

LAS COMPETENCIAS AUTONOMICAS EN MATERIA DE POLICIA

(Con especial referencia al caso de Galicia) (*)

POR

ALFONSO JOSÉ VILLAGÓMEZ CEBRIÁN
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. PARTICULARIDADES Y ÁMBITO DE LA COMPETENCIA SOBRE POLICÍA AUTÓNOMICA: 1. *Estatuto de Autonomía para Galicia. Naturaleza. Ordenación general de competencias:* 1.1. Remisión al sistema de distribución competencial. 1.2. Matizaciones sobre el ámbito de «exclusividad» en materia policial y de seguridad pública. 2. *Modalidades de desarrollo de la competencia sobre seguridad pública y policía:* 2.1. Conjunto de facultades. Aspectos formales y materiales. 2.2. Intervención de la Comunidad Autónoma de Galicia en orden a disponer de una Organización policial propia.—III. LA POLICÍA AUTÓNOMA EN LOS ESTATUTOS Y EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO: 1. *Estatuto de Autonomía para Galicia y otros Estatutos.* 2. *La Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.* 3. *Las posibilidades de ampliación de la competencia estatutaria.*—IV. RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA POLICÍA AUTÓNOMA DE GALICIA: 1. *Naturaleza y carácter del Cuerpo Policial Autonómico.* 2. *Principios básicos de actuación y prestación del servicio autonómico de policía:* 2.1. Principio de legalidad. 2.2. Principio de profesionalidad. 2.3. Principio de responsabilidad. 2.4. Relaciones con la comunidad. 3. *Estatutos de los miembros de la Policía Autónoma:* 3.1. Derechos. 3.2. Deberes e incompatibilidades. 3.3. Régimen disciplinario.—V. FUNCIONES DE LA POLICÍA AUTÓNOMA: 1. *Ámbito territorial.* 2. *Funciones de seguridad pública. Propias y en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos estatales.* 3. *Funciones de «Policía Administrativa».* 4. *Funciones de Policía Judicial.* 5. *Funciones de Protección Civil y otras.*—VI. POLICÍA AUTÓNOMA Y POLICÍAS LOCALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.—VII. LA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA EN MATERIA POLICIAL Y DE SEGURIDAD PÚBLICA.—VIII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Galicia, que está dedicado a enumerar las materias sobre las que la Comunidad Autónoma —se dice— «*tiene competencia exclusiva*», recoge en el apartado 25 la posibilidad de «*creación de una Policía Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución*».

(*) Este trabajo es producto de mi colaboración en la obra colectiva, dirigida por el profesor José Luis CARRO, en la que se aborda el *Comentario sistemático al Estatuto de Autonomía para Galicia*.

Existen, a mi juicio, motivos relevantes, en la actualidad, para efectuar un análisis detenido del marco ordinamental, en el que se ha de ejercitar, por la Comunidad Autónoma gallega, el desarrollo efectivo de esta concreta competencia estatutaria.

Entre estos motivos, se pueden señalar aquellos que derivan, en primer término, de la propia singularidad de la materia competencial (1). En efecto, la creación de una Policía Autónoma se conecta de forma inextricable con la seguridad pública como presupuesto material necesario y básico de la función policial en general.

Por otro lado, el hecho de que otras Comunidades Autónomas, en particular el País Vasco y Cataluña, experimenten en estos momentos un avanzado proceso en el desenvolvimiento de sus respectivas competencias sobre policía ha de repercutir de algún modo en el desarrollo estatutario de análoga competencia en Galicia.

Este reflejo comparativo estaría inicialmente justificado, aun a pesar de las singularidades de los Estatutos vasco y catalán, como se apreciará a lo largo del presente estudio, en la sistemática expositiva por todos conocida que ha surgido del convenio doctrinal consistente en agrupar a estas Comunidades, en unión de Andalucía, bajo la rúbrica de «*Autonomías de primer grado*», en virtud, principalmente, de los específicos procedimientos constitucionales utilizados para acceder a un *status* de autonomía plena (2).

Si a todo ello se añade el dato próximo anotado de la reciente publicación de la Ley Orgánica, a la que reenvía el precepto estatutario definidor de la competencia autonómica en esta materia, queda corroborada la tarea propuesta de desglosar en las páginas que siguen, la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre seguridad pública y policía.

(1) Esta singularidad de la materia queda patente en el mismo Preámbulo de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad («BOE» de 14 de marzo), que anuncia las particularidades de la materia seguridad pública, al precisar que ésta «constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición».

(2) Vid. los volúmenes colectivos *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1984, en los que se recogen las actas de las Jornadas sobre «Las Comunidades Autónomas constituidas a través de la Disposición transitoria segunda y el artículo 151 de la Constitución. Proceso de formación y desarrollo institucional».

II. PARTICULARIDADES Y ÁMBITO DE LA COMPETENCIA SOBRE POLICÍA AUTÓNOMA

1. *Estatuto de Autonomía para Galicia. Naturaleza. Ordenación general de competencias*

El proceso estatutario de la Comunidad gallega culminó con la promulgación de su Estatuto de Autonomía, a través de la Ley Orgánica 1/1982, de 6 de abril (3).

Como acabo de señalar, las peculiaridades del cauce de constitución de la Comunidad Autónoma de Galicia se configuran en un elenco trascendental a la hora de precisar la naturaleza jurídica del texto estatutario. Y ello, puesto que con este *modus procedendi* queda demostrado claramente, como afirma TORNOS MAS, que «ni el Parlamento Central ni la Comunidad Autónoma poseen de forma independiente y privativa la potestad de dictar un Estatuto de Autonomía», con lo cual la naturaleza de éste vendrá determinada, en base a la consideración del texto del Estatuto, como «una norma paccionada que se perfecciona únicamente si existe el acuerdo de dos voluntades, si bien ello no impide, que por sus requisitos formales de sanción y promulgación, y por el propio mandato del artículo 147 de la Constitución, tal ley pueda considerarse como norma estatal» (4).

Esta última característica se verifica al constatar el hecho de que el Estatuto de Galicia, como sucedió con los restantes Estatutos, sería sancionado y promulgado como Ley Orgánica por el Rey, atendiendo al mandato del artículo 151.2.4.º de la Constitución, de ahí

(3) El texto final fue resultado de un inicial proyecto que, elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2 y Disposición transitoria segunda de la Constitución, sería aprobado por la Asamblea de Parlamentarios de Galicia el 25 de junio de 1979. Remitido a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, quedaría dictaminado el 22 de noviembre de aquel año. A partir de entonces se inicia un proceso conflictivo, resuelto, finalmente, con la convocatoria de nuevo de la Comisión, que aprobaría un texto definitivo el 29 de octubre de 1980. Sometido a referéndum, convocado por RD 2400/1980, de 7 de noviembre, celebrado el 21 de diciembre, siendo aprobado por el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma de Galicia; una vez ratificado por las Cortes Generales, se publicaría como Ley Orgánica en el «BOE» núm. 101, de 28 de abril de 1981.

(4) TORNOS MAS, *Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el Ordenamiento Jurídico Español*, en el núm. 91, 1980, de esta REVISTA, pág. 150. También se puede consultar, en un sentido similar, MARTÍN MATEO, «Tipología Estatutaria», en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, DGCE, 1984, página 1771, y al propio TORNOS en la obra colectiva, coordinada por E. AJA, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, 1986, págs. 102-103.

que el texto estatutario, a la vez que se constituye en «la norma institucional básica» de Galicia, forme parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado global, quien, además, está obligado a reconocerlo y ampararlo (art. 147.1 de la Constitución).

Esta singular naturaleza de la norma estatutaria tiene una gran trascendencia, puesto que es precisamente la que permite concluir, como sostienen GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, «que el Estatuto no es un orbe cerrado en sí mismo que ultime toda la organización y competencias de la respectiva Comunidad Autónoma, esto es, una especie de Constitución propia de éstas con rango equiparable a la de la Constitución general propiamente dicha» (5).

Ubicado, así, en el ordenamiento jurídico general, el Estatuto de Galicia, en cuanto Estatuto de «primer grado», va a determinar una serie de consecuencias que matizarán esta singular naturaleza jurídica. La primera de ellas es la representada por un dato fundamental: el techo de competencias asumidas en el Estatuto.

El elenco competencial contenido en el Título II del Estatuto, bajo la rúbrica «De las competencias de Galicia», desborda holgadamente el catálogo reflejado en el artículo 148 de la Constitución, a la vez que agota prácticamente las posibilidades que el 149.1 deja abiertas para la asunción autonómica de competencias en las materias en que este último precepto, califica como de titularidad estatal (6).

La relación de las competencias, finalmente recogidas por el Estatuto gallego, carece de toda sistematicidad y coherencia terminológica; crítica ésta, por otra parte, generalmente esgrimida por la mayoría de la doctrina que ha analizado otros textos estatutarios (7). El artículo 27 del Estatuto gallego con que se abre el reseñado Títu-

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 1984, pág. 288.

(6) En este sentido, pero en términos más generales, véase MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Autonómico*, 2.ª ed., 1986, pág. 73. Asimismo, COSCULLUELA MONTANER, *La determinación constitucional de las Comunidades Autónomas*, en el núm. 89, 1979, de esta REVISTA, quien las estudia en función de los artículos 148 y 149, páginas 7-59, y T. R. FERNÁNDEZ, *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, «REVL», núm. 211, 1979, págs. 9-36.

(7) GARCÍA RUIZ, en estos mismos términos al referirse al Título I del Estatuto Andaluz, en *Notas sobre el ámbito de las leyes autonómicas*, «RVAP», núm. 105, 1986, págs. 108-113; TORNOS MAS, *Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña*, «REVL», núm. 205, 1980, págs. 64-68. CASTELLS, en *Reflexiones sobre la Autonomía Vasca*, 1986, advierte lo anómalo que resulta «que la materia de competencias y su correspondiente regulación se encuentre regulada en el Estatuto con anterioridad a la enumeración de los poderes que precisamente ejercerán dichas competencias» (pág. 183).

lo enumera una larga serie de materias sobre las cuales se afirma terminantemente que «*corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva*» (8), para continuar en el artículo siguiente con otro listado de nuevas materias, esta vez de menor extensión, sobre las cuales es competente la Comunidad para el «*desarrollo legislativo y la ejecución de la Legislación del Estado, en los términos que la misma establezca*» (9). Y se finaliza relatando en el artículo 29 otro grupo de materias sobre las que esta vez tan sólo corresponde a la Comunidad Autónoma gallega «*la ejecución de la legislación del Estado*» (10). Al lado de este triple bloque de competencias, se alinean otras específicas en materia económica relativas a una nueva «*competencia exclusiva*» mediatizada por la obligatoriedad de que se ajuste su ejercicio a las bases y ordenación de la actuación económica general del Estado (art. 30) (11), y, en fin, algunas más con idéntica indefinición relativas a sectores concretos de la acción público-administrativa (arts. 31, 32, 33 y 34) (12).

