimen establecido para el País Vasco y Cataluña, solventar la precariedad del soporte normativo actual de las Juntas Provinciales y proceder al fortalecimiento orgánico de las Juntas Locales y al redimensionamiento en ellas de la figura del Alcalde, procurando siempre que los tres componentes del Modelo tengan a su vez participación en cada uno de los órganos de cooperación política. No tiene sentido que no exista previsión normativa en la LO 2/86 en lo que concierne a la presencia de las estructuras municipales en el Consejo Estatal ni tampoco que las Juntas Provinciales no incorporen la representación correspondiente de su respectiva Comunidad Autónoma. Estas Juntas Provinciales no pueden seguir funcionando con el sólo respaldo de una norma de carácter interno ni es explicable que en la composición de las Juntas Locales no se prescriba claramente por Ley la presencia en las mismas del ámbito autonómico.

El sentido último de esta cooperación política no puede ser otro que el de conjugar la tridimensionalidad del sistema en beneficio de la calidad de las prestaciones que le son exigibles. El País Vasco y Cataluña han crea-

do cuerpos de policía que actúan con vocación y condición de generalidad. En el País Vasco el despliegue de la Ertzaintza está prácticamente culminado y en Cataluña los Mossos d'Esquadra siguen un plan de presencia paulatina en el territorio que finalizará en el horizonte temporal diseñado por el Consell Executiu. En ambos casos es imprescindible completar el proceso de forma que una vez alcanzada una situación de normalidad los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en estas dos Comunidades sean los exclusivamente necesarios para cumplir en ellas las funciones privativas que les corresponden a tenor del ordenamiento vigente.

A su vez la diversidad de previsiones que en materia de seguridad incorporan en sus Estatutos las restantes Comunidades Autónomas aconseja no prefiar diagnósticos que van más allá de las posibilidades de resolución propias del Congreso de los Diputados, sin que ello obste para la legítima concepción que al respecto tiene cada Grupo Parlamentario en cuanto a la forma de concebir el papel de dichas Comunidades en esas tareas de seguridad. Debe ser en el escenario del diálogo, el acuerdo y la cooperación política entre Administraciones donde se alcancen las oportunas definiciones sobre las soluciones de futuro en cada caso. En consonancia, pues, con la realidad presente —y sólo sobre ella ha de pronunciarse este Informe— resultará útil seguir acentuando la línea de Convenios entre Administraciones Autonómicas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la generación de Planes Especiales de Seguridad acordes con las especificidades territoriales así como continuar impulsando la colaboración del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil en el desarrollo de las tareas que las Comunidades Autónomas vienen llevando a cabo en materia de coordinación y formación de sus Policías Locales.

En definitiva, avanzar en la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas en materia de seguridad es un proceso que ha de desenvolverse gradualmente sin ópticas homogeneizadoras y partiendo de las necesidades y características de cada una de aquellas.

Es obvio que en los últimos años se ha producido un incremento notable de los cometidos que algunas Corporaciones Locales han ejercitado en el campo de la seguridad, yendo incluso más allá de las atribuciones que hoy por hoy les están normativamente conferidas. La diversidad de Cuerpos de Policía Local existentes en España, la variedad del medio sobre el que actúan y las diferentes demandas ciudadanas que éste genera así como el grado distinto de formación y número de integrantes de estos Cuerpos aconsejan seguir estudiando en el futuro la dimensión que el estamento municipal ha de representar en el conjunto del sistema público de seguridad, teniendo en cuenta que es aquí donde los principios de pluralidad y de asimetría resultan más evidentes de modo que no cabrá propiciar propuestas generalizadoras. El Ministerio del Interior, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos debieran abordar un análisis tripartito que sustancie también un gran acuerdo político en esta materia y que ponga fin a las simples prácticas de hecho. Sería igualmente deseable que el Poder Judicial impulsara una interpretación general del Artículo 283 de la Ley de

Enjuiciamiento Criminal en correlación de sentido con la delimitación competencial establecida en la LO 2/86.

Sea como fuere es preciso resaltar la trascendencia que para la convivencia ciudadana tienen las funciones que en este momento se atribuyen por Ley a dichos Cuerpos Locales. Cualquier otro debate no debe dejar en segundo plano la importante consideración de esas tareas y la necesidad de primar una satisfactoria aplicación de las mismas en tanto son parte de una concepción de la seguridad no circunscrita únicamente a la evitación o persecución del delito sino orientada también a promover la calidad de vida. La experiencia de participación cívica que suponen los Consejos de Seguridad Ciudadana creados en algunos municipios convendría que se estimara en su más amplia vertiente. Por otra parte parece aconsejable instar a la más rápida formalización de un Convenio-Tipo que articule la cooperación de la Guardia Civil con los Cuerpos de Policía Local en términos semejantes al ya formalizado por el Cuerpo Nacional de Policía.

B) La coordinación técnica ha de basarse en una comunicación fluida entre las estructuras profesionales de los diversos Cuerpos para optimizar sus despliegues y posibilidades operativas de acuerdo con los cometidos funcionales de cada uno de los actores policiales intervinientes y en consonancia con los objetivos generales que se establezcan en los órganos de cooperación política. Para ello es fundamental impulsar una nueva mentalidad de trabajo en común entre estos Cuerpos que sea traslación del significado esencial de «suma de esfuerzos» que da sentido a la ya citada «nueva cultura de la seguridad».

