

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

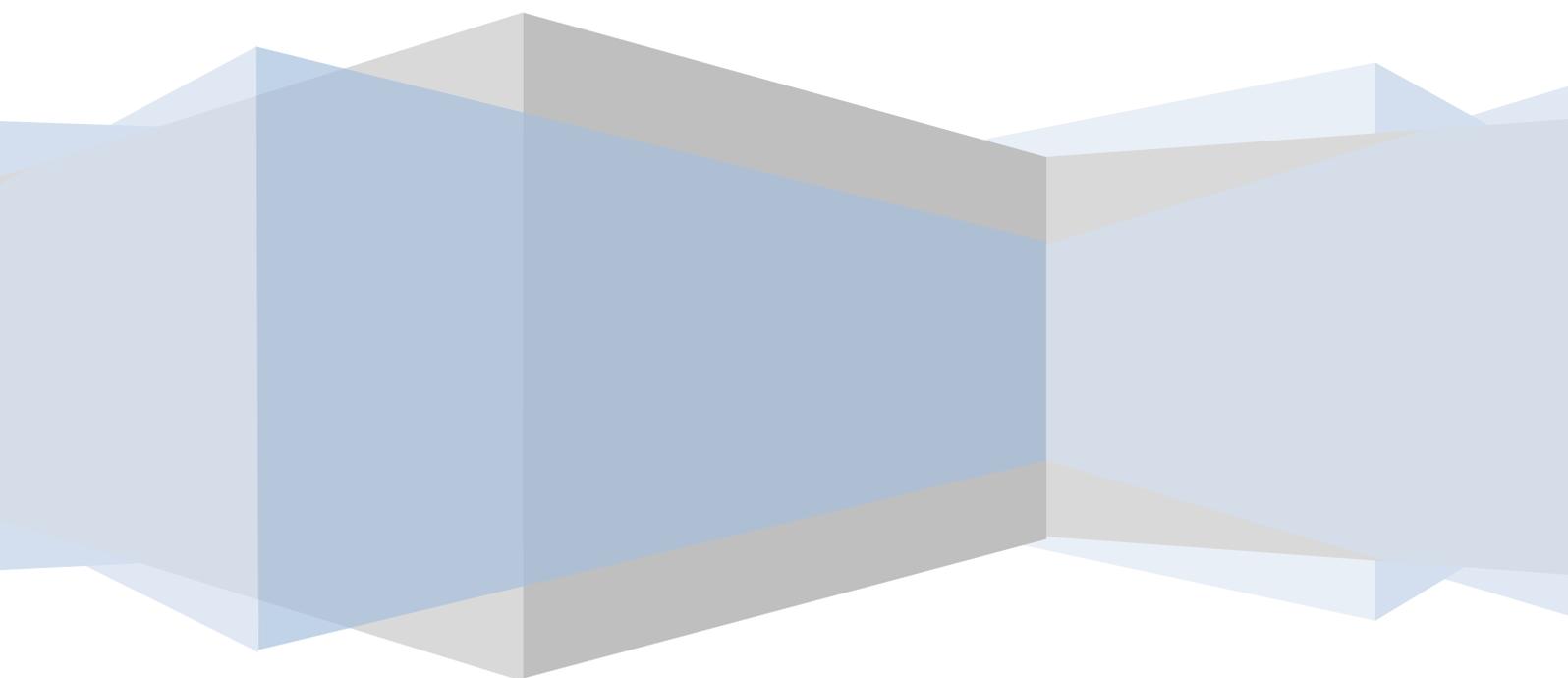
LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS EN LA COOPERACIÓN POLICIAL EUROPEA

GRADO EN DERECHO

Trabajo realizado por **MARCOS UBIRIA DÍAZ DE ILARRAZA**

Dirigido por **MAITE ZELAIA GARAGARZA**

CURSO ACADÉMICO 2017-2018



SIGLAS Y ABREVIATURAS	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. LA COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA	9
1.1. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.....	9
1.1.1. Cooperación judicial en materia penal.....	10
1.1.2. Cooperación policial.	11
1.1.2.1. <i>Agencia Europea de Policía (EUROPOL)</i>	11
1.1.2.2. <i>Academia Europea de Policía (CEPOL)</i>	12
1.2. Acervo Schengen.....	12
1.2.1. El modelo Schengen en el ELSJ.	13
1.2.2. La cooperación policial en el Acervo Schengen.	13
1.3. Cooperaciones reforzadas	15
CAPÍTULO II. LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN ESPAÑA	15
2.1. Marco normativo actual de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....	16
2.1.1. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS).	16
2.1.2. Legislación autonómica.	17
2.1.3. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC).	17
2.2. Estructura y competencias de las FCS.....	17
2.2.1. Cuerpos de policía estatal.	18
2.2.1.1. <i>Cuerpo Nacional de Policía</i>	18
2.2.1.2. <i>Guardia Civil</i>	19
2.2.2. Cuerpos de policía autonómica.	19
2.2.2.1. <i>Ertzaintza</i>	19
2.2.2.2. <i>Mossos D'Esquadra</i>	20
2.2.2.3. <i>Policía Foral de Navarra</i>	20
2.2.2.4. <i>Unidades adscritas del CNP</i>	21

2.3. Cooperación y coordinación entre los cuerpos de policía dentro del Estado	21
2.3.1. Consejo de Política de Seguridad.	22
2.3.2. Juntas de Seguridad (JS).....	22
CAPÍTULO III. LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS EN LA COOPERACIÓN POLICIAL EUROPEA.....	23
3.1. Las competencias de las CA en materia de policía	23
3.1.1. La distribución competencial en la Constitución Española (CE).	23
3.1.2. Regulación de las policías autonómicas en la LOFCS.	25
3.1.3. Las competencias policiales en los Estatutos de Autonomía.	27
3.1.4. Las CA de régimen especial: los EA de Euskadi, Cataluña y Navarra.....	29
3.1.5. Las Juntas de Seguridad como instrumento de interpretación, negociación y concreción.....	31
3.2. Las CA en las relaciones con la UE	32
3.2.1. Las Oficinas de Bruselas.....	33
3.2.2. El Comité Europeo de las Regiones.	33
3.2.3. El Protocolo nº2 anejo al Tratado de Lisboa.....	34
3.2.4. El Consejo de la UE.	34
3.3. El papel de las policías autonómicas en la cooperación europea.....	35
3.3.1. Policías autonómicas en el ELSJ.	36
3.3.2. Policías autonómicas en el espacio Schengen.....	37
3.3.3. Policías autonómicas en la cooperación transfronteriza convencional.....	37
CAPÍTULO IV. EL SISTEMA POLICIAL ALEMÁN COMO MODELO DE DERECHO COMPARADO.....	39
4.1. Los cuerpos de policía federal.....	41
4.1.1. <i>Bundespolizei</i> o Policía federal de fronteras.....	41
4.1.2. <i>Bundeskriminalamt (BKA)</i> u Oficina federal criminal.....	42
4.2. Los cuerpos de policía de los <i>länder</i>	42
4.3. Las policías de los <i>länder</i> en la cooperación policial europea	43
4.3.1. Las policías de los <i>länder</i> en la cooperación transfronteriza.....	43

4.3.2. Las policías de los <i>länder</i> y EUROPOL.....	44
CONCLUSIONES.....	47
FUENTES.....	51

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BKA: Bundeskriminalamt.

CA: Comunidad Autónoma/Comunidades Autónomas.

CARE: Comunidad Autónoma de régimen (policial) especial.

CARG: Comunidad Autónoma de régimen (policial) general.

CAV: Comunidad Autónoma Vasca.

CE: Constitución española.

CEPOL: Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial.

CCPA: Centro de cooperación policial y aduanera.

CCGG: Cortes Generales.

CNP: Cuerpo Nacional de Policía.

EA: Estatuto de Autonomía/Estatutos de Autonomía.

ELSJ: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

EM: Estado miembro/Estados Miembros.

EUROPOL: Agencia Europea de Policía.

FCS: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

GC: Guardia Civil.

JS: Junta de Seguridad/Juntas de seguridad.

LO: Ley orgánica/Leyes orgánicas.

LOFCS: Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

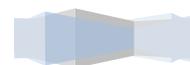
LOPSC: Ley Orgánica de Protección de Seguridad Ciudadana.

SIS: Sistema de Información Schengen.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

UE: Unión Europea.



INTRODUCCIÓN

“A *grandes males, grandes remedios*”. O en otras palabras, situaciones desesperadas requieren medidas desesperadas. Sin pretender caer en la exageración gratuita, es un hecho que vivimos en un mundo cada vez más globalizado e interconectado. Las fronteras se diluyen, las distancias se reducen día tras día y nuestro mundo es cada vez más pequeño. Y es cierto que esto trae muchas ventajas, como son la libertad de movimiento o el intercambio de información; pero también traen aparejado un lado negativo. Crisis de personas refugiadas, tensión militar creciente y, sobre todo, crimen: terrorismo, narcotráfico, ciberdelincuencia... Ningún rincón del planeta escapa a estos males. Esas fronteras difusas y distancias menguantes abren la puerta a la propagación de todo tipo de delitos. He aquí un gran mal. ¿Cuál es el gran remedio?

En respuesta a esta cuestión, surge la necesaria cooperación entre Estados soberanos, para así conseguir una influencia transfronteriza que pueda seguir el ritmo marcado por la necesidad. Es cierto que la colaboración entre cuerpos de seguridad de distintos territorios es una práctica tan antigua como los propios cuerpos de seguridad, pero no se puede hablar de cooperación policial internacional – en términos modernos – hasta la aparición de INTERPOL en 1923. Sin embargo, esta organización sigue enfrentándose a los obstáculos que constituyen los intereses geopolíticos de cada Estado por lo que, si queremos hablar de cooperación policial efectiva, tenemos que hablar de entes que han trascendido – hasta cierto punto – dichas divisiones, como es el caso de la Unión Europea (UE).

Y es que, de hecho, la UE constituye un ecosistema en sí mismo. Como organización internacional, ha seguido una tendencia unificante – o lo ha hecho hasta ahora –. Esto ha tenido unas consecuencias específicas, como el nacimiento de lo que algunos autores llaman *euro-crimen*, es decir, de una dinámica delictiva nacida y fortalecida por las características de esta entidad.¹ Es precisamente por ello por lo que la propia UE ha puesto un gran énfasis en el desarrollo de una red de seguridad efectiva para y por sus Estados

1. Para ahondar en este aspecto, leer ANDERSON M., DEN BOER M., CULLEN P., GILMORE W.C., RAAB C.D. y WALKER N., *Policing the European Union: Theory, Law and Practice*, Oxford University Press Inc. New York, 1995.

Miembros (EM). Y sin embargo, la naturaleza tan dispar de éstos dificulta la comprensión de esta materia como un elemento ajeno a las realidades de cada uno de ellos.

En el caso del Reino de España, nos encontramos con un caso que entraña especial dificultad. La crisis de identidad que atraviesa nuestro país desde su reconfiguración como democracia moderna ha tenido – y continúa teniendo – un impacto constante en nuestras relaciones exteriores, incluyendo un ámbito tan cercano como es el europeo.

Con todo ello, y teniendo en cuenta el gran volumen de trabajos, disertaciones y jurisprudencia dedicados a intentar esclarecer la situación de las Comunidades Autónomas (CA) en materia policial, resulta sorprendente la falta de atención, por parte de las autoridades legislativas y la academia, en lo referente al papel de las policías autonómicas en el marco de la UE. Al fin y al cabo, las CA son un elemento básico de este país, y la seguridad del mismo no puede considerarse sin tener en cuenta a institutos como la Ertzaintza o los Mossos D'Esquadra. Y es concretamente en este ámbito donde he decidido centrar mi investigación, con la que espero dar respuesta a tres cuestiones: cuál es la situación actual, qué problemas puede entrañar y qué puede hacerse para resolverlos. En cualquier caso, debo aclarar que la reducida cantidad de información disponible en este ámbito me ha obligado a centrarme en la esfera del País Vasco, que es, por proximidad, la que me ha resultado más accesible.

En cuanto al contenido del trabajo, he considerado oportuno estructurar mi estudio en cuatro capítulos. El primero está dedicado a analizar la estructura europea en materia de seguridad y cooperación policial, para así poder entender cuál es, actualmente, la situación jurídica y fáctica en la que se encuentra la UE en este aspecto.

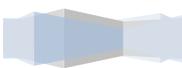
En el segundo capítulo, procederé a examinar la organización del modelo policial en nuestro país, estableciendo qué institutos la conforman y cuál es su relación entre sí.

En tercer lugar, y llegando al auténtico núcleo de este trabajo, intentaré esclarecer qué papel desempeñan las policías autonómicas en la esfera europea, partiendo de lo concluido en los capítulos anteriores y examinando también el complejo entramado constitucional y legal que rodea a las CA, en la esfera internacional y en la policial. En este punto y centrándome, como ya he dicho, en la Ertzaintza, he basado el grueso de mi investigación en el análisis normativo y doctrinal sobre la materia junto con una herramienta

de investigación un tanto residual en la disciplina jurídica que es la entrevista cualitativa, una técnica que en la materia investigada ha sido fundamental de cara a la obtención de información real sobre las dinámicas que se desarrollan en este ámbito. Estas entrevistas se han realizado a diferentes miembros del cuerpo o a cargos públicos estrechamente relacionados con el mismo y/o con su actividad de cara a la cooperación internacional. A petición de los propios entrevistados, he evitado hacer mención expresa a su identidad, pero en los epígrafes que contengan información obtenida por esta vía se incorporarán referencias al respecto.