La solución que ha aportado alguna doctrina para hacer comprensible esta gama de heterogéneas «competencias», estriba en diferenciar, entre lo que son estrictas funciones o facultades públicas frente, a las concretas materias sobre las que aquéllas han de ser ejecutadas.

De tal suerte que ambas nociones, así diferenciadas en facultades y materias, quedan constituidas en los elementos propiamente integrantes de genérico concepto de competencia (13).

Aun admitiendo esta opinión, ya que es muy clarificadora de los términos y conceptos estatutarios, no se puede olvidar que una de las causas originarias de la oscuridad de los preceptos estatutarios hay que remontarlas al iter constituyente, primero, y estatuyente, más tarde. En efecto, ya en la confección de los Estatutos vasco y

(8) Este artículo se corresponde con sus homónimos: 10 del Estatuto del País Vasco, 9 del Estatuto de Cataluña y 13 del Estatuto de Andalucía.

(9) Idem: artículos 11 del E. País Vasco, 10 del E. Cataluña y 15 del E. Andalucía.

(10) Idem: artículos 12 del E. País Vasco, 11 del E. Cataluña y 17 del E. Andalucía.

(11) Idem: artículos 10-25 del E. País Vasco, 12 del E. Cataluña y 18 del E. Andalucía.

(12) En el E. País Vasco, muchas de éstas incluso se integran en las competencias anteriores; 15, 16 y 17 del E. Cataluña, y 19 y 20 del E. Andalucía.

(13) Así lo ha mantenido BLASCO, en *Sobre el concepto de competencias exclusivas*, «REDA», núm. 29, 1981, para quien el concepto de competencia «engloba a los otros que a veces se utilizan como sinónimos —materia y facultad— y las presupone en todo caso a ambos» (pág. 312).

catalán se produjo un movimiento de «lucha por las competencias *exclusivas*», que se contagiaría más tarde al Estatuto gallego (14). Lo que derivó en que en sus Estatutos se tratara de asumir el mayor número de competencias que se calificaban como exclusivas, sin efectuar ningún tipo de distinción sobre la naturaleza o facultad de la intervención autonómica en su ejercicio. Este comportamiento se puede deber, entre otras razones, a que en la Constitución, finalmente, quedaría recogida también la llamada cláusula de prevalencia y subsidiaridad del derecho estatal (art. 149.3) (15).

Pero el hecho cierto es que, aun a pesar de este hermético sistema de competencias diseñado en el texto estatutario, éste goza de una singular naturaleza jurídica. Puesto que el Estatuto no sólo es inmune ante cualquier norma estatal que intentara modificarlo sin ceñirse al procedimiento de reforma que en el mismo se prevé, sino que incluso las propias Leyes del Estado encuentran en el Estatuto un módulo de su validez. Conclusión a la que se llega al interpretar el artículo 28 de la LOTC (16), por representar el Estatuto, como afirman G. ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, la «primera pieza del denominado "*bloque de la constitucionalidad*"» (17).

Por ello se hace necesario, para situar el marco concreto de la competencia sobre seguridad pública y policía, analizar las definiciones que sobre esta materia se recogen, tanto en el Estatuto (artículo 27.25) como en la Constitución (art. 149.1.29).

(14) Vid. la documentación parlamentaria en la tramitación de estos Estatutos recopilada en la serie de publicaciones de las Cortes Generales, dirigidas por SANTA-MARÍA PASTOR, *Trabajos parlamentarios*, sobre los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía de los años 1984 y 1985.

(15) Para un análisis detenido de la cláusula es imprescindible consultar PAREJO ALFONSO, *La Prevalencia del Derecho Estatal sobre el Regional*, 1981; DE OTTO, *La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional*, «REDC», núm. 2, 1981, págs. 57-92; TORNOS, *La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA*, «REDA», núm. 37, 1983, págs. 185-194, y LASAGSBASTER, *El principio de prevalencia en el derecho alemán*, «RVAP», núm. 8, 1984, págs. 73-90.

(16) Artículo 28.1: «Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.»

(17) GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 290.

1.1. *Remisión al sistema de distribución competencial.*

Junto al impreciso sistema de competencias estatutarias ha de situarse también, a nuestro juicio, la mecánica que deriva del sistema general instaurado para la distribución de competencias entre el Estado y las entidades autonómicas.

Nuestros constituyentes optaron por un complejo cuadro de ordenación de competencias, que dista bastante del precedente inmediato que aportaba la Constitución de 1931. En ésta, se partía de relatar escalonadamente las materias, tanto atribuidas al Estado como las entidades regionales, pero especificando la concreta facultad o función a ejercitar sobre las mismas por el respectivo centro de poder; de esta forma, el sistema se caracterizaba, como señala VANDELLI, «por efectuar un reparto a través de listas de materias de competencia legislativa y ejecutiva exclusivamente estatal y de materias en las que solamente la legislación se reserva al Estado» (18).

Pero no se ha realizado así debido a razones conectadas, incluso, con los propios presupuestos que inspiran la ordenación de la organización y distribución de los poderes territoriales en la Constitución de 1978, articulados en torno al principio de los «intereses afectados» (arts. 2 y 137 de la Constitución).

Este principio, a la vez que determina el reparto de competencias, complica el sistema, pues sobre una misma materia pueden corresponder, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, funciones o facultades públicas de idéntica naturaleza, sean éstas formalmente legislativas, reglamentarias o meramente ejecutivas, según se encuentren implicados simultáneamente los intereses del conjunto nacional o los de las Comunidades que lo integran (19).

Con lo cual, al confluir inevitablemente sobre una misma materia funciones formalmente idénticas de distintos entes territoriales, se avoca el sistema a arbitrar los instrumentos necesarios que tracen las líneas divisorias de los respectivos intereses implicados para definir lo que es básico (estatal) o no en una materia. Este proceso de

(18) Vid. VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, 1982, pág. 263.

(19) MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Autonómico*, op. cit., pág. 179, y COSCULLUELA MONTANER, *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., quien analiza los conceptos de interés de las Comunidades Autónomas, interés estatal o nacional e interés suprarregional o interregional (págs. 33-38).

delimitación se ha de realizar, bien por medio de la propia legislación del Estado (20) o, en su caso, haciendo intervenir al Tribunal Constitucional, de suerte que este último se ha convertido, de forma ineludible, en un órgano jurisprudencial delimitador y esclarecedor de las imperfectas reglas de nuestro sistema autonómico (21).

Y es que, en realidad, la clarificación terminológica ha de buscarse intentando precisar a qué técnica en concreto de distribución de competencias se hace referencia en cada momento. Puesto que, como sucede en los ordenamientos descentralizados y federales comparados, según afirma MUÑOZ MACHADO (22), las listas de distribución de competencias integran siempre una relación de materias (23) que, como sucede en la competencia sobre seguridad pública y policía, pueden converger funciones competenciales exclusivas del Estado, y también de la Comunidad Autónoma, con idéntico carácter de exclusividad.

1.2. *Matizaciones sobre el ámbito de «exclusividad» en materia policial y de seguridad pública.*

La Constitución, en su artículo 149.1.29, configura la materia «seguridad pública» como competencia exclusiva del Estado, añadiendo

(20) Vid., al respecto, SALAS, *Estatutos de Autonomía, Leyes Básicas y Leyes de Armonización*, en los núms. 100-102 de esta REVISTA, págs. 433-452.

(21) Sobre este rol del TC, véase MUÑOZ MACHADO, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, «REDA», núm. 30, 1981, págs. 551-562; ELIZALDE, *Observaciones sobre el papel del Tribunal Constitucional en la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, «RDP», núm. 16, 1982, págs. 143-166; SALAS, *El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, «RVAP», núm. 5, 1982, págs. 73-90; ALVAREZ CONDE, «El Tribunal Constitucional y los conflictos entre las Comunidades Autónomas», dentro de la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, de la DGCE, 1981, vol. 1, págs. 461-486, y, en la misma publicación, T. R. FERNÁNDEZ, «Los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus reglas de fondo», vol. 2, págs. 1093-1110, y SAINZ MORENO, «El control constitucional de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas», vol. 1, páginas 695-731. En general, sobre los mecanismos y sistemas de control en el Estado Autonómico, véase el magnífico libro de J. M.ª GIL ROBLES, *Control y Autonomías*, 1986.

(22) MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 1982, vol. 1, pág. 324.

(23) Así lo ha declarado el propio TC al afirmar que «es claro que cuando la Constitución o un Estatuto declara la atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esta competencia *ni sería posible hacerlo*, y hay que deducir estas diversas facultades de su posible inclusión en la materia sobre la cual recae la competencia» (STC 71/1983, de 29 de julio).

«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*».

En este precepto, una vez conectado con el precitado artículo 27.25 del Estatuto gallego, hay que escindir de ambos artículos dos aspectos diferenciados: en primer lugar, la competencia estatal se liga en un ámbito material definido como «seguridad pública», y, en segundo término, el hecho de que la competencia autonómica quede referida a un aspecto de carácter más netamente formal, consistente en la decisión por los órganos autonómicos competentes —ya se verá las formas que puede revestir—, a propósito de la creación de un Cuerpo policial propio.

Del bloque normativo citado, y prescindiendo por el momento de estas últimas consideraciones, se deduce que las definiciones de «exclusividad», tanto de la Constitución como del propio Estatuto, se matizan mutuamente debido, en última instancia, a las remisiones de ambos a la Ley Orgánica. Precisamente esta norma estatal está llamada a configurar los contornos efectivos en los cuales pueda completarse la operación de distribución competencial para esta materia; la Constitución, en el apartado 29 del artículo 149 citado, ha utilizado una técnica muy particular que viene a representar, a juicio de MUÑOZ MACHADO, el «*elemento clave*» para interpretar la competencia sobre seguridad pública. En este caso se excepciona la pauta general de los artículos 148 y 149, pues no se efectúa una directa remisión al Estatuto para que éste concrete la competencia sobre seguridad pública y policía, sino que lo hace directamente a la referida Ley Orgánica estatal (24).