Sería deseable poner en marcha los Comités de Expertos previstos en la LO 2/86 así como estudiar otras nuevas iniciativas del tenor de la configuración de unidades mixtas afectas a la prevención e investigación de delitos de especial magnitud, conexiones de salas, centros de gestión integral de emergencias, oficinas conjuntas de denuncia o manuales comunes de servicio siempre en el marco de los acuerdos que al respecto puedan alcanzar las autoridades políticas. En materias tan sensibles como la atención a las víctimas de la violencia doméstica, a la tercera edad o a los menores este esfuerzo de innovación y coordinación técnica entre Cuerpos es una exigencia de primer orden.

Tampoco sería lógico postular esa optimización de la coordinación técnica sin reclamar que se complete un programa de modernización tecnológica, compatibilidad e integración de infraestructuras informáticas y de comunicación y sin advertir acerca de la conveniencia de estudiar la configuración de un órgano centralizador de datos a disposición de los diferentes actores policiales sin que ello obste para que consensuadamente por todos se fijen las debidas cautelas y niveles de acceso al uso de la información almacenada en él.

C) La nueva realidad que supone el espacio institucional creado por la Unión Europea entraña, sin duda, la contemplación de nuevos escenarios que afectan al Modelo Policial español en términos de crear prácticamente un nuevo ámbito de actuación más allá de los tres inicialmente previstos en nuestra Carta Magna.

Se impone, por tanto, sublimar al máximo la capacidad de cooperación política y coordinación técnica entre

los diferentes niveles que configuran el sistema público de seguridad interior precisamente para ser capaces de tener una presencia integrada que refuerce la aportación y los intereses de la contribución española al diseño del modelo europeo.

Conviene no olvidar que la fórmula vigente de participación de España en Europol no es básicamente distinta respecto de la adoptada por otros miembros de la Unión Europea. La pertenencia a Europol lo es de los Estados miembros y no de las Policías de éstos. Por eso corresponde a la Secretaría de Estado de Seguridad continuar ejerciendo tal representación exterior y, a la vez, garantizar —en la dimensión política y en la técnica— la definición de los consensos esenciales para que también las Administraciones Autonómicas y sus cuerpos respectivos sean parte en la fijación de los contenidos a trasladar por aquélla. Es imprescindible recalcar aquí la conveniencia de mantener —como se viene haciendo— un contacto permanente entre dicha Secretaría de Estado y las autoridades homólogas del País Vasco y Cataluña. En este contexto se ha de valorar muy positivamente la presencia de Oficiales de Enlace de la Ertzaintza y de los Mossos d'Esquadra en las Oficinas Nacionales de Europol e Interpol.

Para la buena conducción de la finalidad propuesta hay que recordar que ambas policías autonómicas están consideradas como Servicios competentes a los efectos del Sistema de Información de Schengen y son usuarias del mismo en idénticas condiciones a las del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. La Ertzaintza está plenamente integrada en el Sistema desde 1997, dispone de una Oficina de Enlace en Bilbao conectada informáticamente con la Oficina Nacional y tiene acreditado un Oficial de Enlace en Madrid ante dicha Oficina Nacional y ante la Oficina SIRENE. Por su parte la Policía de la Generalitat se encuentra actualmente en proceso de adaptación de sus sistemas informáticos para hacer posible la conexión directa con el SIS y es de resaltar que mientras se culmine este proceso está accediendo a aquél a través de terminales cedidas por el Cuerpo Nacional de Policía.

Además, a partir de la plena entrada en vigor del Tratado de Schengen, el Gobierno ha venido llevando a cabo un importante esfuerzo para potenciar la cooperación transfronteriza entre nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con sus homólogos de Francia y Portugal a través de la creación de Comisarías Conjuntas. A tenor de las competencias exclusivas de la Ertzaintza y de los Mossos d'Esquadra ambos Cuerpos cuentan con Oficiales de Enlace en cada una de aquellas Comisarías Conjuntas sitas en la frontera lindante con su territorio.

La participación de las Comunidades Autónomas en el modelo europeo de seguridad no puede contradecir los parámetros definidos por el propio modelo, y de ahí que la participación de aquéllas en la configuración de los correspondientes criterios a plantear en el seno de la UE se continúe haciendo en el ámbito del trabajo en común con la Secretaría de Estado de Seguridad.

En todo caso, es evidente que la cooperación policial en Europa, y en general la integración europea en materia de justicia y de asuntos de interior, se encuentra en plena fase de expansión y desarrollo. Parece lógico asu-

mir que esta evolución, desde la perspectiva española, deberá hacerse desde el respeto a las policías autonómicas en el marco de sus funciones específicas.

III

Las estructuras de nuestro sistema público de seguridad interior tienen como soporte principal el capital humano que las sirve. Por ello su efectiva promoción y carrera conforme al principio de mérito y capacidad, la permanente potenciación y calidad de los factores de formación así como la homologación académica de la misma y el adecuado tratamiento de sus condiciones de ejercicio profesional son elementos que exigen un cuidado singular para mantener en alza la automotivación de esos trabajadores y sus niveles de rendimiento. En el ámbito estatal se debería estudiar una cierta homologación de los programas de formación básica de ambos Cuerpos sin que ello sea obstáculo para respetar las particularidades y naturaleza distinta de cada uno de ambos.