Y, por último, el cuarto capítulo está dedicado a examinar someramente el modelo policial alemán y el papel de sus policías regionales en la cooperación europea, para así tener un punto de referencia del que poder extraer posibles medidas de mejora para nuestro sistema.

Finalmente, resumiré en las conclusiones los puntos que he considerado más relevantes en el desarrollo del trabajo, así como las reflexiones extraídas al respecto, con las que espero dar respuesta a las cuestiones planteadas.



CAPÍTULO I. LA COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Uno de los principales pilares de la UE, especialmente desde que su naturaleza trascendió el plano meramente económico para alcanzar dimensiones políticas, ha sido el referente a la seguridad, tanto exterior como interior. Así se reflejó en los tratados de Maastricht, Amsterdam y Lisboa, y esta tendencia ha continuado con fuerza hasta alcanzar su estatus actual.

Y como no puede ser de otra forma, esa seguridad no puede alcanzarse sino con la participación activa de cada uno de los EM de la UE en una red de colaboración mutua, que asegure que las herramientas estatales dedicadas a la seguridad y a la justicia se ponen a disposición de una estructura supranacional. En este aspecto, las herramientas que nos conciernen en este estudio son las relacionadas con la llamada «cooperación policial», es decir, con la red de colaboración entre las policías de cada Estado Miembro (EM).

Pero para determinar cuáles son estas herramientas, cuál es su naturaleza y cuáles son sus características, hemos de observarlas en su propio «hábitat», examinando los tres marcos que han dado lugar y posibilitan una cooperación policial en la UE: el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ); el llamado «Acervo Schengen»; y las Cooperaciones Reforzadas.

1.1. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Si observamos los elementos fundamentales de la UE a día de hoy, podría decirse que el ELSJ es la «joya de la corona» de las políticas comunes europeas en lo que a cooperación en materia de seguridad se refiere. Pero, ¿qué es el ELSJ? Para ser un aspecto esencial de la UE, su acotación conceptual resulta más bien difusa, pues las propias fuentes de Derecho europeo no lo definen como tal. De hecho, su regulación en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), aunque extensa, parece partir de la premisa de que el ELSJ es un concepto común y extendido, que no requiere una definición en sí misma, estableciendo en su artículo 67.1 que *“La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros”*, y enumerando seguidamente una serie de medidas que la Unión tomará para alcanzar este objetivo. Y sin embargo,

¿cuál es ese objetivo? Intentaré responder a esta cuestión tras determinar las principales características del ELSJ.

En efecto, los elementos principales que constituyen este ELSJ aparecen enumerados en los apartados 2º, 3º y 4º del mismo artículo 67 TFUE, siendo respectivamente los siguientes: el control de fronteras, asilo e inmigración; la cooperación judicial en materia penal; la cooperación policial; y la cooperación judicial en materia civil. Tal y como establece MANGAS MARTÍN, el componente de control fronterizo alude directamente al concepto «libertad»; las cooperaciones penal y policial aluden al concepto «seguridad», y la cooperación judicial civil al concepto «justicia»². Todas estas políticas parecen desprenderse como necesidades del aspecto clave de la integración europea que es la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, pues esta libertad de movimiento también puede ser explotada con fines antijurídicos.

Con todo esto, podemos definir el ELSJ como una política interna de la UE consistente en la cooperación de los EM en materias de seguridad y justicia, surgida como respuesta a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales dentro de la misma.

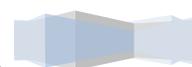
Ahora, veamos los dos aspectos del ELSJ que más conciernen a este estudio:

1.1.1. Cooperación judicial en materia penal.

Es evidente que no puede haber «seguridad» ni «justicia» en el ELSJ, si primero no hay «seguridad jurídica». Y al mismo tiempo, no puede haber seguridad jurídica sin mecanismos que doten a las administraciones de justicia de los EM de la capacidad para hacer efectivas sus resoluciones en un plano que trascienda sus propias fronteras, pues así lo hacen a menudo las personas que son objeto de las mismas. En esta línea, la cooperación judicial europea no es otra cosa que la política de colaboración entre EM basada en el reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales.

En lo que a este estudio afecta, nos limitaremos a la cooperación judicial referente a la jurisdicción penal, materia que se regula en Título V, Capítulo 4 del Tratado de

2. MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid, 2016. Pág. 94.



Funcionamiento de la UE, y que persigue un claro objetivo: *“establecer las normas y procedimientos necesarios para garantizar el reconocimiento de sentencias y resoluciones judiciales en todas sus formas, prevenir y resolver los conflictos de jurisdicción y facilitando la cooperación entre autoridades judiciales o equivalentes de los EM en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones”*³.

1.1.2. Cooperación policial.

Como ya se ha mencionado, cuando hablamos de cooperación policial nos referimos a aquellos medios dedicados a facilitar la colaboración y el trabajo conjunto de distintos cuerpos de seguridad. Aplicando esto a la UE, nos encontramos con una red que interconecta las diferentes policías de cada EM, ya sea mediante el intercambio de información o mediante operaciones conjuntas de agentes pertenecientes a institutos de distintos Estados.

La cooperación policial europea, como uno de los elementos constituyentes del ELSJ, aparece regulado en el Título V, Capítulo 5 del TFUE. En él, se recogen las medidas que las instituciones europeas podrán adoptar para el desarrollo de dicha cooperación, si bien deja un amplio margen de discrecionalidad para que sean los mismos EM quienes determinen, en concreto, el «qué» y el «cómo» de estas medidas.

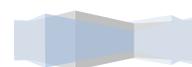
Entre ellas, dos son las que he considerado más relevantes para el objeto de este trabajo:

1.1.2.1. Agencia Europea de Policía (EUROPOL).

La Agencia Europea de Policía, o EUROPOL, es una organización internacional integrada en la UE y constituida por los cuerpos policiales de sus EM. Aparece regulada en el Convenio EUROPOL y en el artículo 88 del TFUE, y fue concebida con el objetivo de *“mejorar la eficiencia de los servicios de seguridad de los Estados Miembros, y la cooperación entre ellos en la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia internacional”*.⁴ Y para alcanzar esta meta, la agencia realiza funciones tales como facilitar el intercambio de información entre EM o gestionar sistemas informatizados de recogida de datos.

3. *Ibidem*. Pág. 103.

4. TFUE, art 88.1.



No obstante, debe matizarse que al igual que la conocida INTERPOL, EUROPOL carece por completo de competencias ejecutivas. En otras palabras, siguiendo a JIMÉNEZ SÁNCHEZ, puede afirmarse que EUROPOL *“no cuenta con un cuerpo operativo que pudiese tener facultades de despliegue, investigación y arresto. Solamente es un canal por el que las agencias de seguridad de los Estados Miembros cooperan en contra de ciertos delitos internacionales”*⁵.

1.1.2.2. Academia Europea de Policía (CEPOL).

Creada en los acuerdos de Tampere del año 2000, CEPOL es una organización internacional integrada en la UE que reúne a una red de institutos de formación para miembros de los cuerpos de seguridad de los EM de la UE y les ayuda a proporcionar formación en relación a distintos aspectos en materia de seguridad, cooperación policial e intercambio de información.⁶

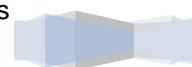
1.2. Acervo Schengen

El Acuerdo de Schengen (1985) y el posterior Convenio de Schengen (1990), suscritos inicialmente por los Estados del BENELUX (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), junto a Francia y Alemania, supusieron una primera aproximación a la supresión de fronteras interiores, si bien se hizo en un plano externo al formalmente comunitario. Como es natural, una operación jurídico-política de semejantes dimensiones requirió de un exhaustivo desarrollo normativo, para así poder concretar y completar las medidas concertadas por los Estados participantes. Este complejo entramado legal es lo que ha pasado a ser conocido como «Acervo Schengen».

Sin embargo, la posterior adhesión de otros Estados europeos, así como la tendencia de la UE a adoptar políticas similares a las del propio modelo Schengen llevaron a que, gradualmente, el Acervo Schengen fuese asimilado como un elemento integral de la Unión en el Tratado de Amsterdam. Tras el Tratado de Lisboa, el modelo Schengen ha pasado a regirse por el Protocolo nº19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.

5. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. *Europol: cooperación y coordinación policial en la Unión Europea* (Tesis Doctoral). Universidad Carlos III. Madrid, 2015. Pág. 100.

6. Disponible en Internet en: www.europa.eu:
https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/cepol_es



El modelo Schengen se encuentra integrado por medidas referentes “*al cruce de fronteras interiores (...); al control del cruce de fronteras exteriores, a la responsabilidad del tratamiento de peticiones de asilo; la cooperación policial (...); cooperación judicial penal; el Sistema de Información Schengen (SIS); y la protección de datos de carácter personal*”⁷.

1.2.1. El modelo Schengen en el ELSJ.

Antes de continuar con las medidas de cooperación policial y en materia de seguridad derivadas del Acervo Schengen, conviene dedicar unas líneas a explicar la relación entre Schengen y el ELSJ, ya que a primera vista ambos conceptos pueden resultar similares y confusos, pues los dos espacios de regulación parecen regir idénticos ámbitos.

Pues bien, la integración del Acervo Schengen como Derecho de la UE supuso el punto de partida para el ELSJ. Y es que si tenemos en cuenta, como ya se ha tratado en el apartado correspondiente, que el ELSJ es un concepto abstracto e inmaterial, nos encontramos con que el modelo Schengen es todo lo contrario, pues está constituido por una serie de acuerdos y normas muy concretas traducidas en medidas claramente determinadas. Por lo tanto, si el ELSJ es el objetivo ideal al que se aspira, podemos decir que el modelo de Schengen es la base jurídico-material que sirve como principal herramienta para alcanzarlo.

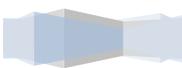
Ello no obstante, debemos mencionar que el Acervo Schengen está considerado como “*cooperación reforzada*”⁸. Esto se debe a que, si bien este sistema es parte intrínseca de la UE en la actualidad, hay Estados firmantes externos a la Unión (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) y hay EM que no forman parte de los acuerdos (Reino Unido e Irlanda). Explicaré más detenidamente las cooperaciones reforzadas en un apartado dedicado a esta cuestión.

1.2.2. La cooperación policial en el Acervo Schengen.

La supresión de fronteras interiores que supone el modelo Schengen, trae consigo una necesidad de compensar el déficit de seguridad que dicha supresión inevitablemente conlleva, lo que explica que el propio Convenio de Schengen dedicase íntegramente su

7. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Óp. Cit.* Pág. 115.

8. Protocolo nº19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, art 1.



Título III a regular las materias de policía y seguridad. En lo referente a la cooperación policial, regulada en el Capítulo 1 de dicho Título, se crean las seis vías siguientes, tal y como recoge BERROCAL DÍAZ⁹:

- 1) Asistencia policial mutua para prevenir e investigar delitos, tanto a nivel operativo como informativo.
- 2) Vigilancia transfronteriza, que permite a la policía de un Estado firmante, cumpliendo una serie de requisitos, continuar vigilando a un sujeto en territorio de otro Estado firmante, si el delito puede dar lugar a extradición.
- 3) Persecución transfronteriza o «en caliente», que permite a los agentes de un Estado firmante continuar la persecución de un sujeto en el territorio de otro Estado firmante.
- 4) Comunicación de informaciones en casos particulares, cuando éstas puedan ser útiles para el mantenimiento de la seguridad y el orden público.
- 5) Uso de funcionarios de enlace enviados por la policía de Estado firmante a otro Estado firmante, para así facilitar la cooperación y coordinación.
- 6) Entregas vigiladas, que permiten a un Estado tolerar que sujetos sospechosos de narcotráfico puedan transitar a un Estado más apropiado para la represión del delito en cuestión.

Como vemos, la dualidad – o duplicidad – generada por la coexistencia de Schengen y el ELSJ también se ve reflejada en los propios medios de cooperación policial, pues ambos modelos contienen en su regulación apartados dedicados a este ámbito. Y es que, si bien la mayoría de medidas originales de cooperación policial provenían de Schengen, su posterior integración en la UE y consecuente creación del ELSJ llevaron a que nuevas medidas de cooperación fuesen creadas en el marco de éste último. En cualquier caso, la cooperación policial de Schengen sólo afecta a los Estados firmantes del convenio, y lo mismo ocurre con el ELSJ, que sólo afecta – en teoría – a EM.

Debemos hacer mención también, antes de continuar, al llamado «Sistema de Información Schengen» (SIS). Este sistema consiste en una base de datos común en la que los Estados firmantes del convenio recogen toda aquella información que ellos mismos consideran relevante para el mantenimiento de la seguridad del espacio Schengen. De esta forma, se pretende construir una red de información que facilite el intercambio de datos

entre autoridades policiales y judiciales de distintos Estados aunque, de nuevo, es un sistema reservado únicamente a los países que forman parte del acuerdo.

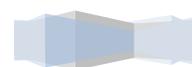
1.3. Cooperaciones reforzadas

Para finalizar este primer capítulo, y así completar el análisis de los medios de cooperación policial en la UE, hablaremos de una de las herramientas más utilizadas por sus miembros: las cooperaciones reforzadas.