Técnica ésta, que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de explicitar, con lo que ratificaba la fundada opinión de ese autor, acudiendo significativamente a este mismo precepto constitucional como dato ejemplificador del sistema de delimitación de competencias sobre una materia concreta, en este caso la que nos ocupa de la seguridad pública. Así, nuestro más alto intérprete de la Constitución entiende que

«... son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución”, articulándose así el

(24) MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., pág. 619.

sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla. *Sin embargo, de ello no cabe deducir que toda ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estado.* La reserva que la Constitución hace del Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias —Leyes Orgánicas de transferencias o delegación— y en otras una función delimitadora de su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones. Tal sucede cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias —*tal es el caso previsto en el artículo 149.1.29 de la Constitución*—, y lo mismo ocurre cuando los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal, en cuyo supuesto el reenvío operado atribuye a la Ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas. En tales casos, la función de deslinde de competencias que la Ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica» (STC 76/1983, de 5 de agosto —«BOE» de 18 de agosto de 1983—) (25).

Desde esta perspectiva constitucional se pueden ya esclarecer las definiciones de «exclusividad» que, como se ha ido apreciando, están contenidas, tanto en el Estatuto como en la propia Constitución. Así, será, en consecuencia, la Ley Orgánica la que fije, en primer

(25) Vid. L. PAREJO ALFONSO, *Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, «REDC», núm. 9, 1983, págs. 147-184; en particular, las consideraciones que estudia este autor sobre el referendo por el Tribunal de la legitimidad constitucional de la regulación contenida en el título primero del proyecto (págs. 165-180).*

término, el tamiz para un ejercicio viable de la competencia autonómica, a la vez que delimita el ámbito concreto competencial del Estado. Y es que realmente en estas competencias sobre la seguridad pública, y a estas alturas, la deducción se nos antoja ya obligada, no nos encontramos ante una competencia netamente «exclusiva» por más carácter de exclusividad que le quieran dar el Estatuto y la Constitución (26), es decir, no se desecha alguna intervención por parte de la Comunidad Autónoma (27). En efecto, se trata de una «competencia compartida», «en el sentido de que toda la intervención pública posible en relación con dicha materia no está concentrada en un único ente» (28), sino que cabe la posibilidad de participación autonómica en aspectos de su ejercicio (29).

Esta participación de la Comunidad Autónoma puede revestir una forma jurídica, aun idéntica a la utilizada por el propio Estado —a través de ley formal—, con lo cual lo que se comparte también es la modalidad jurídica de la intervención de los poderes públicos —estatal y autonómico—, produciéndose un fenómeno de concurrencia de funciones (30).

Cuando acontece en la competencia que se estudia esta circunstancia de compartición de la función se hace, al mismo tiempo, más difícil, como advierte el mismo MUÑOZ MACHADO, organizar un régimen de exclusividad al quedar repartidas las competencias, es decir, «sin monopolio», permitiendo que lo que hace un poder lo puede hacer también en otro o, como lo expone este autor, porque, en fin, se atribuyen «al tiempo competencias de la misma naturaleza y alcance» (31).

(26) Lo manifiesta también LÓPEZ-RAMÓN en el comentario al artículo 35.1.22 del Estatuto de Aragón, referido a la competencia análoga, dentro de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, 1985, pág. 424.

(27) Para apreciar el distinto alcance de las competencias «exclusivas» estatales del 149.1, el trabajo doctrinal más denso sigue siendo el de GARCÍA DE ENTERRÍA, *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, «REDC», núm. 5, 1982, págs. 249-278. Este mismo estudio está recogido en su libro *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, 1985.

(28) MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, ob. cit., pág. 324.

(29) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La significación de las competencias exclusivas...*, ob. cit., pág. 268.

(30) Así lo expresan también los dos autores citados: MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, ob. cit., pág. 324, y GARCÍA DE ENTERRÍA, *La significación de las competencias exclusivas...*, ob. cit., pág. 269.

(31) MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, ob. cit., pág. 359.

2. *Modalidades de desarrollo de la competencia*

La competencia autonómica sobre seguridad pública y policía, junto a la complejidad analizada, tiene una dificultad añadida que se manifiesta con intensidad en el momento de analizar las posibles modalidades que posee la Comunidad Autónoma para su desenvolvimiento efectivo. Y ello es debido a la doble faceta que muestra el concepto de seguridad pública (32); por un lado, se detecta un aspecto nítidamente material en que la misma proyecta toda su virtualidad y, por otro, la seguridad pública hace referencia también a una concreta estructura orgánica —la Policía— que actúa y desarrolla sus funciones en ese ámbito material.

Con ello queremos significar que de nuevo se encuentra matizada la competencia exclusiva estatal sobre esta competencia, tal como inicialmente la define el artículo 149.1.29, puesto que, como advierte FERNÁNDEZ FARRERES, «alguna competencia en relación a la seguridad pública deberá corresponder a aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de una organización policial cuya función primaria por definición es, cuando menos, la de garantizar la integridad de las personas y de sus bienes» (33), entendiéndolo, que es precisamente esta función de protección personal y patrimonial, la más íntimamente vinculada al concepto de seguridad pública en donde operará la Policía Autónoma.

Este doble aspecto de la materia competencial, condiciona decisivamente las facultades que con relación a la misma detentarán los órganos competentes de la Comunidad Autónoma.

2.1. *Conjunto de facultades. Aspectos formales y materiales.*

Las facultades que la Comunidad Autónoma de Galicia puede desarrollar en el ejercicio de la competencia, al ser ésta exclusiva —siempre con las matizaciones que se han dejado expuestas—, se

(32) Vid., sobre esta diferencia, la advertencia de P. P. BARILLE en la introducción a la obra colectiva *La tutela del cittadino*, 2: *La pubblica sicurezza*, 1967, en donde este autor pone de manifiesto la globalidad del concepto y hace referencia en especial a las dos facetas que reseñamos en el texto (págs. 11 y 12).

(33) FERNÁNDEZ FARRERES, *Sobre la distribución de competencias en materia de Seguridad Pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional*, «RDEC», núm. 14, 1985, pág. 220.

engloban dentro del régimen jurídico que para el ejercicio de este tipo de materias organiza el artículo 27.2 del Estatuto:

«En las materias de su competencia exclusiva le corresponde al Parlamento la potestad legislativa en los términos previstos en el Estatuto y en las leyes del Estado a las que el mismo se refiere, correspondiéndole a la Junta la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.»

De esta manera, a nuestro juicio, la Comunidad gallega puede, ejercitando cualesquiera de estas tipologías de facultades normativas y ejecutivas (34), desarrollar su parcela de «exclusividad» detenida sobre la competencia genérica de seguridad pública.

Ahora bien, conectando con lo advertido al inicio, cuestión diferente es determinar el grado de intensidad con que pueda incidir en las dos facetas de la seguridad pública —estrictamente material o exclusivamente formal— a la hora de intervenir los órganos de la Comunidad para efectuar el desarrollo de esta competencia.

En un primer momento, en cuanto al aspecto de carácter orgánico, parece que no existen excesivos obstáculos a la exclusividad autonómica para adoptar la decisión de crear un Cuerpo policial propio, dependiente de los órganos superiores de la Administración Pública de la Comunidad. Ya que con el ejercicio de esa facultad tan sólo se materializaría en el marco de la Ley Orgánica estatal las prescripciones contenidas en el propio Estatuto (art. 27, apdo. 25) al prever la creación de un Cuerpo de Policía de la Comunidad de Galicia. La forma jurídico-legal concreta que revestiría esa decisión —política, en definitiva— se puede presumir, razonablemente, que

(34) Sobre esta tipología de facultades, MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, 2.ª ed., Madrid, 1981; LASAGABASTER, *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, IVAP, 1982; MAÍZ SUÁREZ, *La regulación constitucional del poder legislativo en las Comunidades Autónomas*, «RDP», núm. 78, 1980, págs. 39-60; T. R. FERNÁNDEZ, *El problema de los límites de la potestad legislativa regional*, «DA», núm. 182, 1979, págs. 11-26; ARGULLOL MURGADAS, «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», dentro de la obra *La Constitución y fuentes de derecho*, DGC, I, 1979, págs. 227-252; en la misma obra, BERMEJO VERA, «El principio de reserva legal en las Comunidades Autónomas», págs. 365-382; GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, 1983; sobre los postulados administrativos autonómicos, GONZÁLEZ PÉREZ, «El régimen jurídico de la Administración de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva ya citada; *Organización territorial del Estado*, «CA», vol. 2, págs. 1457 y ss., y J. SALAS, «La potestad reglamentaria de la Generalitat de Catalunya», en *Estudi Juridic de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, 1981, págs. 161-193.

haya de ser objeto de una Ley del Parlamento de Galicia. Esa presunción se puede fundar en los mismos criterios utilizados en nuestro derecho estatutario comparado por la doctrina y que confirma la realidad legislativa de otras Comunidades Autónomas (35).

Por otra parte, son mucho más escasas, en cambio, las posibilidades de intervención normativa de los poderes públicos de Galicia por incidir en los aspectos más materiales de la competencia. Si bien, aunque se hace necesario reconocer en la Comunidad Autónoma alguna intervención, en relación con las funciones policiales más estrechamente conectadas con la seguridad pública, según la opinión más atrás reflejada de FERNÁNDEZ FARRERES y que más adelante se analizará, no por ello se ha de dejar de advertir que las limitaciones sobre el *quantum* de esa intervención autonómica resultan bastante acrecentadas. Y ello, inicialmente, no puede ser de otra forma, ya que el Estatuto gallego no diseña, al contrario de lo que hacen otros textos estatutarios, el más mínimo campo de actuación para la Policía Autónoma, remitiendo íntegramente su regulación a las prescripciones que establezca la Ley Orgánica estatal (36).