Es imprescindible que el régimen de enseñanza tienda a lograr la máxima especialización de estos profesionales en consonancia con los retos que se derivan de la apreciación de las nuevas y sofisticadas formas de delito. En cualquier caso primar en términos de inversión cuantas necesidades se derivan del perfeccionamiento de las políticas formativas es un requisito esencial para asegurar que el Modelo disponga de su base más adecuada. Se tendría que valorar la viabilidad de contar en la esfera propia del Ministerio del Interior con una organización didáctica equivalente a la que el CESEDEN representa en el ámbito del Ministerio de Defensa. Se trataría de perfilar una estructura de Centro de Estudios Superiores de la Seguridad Pública orientada a fomentar las alternativas didácticas y científicas que aseguren la capacidad intelectual del Modelo para acomodarse a las exigencias que se deriven en cada momento de las nuevas situaciones sociales y, a la vez, facilitar la formación de alto grado de los profesionales de la seguridad y el trabajo de investigación académica en común de estos con los profesionales del mundo universitario y de la sociedad civil.

Si se alcanzara un acuerdo político al respecto podrían estudiarse en el futuro fórmulas susceptibles de facilitar la incorporación de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Policías Locales a las plantillas correspondientes de las respectivas Policías Autonómicas, sin perjuicio —en ningún caso— de la garantía de las características singulares de estas, de sus niveles formativos y de su régimen lingüístico, todo ello en orden a evitar un incremento excesivo y desproporcionado de los efectivos policiales totales puesto que hoy España cuenta con la ratio más elevada de toda la Unión Europea. También hay que insistir en las líneas ya iniciadas tendentes a desburocratizar tareas de modo que se logre disponer del mayor número de efectivos en misiones operacionales.

Sería igualmente deseable un acuerdo global entre Administraciones que permitiera una cierta homologación de los niveles retributivos de los profesionales de la Seguridad Pública para evitar conflictos innecesarios y

para no reproducir agravios comparativos que merman la racionalidad del sistema.

El ejercicio de la tarea policial en el seno de una comunidad democrática impera cuidar al máximo los contenidos deontológicos de aquélla. Establecer un gran marco concordado por todos que delimite sustantivamente un código ético común para el conjunto de los actores policiales puede ser una iniciativa que instrumente la plena sintonía entre policía y sociedad. En este aspecto resulta muy estimable el régimen articulado en la Ley de Policía del País Vasco y se habría de valorar que la LO 2/86 incorporase un cuerpo de principios semejante.

IV

No es tarea de este Informe pronunciarse sobre la reforma del proceso penal. En su consecuencia las consideraciones en orden al sistema actual de Policía Judicial tienen que acomodarse al modelo que deviene del ordenamiento vigente. En este sentido cabe reclamar una cierta labor de sistematización normativa que permita perfilar mejor aspectos tales como la aplicación de los principios de exclusividad y permanencia, los cometidos de las Unidades adscritas o los extremos que la práctica aconseja corregir en términos referidos a la doble dependencia.

Se ha de avanzar en la acomodación de las estructuras policiales a la Planta Judicial y potenciar el Comité Técnico de Policía Judicial como órgano estable de trabajo en el que estén presentes las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las Policías Autonómicas, la Judicatura y el Ministerio Fiscal e incorporar a la Ertzaintza y a los Mossos d'Esquadra a las correspondientes Comisiones Provinciales. En la medida en la que los órganos de coordinación previstos en la LO 2/86 ganen un desarrollo efectivo tendrán que establecerse también vínculos concretos de relación entre aquellos y los correspondientes de Policía Judicial.

V

El crecimiento de los usos de la seguridad privada implica fijar modelos de cooperación entre ésta y la seguridad pública. Se ha de postular el logro de un clima de entendimiento que asuma una comprensión específica de las características de cada uno de los servicios y del entorno en el que se presta y que no se instale en el mero régimen sancionador. Ese clima de entendimiento debe extenderse también a las fórmulas que se determinen a fin de conjugar el nexo entre seguridad pública y seguridad privada sin obviar la función que les debe corresponder en ello a las Policías Autonómicas Integrales. Aspectos tales como la competencia inspeccionadora y sancionadora, el registro de contratos, las autorizaciones para el uso de armas o las políticas de formación de este personal privado deben ser conjuntamente repensadas entre las autoridades estatales y las del País Vasco y Cataluña, sin que lo dicho prejuzgue el resultado final de esa reflexión.

En todo caso es urgente diseñar un esquema nuevo que permita un mejor aprovechamiento por parte de la

seguridad pública de cuantas posibilidades ofrece el desarrollo de los servicios privados de seguridad especialmente de los avances tecnológicos que estas empresas incorporan. El volumen de información que supone la suma de todos estos operativos particulares debe tener un modo de traslación a los órganos públicos de la seguridad precisamente para hacer también aquí patente la vocación integradora propia de nuestro sistema.

El imperativo constitucional exige cerrar un Modelo equilibrado que distribuya sin traumas competencias y funciones, gestione bien los recursos, promueva de modo continuo la corresponsabilidad inter-institucional y la participación ciudadana y sea flexible y dinámico en su capacidad de encontrar alternativas adecuadas a las demandas que plantea un concepto evolutivo como lo es el de la seguridad sin incurrir en giros bruscos o movimientos pendulares. A este objetivo, pues, tratan de contribuir las conclusiones de este Informe.

Palacio del Congreso de los Diputados, 22 de diciembre de 1999.—**Ignacio Gil Lázaro, Ana Torment Pardo, Francisco González Pérez, Javier Barrero López, Luis Alberto Aguiriano Formies, Pere Lluís Jover i Presa, Willy Enrique Meyer Pleite, José Navas Amores, Ignasi Guardans i Cambo, Manuel José Silva Sánchez, Margarita Uría Echevarría, Luis Mardones Sevilla, Begoña Lasagabaster Olazábal.**

Voto Particular número 1, presentado por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida viene a presentar mediante este escrito el siguiente Voto Particular al Dictamen realizado al «Informe de conclusiones de la Subcomisión parlamentaria para el establecimiento de un nuevo modelo policial».