A día de hoy, la UE se ha convertido en una de las organizaciones internacionales más exitosas e importantes del mundo, por encima de otras como la OTAN (Organización del Tratado Atlántico Norte) o BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), con 28 EM en la actualidad. Esta cantidad de miembros también supone una gran dificultad a la hora de alcanzar consenso en la adopción de acuerdos de la Unión, hasta el punto de que los propios tratados han previsto la posibilidad de llevar a cabo iniciativas multilaterales dentro del marco comunitario, sin necesidad de convertirlas en políticas comunes de la UE. Estas iniciativas constituyen lo que conocemos como «cooperaciones reforzadas».

Podemos definir estas «cooperaciones reforzadas» como políticas adoptadas conjuntamente por dos o más EM, sin necesidad de vincular a aquellos EM que no lo deseen. Su regulación actual la encontramos en el artículo 10 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en los artículos 326 a 333 del TFUE. En ellos se establecen las pautas y requisitos que los Estados que deseen llevar a cabo cooperaciones reforzadas deberán seguir.

Evidentemente, las cooperaciones reforzadas han alcanzado especial relevancia en el ámbito de la seguridad y la cooperación policial, pues en muchas ocasiones estos campos requieren tomar acciones de forma inmediata y especializada. Es por esto que las cooperaciones reforzadas se han convertido en una herramienta muy extendida en la lucha contra el crimen, más aún en los casos en los que éste sólo afecta a un número reducido de EM.



2.1. Marco normativo actual de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Ahora que hemos establecido el contexto actual a nivel europeo, trataremos de identificar el escenario estatal. Para ello, y como decíamos en la introducción, hemos de examinar la situación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) en nuestro país, pues no podemos comprender el papel de las policías autonómicas sin determinar previamente cuál es el lugar que ocupan en la compleja configuración que ordena nuestros distintos cuerpos policiales. Para comenzar, analizaré el marco normativo que regula este sistema, desglosando someramente las disposiciones que considero esenciales en nuestra estructura policial y en la relación entre los entes que la componen:

2.1.1. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS).

La base normativa de nuestro sistema policial la encontramos en la LOFCS, promulgada durante el primer gobierno socialista del periodo democrático en respuesta al artículo 104.2 de la Constitución de 1978, en el que el régimen que habría de regular las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se remitía a un posterior desarrollo mediante ley orgánica.

La ley orgánica en cuestión regula las funciones, principios de actuación y el estatuto de los principales cuerpos policiales españoles, entre los que se incluyen cuerpos de ámbito estatal, autonómico y local. De hecho, si observamos el artículo 2 de la LOFCS que establece que *“Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación; b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas; c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.”*, podemos deducir que se aplicará a todos los institutos considerados como «Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» de nuestro país. Sin embargo, la misma norma recoge tres claras excepciones, concretamente las policías propias de País Vasco, Cataluña y Navarra. Y es que la LOFCS expresamente establece en sus disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, respectivamente, que estos cuerpos policiales estarán regulados por sus correspondientes normas autonómicas, si bien determina que algunos preceptos de la norma estatal se les aplicarán en todo caso. No obstante, dado el objeto que se desarrolla en este trabajo, debemos resaltar que el nivel de sometimiento de cada una de estas policías autonómicas a la LOFCS es distinto, siendo la Policía Vasca la más independiente y la Policía Navarra la más dependiente.

2.1.2. Legislación autonómica.

La exclusión que la LOFCS aplica a las policías de las CA mencionadas ha llevado a que cada uno de estos territorios haya desarrollado sus propias disposiciones para regular la estructura y funcionamiento de sus respectivos cuerpos de policía. Actualmente, dichas normas son la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, aplicable a la Ertzaintza y las policías locales en el territorio vasco; la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad, equivalente a la anterior en el territorio catalán; y la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

2.1.3. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC).

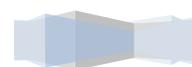
Aunque no es tan esencial como las anteriores en lo que respecta a la configuración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de España, sí atribuye una serie de competencias a los mismos, por lo que haré un breve apunte al respecto.

La norma actual sustituyó a la LO 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, elaborada como desarrollo normativo de las remisiones hechas por la Constitución de 1978 en esta materia. La norma regula, en sentido amplio, las actuaciones de seguridad pública, y atribuye expresamente una serie de potestades y competencias a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad – tales como la expedición del Documento Nacional de Identidad (DNI) o el registro de domicilios particulares –. Se aplica a todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias autonómicas correspondientes.

2.2. Estructura y competencias de las FCS

Ahora que las normas jurídicas han quedado claramente establecidas, al menos en lo esencial, es hora de examinar la realidad derivada de las mismas y, para ello, analizaremos cuáles son las FCS existentes en España, así como su naturaleza, funciones y competencias.

Siguiendo la clasificación establecida por BERROCAL DÍAZ, dividiremos los cuerpos de seguridad españoles en tres peldaños o niveles; cuerpos estatales, cuerpos



autonómicos y cuerpos locales, aunque este análisis sólo se centrará en los dos primeros, que son los que interesan al objeto de este trabajo¹⁰.

2.2.1. Cuerpos de policía estatal.

Comenzaremos con los cuerpos de policía dependientes directamente de la administración central del Estado, los llamados «Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado». Actualmente son dos: el Cuerpo Nacional de Policía (CNP) y el Instituto Armado de la Guardia Civil (GC), ambos similares en su actividad pero de naturaleza muy distinta, como veremos a continuación:

2.2.1.1. Cuerpo Nacional de Policía.

Coloquialmente conocido como «Policía Nacional», se trata de un *“Instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior”*¹¹. La LOFCS establece que su ámbito de operatividad serán las capitales de provincia y los núcleos urbanos, aunque ésta es sólo la norma general y por lo tanto no está exenta de excepciones. En concreto, el artículo 11.3 deja la posibilidad de extender ese ámbito, *ad hoc*, a zonas jurisdiccionalmente reservadas a otros cuerpos policiales. Asimismo, en las CA dotadas de policía integral propia, las funciones del CNP se ven radicalmente reducidas, como es el caso de Euskadi, donde sólo quedan *“reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario”*¹².

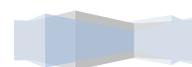
Las funciones concretas del CNP se enumeran en los artículos 11 y 12 de la LOFCS, e incluyen tales como la prevención e investigación de delitos o el mantenimiento del orden público, limitándose, como ya hemos expuesto, al ámbito territorial correspondiente. Además, como ya hemos adelantado, la LOPSC atribuye al CNP una serie de funciones adicionales, como es la competencia exclusiva para la expedición del DNI, que *“será ejercida por la Dirección General de la Policía, a la que corresponderá también la custodia y responsabilidad de los archivos y ficheros relacionados con el Documento Nacional de Identidad”*¹³.

10. BERROCAL DÍAZ, S. *Óp. Cit.* Pag 285.

11. LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Art. 9.a)

12. LO 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, Art. 17.1.

13. LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, Art. 10.2.



2.2.1.2. Guardia Civil.

Aunque muy similar al CNP en cuanto a sus funciones, la naturaleza de ambos cuerpos es sumamente distinta. Tal y como establece la LOFCS, se trata de *“Instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro 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 Ministro de Defensa”*¹⁴. Por lo tanto, podemos ver que la estructura y el funcionamiento interno de la GC están sometidos a régimen militar, incluso si su actividad principal difiere muy poco de la de un cuerpo policial civil. De hecho, las funciones que la LOFCS atribuye a la GC son idénticas a las atribuidas al CNP, aunque si el segundo las ejerce en las zonas urbanas, *“la Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial”*¹⁵, quedando este régimen sometido a las mismas excepciones que su contrapartida en el CNP.

Debe aclararse que esta distribución territorial que se hace entre CNP y GC no se cumple a rajatabla en la práctica ¹⁶, lo que ha derivado en una distorsión de las competencias territoriales entre diferentes FCS, con los frecuentes conflictos – tanto de índole administrativa como política – que esto conlleva.

2.2.2. Cuerpos de policía autonómica.

Actualmente existen en nuestro país tres cuerpos autónomos de policía autonómica, que son la Ertzaintza, en Euskadi; la Policía Foral, en Navarra, y los Mossos D’Esquadra, en Cataluña. Además, existen en nuestro país las llamadas «unidades adscritas», sobre las que también haré un breve apunte, más por dar una perspectiva completa que por su relevancia directa para con el objeto de este estudio. Ahora, examinemos estos cuerpos uno por uno:

2.2.2.1. Ertzaintza.

Regulada en la ley autonómica 4/1992, la Ertzaintza es un cuerpo policial de naturaleza civil y estructura y organización jerarquizadas, dependiente del Gobierno de la

14. *Óp. Cit.* LO 2/1986, Art. 9.b)

15. *Ibidem* Art. 11.2.b)

16. BLÁZQUEZ GONZÁLEZ, F. *La policía judicial*. Tecnos. Madrid, 1998. Pág. 39



Comunidad Autónoma Vasca (CAV), como se expresa en los artículos 25 y 5.2, respectivamente.

Constituye la policía integral del País Vasco, por lo que su ámbito territorial de operaciones es el territorio de la CAV, y sus funciones incluyen todas aquellas correspondientes al CNP o la GC en sus respectivas demarcaciones, con la importante excepción de las operaciones “*extracomunitarias o supracomunitarias*”, como ya hemos explicado.

2.2.2.2. Mossos D’Esquadra.

Al igual que la Ertzaintza en Euskadi, el Cuerpo de Mossos D’Esquadra es el cuerpo de policía integral de la Generalitat de Cataluña, con naturaleza civil y estructura jerarquizada. Depende directamente del Gobierno de la Generalitat. Sus competencias son, al igual que la policía vasca, las atribuidas por el ordenamiento a las FCS en general, limitadas en este caso al territorio de la Generalitat de Cataluña. Se rige por la ya mencionada ley catalana 10/1994.

2.2.2.3. Policía Foral de Navarra.

La tercera de las policías autonómicas, la Policía Foral de Navarra se encuentra regulada en la Ley Foral 8/2007, en cuyo artículo 7 se dice que es un “*Instituto armado dependiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de carácter civil, con estructura y organización jerarquizadas*”, así como que constituye la “*Policía integral y de referencia que ejerce sus funciones en todo el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, sin perjuicio de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a las Policías Locales y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*”. En consonancia con Mossos y Ertzaintza, depende directamente del Gobierno Foral Navarra.

Sus funciones están enumeradas en la ley foral 8/2007 y son, en principio, muy similares a las atribuidas a la Ertzaintza y a los Mossos D’Esquadra, si bien hay algunas competencias que no han asumido, como es la de «control del tráfico». Esto, naturalmente, supone que la presencia y actividad de los cuerpos estatales – CNP y GC – es mucho más prominente en Navarra que en las otras dos Autonomías, lo que ha llevado a la Policía Foral a ser percibida como una policía autonómica de «segundo nivel», en comparación con las otras dos.

2.2.2.4. Unidades adscritas del CNP.

Como he adelantado al comienzo de ésta sección, no podemos concluir el examen general de las policías autonómicas sin hablar de las unidades del CNP adscritas a CA concretas. Sin embargo, es necesario distinguir éstas de las Policías Autónomas en sí mismas, cuyo régimen jurídico es bien distinto, pues las unidades adscritas están reguladas íntegramente por la LOFCS.

Cuando hablamos de unidades adscritas, nos referimos a secciones pertenecientes al CNP que, mediante acuerdos administrativos, pasan a depender funcionalmente de una CA concreta, aunque orgánicamente sigan dependiendo del Ministerio de Interior. Es un sistema pensado para aquellas CA que han previsto la creación de policías propias, excluyendo a Euskadi, Navarra y Cataluña. Es importante resaltar que no estamos ante cuerpos de policía distintos, sino ante secciones del propio CNP, y que por lo tanto no constituyen el objeto principal de este trabajo.

Actualmente, son seis las CA con unidades de policía adscritas: Valencia, Andalucía, Galicia, Canarias, Aragón y Asturias. La seguridad de aquellas CA que no disponen de unidad adscrita ni de cuerpo autonómico propio es gestionada directamente por la GC y el CNP.

2.3. Cooperación y coordinación entre los cuerpos de policía dentro del Estado

Finalizaremos este examen general de las FCS españolas explicando brevemente las herramientas que hacen posible el correcto funcionamiento de un entramado tan heterogéneo y asimétrico, es decir, los medios existentes para la cooperación y coordinación de éstos.

El deber de cooperación entre las entidades que constituyen las diferentes administraciones públicas es un principio consagrado en el artículo 103 de nuestra Constitución, y esto es igualmente aplicable a las FCS, más aún si tenemos en cuenta la diversidad de los mismos en el caso de España. Este deber de cooperación y coordinación en el ámbito de la seguridad se ve expresamente reflejado en diversas disposiciones legales, como son las ya mencionadas LOFCS, en sus artículos 6, 45 y 46; y LOPSC, en sus artículos 6 y 7.



Sin embargo, este principio de cooperación sólo se materializa de manera concreta en una serie de elementos regulados por la LOCFS, que recoge dos clases de órganos dedicados exclusivamente a asegurar el cumplimiento efectivo de este deber de colaboración:

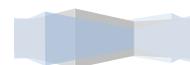
2.3.1. Consejo de Política de Seguridad.