2.2. *Intervención de la Comunidad Autónoma de Galicia en orden a disponer de una organización policial propia.*

Como consecuencia obligada de todas las precisiones anteriores, el ámbito de intervención de la Comunidad Autónoma gallega ha de quedar en, un primer momento, reducido a la adopción por los ór-

(35) Así, a este respecto, J. SALAS, en base al artículo 13 del Estatuto de Cataluña, se mostró decididamente inclinado a que la decisión de creación de la Policía Autonómica Catalana correspondiera adoptarla al Parlament, mediante Ley, y apoyaba esta opinión en el «sistema de relaciones existente entre Ley y Reglamento de la citada Comunidad Autónoma —o lo que es lo mismo desde una perspectiva organizativa, entre Parlament y Govern—, tal como se deduce del texto estatutario...», en *Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya*, «REVL», núm. 205, 1980, pág. 24. Opinión idéntica sostiene J. L. GARCÍA RUIZ, en orden a la creación de un Cuerpo de Policía Andaluza, en su libro *El Derecho Propio de Andalucía*, 1986, pág. 73.

(36) Esta parca regulación, que el tema sobre Policía Autónoma mereció en el Estatuto Gallego, se debe a las posiciones surgidas en el seno de la Comisión Constitucional entre los partidarios de una regulación más extensa, que al menos recogiera unas mínimas competencias funcionales y estructurales de la Policía de Galicia, con aquellos otros que mantenían la posición, que al final prevaleció, de considerar innecesaria una regulación de ese tenor. Vid. la obra citada *Estatuto de Autonomía para Galicia. Trabajos parlamentarios*, edición de las Cortes Generales, preparada por SANTAMARÍA PASTOR, 1984; en concreto, sobre el debate a que hacemos referencia, págs. 202 y 203.

ganos estatutarios de una decisión formal, a nuestro juicio, como señalamos antes, con naturaleza de Ley autonómica, para la creación de un aparato organizativo policial propio. Mientras que las funciones propias del Cuerpo policial quedan concretizadas, por su parte, en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La Ley autonómica que cree la Policía de Galicia tendría que recoger y asumir, en todo caso, las funciones en el mencionado texto para todas las Policías Autónomas.

Podríamos preguntarnos, habida cuenta de las limitaciones impuestas a la potestad autonómica que derivan, no lo olvidemos, del mismo Estatuto, cuál sería el contenido de esa Ley autonómica sobre la Policía de Galicia. A este respecto, consideramos plenamente trasladable la opinión anteriormente citada de SALAS, quien respondiendo a idéntica interrogante referida a la Policía de Cataluña afirmó que habría de ser «una Ley sin apenas contenido que el de plasmar —¿en un artículo único?— la decisión política parlamentaria de crear tal Policía Autónoma» (37).

De ahí que la intervención de los órganos de la Comunidad Autónoma de Galicia para poder crear una organización policial propia no puedan, con mayor razón, entrar a delimitar aspectos materiales concretos de la seguridad pública diferentes de las funciones que con relación a aquélla establece la Ley Orgánica estatal para la Po-

(37) J. SALAS, *Los poderes normativos...*, ob. cit., págs. 24-25, y daba como razones para ello: «por un lado, las funciones de la misma, o están ya establecidas en el propio Estatuto (dato decisivo que marca la pauta diferenciadora con el Estatuto Gallego, y que será la causa de que en la Ley Orgánica se excepcione, entre otros puntos de su regulación, el concerniente a la Policía Catalana) o se remiten por éste a la Ley Orgánica del artículo 149.1.20; y por otro lado corresponde a la Junta de Seguridad, integrada por representantes del Estado y de la Generalitat, la determinación del Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica y estructura y reclutamiento de la policía. Aunque se trate de un órgano diferente de la comisión mixta, regulada en la disposición transitoria sexta del Estatuto, y éste nada dice sobre la manera en que han de plasmarse jurídicamente las determinaciones de la Junta en cuestión en los aspectos reseñados, creo que puede aplicarse lo previsto expresamente a propósito de aquélla». Esta opinión de SALAS se verá confirmada por la Ley 19/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña, que efectivamente, tal y como sostenía este autor, contiene un único artículo, en el que se lee: «de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se crea la Policía Autónoma de la Generalidad, que ejercerá primordialmente las funciones de protección de las personas y los bienes, mantenimiento del orden público y la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad, sin perjuicio de las otras funciones que, en su momento, le puedan ser asignadas según lo que determine la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución». Además, contiene una Disposición adicional por la que se otorga al Cuerpo de Mozos de Escuadra la condición de núcleo inicial de la Policía Autónoma, y otra final de remisión reglamentaria al Consejo Ejecutivo Catalán.

licía Autónoma, cumpliendo de esta manera, a su vez, un papel de normación básica (38).

Ha sido, en realidad, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que ha venido a ratificar las opiniones que hemos expuesto. Precizando, como hemos venido sosteniendo más atrás, que si bien la creación de un Cuerpo policial autonómico supone ejercitar el legítimo desarrollo de las previsiones estatutarias y constitucionales, esta circunstancia por sí sola no implica que las Comunidades detenten competencias genéricas sobre la seguridad pública (39). Este mismo criterio jurisprudencial, aunque anterior a la Ley Orgánica de Policía, vino a demarcar los contornos que sobre la materia de seguridad pública pueden intervenir las Administraciones autonómicas, y que en la actualidad ya se encuentra regulado en la Ley policial. Porque, en definitiva, hemos de mantener con FERNÁNDEZ FARRERES nuevamente que «no siempre será ajustado al texto constitucional concluir reconociendo competencia en materia de seguridad pública a las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la manifestación material de esa seguridad pública, por el hecho mismo de que disponga de una organización policial propia» (40).

(38) Sobre el concepto y alcance de las normas básicas estatales, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, ob. cit., págs. 66 y ss.; BLASCO, *Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas*, «REDA», núm. 33, 1982, págs. 301-315, y MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, págs. 413-418.

(39) Vid. la sentencia 117/1984, de 5 de diciembre («BOE» de 21 de diciembre), en la que el Tribunal reafirmó la competencia estatal para la suspensión de miembros de las Corporaciones locales por motivos graves de orden público a tenor de la legislación local de 1955. Esa competencia del Estado la basará el TC precisamente en el artículo 149.29, rechazando los argumentos de la Generalidad, que estimó que por el hecho de disponer de competencias para la creación de un Cuerpo Policial podía extenderse aquélla a la materia de la seguridad pública en general. El TC hace las matizaciones siguientes, iniciándolas con una referencia al artículo 13 del Estatuto Catalán: «este precepto, sin embargo, como el propio artículo 149.1.29 de la Constitución en que se basa, se refiere al aspecto orgánico, es decir, al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la policía), no al aspecto material, la seguridad pública, por lo que la existencia de la Policía Autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida, dado que el artículo 421 de la LRL no guarda relación alguna con la actividad policial».

(40) FERNÁNDEZ FARRERES, *Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública...*, ob. cit., pág. 220.

II. LA POLICÍA AUTÓNOMA EN LOS ESTATUTOS Y EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO

1. *Estatuto de Galicia y otros Estatutos*

Se ha insistido cómo el Estatuto gallego silencia la regulación del marco de actuación material de la Policía Autónoma. Pues bien, este hecho significativo no sólo contrasta gráficamente con los Estatutos vasco y catalán de una manera principal, sino que, tanto el Estatuto de Andalucía (41) como, incluso, algunos otros Estatutos aprobados por la vía procedimental ordinaria del artículo 143, dedican un detenimiento mayor que el Estatuto de Galicia al tema de la seguridad. Así, bien prevén una estructura orgánica concreta para sus Cuerpos de Policía, junto con la forma legal de su creación (42), o bien asumen expresamente competencias en la materia —que así denominan— de «*seguridad ciudadana*» (43).

En estos momentos es muy conveniente centrarse en la regulación fijada en los Estatutos del País Vasco y de Cataluña para apreciar así las dilatadas diferencias que existen entre estos Estatutos con relación al de Galicia. En primer lugar, el Estatuto vasco desarrolla ampliamente en su artículo 17 la materia, pues describe cómo: *cribe cómo:*

«1. Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución (44) ,corresponderá a las Institucio-

(41) Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 14.1: «*compete a la Comunidad Autónoma de Andalucía la creación de un Cuerpo de Policía Andaluza que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado y dentro del marco de la correspondiente Ley Orgánica, desempeñe las que sean propias bajo la directa dependencia de la Junta de Andalucía.*»

(42) Como muestra, Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, artículo 36: «*La Generalidad Valenciana está facultada para vigilar y custodiar sus edificios e instalaciones. Existirá un Cuerpo único de Policía Autónoma de la Comunidad Valenciana que estará regulado por ley de las Cortes Valencianas, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución.*»

(43) Así lo expresa el Estatuto de Canarias, al establecer, en su artículo 30, que: «1. El Gobierno de Canarias tendrá competencia *en materia de seguridad ciudadana*, en los términos establecidos en el artículo 148.1.22 de la Constitución. 2. El Gobierno de Canarias podrá crear una Policía propia, de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución.»

(44) Esta establece: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos

nes 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 la 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 del Estado.

2. *El mando supremo de la Policía Autónoma vasca corresponde al Gobierno vasco*, sin perjuicio de las competencias que puedan tener las Diputaciones Forales y Corporaciones Locales.

3. La Policía Judicial y Cuerpos que actúen en estas funciones se organizarán al servicio y bajo la vigilancia de la Administración de Justicia en los términos que dispongan las Leyes procesales.

4. Para la coordinación entre la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado existirá una Junta de Seguridad formada en número igual por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma.

5. Inicialmente, las Policías Autónomas del País Vasco estarán constituidas por:

a) El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava, existente en la actualidad.

b) Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes, dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa, que se restablecen mediante este precepto.

Posteriormente, las Instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los mencio-

de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.»

nados en los apartados anteriores, o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas.

Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes (45).

6. No obstante lo dispuesto en los números anteriores, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir en el mantenimiento del orden público en la Comunidad Autónoma en los siguientes casos:

a) A requerimiento del Gobierno del País Vasco, cesando la intervención a instancias del mismo.

b) Por propia iniciativa, cuando estimen que el interés general del Estado esté gravemente comprometido, siendo necesaria la aprobación de la Junta de Seguridad a que hace referencia el número 4 de este artículo. En supuestos de especial urgencia y para cumplir las funciones que directamente les encomienda la Constitución, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno, dando éste cuenta a las Cortes Generales. Las Cortes Generales, a través de los procedimientos constitucionales, podrán ejercitar las competencias que les corresponda.