Palacio del Congreso de los Diputados, Madrid, 22 de diciembre de 1999.—**Willy Meyer Pleite**, Diputado del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida.

VOTO PARTICULAR DEL GRUPO PARLAMENTARIO FEDERAL DE IZQUIERDA UNIDA AL DICTAMEN DE LA SUBCOMISIÓN PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MODELO POLICIAL

El actual Sistema Policial español ha experimentado a lo largo de estos años una evolución importante desde la aprobación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 13 de marzo de 1986.

La propia realidad administrativa del Estado, la configuración por la vía de las competencias autonómicas de un Estado descentralizado, la aparición de cuerpos policiales integrales en Cataluña y Euzkadi, el papel de la policía local y la propia experiencia de estos 13 años aconsejan un replanteamiento del actual Sistema Policial.

En el actual Sistema conviven una serie de desequilibrios que son consecuencia de la pervivencia de estructuras y cuerpos de seguridad con líneas de inercia provenientes de la época del Estado centralista.

La propia evolución de los delitos, su internacionalización y las demandas ciudadanas de seguridad aconsejan concretar mediante un pacto de Estado la transición hacia un Nuevo Sistema Policial acorde con la realidad administrativa del Estado, cada vez más cerca de un modelo federal, que resuelva la preocupante falta de coordinación de las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la formación de la «carrera policial», el uso coordinado de los servicios de investigación e información y la limitación de sus funciones.

La realidad indica que a pesar que España es por definición un Estado descentralizado, el sistema policial tiene todavía una estructura de un Estado centralizado consecuencia de la particular transición democrática.

El sistema policial anglosajón asigna el 80 por ciento de sus efectivos a la policía local-autonómico y un 20 por ciento al nivel estatal.

En la República Federal Alemana, en los Estados Unidos, en Canadá y en el Reino Unido, por poner ejemplos de modelos de Estados descentralizados, ésa es la tendencia.

En España nuestro Sistema es de pirámide invertida, el 20 por ciento de los efectivos son policía autonómica y local y el 80 por ciento policía centralizada o estatal. Este sistema heredado del sistema napoleónico parte de una fuerte centralización y la existencia de Cuerpos de Policía de carácter militar.

El de la República Federal de Alemania es un sistema mixto con características del anglosajón (la descentralización) y del napoleónico (cuenta con un cuerpo militarizado). Este modelo ha sido recientemente bautizado como «Sistema de Territorio Equilibrado» y parte del principio de las plenas competencias de los Lánders para crear sus propios Cuerpos de Policía y para gestionar la seguridad ciudadana en su territorio.

Los elementos de «equilibrio» de este modelo podemos identificarlos con la existencia de una policía federal, la Bundeskriminalamt (BKA) que desarrolla cuatro funciones fundamentales:

— Centraliza una base de datos propios y del resto de policías.

— Dispone de un gabinete de ciencias forenses así como expertos y medios sofisticados de policía científica y técnica que colabora con las policías de los Lánders.

— Asume las relaciones internacionales.

— Actúa directamente sobre determinados delitos en todo el territorio de la federación (terrorismo, narcotráfico, delitos monetarios, de armas y explosivos, etc.)

El actual sistema policial español

Como decíamos, España se encuadra en el modelo policial napoleónico, tanto por su centralización, como por tener el Cuerpo policial de mayor número de efectivos militarizado, el de la Guardia Civil, que cada vez asume más competencias además de las ya asignadas: control de fronteras, vías urbanas, delitos ecológicos, de narcotráfico, terrorismo, inteligencia, policía judicial y científica.

Conviene señalar que en los últimos años Bélgica y Grecia han procedido a desmilitarizar Cuerpos de Policía haciendo prevalecer sistemas policiales claramente civiles.

En la actualidad, el despliegue es como sigue:

— Dos Cuerpos de Seguridad del Estado, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, descoordinados, con base de datos distintas y a veces competidores en la persecución del delito en general y el terrorismo o el narcotráfico en particular.

— Una policía autonómica en Euzkadi, la Ertzaintza, actuando sobre todo tipo de delitos, con una base de datos propia sin conexión con la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

— Los Mozos de Escuadra, en Cataluña, en pleno proceso de despliegue territorial y competencial.

— Las unidades adscritas a las Comunidades de Valencia, Andalucía y Galicia, en procesos de despliegue competencial y territorial.

— Canarias, con una experiencia propia e interesante de potenciación de las policías locales en el ámbito autonómico.

— Las Policías Locales, con una intervención cada día más activa y necesaria en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

— Los servicios de información, descoordinados entre Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, la Ertzaintza, y Mossos d'Esquadra. A su vez todos ellos descoordinados con el CESID.

— Formación dispersa y no enfocada como «Carrera Policial», homologable como carrera en los distintos niveles de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e integrada en el resto de carreras homologadas por el Ministerio de Educación.

Un nuevo sistema policial

El Grupo Parlamentario Federal de IU propone un Sistema Policial acorde a una estructura federal del Estado, por tanto descentralizado, civil, formado como carrera policial, que permita resolver con eficacia las tres grandes funciones en materia de seguridad:

— La función generalista de la seguridad ciudadana y de policía administrativa.

— La función de policía judicial o de investigación.

— La función asistencial, orientada a la mediación de problemas sociales a requerimiento de las partes.