Se trata de un órgano permanente de naturaleza política, integrado por representantes de cada CA y del Estado central, para garantizar la coordinación entre el Estado central y las CA en materia de políticas de seguridad. Se encuentra regulado en los artículos 48 y 49 de la LOFCS.

2.3.2. Juntas de Seguridad (JS).

Órganos de naturaleza política constituibles en aquellas CA con cuerpos policiales propios. Las integran representantes de la CA en cuestión y el Estado Central, y sirven para coordinar la actuación entre FCS del Estado y Policía autonómica, así como para resolver los posibles conflictos que pudiesen surgir de esta relación. Según el artículo 54 de la LOCFS, también pueden constituirse como órgano de coordinación entre policías autonómicas y policías locales.

La principal diferencia, funcionalmente hablando, entre el Consejo de Política de Seguridad y las JS, además del carácter permanente del primero es que el Consejo tiene funciones que abarcan en un sentido general las políticas de seguridad del Estado, mientras que las JS se centran en la coordinación directa entre las administraciones autonómica y central en cada caso. Las JS se regulan en los artículos 50 y 54 de la LOFCS, aunque su constitución también se prevé en los Estatutos de Autonomía (EA) de los territorios con cuerpos policiales propios.



CAPÍTULO III. LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS EN LA COOPERACIÓN POLICIAL EUROPEA

Llegados a este punto, y establecidos los marcos europeo y estatal, es momento de entrar a explorar el núcleo de este estudio. Para ello, intentaré primero determinar cuál es el margen de actuación de las policías autonómicas examinando, por un lado, las competencias de las CA en el ámbito policial y, por otro, el papel que éstas desempeñan en el espacio europeo, respectivamente. Con esto, espero obtener la información que, junto con los datos proporcionados por las personas entrevistadas, me permita cruzar estos análisis y así alcanzar las conclusiones pertinentes para determinar, definitivamente, qué lugar ocupan las policías autonómicas en la cooperación policial europea.

3.1. Las competencias de las CA en materia de policía

Empecemos por el ámbito policial y de seguridad. Si queremos acercarnos a comprender una materia tan compleja, debemos incidir en los tres elementos jurídicos fundamentales de la relación entre las CA y el Estado central: la Constitución, la ley y los EA; y, en menor medida, las JS como herramienta de negociación.

3.1.1. La distribución competencial en la Constitución Española (CE).

La Constitución de 1978 se encuentra en un evidente estado de crisis. Es cierto que nuestra norma suprema ha cumplido – con un moderado éxito – los objetivos fijados por los legisladores de la Transición, pero la organización territorial establecida en ese texto ha sido objeto, prácticamente desde su concepción, de constante controversia. Así lo reflejan autores como DE ESTEBAN ALONSO, cuando dice que *“la Constitución española de 1978 (...) posee varias características que son insólitas en nuestro constitucionalismo y que la convierten en uno de los grandes éxitos que España como Nación ha conocido en su historia”*, para afirmar posteriormente – y en el mismo texto – que *“el Título VIII [de la CE] se convirtió en un cáncer para nuestra democracia”*.¹⁷ El terrorismo de ETA o la actual crisis catalana son sólo los principales ejemplos de un sistema que no sólo no ha sabido dar respuesta a los centenarios conflictos territoriales de nuestro país, sino que además ha alimentado dicha inestabilidad. Es por ello que el análisis de cualquier precepto contenido el Título VIII de la *Lex Superior* supone una tarea de proporciones titánicas, que a día de hoy sigue constituyendo una gran fuente de trabajo para el Tribunal Constitucional. Y sin

17. DE ESTEBAN ALONSO, J. “La Constitución y los nacionalismos”, *El Mundo* 6 Diciembre 2017

embargo, es preceptivo que nos detengamos en este apartado si queremos conocer el marco en el que se mueven los entes que esenciales de nuestra estructura de Estado y de este mismo trabajo, es decir, las CA.

Es bien sabido que la distribución y atribución de competencias de las CA y el Estado central es objeto de constante discordia entre ambos y es que, de hecho, éste ha sido uno de los principales argumentos esgrimidos por la creciente corriente que aboga por una reforma constitucional.¹⁸ En lo que respecta a este análisis, debemos examinar qué establece la Carta Magna en relación a las competencias en materia de policía, por lo que hemos de observar sus artículos 148 y 149, artículos cuya finalidad no es otra que determinar qué competencias corresponden a las CA y cuáles al Estado Central.

Comenzando por el artículo 148.1.22, la Constitución establece: *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 22.º La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.”* Partiendo de esta premisa, uno llega a la inexorable conclusión de que una CA no puede vigilar ni proteger nada si no dispone de las herramientas para ello, es decir, de un grupo de individuos destinado a ésta labor.

Pasemos ahora al artículo 149.1.29, que dice: *“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 29.º Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”*. Este precepto expresamente reconoce la posibilidad de creación de policías autonómicas, si bien esta aparente facilidad de interpretación no es tal en absoluto. La contradicción que supone, por un lado, el establecimiento de la «seguridad pública» como competencia exclusiva del Estado central y, por otro, la posibilidad de las CA de crear policías propias y, por lo tanto, de ejercer la potestad referente a esa misma «seguridad pública», es un problema que debemos aclarar antes de continuar con este estudio. Para ello, hemos de desglosar la susodicha «seguridad pública» en dos aspectos: uno material, relativo a la ejecución de los

18. Para ahondar en este aspecto, leer el documento *Ideas para una reforma de la Constitución*, recurso web www.idpbarcelona.net:
http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf

propios servicios policiales, y formal, relativo a regulación y organización de dichas actividades.¹⁹ En palabras de PINTADO PAGÁN, “Es en el aspecto formal donde se establece el límite del Art. 149.1.29ª CE. La exclusividad del Estado en materia de seguridad pública se “cede” a las Comunidades Autónomas, con la creación de una policía autonómica, mientras el aspecto material, queda prácticamente dentro de la competencia exclusiva de las Cortes Generales, ya que éste mediante una ley orgánica (LOFCS) establecerá las competencias de las policías autonómicas, actualmente muy limitadas.”²⁰

Estos dos artículos ponen de relieve que las CA son un elemento potencialmente imprescindible en la organización policial y de seguridad de España, si bien el texto constitucional no establece con claridad en qué se traducen estas atribuciones, relegando todas las concreciones a un posterior desarrollo normativo, bien mediante leyes orgánicas, bien mediante EA, los dos elementos que examinaré a continuación.

3.1.2. Regulación de las policías autonómicas en la LOFCS.

De nuevo, encontramos que la cuestión referente a la competencia en materia de «seguridad pública» aparece citada en el primer artículo de la LOFCS, estableciendo que “La Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación” y, al mismo tiempo, dejando claro 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.”²¹ Veamos pues en qué consiste ese marco.

El Título III de la LOFCS, titulado “De las Policías de las Comunidades Autónomas”, regula el régimen jurídico de las policías autonómicas en general, aunque el régimen previsto para dichas policías queda reducido al “ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22 de la Constitución y las demás que le atribuye la presente Ley”²². Por lo tanto, vemos que la LOFCS regula éstos cuerpos haciendo una interpretación muy restrictiva del concepto «seguridad pública», algo que no

19. VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, A.J., “Las competencias autonómicas en materia de policía”, *Revista de Administración Pública*, núm. 113, Madrid, 1987, Pág. 148.

20. PINTADO PAGÁN, M. *Las Policías Autonómicas en España: Situación Actual y Perspectiva de Futuro en el Estado Autonómico* (Tesis Doctoral). Universidad Católica San Antonio. Murcia, 2016. Pág. 52.

21. *Óp. Cit.* LO 2/1986, Art. 1

22. *Ibidem*, Art. 37.1



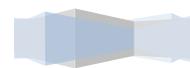
se corresponde en absoluto, como ya hemos expuesto en el capítulo anterior, con las actividades realizadas por los únicos cuerpos de policía autonómica como tal que tenemos en nuestro país: las policías catalana, vasca y foral. ¿Y cómo es esto posible? Tal y como comentábamos al analizar brevemente la LOFCS, las policías de estas tres CA están excluidas – en distinta medida – de la ley orgánica en cuestión, como se especifica en las disposiciones finales primera, segunda y tercera. Pero, ¿cuál es la causa de esta exclusión? ¿qué justifica esta diferenciación de trato legal? La respuesta, aun siendo apenas concluyente, la hallamos en el preámbulo de la propia LOFCS: *“Este sistema de competencias tiene una única excepción en el caso de aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios, a la entrada en vigor de la presente Ley, a las cuales, por razones de respeto a las situaciones creadas, así como de funcionalidad y eficacia, se les permite mantener su actual régimen de competencias, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas estatutarias y orgánicas comunes previstas en la presente Ley”*. En otras palabras, dado que en el momento de promulgar la LOFCS ya existían tres cuerpos autonómicos sustentados en los EA, los cuales venían funcionando con normalidad, la propia ley los excluye expresamente de su regulación.

Siendo así, y para facilitar el desarrollo y comprensión de éste trabajo, seguiré la clasificación hecha por BLÁZQUEZ GONZALEZ, que divide las CA en dos grupos atendiendo a su regulación en la LOFCS: por un lado, CA de régimen especial (CARE), refiriéndome a los tres territorios que, como hemos determinado, quedan regulados por sus propias normas autonómicas y poseen sus propias policías integrales; y CA de régimen general (CARG), en las que se incluyen todas las restantes, regidas directamente por la legislación estatal en materia de policía.²³

Dado que el presente estudio se centra en las primeras, no considero necesario ni conveniente detenerme más en lo relativo a la distribución competencial establecida por la LOFCS, que como ya hemos aclarado, no afecta a las CARE. Esto no significa, sin embargo, que éstos territorios estén completamente aislados en lo que a legislación policial se refiere, ya que cada una de las CARE se encuentra sometida a una serie de preceptos de la LOFCS, dependiendo de lo establecido en sus respectivos EA: la policía vasca queda sujeta en todo caso a los artículos 5, 6, 7 y 8²⁴; la policía catalana queda sujeta en todo

23. BLÁZQUEZ GONZÁLEZ, *Óp. Cit.* Pág. 28

24. *Óp. Cit.* LO 2/1986, Disp. Fin. 1ª



caso a los artículos 5, 6, 7, 8, 38, 43 y 46²⁵; y la policía navarra queda sujeta en todo caso a los artículos 5, 6, 7, 8, 43 y 46.²⁶ En cualquier caso, hemos de recalcar que estos preceptos apenas tienen efecto directo en las competencias policiales y de seguridad de estas comunidades, que serán reguladas por sus EA y las correspondientes leyes autonómicas.

3.1.3. Las competencias policiales en los Estatutos de Autonomía.

Los EA constituyen, a día de hoy, uno de los elementos fundamentales de nuestra estructura de Estado, formando parte intrínseca de lo que ha pasado a conocerse como «bloque constitucional»²⁷. Y es que, aun siendo verticalmente clasificados como leyes orgánicas por la CE,²⁸ su naturaleza jurídica no atiende enteramente a este criterio, pues la relación entre LO comunes no es la misma que la relación entre los EA y el resto de LO. De hecho, la jurisprudencia constitucional ha calificado los EA como *“normas de elaboración paccionada, subordinadas a la Constitución pero que también la complementan y dotadas de una rigidez que es garantía de la autonomía y que se manifiesta especialmente respecto de las leyes orgánicas, de modo que una hipotética colisión con ellas no incidiría necesariamente sobre la validez de las normas estatutarias, sino que podría afectar sólo a su eficacia, aspecto que corresponde determinar al Tribunal Constitucional.”*²⁹ En otras palabras, los EA son leyes orgánicas, pero no pueden ser simplemente modificados por otras leyes orgánicas.

¿Y qué significa esto en materia de seguridad? Pues bien, como ya hemos aclarado en el apartado correspondiente, la CE no determina concretamente a quién ni hasta qué punto corresponde el ejercicio de la competencia de «seguridad pública», dejando la puerta abierta a los EA y las LO para que se ocupen de esta labor. Pero ¿a quién corresponde la delimitación de competencias? ¿Al Estado central o a las CA? Podemos hallar un intento de respuesta en el preámbulo de la LOFCS, que dice: *“se encomienda a una Ley Orgánica del Estado la fijación del marco de regulación de las Policías Autónomas, mientras que a los Estatutos les corresponde determinar la forma de creación de las mismas”*. Sin embargo,

25. *Ibidem*, Disp. Fin. 2ª

26. *Ibidem*, Disp. Fin. 3ª

27. STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 3

28. Constitución Española de 1978, Art. 147.3

29. MARTÍN I ALONSO, G. “La jurisprudencia constitucional sobre la organización territorial del Estado Autonómico y bibliografía sobre la incidencia de esta jurisprudencia” *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, 2011. Pág. 23

ya hemos comentado que la LOFCS excluye de su régimen competencial a tres CA, por lo que este precepto nos brinda en realidad más preguntas que respuestas. Esto, sumado al hecho de que ambos tipos de normas emanan de distintas fuentes – los EA de las CA y las LO de las Cortes Generales (CCGG) – y que no son mutuamente anulables, nos da un resultado tremendamente complejo y asimétrico, pues en algunas CA las competencias policiales las determinan sus EA y en otras las determina la LOFCS. Es cierto que todos los EA fueron originalmente aprobados antes de la promulgación de la LOFCS, pero mientras tres de ellos concebían las competencias policiales autonómicas como parte integral de su autonomía – las que ya hemos clasificado como CARE –, el resto lo hacían de una manera mucho más reducida – las que hemos clasificado como CARG –. Y es por ello por lo que la LOFCS se vio obligada a adecuar su contenido a esta compleja situación, como ya he mencionado en el apartado anterior.