7. En los casos de declaración del estado de alarma, excepción o sitio, todas las fuerzas policiales del País Vasco quedarán a las órdenes directas de la autoridad civil o militar que en su caso corresponda, de acuerdo con la legislación que regule estas materias» (46).

(45) Vid. RD 2903/80, de 22 de diciembre (Ministerio del Interior), sobre el restablecimiento y la regulación de los Miqueletes y Miñones («BOE» núm. 13, de 15 de enero de 1981). En el Preámbulo de este Decreto, además de dejar constancia que el mismo suponía el cumplimiento de las previsiones estatutarias, se afirma que estas Policías Forales venían a representar «... el primer paso a la luz del Estatuto aprobado mayoritariamente por la voluntad del Pueblo Vasco, para la configuración de las policías de la Comunidad Autónoma, así como para su estructuración definitiva a través del proceso de refundición previsto en el propio Estatuto».

(46) Además, en la Disposición transitoria cuarta del Estatuto se prevé que «la Junta de Seguridad que se cree en virtud de lo prevenido en el artículo 17, determinará el Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura

Sin lugar a duda, del texto estatutario transcrito se desprende cómo la Policía Autónoma vasca puede desarrollar —y de hecho así lo hace— funciones en materia de «orden público» «genérico», encontrando base para dicho proceder en el propio Estatuto, en cuanto se ha recogido en él expresamente esta función material. Por otro lado, el Reglamento de la Policía Autónoma vasca (47) ha ratificado esta función al asignar una unidad operativa policial concreta para esta actividad (48).

Por otra parte, el artículo 13 del Estatuto de Cataluña comienza con una redacción similar a la del Estatuto gallego, pero evolucionando hasta describir detalladamente la competencia de la Generalidad sobre Policía:

«1. 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 de la Constitución.

2. La Policía Autónoma de la Generalidad ejercerá las siguientes funciones:

a) La protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público.

b) La vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad.

c) Las demás funciones previstas en la Ley Orgánica a que hace referencia el apartado 1 del presente artículo.

y reclutamiento de los Cuerpos de Policía Autónoma, cuyos mandos se designarán entre jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que mientras presten servicios en estos cuerpos pasarán a la situación administrativa que prevea la Ley de Policía de la Comunidad Autónoma, o la que determinen los Ministerios de Defensa e Interior, quedando excluidos en esta situación del foro castrense. Las licencias de armas corresponden en todo caso al Estado». Es de advertir que en la Ley Orgánica 2/1986 no se recoge esta exclusión de fuero para los militares que pasen a prestar servicios a los Cuerpos de Policía Autónoma (art. 43.2). Más adelante se volverá sobre esta cuestión al analizar el régimen jurídico que ha de ser de aplicación a la Policía Autónoma de Galicia.

(47) Este Reglamento policial fue aprobado, en base a disposición transitoria precitada, por la Junta de Seguridad Vasca el 15 de junio de 1982 («BOPV» núm. 69, de 21 de junio).

(48) El Reglamento establece, en su artículo 55, que «las Unidades Móviles estarán dotadas de los medios precisos para la concentración rápida de efectivos policiales en aquellos lugares en que el orden público se vea amenazado, para prevenirlo o restaurarlo».

3. Corresponde a la Generalidad el mando supremo de la Policía Autónoma y la coordinación de la actuación de las Policías locales.

4. Quedan reservados, en todo caso, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la dependencia del Gobierno, los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes, documento nacional de identidad, tráfico, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal y *las demás funciones que directamente les encomiende el artículo 104 de la Constitución (49) y las que le atribuya la Ley Orgánica que lo desarrolle.*»

Los demás apartados de este precepto del Estatuto catalán (5, dedicado a la Policía Judicial, y 6, sobre la Junta de Seguridad), así como el artículo 14, que establece el marco y los casos de intervención de los Cuerpos estatales, siguen prácticamente en sus enunciados los preceptos transcritos del Estatuto del País Vasco (50).

(49) No se puede olvidar que este precepto constitucional configura a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad «bajo la dependencia del Gobierno —de la Nación—», como la Administración Pública que tiene encomendada la misión de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantía de la seguridad ciudadana.

(50) No obstante, el régimen estatutario de la Policía de Cataluña difiere en algunos extremos del contenido de la Policía Vasca. En este sentido, TORNOS MAS ha resaltado cómo la complejidad de la temática influyó, junto a razones de índole política, en la redacción final del Estatuto Catalán, propiciando que ésta fuera «claramente restrictiva de los poderes de la Generalitat en la ordenación de su propia policía»; de ahí la remisión que aparece en el artículo 13 del Estatuto Catalán a la Ley Orgánica del Estado, y que no existe en el Estatuto Vasco, lo que supone, como sigue diciendo este autor, que «se aplazaba la solución del problema, pues se deja de esta forma a las Cortes Generales el regular un tema delicado y conflictivo, y, por otro lado, al obligar al Estatuto a regular las policías, se exigía que fuera en esta «Ley Orgánica pacionada que es el Estatuto, donde se determinarían los principios de las futuras Policías Autónomas, pudiendo el Parlamento Central incidir de nuevo en el tema a través de su participación en la redacción del Estatuto». No obstante, y como reconoce el propio TORNOS, el Estatuto de Cataluña «no podía limitarse a atribuir a la Generalitat la regulación de la Policía Autónoma, sino que debía ya avanzar unos principios relativos a su función y organización», y es que, en definitiva, a diferencia de lo que sucede en el Estatuto de Galicia, «cuando el Estatuto —Catalán— aborda el de la Policía no se limita a determinar si la Comunidad Autónoma, la Generalitat, va a crear una Policía propia, sino que entra directamente a regular el tema». Vid. TORNOS MAS, *Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña*, «REVL», núm. 205, 1980, págs. 77-79.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (51) también ha regulado el régimen de la Policía dependiente de su Diputación Foral. El artículo 51, luego de atribuir a Navarra la competencia, establece en el apartado 2 que

«Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica.

A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación.»

La competencia asumida en estos concretos preceptos estatutarios se ejerció desde el mismo momento en que estas Comunidades Autónomas crearon sus Cuerpos policiales propios y les atribuyeron, como ha quedado expuesto, un marco de actuaciones funcionalmente conectado con el ámbito de la seguridad pública.

Esta circunstancia fue determinante para que la Ley Orgánica 2/1986 exceptuara gran parte de su aplicación a dichas Comunidades Autónomas.

Mientras, la Comunidad de Galicia, hasta que esa norma estatal básica no ha visto la luz, el desarrollo de esta competencia quedaba prácticamente encallado debido tanto al reenvío que el Estatuto formula a la Ley estatal como por no haber previsto, como se ha puesto de manifiesto insistentemente, ninguna reserva material, aunque fuera mínima, en favor de la Policía Autónoma de Galicia.

2. *La Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*

Esta norma estatal, producto de las precisiones constitucionales y de los propios Estatutos, ha establecido el marco omnicompreensivo para un desarrollo funcional efectivo de las competencias sobre la seguridad pública.

(51) Sobre el régimen autonómico de Navarra, vid. PULIDO QUECEDO, *En torno a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral de Navarra: su sistema de competencias*, núm. 99 de esta REVISTA, 1982, págs. 155-199.

La Ley Orgánica —a partir de ahora LOFCS— comienza afirmando en el artículo 1.º que «*La seguridad pública es competencia exclusiva del Estado*» (52), correspondiendo su mantenimiento al Gobierno de la Nación.

Pero, no obstante, y confirmando las peculiaridades de esta exclusividad competencial en la materia, tal y como se ha intentado esclarecer más atrás, la Ley reconoce (apdos. 2 y 3 de este mismo artículo) que las Comunidades Autónomas —y las entidades locales— participan en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en sus respectivos Estatutos y dentro del marco que configura la propia LOFCS. Ejerciéndose el mantenimiento efectivo de la seguridad pública por las Administraciones Públicas que comparten esta competencia, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto estatales como territoriales (apdo. 4, art. 1.º).

La LOFCS, como decimos, fija el marco general y básico de actuación, funciones y estructuración de nuestra renovada Administración de la seguridad pública. Pero, no siendo ahora la ocasión de detenerse a analizar con el detenimiento necesario esta importante norma, baste a los efectos aquí estudiados resaltar, no obstante, los criterios que maneja en relación a los Cuerpos policiales autonómicos, ya existentes en el momento de su promulgación.

En este sentido, y como se señaló antes, y en el mismo Preámbulo, se advierte que el sistema de competencias que la Ley establece «tiene como 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 ser zonas 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» (53).

(52) En definitiva, no hace sino repetir, como ya sabemos, lo establecido en el artículo 149.1.29 de la Constitución, que incluso ya había sido proclamado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Vid., al respecto, la sentencia de 23 de marzo de 1983 (Arz. 343), en la que se afirma que la seguridad pública en cuanto titularidad estatal supone «una competencia específica del Gobierno de la Nación».

(53) De ahí que el régimen aplicable a estas Policías Autónomas quede establecido en las Disposiciones finales de la LOFCS, en donde se señala que:

«1.º 1. Lo dispuesto en la presente Ley no será de aplicación a la competencia que el artículo 17 del Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones del País Vasco en materia de Régimen de la Policía Autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autóno-

Tal como ha quedado finalmente redactado esa Disposición Final, se respeta escrupulosamente el régimen policial de esas Comunidades, atendiendo estrictamente a los presupuestos de sus respectivos Estatutos (54). Con lo cual se confirma que estas Comunidades, en particular Cataluña y País Vasco, gozan de una competencia diferenciada en esta materia en relación, sobre todo, con Galicia, que, aunque Comunidad Autónoma también «histórica» y acogida al mis-

mo, que seguirá regulándose por dicho Estatuto en la forma en que se determina por el mismo.

2. No obstante lo establecido en el número anterior, los artículos 5, 6, 7 y 8, que contienen los principios básicos de actuación, y las disposiciones estatutarias comunes, por su carácter general, se aplicarán al régimen de la Policía Autónoma del País Vasco.

3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 y la Disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

2.* 1. La Policía Autónoma de Cataluña se rige por su Estatuto de Autonomía y normas que lo desarrollen, respecto a las que la presente Ley tendrá carácter supletorio, de conformidad con el artículo 13.1 de aquél.

2. No obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Autónoma de Cataluña los artículos 5, 6, 7 y 8 de esta Ley, y, en virtud de lo dispuesto, respectivamente, en los apartados 2.c), 7 y 4 del artículo 13 del Estatuto de Cataluña, los artículos 38, 43 y 46 de la misma.