Este Sistema eliminaría los actuales problemas de coordinación de los diferentes Cuerpos de seguridad existentes [2 Cuerpos estatales, 3 autonómicos, 3 unidades adscritas, policías locales y Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA)]. Se ganaría en la gestión de los recursos humanos y materiales existentes al requerir menos burocratización de las estructuras en los diferentes cuerpos para una mejor prestación del servicio de seguridad.

En este Sistema Policial existirían tres ámbitos de actuación:

— El área Federal, donde se gestionarían los delitos que superasen el ámbito geográfico autonómico o de nacionalidad, custodia de fronteras, costa, aduanas, documentación y delitos internacionales.

— El área autonómica o de nacionalidad, como policía desplegada dentro del ámbito geográfico.

— El área local, con el despliegue de policías locales.

Este Sistema de Policía federal, sistema integrado, requeriría de una carrera profesional, con reconocimiento académico que a la vez homologaría todos los estamentos policiales.

Esta propuesta implicaría:

1. Iniciar la desmilitarización de la Guardia Civil y proceder a la articulación con el actual Cuerpo Nacional de Policía en un organigrama común constitutivo del Cuerpo Federal de la Policía (CFP).

2. Constituir policías autónomas además de las de Euzkadi y Cataluña en el resto de las Comunidades del Estado con la adscripción funcional de los efectivos del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) y Guardia Civil (GC) destinados en dichas Comunidades Autónomas.

3. Desarrollar y ampliar las competencias en materia de seguridad de las policías locales en coordinación con las policías autonómicas.

4. Que las competencias de ámbito supracomunitario y extracomunitario serían encomendadas por las unidades del CNP o de la Nueva Policía Federal del Estado.

5. Que se crearía un gabinete central de policía científica unificando las existentes del CNP y GC.

6. La creación de unidades específicas de los distintos cuerpos de lucha contra el crimen organizado y terrorismo, coordinados entre sí.

7. La creación de una Unidad Federal de la Policía Judicial con dependencia funcional de los Juzgados y Tribunales.

8. Que las relaciones con las policías de otros países europeos corresponderá al equivalente de la Policía Federal, es decir, al CNP o al Cuerpo resultante de la unión con la Guardia Civil desmilitarizada.

Somos conscientes de lo ambicioso de este proyecto que requeriría para su puesta en práctica, tanto reformas legislativas, como de desarrollo normativo de las mismas en cuanto a los principales aspectos como son el ingreso, la selección, carrera profesional, formación y estructuración.

La actual Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad creemos que debe ser superada por otro texto legal que adecue la realidad territorial del actual Estado en la perspectiva de un Estado Federal y permita a su vez iniciar un período de transición hacia un Nuevo Sistema Policial como el que el Grupo Federal de IU plantea en estas conclusiones.

Un nuevo marco normativo que resuelva la creación del Cuerpo Federal de Policía, la coordinación interadministrativa, la homologación de estudios policiales y las retribuciones, en la perspectiva de un Sistema Policial plural, asimétrico pero integrado.

Voto Particular número 2, presentado por el Grupo Parlamentario Mixto.

A la Mesa de la Comisión de Justicia e Interior

El Grupo Parlamentario Mixto, a iniciativa de Begoña Lasagabaster Olazabal, diputada por Guipúzcoa (EA), de conformidad con el Reglamento de la Cámara presenta el siguiente Voto Particular al informe de la Subcomisión de estudio de un nuevo modelo policial.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de diciembre de 1999.—**Begoña Lasagabaster Olazábal**, Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Mixto (EA).

VOTO PARTICULAR

1. Al apartado II, A), Cooperación política.

No compartimos el enfoque manifestado en las conclusiones del informe relativo a la adecuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en relación al despliegue de la Ertzaintza y Mossos d'Esquadra como policías integrales en sus perspectivas territorios.

En relación a la Ertzaintza, se ha efectuado ya y desde 1995 el despliegue total de ésta, corresponde adecuar los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a las funciones que el ordenamiento jurídico, en este caso el artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco encomienda, sin que sea justificable la no readecuación por cuestiones de normalidad o de anormalidad, dado que la función de seguridad está perfectamente encomendada y desplegada y ejecutada por la Ertzaintza.

2. Al apartado II, punto C, relativo a la nueva realidad que supone el espacio institucional creado por la Unión Europea.

En relación a esta cuestión creemos que hablar de Modelo Europeo de Seguridad implica hablar de muchas y diversas cuestiones más allá de la cuestión específica de Europol.

Consideramos desde un punto de vista general que el proceso de comunitarización en materia policial debe ir acompañado de una nueva fórmula que permita la participación de las Comunidades Autónomas competentes en esta materia en el proceso de decisión comunitario de conformidad con lo establecido por las resoluciones de esta Cámara y la sentencia de 26 de mayo de 1994 del Tribunal Constitucional.

De manera más concreta entendemos que el informe debía mencionar la necesidad de incluir a la Ertzaintza y los Mossos d'Esquadra entre los agentes a los que se refieren los artículos 40, párrafo 4, y 41, párrafo 7, del convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, al objeto de que por los mismos se pueden proseguir las vigilancias y las persecuciones previstas en dichos artículos conforme a las competencias y despliegue territorial de estas policías integrales.

Voto Particular número 3, presentado por el Grupo Socialista del Congreso.

A la Mesa de la Comisión de Justicia e Interior

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, tengo el honor de dirigirme a esa Mesa para, al amparo de lo establecido en el apartado sexto, punto 2, en relación con el apartado quinto de la Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados, de 26 de junio de 1996, sobre procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara, presentar el siguiente Voto Particular en relación con el Informe elaborado por la Subcomisión encargada de la elaboración de un Informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial (núm. expte. 154/000012).