Centrémonos ahora en los Estatutos *per se*. La propia LOFCS nos facilita el trabajo cuando enumera en su preámbulo tres tipos de CA: *“Siguiendo a la Constitución, se distingue entre Comunidades Autónomas con Cuerpos de Policía propios, ya creados, Comunidades cuyos Estatutos prevén la posibilidad de creación de Policías y Comunidades cuyos Estatutos no contienen tal previsión; ofreciéndose a las segundas la posibilidad de ejercer sus competencias policiales, acudiendo a la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía”*. Las primeras las analizaremos en el próximo apartado, pero veamos los otros dos grupos.

Excluyendo las CARE, actualmente son tres las CA que han previsto la creación de policías autonómicas: Galicia, Andalucía y Valencia. La situación jurídica de éstas queda perfectamente resumida por PINTADO PAGÁN: *“Estos Estatutos (...) no pueden ejercer las competencias tan ampliamente como debiera ser, es decir, unas competencias plenas correspondientes a una verdadera policía operativa”*, y continúa: *“Haciendo un repaso a la LOFCS, las Comunidades Autónomas que tengan competencias en materia policial, solo podrán ejercer las que establezca la LOFCS, es decir, unas funciones limitadas”*.³⁰ Así, no puede equipararse a estas CA con las CARE, pues incluso con una previsión estatutaria para crear sus propios cuerpos policiales, éstos siempre quedarán sujetos al régimen regulado en la ley estatal.

Y en último lugar tenemos el resto de CA, cuyos EA no han previsto la creación de cuerpos de policía autonómica. La seguridad de éstas queda en principio a cargo de las FCS del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de adscribir unidades del CNP al territorio en cuestión, sistema que ya hemos examinado en el Capítulo II de este trabajo.

Aun con todo debe subrayarse que, a pesar de esta clasificación realizada por la LOFCS, ni siquiera las CARG con competencias policiales previstas en sus EA han ejercido esta potestad como tal, y hasta ahora tanto unas como otras han optado por el sistema de adscripción o por la intervención directa de las FCS del Estado, tal y como he señalado en el Capítulo II.

3.1.4. Las CA de régimen especial: los EA de Euskadi, Cataluña y Navarra.

Llegamos aquí al objeto central de nuestra investigación: las auténticas policías autonómicas. Ya hemos establecido que el concepto «policía autonómica» es un tanto complejo, pero la realidad es que actualmente sólo existen tres cuerpos autónomos de policía autonómica en nuestro país. Y, como espero haber aclarado, la principal característica jurídica de estos cuerpos es que su regulación principal emana del plano autonómico, es decir, de los EA y las leyes autonómicas.

Esta situación privilegiada ya se desprendía de la propia CE, concretamente, de su artículo 2, su disposición adicional 1ª y su disposición transitoria 2ª, tal y como puntualiza PINTADO PAGÁN.³¹ Y también encontramos que cada uno de estos EA recoge las competencias policiales de las que disfrutaban a día de hoy. Los ejemplos concretos los tenemos en:

- Art. 17.1 Estatuto de Autonomía del País Vasco: *“Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio*

nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado.”

- Art. 13.1 Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979: *“La Generalidad podrá crear una Policía Autónoma en el marco del presente Estatuto y, en aquello que no esté específicamente regulado en el mismo, en el de la Ley Orgánica prevista en el artículo 149, 1, 29, de la Constitución.”*

Tras la entrada en vigor del Estatut de 2006, esta competencia ha pasado a recogerse en el artículo 164.1 del mismo: *“Corresponde a la Generalitat, en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal: a) La planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales; b) La creación y la organización de la Policía de la Generalitat-Mossos d’Esquadra; c) El control y la vigilancia del tráfico.”*

- Art. 51 Ley de Amejoramiento del Fuero Navarro: *“Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta. Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la coordinación de las Policías Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles.”*

Podemos observar que la redacción de estos preceptos ya preveía un régimen privilegiado en esta materia, y es que la apropiación competencial que en ellos se hace fue fruto de una negociación política que no tenía más límites formales que los establecidos por la Constitución. Por lo tanto, la posterior organización del modelo policial democrático español, llevada a cabo por la LOFCS, tuvo que adaptarse a la previa existencia de unos EA y unos cuerpos policiales con regímenes específicos.

En cuanto a las competencias en sí mismas, las tres CARE poseen un amplio margen de actuación en la práctica totalidad de los servicios policiales a desarrollar en sus territorios, con la ya mencionada excepción de los servicios *“supracomunitarios o extracomunitarios”*, si bien no se define en ningún sitio qué constituye exactamente un servicio supra o extracomunitario.



Finalmente, se ha de mencionar que el único obstáculo – jurídicamente hablando – que impide a las CARG obtener las mismas competencias policiales que las CARE es la propia LOFCS, que excluye expresamente a Euskadi, Cataluña y Navarra, y por lo tanto limita a las demás en este aspecto. Es por ello que, si cualquier otra CA aspirase a ampliar estas competencias, no bastaría con modificar su texto estatutario, sino que también sería necesaria una reforma de la LOFCS.

3.1.5. Las Juntas de Seguridad como instrumento de interpretación, negociación y concreción.³²

Llegados a este punto, cabe destacar que la suma de CE, leyes y EA no ha logrado delimitar definitivamente las competencias autonómicas de seguridad y policía. Ya hemos visto que la delimitación hecha en la CE es confusa y problemática, y aunque se hacen listados más desarrollados en los EA y en las leyes, sigue habiendo conceptos demasiado difusos. Un claro ejemplo lo vemos en el ya mencionado artículo 17 del Estatuto de Gernika, cuando hace referencia a las funciones «supracomunitarias» o «extracomunitarias», y es que la realidad es, a menudo, mucho más intrincada y compleja que la teoría normativa. ¿Qué es una competencia «supracomunitaria»? ¿Narcotráfico? ¿Terrorismo? ¿Y si la red de narcotráfico no trasciende del territorio de la CAV? ¿Y cómo sabemos si trasciende sin investigarlo previamente? Entonces, ¿quién investiga? Todas estas cuestiones requerían, como es natural, una concreción que tuvo que llevarse a cabo durante los años posteriores a la promulgación de los EA, y es aquí donde las JS – las cuales ya hemos definido al final del Capítulo II – adquieren protagonismo.

Siguiendo con el ejemplo vasco, fueron especialmente relevantes las JS celebradas en 1989, 1994 y 1995, en las que las autoridades de los Gobiernos central y autonómico negociaron la concreción de competencias en aspectos como el terrorismo o el crimen organizado. Sin embargo, siguen existiendo una serie de ámbitos problemáticos, como es la cuestión de los puertos. En este caso, las actuaciones de la GC – encargada de las fronteras – y de la Ertzaintza – encargada de la seguridad ciudadana – continúan siendo objeto de solapamiento y confusión.

32. Información proporcionada por personal perteneciente al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.

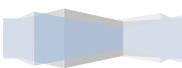
Hemos de señalar que el uso – que no abuso – de las JS como instrumento de interpretación normativa presenta tanto ventajas como desventajas. Por un lado, es cierto que la bilateralidad de estas negociaciones y el consenso de los acuerdos alcanzados facilitan una estabilidad difícilmente obtenible por otras vías. Sin embargo, también ha de resaltarse que las actas de estas reuniones, como instrumento de formalización de los acuerdos, no suelen hacerse públicas, lo cual supone una importante opacidad en este aspecto; además, los acuerdos derivados de las JS no dejan de ser pactos políticos, en ningún caso equiparables a una ley, por lo que la seguridad jurídica puede verse afectada si cualquiera de las partes negociadoras cambia su postura en un momento determinado – bien por un cambio de gobierno, bien por otras circunstancias –.

3.2. Las CA en las relaciones con la UE

Antes de pasar a analizar el papel de las policías autonómicas en la cooperación europea, e intentar así dar respuesta a la premisa de este trabajo, nos queda un último ámbito que debe contextualizarse: la relación existente entre las CA y las instituciones europeas. Una cuestión que, en consonancia con la naturaleza constitucional y territorial de nuestro país, supone un constante quebradero de cabeza para académicos de todos los ámbitos.

Pero esta vez la dificultad no reside en la falta de claridad – o compromiso – de nuestro texto constitucional, sino al contrario, es resultado de una redundante claridad. El artículo 149.1 CE dice así: *“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 3.º Relaciones internacionales.”* Claro y taxativo, sin duda. Pero, por una vez, esta claridad parece ser contraproducente, y es que la pertenencia de España a la UE, una organización internacional muy singular, no hace sino complicar lo que en 1978 podía reducirse a «relaciones internacionales».

Como todos sabemos, la UE no es una organización cuyas potestades se limiten al plano exterior – como es el caso de la OTAN –, sino que sus efectos jurídicos y políticos alcanzan todos los estratos interiores de sus miembros. Y en España, naturalmente, esto pasa por el ámbito autonómico. Es por ello que, pese a la redacción del artículo 149.1.3 CE, existen ciertas herramientas por las que las CA, en calidad de sujetos político-jurídicos, participan de una forma más o menos directa en marco europeo. Veamos ahora algunas de ellas:



3.2.1. Las Oficinas de Bruselas.

Por un lado, tenemos las llamadas «Oficinas de Bruselas», oficinas que las CA pueden implantar en Bruselas para *“establecer relaciones de forma unitaria con las instituciones europeas o extranjeras, para la información, seguimiento o comunicación de sus actividades competenciales”*.³³ Estas oficinas forman parte de lo que se conoce como «proyección exterior» de las CA. Es cierto que tanto esta herramienta como el propio concepto «proyección exterior» pueden parecer flagrantemente contrarios al ya analizado artículo 149.1.3 CE – referente a la exclusividad del Estado central en lo que a relaciones internacionales se refiere –, pero en ningún caso debemos confundir estos elementos con embajadas o consulados. De hecho, esta acción o proyección externa ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional como inherente al ejercicio de las competencias autonómicas, siempre que no supongan vinculación alguna por parte de las CA a cualquier obligación sin autorización legal de las CCGG. Así se expresó en su sentencia STC 165/1994, de 24 de mayo, donde declaraba: *“la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. (...) En resumen de lo expuesto, debe deducirse que no toda actividad de relación exterior de una Comunidad Autónoma supondrá, en todo caso, una infracción de la reserva estatal del Art. 149.1.3 CE.”*³⁴

3.2.2. El Comité Europeo de las Regiones.

Se trata de *“un organismo consultivo de la UE compuesto por representantes elegidos a escala local y regional, procedentes de todos los Estados miembros de la UE. A través del CDR, los representantes pueden dar a conocer su opinión sobre la legislación de la UE que repercute directamente en las regiones y ciudades.”*³⁵

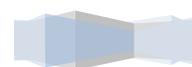
Su función principal consiste en realizar dictámenes acerca de las distintas propuestas legislativas que se presentan en el Parlamento Europeo. Además, puede acudir al Tribunal de Justicia de la UE en virtud del ya mencionado Protocolo nº2, cuando

33. *Ibidem*. Pág. 181.

34. STC 165/1994, de 24 de mayo, FJ6.

35. Recurso electrónico en www.europa.eu:

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_es



considere que algún acto legislativo de la UE para el que no han dictado informe viola el principio de subsidiariedad.³⁶ De nuevo, en palabras de PINTADO PAGÁN, “es un importante y un gran paso la creación de este órgano, ya que faculta de forma más directa, la participación de las autonomías en temas europeos, pudiendo ser un instrumento de consultas sobre las políticas de seguridad, a nivel autonómico y local, en el caso de que se diera una comisión en ese sentido”.³⁷

3.2.3. El Protocolo nº2 anejo al Tratado de Lisboa.

Este protocolo, dedicado a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su artículo 4 que todos los proyectos de actos legislativos de la Comisión, Parlamento Europeo, EM, Tribunal de Justicia, Banco Central Europeo y Banco Europeo de Inversiones deben ser remitidos a los parlamentos nacionales.³⁸ Y a su vez, en su artículo 6, abre la posibilidad a dichos parlamentos de consultar “a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas.”³⁹ Esto significa, tal y como describe PINTADO PAGÁN, que “Gracias a este tratado, las Comunidades Autónomas podrán tener voz sobre directivas, reglamentos u otros actos legislativos que afecten a sus competencias, por lo que se entiende que en relación a las de seguridad pública también deben hacerse”.⁴⁰

3.2.4. El Consejo de la UE.

En último lugar, tenemos una de las herramientas fundamentales de todo el aparato europeo. El Consejo es el “principal órgano de decisión de la UE junto con el Parlamento Europeo”⁴¹, y de hecho tiene mucho más peso que el segundo en lo que a políticas y medidas europeas se refiere. Esto se debe a que la UE se basa en el principio de soberanía territorial, antes que en la soberanía popular, y el Consejo de la UE “encarna el principio de la representación de los Estados integrados en la UE”⁴². En este órgano, los ministros de cada EM se reúnen para “debatir, modificar y adoptar leyes y coordinar las políticas nacionales”⁴³. Además, en calidad de miembros de sus respectivos gobiernos, tienen capacidad para vincularse oficialmente para con la UE.