3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 6 y 7 del artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3.* 1. La Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y normas que la desarrollan, respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio.

2. No obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Foral los artículos 5, 6, 7, 8, 43 y 46 de esta Ley, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de Policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto; asimismo, y de conformidad con el artículo 51.2 de la citada Ley Orgánica, podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley, si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra.

3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Foral de Navarra se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo previsto por el artículo 51.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.»

(54) De esta manera han quedado, finalmente, superadas las indefiniciones que presentaba el Proyecto de Ley («BOCG» núm. 1631, de 18 de septiembre de 1985), como resaltó alguna doctrina. Vid. DOMÍNGUEZ-BERRUETA, SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA y FERNANDO PABLO, *Reforma policial y Constitución: algunas claves para su interpretación*, núm. 109 de esta REVISTA, 1986, págs. 373-411, y en concreto pág. 403.

mo cauce procedimental de acceso a la autonomía que aquéllas, sin embargo, el régimen jurídico de su Policía Autónoma tendrá que sujetarse, en toda su extensión, a las determinaciones de la LOFCS. De esta forma, la Comunidad gallega puede desenvolver su competencia efectiva atribuyendo al Cuerpo policial gallego las específicas funciones que el artículo 38 de la Ley Orgánica otorga a los Cuerpos de Policía de todas aquellas Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos esté previsto su creación (art. 37) (55).

3. *La ampliación de la competencia estatutaria*

En aras a conseguir una igualación de competencias con las Comunidades Autónomas vasca y catalana, podrían utilizarse los mecanismos recogidos en la Constitución para ampliar las competencias estatutarias.

El artículo 150, en sus párrafos 1 y 2, formula unas técnicas diversas de transferencia y delegación a las Comunidades Autónomas (56), cuyo alcance y finalidad concreta no es dado analizar en estos momentos (57), pero que, sin embargo, es imprescindible matizar algunos extremos ante la eventualidad de que fueran utilizados con el fin de ampliar la competencia estatutaria de Galicia en materia policial.

(55) Se puede plantear la problemática de si las Comunidades Autónomas, habiendo asumido competencias en las materias conexas con la seguridad pública fijadas en el artículo 148.1.22 de la Constitución, pueden crear también Cuerpos Policiales aunque no esté previsto en sus Estatutos. Entendemos, con LÓPEZ-RAMÓN, que ello es posible aunque sólo sea para evitar el agravio comparativo, que señala este autor, respecto a las Administraciones Locales (*Comentarios al Estatuto de Aragón*, ob. cit., págs. 424-425).

(56) «1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

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

(57) Vid., sobre el artículo 150, ENTRENA CUESTA, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Madrid, 1985, págs. 2269-2283; BASSOLS y SERRANO-ALBERCA, *El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2: Análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas*, núm. 97 de esta REVISTA, 1982, págs. 31-71; MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, ob. cit., vol. 1, páginas 459-468; AJA, *El sistema jurídico...*, ob. cit., págs. 177-181.

En primer lugar, hay que convenir, siguiendo a MUÑOZ MACHADO, que para lograr un correcto entendimiento de las técnicas instrumentales reseñadas del artículo 150 es obligado considerar que el contenido de dicho precepto hace referencia a dos operaciones distintas: la primera a las delegaciones legislativas (consistente en la aprobación de normas con valor de Ley o simplemente reglamentarias) y la segunda a las transferencias y delegaciones de competencias puramente ejecutivas (58).

No obstante, hay que reconocer que la realidad estatutaria y legislativa ha corrido por derroteros muy distintos de esta correcta explicación doctrinal del precepto. Así, en el propio Estatuto se recoge una cláusula de exclusividad autonómica sobre

«Las restantes materias que con este carácter y *mediante Ley Orgánica sean transferidas por el Estado.*»

En virtud de este precepto estatutario es posible, a nuestro juicio, que la ampliación del Estatuto gallego, por esta vía de transferencia o delegación competencial sobre Policía Autónoma puede alcanzar también al ejercicio de facultades legislativas sobre dicha materia por la Comunidad Autónoma (art. 37.2 EG antes citado) (59).

Ahora bien, la problemática deriva sobre qué competencias de

(58) Las razones de que así sea las fundamenta MUÑOZ MACHADO, aparte de la conexión obligada con la lógica del sistema de distribución competencial, en los mecanismos que otros ordenamientos como el alemán utilizan para lograr un «*equilibrio federal*». La doctrina alemana, cuando se enfrenta a la interpretación del artículo 151 de su Ley Fundamental —paralelo al de nuestra Constitución—, se cuestiona muy seriamente los casos y las materias concretas en que son posibles las delegaciones legislativas, y no se permite la transferencia plena de potestades legislativas a los Länder, sino sólo parciales.

(59) Tan sólo una consideración que resulta del estudio de la articulación de esta técnica en el Estatuto de Galicia: aunque se acuerde reconocer que la ampliación estatutaria vía artículo 150.2 alcanza también facultades legislativas, comprendiendo dentro de ellas las específicas potestades de emanación de leyes formales por el Parlamento de Galicia, ello no encaja correctamente con el artículo 36.2 del Estatuto, que atribuye al Parlamento Gallego la competencia tanto para formular solicitudes al Estado sobre la transferencia o delegación competencial como para determinar «*el organismo de la Comunidad Autónoma Gallega a cuyo favor se deberá atribuir en cada caso la competencia transferida o delegada*». A nuestro juicio, no concuerda con la sistemática conceptual que utiliza el propio Estatuto, ni con los conceptos al uso en el Derecho Público, denominar «*organismo*» a un *poder gallego* como es el Parlamento de Galicia (Título I del Estatuto); lo cual pone de relieve que los redactores del precepto estatutario —en concordancia con los constituyentes— realmente estaban refiriéndose a técnicas de transferencia o delegación de naturaleza administrativa y atribuibles, en consecuencia, a organismo de ese carácter (art. 36.2 del Estatuto).

titularidad estatal (60) pueda ejercer esta ampliación estatutaria. Inicialmente, el objetivo fundamental parece apuntar a conseguir una igualación con las competencias análogas de vascos y catalanes, y muy en particular, en orden a la atribución a la Policía gallega, de una función genérica sobre la seguridad y orden públicos, como contienen los textos estatutarios anteriormente transcritos de las referidas Comunidades.

Si fuera éste el objetivo que primordialmente se pretendiera utilizando técnicas ampliativas de competencias encontraría difícil justificación en el mismo derecho autonómico comparado. Así lo demuestra la comprobación de que la Comunidad Autónoma de Cataluña, para determinar las funciones concretas que va a ejercer su Cuerpo policial autónomo, se ha acogido —muy significativamente— a los cometidos policiales que regula el artículo 38 de la Ley Orgánica estatal, común para todas las Policías Autónomas. Este precepto, como veremos más adelante, está llamado a convertirse en el elemento troncal para definir las funciones que podrá desarrollar la Policía Autónoma de Galicia, en el supuesto de que se decidiera su creación.

Sin embargo, la anterior advertencia no desacredita totalmente por sí sola las razones para una hipotética ampliación estatutaria, si bien consideramos que sería más acertado que aquélla se dirigiera hacia otros aspectos orgánicos de la seguridad pública en Galicia. Así, podemos adelantar que sería de una eficacia mayor que la ampliación tuviera por objeto aspectos relativos a las funciones y competencias de la Junta de Seguridad. La creación de este órgano ha de ir pareja a la de la propia Policía Autónoma, ya que representa el organismo encargado de coordinar la actuación de las diferentes Policías que lleguen a operar en el ámbito territorial gallego. Entre estos aspectos, sin duda, el de la autonomía administrativa tiene una gran importancia, tal y como se refleja en las competencias de las Juntas de Seguridad de Cataluña y el País Vasco, que pueden reglamentar la mayor parte de los aspectos funcionariales y administrativos específicos de sus Policías Autónomas.

(60) MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, ob. cit., págs. 467-468, y GARCÍA DE ENTERRÍA, *La significación de las competencias exclusivas...*, ob. cit., págs. 269-278.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA POLICÍA AUTÓNOMA DE GALICIA (61)

1. *Naturaleza y carácter del Cuerpo de Policía autonómico*

Durante excesivo tiempo, la Administración de la seguridad pública en nuestro país ha estado impregnada de componentes, estructuras, principios y criterios diametralmente alejados de la realidad funcional y administrativa que supone todo servicio policial. Entre estas notas se ha señalado que ha sido la del «*militarismo*» de los Cuerpos Policiales la que ha marcado de una manera determinante toda la actividad de nuestra Administración de la seguridad pública (62).

La circunstancia histórica reseñada se ha debido en gran parte, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA en el prólogo al libro citado, a que «El mantenimiento del orden público ha estado entregado al ejército en nuestra patria y, correlativamente, a la jurisdicción de guerra, sin interrupción alguna: monarquías y repúblicas, conservadores y liberales, dictaduras y regímenes constitucionales, derechas e izquierdas han coincidido, por de pronto, en esa sorprendente fórmula» (63).

Por lo mismo, la Ley 2/1986 ha nacido con vocación de ajustar los Cuerpos policiales al orden constitucional y democrático, insistiendo en la naturaleza civil del nuevo Cuerpo Nacional de Policía [art. 9.a)] (64). Esta naturaleza civil se transmite, sin lugar a dudas, con total intensidad a los Cuerpos policiales autonómicos. En efecto, el artículo 41.2 de la LOFCS prescribe con claridad que

(61) En las líneas que siguen trataremos de esbozar, en términos generales y en base a los datos que proporciona el ordenamiento actual, cuál podría ser el régimen jurídico-administrativo de la Policía Autónoma de Galicia, para el caso de que se decidiera su creación definitiva, como Policía propia de la Comunidad Autónoma Gallega. Por este motivo, las afirmaciones que vertimos a continuación tienen un único valor prospectivo.

(62) Vid. BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1983.

(63) *Ob. cit.*, pág. 13.

(64) Por otra parte, la naturaleza militar de la Guardia Civil se debe a las peculiaridades históricas de dicho Cuerpo; vid. LÓPEZ GARRIDO, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Madrid, 1982.

«los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas son Institutos armados de *naturaleza civil*, con estructura y organización jerarquizada» (65).