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de diciembre de 1999.—El Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

Introducción

1. El modelo policial español, tal como está configurado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), ha demostrado a lo largo de estos años de forma suficiente su idoneidad para cumplir las misiones que la Carta Magna encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuales son la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad ciudadana y prevenir e investigar la comisión de delitos y faltas.

No obstante, han aparecido desde entonces nuevos retos y demandas que al ponerse en marcha el actual modelo no habían podido preverse. Entre los más importantes podemos citar la generalización del proceso autonómico con la tendencia a homogeneizar al alza las competencias de las Comunidades Autónomas, la asunción

por las Corporaciones Locales de funciones que van más allá de las estrictamente previstas en la Ley ante la creciente sensibilización de la opinión pública por los problemas de seguridad, la proliferación de demandas vecinales de participación en la programación y ejecución de las políticas de seguridad desde una perspectiva de mayor proximidad y, finalmente, la aparición de nuevos instrumentos internacionales de cooperación policial, como son los derivados del Convenio de Schengen y, más recientemente, del Tratado de Amsterdam y la creación de Europol.

Asimismo, el tiempo transcurrido desde la publicación de la LO 2/1986 permite ya una evaluación sosegada de las carencias y disfunciones que pueda presentar, como pueden ser las atinentes a la regulación de la Policía Judicial y su relación con Jueces y Fiscales, o a la coordinación entre Cuerpos policiales y Administraciones Públicas competentes, habida cuenta del carácter plural cada vez más marcado de nuestro sistema policial.

Por todo ello parece conveniente que las Cortes Generales y las demás instituciones competentes en la materia realicen un debate en profundidad sobre los cambios y reformas que deben introducirse en el sistema, modificando en lo que sea necesario la LOFCS, y aquellas otras que regulen cuestiones conexas, sin perjuicio del pleno respeto a las competencias ya asumidas por las Comunidades Autónomas.

2. Las transformaciones que proponemos inciden sustancialmente en la necesidad de reforzar algunas características básicas del sistema: flexibilidad, pluralidad, adaptación a las previsiones de un nuevo espacio policial europeo, y participación de los ciudadanos en la ejecución de la política de seguridad.

A) La flexibilidad significa que no debemos pretender un modelo cerrado y acabado, típico de nuestra tradición centralista, que por su rigidez impida la búsqueda de las soluciones empíricas necesarias para resolver los problemas que se planteen en cada momento. Por el contrario, un modelo flexible es aquel que demuestra su capacidad para adaptarse a las situaciones cambiantes que van a aparecer de manera exponencial en los próximos decenios, y así dar la respuesta adecuada a las nuevas exigencias de seguridad que sin duda se plantearán en el futuro.

B) La estructura plural de nuestro sistema policial es un valor crucial que debe potenciarse y reforzarse, no sólo porque así lo exige la naturaleza autonómica de nuestro Estado, sino también porque la experiencia demuestra que son los sistemas plurales y más descentralizados, los que mejor permiten la ejecución de políticas públicas de seguridad integral basadas en la protección de los derechos y libertades y en la potenciación de los aspectos preventivos sobre los meramente represivos. La pluralidad, ciertamente, no puede dar resultados adecuados si no va acompañada de la efectiva asunción de procedimientos de cooperación y lealtad institucional, con el fin de evitar contradicciones, duplicaciones o lagunas en la actuación policial.

C) Por último, el modelo policial que proponemos debe reconocer un amplio espacio a la participación de

los ciudadanos en la ejecución de las políticas públicas de seguridad, para lo que deberán crearse instrumentos y canales que permitan la libre expresión de las demandas ciudadanas a través de las organizaciones y entidades que las expresan (asociaciones de vecinos, de consumidores y usuarios, ONGs, voluntariado, etc.) y que actúen como foros de negociación de las mismas. Obviamente, esta participación tendrá una relevancia especial en el ámbito local, directamente ligado con la implantación de una policía de barrio o de proximidad con funciones predominantemente preventivas, así como con la participación subvencionada del movimiento asociativo en la ejecución de proyectos sectoriales de seguridad. La experiencia de los Consejos de Seguridad Ciudadana que han sido creados en algunos municipios puede ser de gran utilidad en estas tareas.

I

1. La Constitución define las competencias exclusivas del Estado en los apartados 2, 26 y 29 del artículo 149.1 y, consecuentemente, permite la configuración de un sistema descentralizado en todo lo que no resulte afectado por dichas competencias exclusivas. Por su parte los diferentes Estatutos de Autonomía han precisado esta distribución de competencias, conformando así un núcleo indisponible de funciones que deben ser asumidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en todo el territorio. Entre ellas debemos incluir las referentes a la cooperación internacional, en particular las derivadas de las obligaciones asumidas en el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que deberán ser necesariamente ejercidas en cooperación con las Policías autonómicas que ya tienen naturaleza de policía integral.

Más allá de esta reserva competencial existe un amplísimo espacio de actuación que, en principio, puede ser objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas, o que incluso puede permitir una ampliación de las funciones encomendadas a las Policías Locales, de forma coherente con la vertebración de nuestro sistema público de seguridad en los tres niveles municipal, autonómico y estatal.