36. Protocolo nº 2. Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, Art. 8.

37. PINTADO PAGÁN, M. *Óp. Cit.* Pág. 177.

38. *Óp. Cit.* Protocolo nº2, Art. 4.

39. *Ibidem.* Art. 6.

40. PINTADO PAGÁN, M. *Óp. Cit.* Pág. 179.

41. Recurso electrónico en www.europa.eu:

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_es

42. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Óp. Cit.* Pág. 215

43. Recurso electrónico en www.europa.eu:



El Consejo aparece regulado en el artículo 16 TUE, su funcionamiento se basa en las diez formaciones que – actualmente – puede adoptar, cada una referida a una cartera o departamento gubernamental concreto. Esto significa que, en cada reunión, los ministros que acuden son aquellos responsables de la materia a tratar en cada caso.

En cuanto a su interés para con las competencias regionales, debemos tener en cuenta que, si bien el artículo 16.2 TUE establece que *“El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto”*, los ministros del gobierno central no son los únicos que pueden acudir al mismo. MANGAS MARTÍN explica que *“no debe interpretarse literalmente la alusión al «rango ministerial» en el sentido de que sólo los «ministros», como componentes del Consejo de Ministros de un Estado, podrían formar el Consejo. El rango ministerial puede serlo en el nivel regional o autonómico, siempre que el Gobierno del EM faculte a esa persona para comprometer su voluntad caso por caso”*.⁴⁴

Es evidente que esto deja a puerta abierta a la participación de las CA – y especialmente las CARE – en la toma de decisiones que puedan tener un efecto más o menos directo sobre sus propias competencias, como es la de seguridad. Sin embargo, vemos que esta opción depende completamente del Gobierno central en nuestro caso, lo que ha llevado a que, por el momento, este supuesto se limite a intervenciones esporádicas de las delegaciones autonómicas. De hecho, ningún delegado autonómico ha participado hasta el momento en las formaciones del Consejo relativas a los departamentos de interior y seguridad.

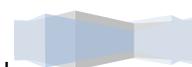
3.3. El papel de las policías autonómicas en la cooperación europea⁴⁵

Llegados a este punto, toca determinar en qué consiste la presencia – y la ausencia – de las policías autonómicas de cara a las relaciones españolas para con el resto del continente europeo. Para ello, diferenciaremos – siguiendo el esquema marcado en el primer capítulo de este estudio – tres ámbitos distintos, pero complementarios: en primer

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_es

44. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Óp. Cit.* Pág. 216

45. Información proporcionada por personal perteneciente al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco y al CCPA de Hendaya.



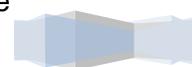
lugar, la cooperación estrictamente comunitaria; en segundo, la cooperación en el marco del Acervo Schengen; y en último lugar, la cooperación reforzada, traducida en los convenios bilaterales ratificados por España con sus países vecinos. Adelanto que en todos estos ámbitos nos encontraremos con dos constantes ineludibles: por una parte, que la participación de las policías autonómicas en la cooperación internacional está siempre supeditada a canales de comunicación que son competencia exclusiva del Estado central; y, por otro lado, que esto produce un «monopolio» de la información más apto para la competición que para la colaboración entre fuerzas de seguridad.

3.3.1. Policías autonómicas en el ELSJ.

Como ya hemos aclarado, la CE atribuye la competencia relativa a las relaciones internacionales única y exclusivamente al Estado, y esta atribución ha sido estrictamente aplicada al ámbito de la seguridad y la policía – si bien encuentra múltiples excepciones en el ámbito comunitario europeo –. Por lo tanto, la realidad es que las policías autonómicas sí participan en las labores de cooperación policial internacional – y especialmente en Europa – pero, en todo caso, lo hacen desde un segundo plano.

Un ejemplo claro de este hecho lo tenemos en la relación de estos institutos con EUROPOL. En la JS celebrada en 2017 entre la CAV y el Estado central, se acordó que la Ertzaintza tendría acceso a los expedientes de la agencia europea, por lo que actualmente hay ertzainas destinados en la Unidad Nacional de EUROPOL (UNE), situada en Madrid. Sin embargo, la UNE se encuentra integrada en la División de Cooperación Internacional del CNP, por lo que toda consulta que la Ertzaintza desee realizar en los ficheros comunitarios debe pasar, en todo caso, por la policía estatal. Hemos de señalar que esta exclusividad en el control sobre los canales de información ha llevado, en más de una ocasión, a «fricciones» entre distintas FCS, ya que el CNP tiene la capacidad de retener y analizar la información de EUROPOL antes que cualquier otra entidad, y así actuar en territorios correspondientes a la GC o los cuerpos autonómicos sin notificar a los mismos previamente.

Pero esta intermediación estructural se extiende a todas las instituciones europeas enmarcadas en el ELSJ. Si observamos el caso de CEPOL, al igual que EUROPOL, su relación con las policías autonómicas se desarrolla siempre a través del Estado, por lo que



la participación de las mismas en programas formativos depende, en cada caso, del beneplácito del Gobierno central.

3.3.2. Policías autonómicas en el espacio Schengen.

Ya hemos dejado clara la diferencia entre el espacio Schengen y la UE propiamente dicha, así que veamos ahora como afecta esta diferenciación a la cooperación policial en la práctica.

España quedó incorporada al espacio Schengen mediante el “*Acuerdo de adhesión de del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen*”, de 23 de julio 1993. Desde ese instante las FCS españolas obtuvieron, entre otras cosas, acceso a las bases de datos comunes, la posibilidad de realizar vigilancias transfronterizas y la posibilidad de realizar las llamadas persecuciones en «caliente». Sin embargo, las únicas FCS incluidas en el convenio – de acuerdo a los artículos 2 y 3 del mismo – fueron el CNP, la GC y la Administración Aduanera, dejando fuera, evidentemente, a los cuerpos de policía autonómica. Y aquí topamos una disonancia flagrante entre derecho y realidad.

Lo que llama la atención – desde un punto de vista estrictamente pragmático – es que la adhesión de España a un acuerdo sobre cooperación policial construido en torno a la supresión de fronteras, excluyese precisamente a los cuerpos que actúan en las fronteras. Es cierto que la GC ostenta la competencia de vigilancia fronteriza y que las policías autonómicas no participan en forma alguna en esta función; sin embargo, negar a las policías autonómicas – especialmente a Mossos y Ertzaintza – las herramientas necesarias para, por ejemplo, perseguir a un sujeto que ha cruzado la frontera, cuando por su naturaleza territorial serían los más beneficiados al respecto, resulta, cuanto menos, sorprendente.

Por fortuna, desde entonces se han ido ampliando las prerrogativas autonómicas en este ámbito, si bien muy gradualmente. Tras alcanzar un acuerdo en JS, la Ertzaintza se incorporó al SIS en 1997, y tras la Junta celebrada en 2017, parece que se le va a permitir efectuar persecuciones «en caliente». En cualquier caso, las tres CARE continúan negociando con el Estado central para extender su participación a otros elementos del Convenio Schengen.

3.3.3. Policías autonómicas en la cooperación transfronteriza convencional.



Y en tercer y último lugar, tenemos que hablar de lo que a día de hoy sigue constituyendo la base de la cooperación policial internacional, aún muy por encima de los mecanismos propios de la UE: los acuerdos bilaterales.

Actualmente, el Reino de España ha ratificado una serie de convenios bilaterales con otros estados para asegurar y facilitar la cooperación en materia de seguridad, a destacar:

- Convenio Franco-Español de Blois, de 7 julio de 1998, sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, entrado en vigor el 1 de setiembre de 2003.
- Acuerdo Franco-Español de MÁLAGA de 2002, sobre readmisiones de personas en situación irregular.
- Acuerdo hispano-luso sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, hecho en Évora el 19 de noviembre de 2005.
- Convenio hispano-rumano sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho en Madrid el 30 de marzo de 2006.
- Acuerdo hispano-marroquí en materia de cooperación policial transfronteriza, hecho en Madrid el 16 de noviembre de 2010.

En lo que a este estudio respecta, nos es de especial interés el primero, firmado entre España y Francia a partir del artículo 39.4 del Acuerdo Schengen, que establecía que *“En las regiones fronterizas podrá regularse la cooperación mediante acuerdos entre los Ministros competentes de las Partes contratantes”*. Esto posibilitó la creación de los «Centros de Cooperación Policial y Aduanera» (CCPA) en la frontera hispano-francesa. Los CCPA son instalaciones repartidas en las zonas fronterizas, en los que miembros de las FCS de los estados colindantes trabajan codo con codo para facilitar el flujo de información entre éstos. En estos momentos, podemos hallar cuatro de estos centros en la frontera pirenaica, localizados en Hendaya, Canfranc, Melles y La Junquera.

En cuanto a las policías autonómicas, actualmente sólo Mossos y Ertzaintza participan en los CCPA – en los centros de La Junquera, Melles y Hendaya, respectivamente –, y su adhesión fue muy posterior a la de las FCS del Estado. De hecho, la Ertzaintza no fue incorporada hasta 2010, y la Policía Foral de Navarra continúa negociando para su incorporación al centro de Canfranc.



En cualquier caso, el intercambio de información que se realiza en los CCPA se mantiene sujeto al mismo principio imperante en la práctica totalidad de las relaciones exteriores de las policías autonómicas – con la excepción del acceso a la información del SIS –, es decir, que la información que llega a éstas siempre pasa por el filtro de la Secretaría de Estado. De nuevo, la diferencia que esta intermediación implica en el tiempo de respuesta de una solicitud es mínimo, pero es evidente que en éste ámbito las policías autonómicas son muy dependientes de las instituciones estatales.

CAPÍTULO IV. EL SISTEMA POLICIAL ALEMÁN COMO MODELO DE DERECHO COMPARADO

Finalizaré esta disertación haciendo un breve análisis del modelo policial alemán, para así tener un punto de referencia que sirva de parámetro comparativo para la valoración de la situación actual de nuestras policías autonómicas, en lo que a cooperación europea respecta.



Pero, ¿por qué Alemania? La respuesta es bien sencilla: es el único modelo policial en la UE que actualmente guarda cierta semejanza con el modelo español de policías autonómicas, pues son sus Estados federados – o *länder* – los sujetos protagonistas en materia de seguridad. Bien es cierto que el Reino Unido también organiza sus policías de manera descentralizada, pero existen dos factores que lo excluyen, a mi parecer, del objeto de este estudio: en primer lugar, que el criterio de descentralización que aplica a sus cuerpos de seguridad es el municipal, no el regional; y en segundo, que su inminente salida de la UE conlleva que cualquier análisis relativo a su papel en la cooperación comunitaria quede obsoleto en un plazo muy breve. Por otro lado, la configuración general de nuestros cuerpos estatales – CNP y GC – es prácticamente idéntica al modelo francés, pero de nuevo, la problemática radica en la singularidad de nuestra organización autonómica. Así, nos encontramos con que la República Federal de Alemania es el único EM, además de España, que basa todo o parte de su organización policial en la descentralización regional – dada su naturaleza de estado federal – y, por lo tanto, considero que observándolo detenidamente podemos sacar conclusiones muy útiles para una mejor y más profunda comprensión de las virtudes y los problemas de nuestro propio sistema.

Pero, antes de continuar, conviene dejar claro que los modelos alemán y español, si bien pueden compartir algunos rasgos, no son en absoluto iguales, y que sus diferencias nacen en lo más profundo de su naturaleza como estado-nación. Así, Alemania es un Estado federal, compuesto por una serie de territorios federados, mientras que España es un estado unitario con una serie de competencias descentralizadas, lo que ha venido a denominarse como «Estado autonómico». Esta distinción es importante porque en un Estado constituido como «federal» – jurídicamente hablando –, el poder emana de los territorios federados, que ceden o traspasan sus competencias a unas instituciones suprarregionales. Por el contrario, en un Estado no constituido como tal, el poder emana del Estado central, que puede delegar ese poder y organizarse territorialmente de maneras distintas. Son muchos los que afirman que España encaja más en el primer supuesto que en el segundo, como es el caso de José Antonio de Santiago, político castellano-leonés del Partido Popular que afirmaba que España “*es tan Estado federal como el que más, y tan diferente a los otros como los otros lo son entre sí*”.⁴⁶ Sin embargo, España es un

46. DE SANTIAGO-JUÁREZ LÓPEZ, J.A. “Tentaciones ante la reforma territorial necesaria” (04/12/2017), disponible en Internet en: www.elpais.com: https://elpais.com/elpais/2017/12/04/opinion/1512386158_541987.html?rel=str_articulo#1523455370430

Estado federal *de facto*, no concebido ni constituido jurídicamente como tal. En palabras de CÁMARA VILLAR: “[España] en su evolución, caracterizada por su flexibilidad y gran apertura, ha llegado a funcionar como si de un Estado federal se tratara, aunque con severas deficiencias y notables carencias de estructura. Orbita sin duda en el campo de atracción del federalismo, pero no es formal ni propiamente un Estado federal”.⁴⁷

Siendo así, veremos que estas diferencias y similitudes entre el Reino de España y la República Federal de Alemania también son aplicables en el ámbito de la seguridad y su proyección internacional.

4.1. Los cuerpos de policía federal

Veamos entonces qué cuerpos de policía existen a día de hoy en Alemania, y cuál es la relación entre ellos. Siguiendo el mismo esquema utilizado en el capítulo relativo a las policías españolas, empecemos por el nivel federal, es decir, el equivalente al nivel estatal en nuestro país.