De esta norma deducimos que la Policía Autónoma de Galicia ha de tener una naturaleza estrictamente civil y poseer una estructura, organización y principios de actuación plenamente conformes a ese criterio civil.

El carácter de «Instituto armado», junto a la naturaleza de «servicio público esencial», determinan, como sucede con los Cuerpos del Estado, que los miembros de la Policía Autónoma tengan limitados el ejercicio de algunos derechos fundamentales, como el derecho de huelga (art. 28.1 de la Constitución). En realidad se trata de una prohibición, puesto que la imposibilidad del derecho a la huelga para los policías queda comprendida dentro de los principios estatutarios comunes a todos los Cuerpos de seguridad pública (66).

El carácter armado de la Policía Autónoma se sujeta a un control por vía de autorización del Gobierno de la Nación para el otorgamiento de licencias de uso de armas por los miembros de la Policía Autónoma. El Real Decreto 740/1983, de 30 de marzo, establece el procedimiento para la «concesión de licencias de armas que hayan de utilizar los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales» (67).

Pero, al mismo tiempo, corresponde a los órganos de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales la adopción de los controles y medidas de seguridad que sean necesarias para evitar cualquier tipo de utilización indebida o negligente de las armas por parte de los miembros de esos Cuerpos de Seguridad, y sin perjuicio de

(65) El Reglamento de la Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, citado, aún es más explícito al establecer que «los policías tienen los mismos derechos que los ciudadanos con los límites que, por su *carácter de cuerpo armado*, con estructura jerarquizada y *por constituir un servicio público esencial*, establezcan las leyes» (art. 71).

(66) En cambio, para los Cuerpos Policiales Locales sería discutible esta prohibición, puesto que el ejercicio de sus derechos sindicales no se sujeta a las determinaciones de la LOFCS (art. 52.2), sino a la Ley general para la función pública, Ley 19, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

(67) Este Decreto sustituye al de 10 de abril de 1981, que ya estableció un régimen similar al vigente. Este último ha sido desarrollado por la Orden de 2 de julio de 1983 («BOE» núm. 163, de 9 de julio) y la Resolución de 26 de septiembre de 1983 de la Dirección General de la Guardia Civil («BOE» núm. 242, de 10 de octubre).

la responsabilidad en que puedan incurrir los mismos. Los órganos de la Administración comunitaria también son responsables siempre en el caso de no adoptar, o adoptar insuficientemente, los controles y medidas a que les obliga esta norma (68).

2. *Principios básicos de actuación y de prestación del servicio autonómico de policía*

Son de aplicación al Cuerpo policial autonómico los principios generales establecidos para la actuación de la Policía del Estado. Estos principios no representan sólo un mero código de deontología policial (69), sino que tienen un valor jurídico-positivo evidente para convertirse en auténticos parámetros de fiscalización y control de la actividad de la Policía, tal y como demanda la configuración del Estado social y democrático de derecho que instaura nuestra Constitución de 1978.

Los principios básicos, declarados a lo largo del artículo 5 de la LOFCS, se pueden, a nuestro juicio, estructurar en los siguientes cuatro grandes apartados:

2.1. *Principios de legalidad.*

Este principio representa el marco obligado de la actividad de una Administración policial en el Estado de derecho. Se concreta en la afirmación de que el ejercicio de las funciones policiales debe efectuarse con «absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». A su vez, los funcionarios policiales deben actuar, en el cumplimiento de dichas funciones, «con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión». Completando los criterios de actuación la obligación de mantener una conducta ínte-

(68) Así quedó regulado en el artículo 7.1 del Decreto de 10 de abril de 1981.

(69) Vid. BERISTÁIN, *La institución policial y su articulación con los derechos del ciudadano*, «RVAP», núm. 3, 1982, págs. 57-100, en donde se desarrolla el contenido del código democrático de la actuación policial, a la vez que se comentan las declaraciones internacionales que establecen los criterios de conducta de los funcionarios policiales. Con relación a los textos del Consejo de Europa sobre esta materia, vid. la publicación del Departamento de Gobernación de la Generalidad, *L'etica de la policia*, 1984, y, también, el Título preliminar del Reglamento de la Policía Vasca, rubricado «Código deontológico».

gra y digna, debiendo atenerse «de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente».

2.2. *Principio de profesionalidad.*

Se ha señalado que uno de los criterios más trascendentales de toda Policía moderna es el de su actuación con arreglo a estrictos criterios de profesionalidad. Generalmente, éstos se resumen en los principios de jerarquía y subordinación. La vigencia de estos principios administrativos no impide que se reconozcan, como hace la LOFCS, actuaciones que podrían ser impuestas a la Policía contrarias al ordenamiento jurídico. Así, esta Ley establece que en ningún caso la obediencia debida pueda «amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o las leyes» (apdo. d).1 del art. 5).

Al mismo tiempo, como plasmación del principio general de eficacia administrativa (art. 103.1 de la Constitución), los miembros de la Policía de Galicia deberán actuar en el ejercicio de sus funciones «con la decisión necesaria y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave inmediato o irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance».

2.3. *Principio de responsabilidad.*

Conectado con el anterior, el principio de responsabilidad se extiende a la exigencia de ésta, tanto personal y directa a la Administración autonómica como a los miembros del Cuerpo policial, por sus actos que infrinjan las normas legales y reglamentarias rectoras de la actuación profesional que hemos venido describiendo (70).

(70) Vid. el innovador estudio de J. L. CARRO sobre *Responsabilidad administrativa y coacción directa*, en los núms. 100-102 de esta REVISTA, vol. 2, págs. 1171-1215, en donde el autor analiza el estado de la cuestión en Francia, Alemania e Italia, para a continuación analizar nuestra legislación y jurisprudencia; concluye proponiendo, en base a su análisis, los supuestos de responsabilidad administrativa por actuación policial, estableciendo los siguientes tres niveles posibles para efectuar una valoración de los daños: «1.º Indemnización por la pérdida de la vida o de la integridad corporal en cuanto tales —incluyendo en esta última el dolor físico y el daño estético—. 2.º Indemnización por los perjuicios económicos ocasionados a terceros por pérdida de la vida o al propio afectado en caso de pérdida de integridad corporal. 3.º Indemnización por los daños morales causados al lesionado (repu-

Dentro de esta temática sobresale la cuestión vital referente al uso de las armas, que ya ha venido provocando toda una viva reacción en los ordenamientos jurídicos comparados, como ha puesto de relieve J. L. CARRO en nuestra doctrina (71). Hemos dejado expuesto anteriormente cómo la Administración del Estado interviene en el control de las licencias de armas para su uso por la Policía Autónoma. La LOFCS, por su parte, fija un principio general básico consistente en que «solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o la de terceras personas o aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana...», y siempre de conformidad plena con los principios generales de la actuación policial.

2.4. *Relaciones con la Comunidad.*

Como principios de carácter societario, destacan particularmente aquellos conectados con la absoluta erradicación de prácticas policiales abusivas, arbitrarias o discriminatorias que entrañan normalmente violencia física o moral. Así como han de ser de aplicación todas aquellas medidas que tienden a fortalecer la interacción de la Policía con la Comunidad de la que es servidora y protectora en el marco de una sociedad democrática (72).

tación) por el ataque a su integridad física o a terceros por pérdida de la vida (el dolor moral o de afección); este último sería el daño moral en sentido estricto» (págs. 1211-1212).

(71) Vid. J. L. CARRO, *La polémica europea sobre el uso de armas de fuego como forma de coacción directa*, núm. 84 de esta REVISTA, 1977, págs. 77-120. El tema continúa despertando debates doctrinales en el Derecho europeo. Como muestran los recientes trabajos referidos al Ordenamiento italiano aparecidos en la «Rivista di Polizzia di Stato e dei suoi appartenenti», 1981, págs. 655-673; E. FORTUNA, *Nuova disciplina sostanziale e processuale dell'uso legittimo delle Armi*, 1982, págs. 551-571, y A. VICARI, *L'Armamento dei vigili urbani*, 1983, págs. 805-821.

(72) A este respecto son de interés los trabajos del volumen, compilado por J. M. RICO, *Policia y Sociedad Democrática*, publicado por la Dirección de la Seguridad del Estado, Ministerio del Interior, 1983; en particular, A. REISS, Jr., «Policia y Comunidad», págs. 186-210; BUCHNER, N. CHRISTIE y E. FATTAH, «Policia y cultura», págs. 166-184.

3. *Estatuto de los miembros de la Policía Autónoma*

Como antes se advirtió, es aquí en donde la competencia estatutaria de Galicia se resiente de manera más notoria al compararla con las de las otras dos nacionalidades históricas. De ahí, como también señalamos, sobre justificación una ampliación estatutaria para dotar de funcionalidad a la Junta de Seguridad de Galicia, una vez que ésta se cree de competencias similares a las detentadas por las Juntas vasca y catalana. Ello creemos que está justificado para que la Junta de Seguridad de Galicia pueda precisar aspectos estatutarios de la Policía Autónoma y demás temas relacionados con ella, respetando siempre los principios básicos fijados en la Ley estatal. Eso presupone que la Junta pueda tener competencia de orden reglamentario para detallar los elementos específicos de la actuación y organización de la Policía Autónoma, así como realizar una explicitación más precisa de los derechos y situaciones funcionariales de sus policías.

En las líneas que siguen vamos a intentar enmarcar unos criterios orientativos de cara a una futura ordenación de la Policía de Galicia, en este aspecto que consideramos fundamental en el Estatuto de los funcionarios de la Policía Autónoma.

3.1. *Derechos.*

Los policías de la Comunidad Autónoma deberán gozar de los mismos derechos generales que disfrutaran los funcionarios policiales del Estado. Quizá uno de los aspectos más significativos sea el de la necesidad de articular mecanismos para que los policías autónomos puedan elegir a sus representantes en órganos colegiados para la defensa y planteamiento de los temas conectados con el servicio policial. Para la fijación de estos procedimientos de elección profesional puede servir como pauta la normativa establecida para la elección de representantes del Cuerpo Nacional de Policía (73).

En definitiva, se trata de reconocer para la Policía Autónoma el ejercicio efectivo del derecho de sindicación, así como de los derechos de representación colectiva.

(73) VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, *Normativa para la celebración de elecciones en el Cuerpo Nacional de Policía (RD 315/1987, de 27 de febrero)*, en el próximo número de esta REVISTA, 1987.