Es más: buena parte de dicha vertebración tiene carácter abierto, puesto que las diferentes Comunidades Autónomas disponen de la posibilidad constitucional de crear Cuerpos de Policía propios. Algunas de ellas ya disponen estatutariamente de la competencia correspondiente, mientras que las demás podrían adquirirla mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía o a través del artículo 150.2 de la Constitución. Si bien es cierto que hasta el momento sólo en tres casos se ha utilizado dicha previsión estatutaria, nada impide que en un futuro más o menos próximo otras Comunidades Autónomas decidan seguir por ese camino. No podemos en este momento pronunciarnos sobre esa eventualidad ni tampoco expresar posición alguna al respecto, por cuanto se trata de una competencia privativa de las Comunidades Autónomas que ejercerán de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Lo que sí es seguro es que si algún día se produjeran perspectivas inmediatas de generalización de Policías Autónomas sería imprescindible acometer una reforma global de los parámetros básicos del actual sistema público de seguridad, tal como fue construido por la LOFCS. Será entonces cuando debamos estudiar la necesidad de avanzar hacia la efectiva federalización del modelo, cuestión ésta en la que podrá ser útil la experiencia ofrecida por otros países, como la República Federal de Alemania, o el Reino Unido, particularmente en cuestiones como la cooperación política y operativa y la armonización de los sistemas de formación y régimen estatutario. En particular, es necesario que la creación de nuevos Cuerpos de Policía Autonómica no provoque incrementos sensibles de los efectivos policiales totales en el país, que ya presentan actualmente la ratio más elevada de toda la Unión Europea en relación con la población.

II

El presente Informe no puede pronunciarse sobre la situación que acabamos de exponer, puesto que eso sería ir más allá del encargo recibido por la Subcomisión. Sí puede, en cambio, realizar propuestas sobre el modelo policial actualmente existente. La LOFCS, a la que se remiten casi todos los Estatutos de Autonomía, establece un régimen de distribución de competencias entre los tres niveles municipal, autonómico y estatal que, si bien ha demostrado su validez global a lo largo de estos años, contiene fórmulas que deben ser actualizadas, pues en algunos casos han sido superadas por la evolución política y social y en otros (como el referente al Consejo de Política de Seguridad, pieza maestra del sistema de cooperación interinstitucional) ni siquiera se han aplicado.

A) El País Vasco y Catalunya han creado, de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía, Cuerpos de Policía propios que actúan con vocación de generalidad, a partir de la progresiva sustitución de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en todas aquellas materias que no sean de naturaleza extracomunitaria o supracomunitaria. En el País Vasco el despliegue de la Ertzaintza está prácticamente acabado, mientras que en Catalunya los Mossos d'Esquadra todavía necesitarán algunos años para cubrir todo el territorio y actuar en él como Policía integral. En ambos casos es necesario culminar el proceso, de forma que los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado desplegados en los respectivos territorios sean los estrictamente necesarios para desempeñar las funciones extracomunitarias y supracomunitarias que son de su exclusiva competencia.

Por su parte Navarra ha optado libremente por una Policía foral que si bien en la actualidad no pretende actuar como policía integral, sí podrá hacerlo en un futuro de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral.

B) Otras Comunidades Autónomas (Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias) también disponen de competencia estatutaria para crear Cuerpos de Policía propios, aunque hasta el momento no la han ejer-

cido. La LOFCS ofrece a estas Comunidades Autónomas la posibilidad de ejercer sus competencias estatutarias mediante la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, que dependerán funcionalmente de las respectivas autoridades autonómicas. Sin embargo las funciones de estas Unidades fueron limitadas por la LOFCS a cometidos mínimos (policía administrativa y de protección y vigilancia de autoridades, dependencias y establecimientos de la respectiva Comunidad Autónoma), de forma que se plantean actualmente múltiples interrogantes sobre su eficacia y viabilidad. Entendemos que debe potenciarse su dependencia respecto de las autoridades autonómicas, garantizar su estabilidad y permanencia, asegurando así su arraigo en el territorio y, sobre todo, extender el ámbito de sus funciones, incorporando las previstas en el artículo 38.2 LOFCS, hasta ahora reservadas a las Policías Autónomas, lo que asimismo requerirá la adecuada previsión de los medios humanos, materiales y económicos adecuados.

C) Finalmente, las restantes Comunidades Autónoma disponen de competencias genéricas para la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y para la coordinación de las Policías Locales de su territorio. Deberán potenciarse y generalizarse los convenios de colaboración con la Administración del Estado como instrumento idóneo para el ejercicio de estas competencias, mediante la elaboración de un convenio tipo abierto, que pueda adaptarse a las especificidades de cada caso.

III

Las funciones de las Policías Locales están reguladas por el artículo 53 de la LOFC. No obstante, la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad y necesidad de hacer frente a una demanda cada vez más fuerte de seguridad en las grandes aglomeraciones urbanas aconsejan un tratamiento no uniforme de los distintos Cuerpos de Policía Local, dejando a salvo las competencias que en cada caso puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, y graduando sus funciones de acuerdo con la población del municipio, los efectivos y medios disponibles y la formación exigida a sus agentes. Esta nueva regulación tiene sentido, particularmente, respecto a las Policías Locales que actúan sobre grandes aglomeraciones urbanas.

A) De acuerdo con el artículo 53.1.g de la LOFCS es función básica de las Policías Locales el ejercicio de diligencias de prevención y de actuaciones tendentes a evitar la comisión de delitos. En las grandes ciudades esta tarea exige la actuación de una Policía de proximidad o de barrio, integrada por agentes conocedores de la realidad social de las zonas urbanas específicas a las que están destinados de forma exclusiva.