Actualmente dos son los cuerpos principales de policía federal en el Estado Alemán:

4.1.1. *Bundespolizei* o Policía federal de fronteras.

Un cuerpo policial militarizado, equivalente a nuestra GC en naturaleza, aunque más limitado en sus funciones. Sus orígenes se remontan a los años 50, tras el final de la 2ª Guerra Mundial y el nacimiento de la República Federal de Alemania. En este contexto, el completo desmantelamiento de la *wehrmacht* (fuerzas armadas) dejó un vacío funcional que debía ser suplido por un cuerpo militarizado, con énfasis en la defensa del territorio, frente a la entonces creciente tensión entre los bloques comunista y capitalista.

Actualmente, sus principales funciones incluyen la protección fronteriza, ferroviaria, marítima y aérea; protección de órganos federales, funciones en situaciones de emergencia y defensa nacional, intervenciones en el extranjero, etc.

47. CÁMARA VILLAR, G. “La reforma territorial necesaria” (05/04/2018) disponible en Internet en [www.elpais.com:
https://elpais.com/elpais/2018/04/05/opinion/1522938792_878198.html](https://elpais.com/elpais/2018/04/05/opinion/1522938792_878198.html)

Como puede verse, la diferencia funcional respecto a la GC es sustancial, pues la *Bundespolizei* limita su ámbito de operación al plano exterior, principalmente. Por el contrario, ya hemos explicado que la GC ejerce funciones muy similares a las de un cuerpo policial al uso, además de las propias de un cuerpo militarizado.

4.1.2. Bundeskriminalamt (BKA) u Oficina federal criminal.

Como principal cuerpo civil a nivel federal, el BKA realiza labores de investigación y coordinación en aquellos ámbitos en los que las policías de los *länder* carecen de capacidad – o de competencia, previstos en la Ley Fundamental –. Además, y como dato de directa relevancia para con nuestro estudio, el BKA tiene atribuida la dirección de la oficina central de INTERPOL en Alemania, y es también la unidad central de EUROPOL.

Aunque puede parecer tentador compararlo con el CNP, esta comparación resulta más bien inútil, pues éste tiene unas competencias mucho más amplias y de distinta naturaleza. Y es que, de hecho, el BKA *“no puede actuar de oficio en ninguno de los Estados Federados, siempre ha de mediar requerimiento previo”*.⁴⁸ Este factor es decisivo en la distribución competencial y en la potencial conflictividad que puede derivar de la misma.

Y con esta breve aproximación, creo que queda patente que las competencias ejecutivas de las instituciones federales en materia de seguridad se ven sustancialmente reducidas, especialmente si las comparamos con nuestro caso nacional. Examinemos entonces cómo equilibra la República Federal de Alemania esta situación.

4.2. Los cuerpos de policía de los *länder*

Como ya hemos aclarado, Alemania basa su estructura de poder en los *länder*, y esto se extiende a las competencias de policía y seguridad. De hecho, en cuanto a reparto competencial, el artículo 30 de la Ley Fundamental de Bonn hace una estructuración bien sencilla: *“El ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los Länder siempre que la presente Ley Fundamental no disponga o admita una disposición en contrario”*. Siguiendo esta línea, vemos que la potestad policial de la federación – según la propia Ley Fundamental – se limita a *“la unidad aduanera y comercial, los tratados de comercio y navegación, la libre circulación de mercancías, el*

*intercambio comercial y financiero con el extranjero, incluyendo la policía de aduanas y fronteras*⁴⁹; y a “*la cooperación de la Federación y los Länder (...)*”.⁵⁰ Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que “*las competencias legislativa y ejecutiva respecto al régimen policial y al mantenimiento del orden público son propias de los Länder*”⁵¹, lo que, a diferencia de nuestro país, coloca el peso de esta materia en el ámbito regional.

Así, es evidente que en la seguridad de Alemania los verdaderos protagonistas son los cuerpos policiales de los *länder*, que se encargan de prácticamente la totalidad de funciones de esta clase, tales como la investigación criminal – a todos los niveles dentro de su territorio – o la seguridad ciudadana. Además, y esta es otra diferencia sustancial respecto a nuestro país, este «estatus» es prácticamente idéntico en todos los territorios germanos – a excepción de algunos *länder* como Baviera, que poseen también competencias de vigilancia aduanera –, con un régimen y una configuración afín entre todas las policías regionales, lo que también facilita la cooperación y el intercambio de información entre éstas.

A día de hoy, cada uno de los dieciséis estados federados de la República poseen su propio cuerpo policial, siendo Baviera, Bremen y Hamburgo los únicos territorios que gozan además de su propia policía de fronteras.

4.3. Las policías de los *länder* en la cooperación policial europea

Antes de entrar en este apartado y a fin de evitar las comparaciones falaces, conviene recordar de nuevo que la diferencia entre las policías autonómicas de nuestro país y las policías de los *länder* radica en la propia estructura territorial del país en cuestión, y por lo tanto en su Constitución – o Ley Fundamental – como base reguladora de ésta estructura.

4.3.1. Las policías de los *länder* en la cooperación transfronteriza.

A diferencia de nuestro sistema, como ya se ha expuesto, el peso del poder constitucional alemán recae directamente sobre los territorios federados, haciendo de ellos sujetos y, prácticamente, dueños de su propia soberanía territorial en materia de seguridad. Esto permite algo inaudito desde el punto de vista constitucional español, y es que los

49. Ley Fundamental Alemana, art 73.5

50. *Ibidem*, art 73.10

51. BERROCAL DÍAZ, S. *Óp. Cit.* Pág. 88



länder tienen la capacidad de disponer de dicha soberanía. La Ley Fundamental alemana así lo establece en su artículo 24.1: *“En tanto los Länder son competentes para el ejercicio de poderes y el cumplimiento de tareas estatales, pueden, con la aprobación del Gobierno Federal, transferir derechos de soberanía a instituciones regionales transfronterizas.”* Es verdad que el matiz de la sujeción al poder federal central sigue ahí, pero es evidente que los actores en esa materia son las regiones federadas y no el estado federal.

Ahora bien, si trasladamos esto al ámbito de la seguridad, obtenemos un resultado completamente contrapuesto al imperante en España. Y es que la interacción directa y vinculante de los *länder* alemanes con entes suprarregionales y supranacionales es una realidad formalizada en sus respectivas constituciones,⁵² así como en una serie de convenios suscritos con otros Estados. Tal es el caso del convenio transfronterizo firmado por Alemania y Luxemburgo, en el que ambos estados *“(...) manifiestan su deseo de obligarse a la cooperación policial y al control de las fronteras alemanas y luxemburguesas en el convenio con los länder de Renania-Palatinado y el Sarre sobre la base de reforzar los objetivos fijados de mantenimiento de la seguridad pública y de la persecución de los delitos (...)”*. Las consecuencias de esta acción cooperativa son perfectamente reflejadas por FUENTES I GASÓ, cuando señala que *“El examen de estos ejemplos (...) pone nuevamente de manifiesto la hegemonía regional en la materia de seguridad y orden públicos en Alemania, que llega incluso a rebasar las fronteras nacionales (...)”*,⁵³ afirmación con la que no puedo estar más de acuerdo.

4.3.2. Las policías de los *länder* y EUROPOL.

Ahora, en lo relativo a la UE, y concretamente EUROPOL, los *länder* tampoco se quedan en un segundo plano. De hecho, su relación con esta institución se remonta a la creación de la misma, ya que los *länder* participaron activamente en la elaboración del Convenio EUROPOL, durante su concepción en los años noventa. Así lo expone el expresidente del BKA, Jürgen Storbeck: *“En el grupo del proyecto participaban hasta 30 miembros, de 10 de los 12 EM, entre los que estaban Francia y Alemania. En la parte alemana se incluían funcionarios del BKA y de las policías criminales de los länder (...)”*.⁵⁴

52. Para ahondar en esta materia, consultar FUENTES I GASÓ, J.R. *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*. Cedecs Editorial, Barcelona. 2002. Pág. 390.

53. Convenio entre el Ministerio Federal de Interior de la República Federal Alemana y el Ministro de Justicia y el Ministro de Orden Público del Gran Ducado de Luxemburgo sobre la cooperación de la policía en el ámbito de las fronteras entre la RFA y el Gran Ducado de Luxemburgo.

54. STORBECK, J. “Europol-Symbol ihrer Zeit”. *Kriminalistik*, núm. 3, 1994, Pág. 201

De nuevo, esto responde a la constante que venimos viendo en este capítulo, es decir, que los territorios alemanes federados forman un tándem de igual a igual con la Federación, y que el segundo no puede actuar obviando las amplias potestades del primero. Por otra parte, la presencia de los *länder* en la negociación del Convenio encontró un difícil obstáculo, precisamente en la parte española. Y es que la propuesta inicial presentada por Alemania ponía un gran énfasis en la participación de las regiones, algo que entraba en conflicto directo con la configuración de nuestro país. Citando una vez más a FUENTES I GASÓ: *“Ya en el seno del Consejo de Justicia e Interior de la UE, la aprobación del Convenio fue congelada únicamente por el desacuerdo del Gobierno español con el citado artículo, pues facilitaba la actuación de las policías regionales en EUROPOL. Paradójicamente, en aquel momento, el Gobierno español se sostenía por el apoyo político y parlamentario de los grupos catalán y vasco; sin embargo, ninguno de ellos detectó esta operación, que tanto podría influir en el desarrollo del sistema policial español y europeo. Finalmente, tras unos meses de bloqueo, la RFA se vio obligada a ceder en su pretensión en interés de la aprobación del convenio, y se aceptó una nueva redacción del Art. 4 mucho más ambigua aunque permite, asimismo, una interpretación federal que hasta el momento sólo Alemania ha realizado.”*⁵⁵

En cualquier caso, la realidad es que Alemania se configura de tal manera que las policías de los *länder* tienen una participación cercana y real en las materias concernientes a EUROPOL, como es la elección del Director de la agencia. En este caso, dicho cargo *“será nombrado por unanimidad por el Consejo, oído el Consejo de Administración, y de acuerdo con el procedimiento establecido en el Título VI del Tratado de la Unión Europea”*.⁵⁶ En este supuesto, la diferencia entre los casos alemán y español se plasma en la propia concepción político-cultural de la estructura de estado. Y es que, si bien en nuestro caso la posibilidad de enviar delegados autonómicos al Consejo se materializó muy esporádicamente – y en materia de seguridad no ha tenido lugar, como ya hemos explicado –, la realidad germana es muy distinta. FUENTES I GASÓ lo expresa así: *“Sin pretender ser rebuscados, la institución de los «expertos» [aludiendo al Art. 29.1 del Convenio] de los estados supone, en el caso alemán, la presencia de los verdaderos expertos, las policías*

55. FUENTES I GASÓ, *Óp. Cit.* Pág. 522. Actualmente, el artículo 4.2 del Convenio EUROPOL sigue: *“La unidad nacional será el único órgano de enlace entre Europol y los servicios competentes de los Estados miembros. Las relaciones entre la unidad nacional y los servicios competentes se regirán por el Derecho nacional respectivo, en particular por sus normas constitucionales”*.

56. Convenio basado en el artículo K.3 del TUE por el que se crea una oficina europea de policía. Art. 29.1

de los länder, que son las que día a día ejercen las competencias básicas en materia de seguridad y órdenes públicos. Asimismo, seguramente por la exigencia de países centralistas como España (...), este «redactado generalista», e incluso «indeterminado» no vincula la posición ni la organización interna del resto de las delegaciones de los EM ante EUROPOL».⁵⁷

Teniendo esto presente, la relación de las policías de los *länder* con la UE queda perfectamente reflejada en un simple ejemplo: la página web de EUROPOL, en el apartado relativo a los EM y sus respectivos cuerpos de seguridad, incluye expresamente a los dieciséis cuerpos regionales de policía alemana. En el caso de España, sólo aparecen reflejadas el CNP y la GC. Esta diferencia puede parecer insignificante, pero se basa en un elemento fundamental: las policías de los *länder* son las auténticas ejecutoras de las competencias de policía dentro del territorio alemán y, por ello, juegan un papel vital en la cooperación policial con terceros estados y/o entidades internacionales. De hecho, si bien hemos establecido que el BKA mantiene una relación muy estrecha con organizaciones como INTERPOL o EUROPOL, su labor es más intermediaria que operativa, y se debe principalmente a razones de economía administrativa. Un claro ejemplo de esta dinámica podemos encontrarlo en el reciente arresto del ex-presidente de la Generalitat Catalana, Carles Puigdemont, que tuvo lugar el 25 de marzo de 2018 en suelo alemán. Esta operación fue llevada a cabo mediante la colaboración de autoridades españolas y alemanas, en concreto, el CNP y el CNI por parte de España, y el BKA y la policía del *land* Schleswig-Holstein. En este caso, el BKA – en calidad de autoridad federal – actuó como mero intermediario entre España y la policía regional del *land* en cuestión, que fue quien culminó la operación con el arresto del sujeto.

Como ya hemos visto, este no es el caso en nuestro país, el cual pone el énfasis en los cuerpos de carácter estatal, y donde la capacidad de relación de los cuerpos autonómicos con entes transfronterizos es muy limitada o inexistente, y en todo caso sujeta a criterios de índole más política que jurídica.

CONCLUSIONES

Llegados a este punto, y tras haber analizado el contexto y el estado actual de las policías autonómicas para con la UE, es el momento de responder a las cuestiones planteadas al inicio. Pero antes, conviene resaltar una serie de ideas que he extraído y he considerado relevantes durante el desarrollo del trabajo.

Para empezar, hemos visto que, a pesar de que el proceso de integración europea no ha cesado desde sus inicios – sin perjuicio de las mareas político-sociales que lo rodean en estos momentos –, las instituciones creadas en el seno de la UE continúan sin dar una respuesta adecuada a los problemas de seguridad que afectan a sus EM y a la ciudadanía. Por ello, las políticas de cooperación policial realmente efectivas siguen apoyándose en estructuras ajenas a las intrínsecamente comunitarias, como son las relacionadas con el Acervo Schengen, las cooperaciones reforzadas y los acuerdos bilaterales entre Estados. Estos sistemas son eficaces, sin duda, pero no olvidemos que no son aplicables en igual

forma en todo el territorio de la UE, lo cual dificulta una verdaderamente efectiva cooperación policial a nivel europeo.

También hemos examinado el intrincado modelo policial español, probablemente uno de los más complejos – jurídicamente hablando – de todo el sistema europeo. Como ya hemos visto, esta complejidad surge como consecuencia de la difícil configuración estatal sobre la que nos sustentamos desde 1978. Un sistema que podemos calificar como extremadamente confuso y asimétrico, y que a día de hoy, tras cuarenta años de democracia ininterrumpida, continúa siendo fuente de conflicto y confusiones. Aunque es igualmente cierto que esta situación debe entenderse desde su contexto original, y que este sistema ha buscado dar respuesta – con un éxito moderado – a una muy difícil realidad política que nuestro país viene arrastrando desde el siglo XIX. En cualquier caso, es evidente que este modelo plantea numerosas carencias, que conviene solventar de una forma u otra.

Y, naturalmente, hemos analizado las policías autonómicas en concreto, así como su encaje en todo este entramado, tanto a nivel nacional como europeo. Así que, teniendo esto presente, podemos estar en disposición de responder las tres cuestiones planteadas, al inicio del trabajo, en torno al papel de las policías autonómicas en la cooperación policial europea, que son las siguientes:

- ¿Cuál es la situación actual?
- ¿Qué problemas o deficiencias encontramos en ella?
- ¿Cómo podemos solucionarlos?

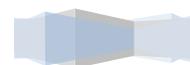
En respuesta a la primera, hemos visto cómo las realidades europea y nacional limitan considerablemente la capacidad de las CA en lo que a cooperación internacional se refiere. Sin embargo, la concepción de Ertzaintza, Mossos D'Esquadra y Policía Foral como «policía integral» de sus respectivos territorios, así como su localización geográfica, que las sitúa en zonas fronterizas especialmente sensibles a la internacionalización criminal, chocan de lleno con esta barrera impuesta por la tendencia jurídico-política del Estado central. Es verdad que la CE parece taxativa en cuanto a la competencia estatal de relaciones internacionales, pero ya hemos aclarado que, debido a la adaptación de España a las instituciones europeas, esta regla cuenta con varias excepciones avaladas por la jurisprudencia constitucional, como es el caso de las Oficinas de Bruselas, y el de la

participación autonómica en el Comité de las Regiones. Por lo tanto, nos hallamos ante un supuesto en el que, claramente, esta falta de participación de las CA en materia de seguridad internacional se debe a la voluntad del Estado central. Y así se demuestra en el ejemplo que nos brinda el caso del Consejo de la UE, en el que nunca se ha contado con la participación de las CARE en materia de seguridad, pese a que la situación de éstas nos llevaría a pensar lo contrario.

Así, vemos que estas policías acceden a Europa sólo a través de los cauces controlados por el Estado central, o no tienen acceso en absoluto. Este principio se mantiene imperante en todo momento, ya sea en el ámbito de la UE – con EUROPOL y CEPOL –, en el ámbito de Schengen – con las persecuciones transfronterizas –, o en los convenios internacionales bilaterales – con el tratamiento de información en los CCPA –.

En segundo lugar, sobre los problemas que surgen de esta situación y sus posibles soluciones, tenemos una serie de deficiencias que, en mi opinión, entorpecen el óptimo funcionamiento de la maquinaria policial española. Para empezar, y como he expresado al inicio de estas conclusiones, la difícil situación jurídica en la que coexisten, no sólo las policías autonómicas, sino los FCS en general, no hace sino generar problemas de cooperación y coordinación entre las mismas. Si buscamos una clara delimitación competencial en nuestro ordenamiento jurídico, no la vamos a encontrar. De hecho, y como ya se ha explicado, la concreción del reparto competencial entre CARE y Estado central se ha tenido – y sigue teniéndose – que llevar a cabo mediante negociación política en JS. El hecho de que se concrete mediante negociación bilateral no es necesariamente problemático, el problema reside en que los acuerdos alcanzados en esta vía no se han plasmado en leyes ni EA, lo cual los hace un tanto volubles y vinculados a la voluntariedad política de cada coyuntura.

Pero esto no se reduce sólo a las policías autonómicas; si miramos únicamente a los cuerpos estatales, encontramos una realidad igualmente conflictiva. Al fin y al cabo, y como espero haber plasmado en los capítulos correspondientes, la GC y el CNP tienen competencias funcionales prácticamente idénticas, pero la distribución territorial que se les aplica no es efectiva. Esto nos deja, en muchos casos, con dos cuerpos de seguridad distintos, realizando virtualmente las mismas funciones en el mismo lugar.



La solución a este problema, por otra parte, puede plantearse desde distintos frentes. Desde una perspectiva constitucional, está claro que la delimitación competencial realizada en los artículos 148 y 149 de la CE es, si no insuficiente, ineficaz. Algo no funciona cuando un precepto constitucional de tal relevancia resulta contradictorio consigo mismo, caso que ya hemos visto en el artículo 149.1.29 CE, relativo a la competencia en seguridad pública. Aunque esto también lo encontramos en el Estatuto de Gernika, cuando en su artículo 17 hace alusión a las «competencias supracomunitarias o extracomunitarias», concepto que no fue definido jurídicamente, y que requirió de constante negociación en las JS para ser determinado. Y, naturalmente, esta inconcreción también afecta al rango legal, como hemos visto en la LOFCS, y en cómo ésta pretende regular el modelo policial español, pero excluyendo a Euskadi, Navarra y Cataluña, lo que también produce un frágil equilibrio entre esta norma y los EA de las CARE.

Por lo tanto, ¿cómo hacer frente a este problema? La solución más efectiva, en mi opinión, pasaría por una reforma constitucional que distribuyese las competencias de una manera más sencilla y eficaz, quizá «federalizando» el modelo territorial del Estado para uniformizarlo y, de esta manera, simplificar la relación CA-Estado. Creo que un ejemplo positivo lo podemos encontrar en la Ley Fundamental alemana que he examinado en el último capítulo, y en cómo en un sólo artículo soluciona esta coyuntura. Sin embargo, debemos tener presente que una reforma de este calado, atendiendo al clima político actual, parece más bien utópica. Así que, como solución más sencilla, considero que una reforma de los EA de las CARE, así como de la LOFCS, que recogiese expresamente lo acordado en las correspondientes JS, podría arrojar mucha luz en este aspecto.

Un segundo problema lo hallamos fuera del plano jurídico, propiamente dicho. En este caso, hablo de la competitividad y, por consiguiente, falta de cooperación y colaboración entre las FCS españolas. Como he tratado de mostrar, el «monopolio» que las FCS del Estado – y especialmente el CNP – ostentan sobre la información de fuentes supranacionales, dependiendo del momento socio-político, ha derivado en más de una ocasión en conflictos de variada magnitud, tanto entre policías autonómicas y cuerpos estatales, como entre las propias GC y CNP. De nuevo, la solución reside, a mi entender, en una clarificación de las competencias territoriales y funcionales de estos cuerpos – mediante las reformas ya mencionadas en el párrafo anterior –, así como en una apertura a que las policías autonómicas, como policías integrales que son, puedan participar directa y simultáneamente en la cooperación policial europea. Tenemos, una vez más, un buen

ejemplo en el modelo alemán y la participación de los *länder* en esta materia, pero esto también requeriría una reforma constitucional. Por lo tanto, siendo más pragmáticos, bastaría con permitir a estos cuerpos tener sus propios funcionarios de enlace en entidades como EUROPOL o CEPOL, así como autorizarlos para realizar acciones tales como vigilancias o persecuciones transfronterizas, algo que toda policía integral incluida en Schengen debería poder hacer. Es cierto que la CE atribuye al Estado central la competencia exclusiva de las relaciones internacionales, pero también hemos visto cómo el TC no ha tenido problema en interpretar muy restrictivamente esta disposición para adaptarla a las necesidades de las CA para con la UE, concibiéndolas como imprescindibles para su correcto funcionamiento. Pues bien, en el caso que nos atañe, considero que esta proyección exterior también resulta indispensable para el óptimo funcionamiento de un cuerpo policial, especialmente si se encuentra en una zona fronteriza.

En definitiva, nos hallamos ante una materia aún muy poco formalizada, basada más en la competición que la cooperación, y muy dependiente del clima político. Todo ello a pesar del tiempo transcurrido y el volumen de legislación surgido desde la entrada en vigor de la CE y, por ende, de nuestra estructura de estado tal y como la conocemos. Y aunque esto no impide a nuestras fuerzas de seguridad cumplir con sus funciones, aún están lejos de alcanzar su máximo potencial

FUENTES

Bibliografía:

- ANDERSON M., DEN BOER M., CULLEN P., GILMORE W.C., RAAB C.D. y WALKER N., *Policing the European Union: Theory, Law and Practice*. Oxford University Press Inc. New York, 1995.
- BARCELONA LLOP, J. *Policía y Constitución*. Tecnos. Madrid, 1997.
- BERROCAL DÍAZ, S. *El camino a un nuevo modelo de policía en España* (Tesis Doctoral). Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, 2016.
- BLÁZQUEZ GONZÁLEZ, F. *La policía judicial*. Tecnos. Madrid, 1998.
- CÁMARA VILLAR, G. "La reforma territorial necesaria" (05/04/2018) disponible en Internet en [www.elpais.com: https://elpais.com/elpais/2018/04/05/opinion/1522938792_878198.html](https://elpais.com/elpais/2018/04/05/opinion/1522938792_878198.html)
- CARRERA HERNÁNDEZ, F.J. *La cooperación policial: Acervo Schengen y EUROPOL*. Colex. Madrid, 2003.

- CASTELLS ARTECHE, J.M. *La policía autónoma*, Instituto Vasco de Administración Pública. 1988.
- DE ESTEBAN ALONSO, J. “La Constitución y los nacionalismos”, *El Mundo* 6 Diciembre 2017.
- DE SANTIAGO-JUÁREZ LÓPEZ, J.A. “Tentaciones ante la reforma territorial necesaria” (04/12/2017), disponible en Internet en: www.elpais.com:https://elpais.com/elpais/2017/12/04/opinion/1512386158_541987.html?rel=str_articulo#1523455370430
- FUENTES I GASÓ, J.R. *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*. Cedecs Editorial. Barcelona, 2002.
- GIRÓN LARRUECA, J.A. *El sistema jurídico de la Unión Europea: La reforma realizada en el Tratado de Lisboa*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. *Europol: cooperación y coordinación policial en la Unión Europea* (Tesis Doctoral). Universidad Carlos III. Madrid, 2015.
- MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid, 2016.
- MARTÍN I ALONSO, G. “La jurisprudencia constitucional sobre la organización territorial del Estado Autonómico y bibliografía sobre la incidencia de esta jurisprudencia” *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, 2011.
- PINTADO PAGÁN, M. *Las Policías Autonómicas en España: Situación Actual y Perspectiva de Futuro en el Estado Autonómico* (Tesis Doctoral). Universidad Católica San Antonio. Murcia, 2016.
- STORBECK, J. “Europol-Symbol ihrer Zeit”. *Kriminalistik*, núm. 3, 1994.
- VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, A.J., “Las competencias autonómicas en materia de policía”, *Revista de Administración Pública*, núm. 113, Madrid, 1987.

Legislación y jurisprudencia:

- Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 23 de julio 1993.
- Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978.
- Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985.
- Convenio Franco-Español de Blois, de 7 julio de 1998, sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, entrado en vigor el 1 de setiembre de 2003.
- Convenio entre el Ministerio Federal de Interior de la República Federal Alemana y el Ministro de Justicia y el Ministro de Orden Público del Gran Ducado de

Luxemburgo sobre la cooperación de la policía en el ámbito de las fronteras entre la RFA y el Gran Ducado de Luxemburgo.

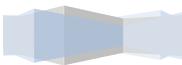
- Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.
- Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad.
- Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.
- Ley Fundamental Alemana, 22 de mayo de 1949.
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, de 17 de diciembre de 2007.
- Protocolo nº19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, de 17 de diciembre de 2007.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 12 de junio de 1985.
- Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 38/1983, de 16 de mayo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 24 de mayo.

Sitios web:

- www.cepol.europa.eu
- www.europa.es
- www.europol.europa.eu

Entrevistas:

- Entrevista a personal perteneciente al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.



- Entrevista a personal perteneciente al Centro de Cooperación Policial y Aduanera de Hendaya.