B) Agentes de las Policías Locales podrán integrarse en las Unidades de la Policía Judicial, formando equipos específicos para la investigación de delitos y faltas relacionados con las competencias municipales (tráfico y circulación de vehículos de motor, urbanismo, daños a los edificios e instalaciones municipales y al mobiliario y espacios públicos, fraude fiscal en relación con los

impuestos municipales, etc.), así como respecto a delitos menores y faltas derivados de la convivencia ciudadana.

C) Asimismo las Policías Locales mencionadas colaborarán con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o, en su caso, con las Policías autónomas, para la protección de la seguridad ciudadana.

IV

La Policía Judicial desempeñará sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente bajo la dependencia funcional del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a Jueces y Tribunales. Para ello será necesaria la reforma de la legislación procesal penal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sustituyendo la figura del Juez Instructor, prácticamente abandonada en Europa, por la figura del Juez de garantías, que adopta decisiones estrictamente jurisdiccionales relacionadas con los derechos fundamentales, dejando al Ministerio Fiscal la dirección de la actividad instructora. La actuación de la Policía Judicial se ajustará a los siguientes principios, sin perjuicio del respeto a las especificidades establecidas en las Comunidades Autónomas que hayan creado Cuerpos de Policía propios.

A) Integrarán las Unidades de la Policía Judicial funcionarios de los diferentes Cuerpos Policiales, incluidas las Policías Locales en los casos previstos anteriormente, que hayan superado los cursos de especialización y reciban la correspondiente habilitación del Consejo General del Poder Judicial. Dichos funcionarios desempeñarán sus funciones con carácter exclusivo y excluyente, de forma que no podrán encomendarse tareas de Policía Judicial a agentes que no integren las correspondientes Unidades.

B) Las Unidades de la Policía Judicial serán organizadas atendiendo a criterios territoriales y de especialización, y serán adscritas a los Fiscales Jefes de las Audiencias Provinciales y del Tribunal Superior de Justicia.

C) La intervención en cada investigación concreta de las Unidades de Policía Judicial requerirá la formación de equipos estables dedicados preferentemente a la misma, y será acordada por los Fiscales Jefes del Tribunal Superior de Justicia o de la Audiencia Provincial correspondiente. Los agentes no podrán ser apartados ni removidos de la investigación concreta que se les hubiera encomendado hasta la finalización de la misma, ni podrán desarrollar misiones diferentes si no es por decisión o con la autorización del Fiscal competente.

D) La Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial integrará a representantes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios, y decidirá todo lo relativo a los programas de formación y especialización, así como las directrices para la organización de las Unidades. Las Comisiones Autonómicas o Provinciales serán competentes para la organización y adscripción de las Unidades y la formación de los equipos dedicados a cada investigación concreta, así como para adoptar las decisiones disciplinarias que se requieran.

E) Mientras no se realice la reforma del proceso penal las Unidades de la Policía Judicial mantendrán su dependencia actual de Jueces, Tribunales y Fiscales.

V

El establecimiento de sistemas de cooperación, siempre conveniente en cualquier ámbito de ejercicio de potestades administrativas, se convierte en algo imprescindible en un modelo plural como es el nuestro. Debemos partir de la idea de que en la lucha contra la delincuencia es imposible establecer compartimentos estancos y ámbitos de competencias absolutamente nítidos, pues la criminalidad, precisamente, no conoce fronteras. Por lo tanto cualquier aproximación realista a esta cuestión exigirá partir de dos parámetros previos:

A) La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones corresponde, obviamente, al Ministro del Interior y, más concretamente, a la Secretaría de Estado de Seguridad. En el plano exclusivamente legal la experiencia práctica ha demostrado que la distribución de funciones entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, tal como fue definida en los artículos 11 y 12 de la LO 2/1986, debe ser precisada en ciertos aspectos para evitar interpretaciones divergentes, como ha sucedido, por ejemplo, con los apartados e) (narcotráfico) y f) (cooperación internacional) del mencionado artículo 12.

B) Por lo que se refiere a la cooperación política entre las diferentes Administraciones Públicas debemos insistir en la importancia capital del Consejo de Política de Seguridad. Aunque fue creado por la LOFCS en 1986 todavía no ha sido constituido, lo que es una prueba evi-

dente de las dificultades que deberán afrontarse para cumplir los objetivos antes enunciados. El Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas deberán realizar todos los esfuerzos que sean necesarios para superar dichas dificultades, incluyendo las reformas que sean necesarias en su composición.

C) En el ámbito de la cooperación operativa se recomienda la generalización del teléfono único de emergencias (112), que debe sustituir progresivamente los diferentes indicativos existentes en la actualidad (091, 092, 080, emergencias médicas, etc.) a partir de la creación de Salas conjuntas y protocolos comunes de actuación. También deberán potenciarse las Oficinas conjuntas de denuncias, las Salas de Coordinación y la gestión conjunta de un sistema informático integrado, con protocolos de acceso para los diferentes Cuerpos Policiales.

VI

13. La aplicación de sistemas de formación adecuados y de calidad es una condición imprescindible en la articulación de un modelo policial moderno y eficaz. Ello requerirá:

A) Establecimiento de unos contenidos troncales comunes para todos los Cuerpos policiales, tanto por lo que respecta a la formación inicial como a la formación continuada y a la especialización.

B) Conexión de la formación continuada y la especialización con el sistema de méritos en la carrera profesional.

C) Potenciación de la especialización común y compartida para abordar las nuevas y cada vez más complejas modalidades de criminalidad.

Edita: **Congreso de los Diputados**. C/. Floridablanca, s/n. 28071 Madrid
Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional**. B.O.E.
Avda. Manoteras, 54. 28050 Madrid. Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24

Depósito legal: M. 12.580 - 1961