Por otro lado, toda la gama de derechos profesionales, económicos y sociales de los funcionarios policiales habrá de ir orientada hacia una línea progresiva de asimilación con la legislación funcional común, con los matices obligados que determina la singularidad de la función pública policial (74).

3.2. *Deberes e incompatibilidades.*

Los deberes del policía autónomo se centran en el estricto cumplimiento y efectiva asunción de los principios básicos de la acción policial. Entre los temas en que se concretan estos deberes podemos apuntar: la imposibilidad de eludir el cumplimiento del servicio asignado; atención a las necesidades del mismo; acreditación de la condición de agente público ante la demanda, en ese sentido, de cualquier ciudadano; deberes de residencia, etc...

La dedicación del personal de la Policía Autónoma deberá ser de naturaleza exclusiva, no pudiendo ejercer durante la situación administrativa de servicio activo ningún cargo, profesión o actividad ajena al cumplimiento de las funciones policiales (75).

3.3. *Régimen disciplinario.*

Aun reconociendo una potestad autonómica general en el ámbito del derecho sancionador disciplinario (76), el desarrollo de la tipifi-

(74) Entre ellas podemos colocar las situaciones de primera y segunda actividad. A este respecto, el Reglamento Policial del País Vasco prevé que en la situación de primera actividad se ejercerán las funciones específicamente policiales propias del Cuerpo, mientras que en la segunda actividad se podrán desempeñar las tareas burocráticas necesarias para el desenvolvimiento de las funciones estrictamente policiales (art. 94).

(75) El Reglamento Vasco considera como funciones no incompatibles (art. 143):

«a) Las actividades docentes en la Academia Especial del Cuerpo, o en otros Centros o Institutos de información y perfeccionamiento de funcionarios.

b) Los trabajos de investigación y de publicación relacionados con la función policial y la seguridad ciudadana, siempre que estén autorizados por la Dirección de Seguridad.

c) La participación en Tribunales o Comisiones calificadores para el ingreso o promoción en los mencionados Cuerpos.»

(76) Sobre las normas sancionadoras generales creadas por las Comunidades Autónomas, vid. los criterios del TC, entre otras, en la sentencia 87/1985, de 16 de julio. Para una visión más general, vid. MONTORO PUERTO, *Implicaciones del principio de tipicidad de infracciones administrativas en la legislación de las Comunidades Autónomas*, «Actualidad Administrativa», 1986, págs. 2205-2226.

cación de conductas y de la correlativa sanción, habrían de ser especificadas en normas informadas por la Junta de Seguridad de Galicia. El régimen disciplinario autonómico debe orientarse en los criterios básicos de la normativa estatal (77) y, en particular, ha de estar siempre basado en los principios de legalidad, tipicidad y audiencia en el procedimiento sancionador, como principios más trascendentales.

V. FUNCIONES DE LA POLICÍA AUTÓNOMA

1. *Ambito territorial*

El campo de actuación territorial de la Policía gallega ha de limitarse al de la Comunidad Autónoma de Galicia (78). Correspondiendo siempre las funciones que tienen un alcance supra o extra-comunitario a los Cuerpos estatales, como hemos visto que precisan los Estatutos del País Vasco y Cataluña.

2. *Funciones de seguridad pública: propios y en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos del Estado*

Cuando hacemos referencia a este tipo de funciones a desarrollar por la Policía Autónoma queremos significar el hecho de que, esa Policía, constituye básicamente un Cuerpo de Seguridad.

Esta afirmación la basamos en dos argumentos que, a nuestro juicio, son decisivos:

En primer lugar, se trata de una calificación acuñada por la terminología legislativa y la doctrina del Derecho Administrativo, fundamentalmente foránea (79). Y, por otro lado, la traslación de ese

(77) En la actualidad está integrado por el RD 1346/1984, de 11 de julio, que regula el régimen disciplinario del entonces llamado Cuerpo Superior de Policía, y los artículos 27 y 28, que establecen el régimen disciplinario policial en la LOFCS.

(78) Limitación igualmente contenida para las restantes Policías Autónomas en los respectivos Estatutos de Autonomía.

(79) RODDI, *La polizzia di sicurezza*, Milán, 1953; P. VIRGA, *La potestà di polizzia*, 1954, pág. 35; MERKL, *Teoría general del Derecho Administrativo*, págs. 332-346; más recientemente, KNEMEYER, *Polizei-und-Ordnungsrecht*, 1984, pág. 1; DI RAIMONDO, *Il sistema dell'Amministrazione delle pubblica sicurezza*, 1984, p. 241; AUBERT-R. PETIT, *La police en France*, 1981, pág. 253.

concepto de la seguridad pública aplicado a la Policía implica, a su vez, un abandono del término de orden público, sustituido por el de seguridad pública como marco conceptual más apropiado para especificar la misión y ámbito de actuación de la Policía en el Estado social, democrático de derecho (80).

Dentro de este campo de actuación conectado a la seguridad pública, la función principal que se debe asignar a la Policía Autónoma se dirige, a que ésta, pueda realizar una actividad de vigilancia y protección de órganos, edificios y establecimientos dependientes de la Comunidad Autónoma y demás entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones, así como la seguridad de los usuarios de los servicios autonómicos.

Por otra parte, en colaboración con los Cuerpos estatales, podrá atender a aspectos más generales de la seguridad pública, tales como la garantía del funcionamiento de los servicios públicos esenciales, protección y vigilancia de actividades desarrolladas en espacios públicos, protección de manifestaciones y, en general, todo tipo de acciones de colaboración dirigidas a mantener el orden en grandes concentraciones humanas (art. 38.2 de la LOFCS).

3. Funciones de «Policía administrativa»

Hemos de advertir que en la actualidad, tanto el término de Policía administrativa como su efectiva funcionalidad, está siendo cuestionado como típica función de Policía a desarrollar por la Administración (81).

(80) Ya se ha iniciado en nuestra doctrina un proceso de depuración jurídico-constitucional del término orden público, que parece concluir con su sustitución por el de seguridad pública para definir el marco de actuación de la Policía de Seguridad; en esta línea, FERNÁNDEZ FARRERES, *ob. cit.*, págs. 206-207, recogiendo las precisiones formuladas por el TC, distingue ya entre el concepto de seguridad pública y el de orden público; en este sentido, el TC ha matizado que «la seguridad pública... supone una noción más precisa que la de orden público», puesto que la seguridad pública «se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas» (STC 33/1982, de 8 de junio); en una línea similar, vid. DE LA MORENA, *La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: Su concreta aplicación a los tras-pasos de servicios en materia de espectáculos públicos*, núm. 109 de esta REVISTA, 1986, págs. 321-371.

(81) Esto mismo ha cobrado eco en la doctrina francesa, con la obra colectiva *La police administrative existe-t-elle?*, París, 1985, dirigida por D. LINOTTE, la cual, con su solo enunciado, revela ya la profunda crisis en que se encuentra la noción

Sin embargo, en la LOFCS podemos identificar como funciones próximas a este término aquellas en las que se encomienda a la Policía Autónoma tareas como «velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma», «la inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma» y, por último, también podría encuadrarse aquí «el uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos y disposiciones autonómicas».

4. *Funciones de Policía Judicial*

El papel de la Policía Autónoma como Policía Judicial se configura como el de Policías colaboradoras con la Policía estatal dedicada a esta función de investigación criminal.

De nuevo la ampliación de las competencias podría incidir en este aspecto para perfilar los cometidos específicos de la Policía Autónoma de Galicia en esta función de Policía Judicial, concretando la dependencia funcional de los órganos jurisdiccionales en que se estructura la organización judicial de la Comunidad Autónoma (82).

Si bien la actividad de la Policía Autónoma, en el ámbito material y orgánico que define a toda Policía Judicial (83), queda pendiente, en última instancia, del desarrollo normativo del artículo 126 de la Constitución y de las precisiones contenidas al respecto en la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (84).

de Policía Administrativa tal como ha venido siendo tradicionalmente considerada, y que no resurge a pesar de obras como la de PICARD, *La notion de police administrative*, París, 1984.

(82) Vid. MOVILLA ALVAREZ, *Poder judicial e autonomías*, en «Revista de Administración Galega», núm. 2, 1985, págs. 55-82.

(83) Se han desarrollado con gran profusión estudios sobre la Policía Judicial; entre otros, GALLO, *La polizia giudiziaria*, 1984; DE GENNARO-BRUNO, *L'iniziativa della Polizia Giudiziaria*, Milán, 1969; P. GUALTIERI, *Persquisizioni ed Inspezioni dei Polizia*, Milán, 1981; G. MONTARA, *Funzioni di Polizia Giudiziaria ed dipartimento della pubblica sicurezza*, «Revista di Polizia», 1982, pág. 425, y RAVIER-MONTREUIL-BRIANÇON, *L'enquete de police judiciaire*, 1979.

(84) Los artículos 443 a 446 de la Ley Orgánica del Poder Judicial recogen las funciones y competencias de la Policía Judicial; vid. *Ley Orgánica del Poder Judicial*, elaborado por la redacción de «El Consultor», 1986, págs. 279-281.

5. *Funciones de protección civil y otras*

Dentro de las generaciones calificadas «funciones sociales» de la Policía (85) destacan una serie de actividades estrechamente vinculadas al servicio de la Comunidad. Entre estas funciones, que, por otra parte, también pueden ser desarrolladas simultáneamente por los Cuerpos estatales, la LOFCS señala:

«a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados.

b) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las leyes en la ejecución de los planes de protección civil.»

Por último, pueden encajar dentro de estas funciones sociales, los recientes cometidos policiales que impregnan con las notas caracterizadoras de la coacción pública institucionalizada, sectores necesitados de ser reforzados por el Estado a través de esa vía. Son todos aquellos relacionados con el denominado «orden público ecológico» de la doctrina francesa (86). En la LOFCS se encomienda a esta Policía para «velar por el cumplimiento de las disposiciones que tienden a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza» [artículo 38.3.c)].

6. *Policía Autónoma y derechos fundamentales y libertades públicas*

El artículo 4 del Estatuto de Galicia afirma que «los derechos, libertades y deberes fundamentales de los gallegos son los estable-

(85) Vid. E. GIRALT, *Las funciones sociales de la Policía en el Estado Español*, ponencia presentada en el III Seminario Nacional sobre la Policía, Barcelona, 1984. Sobre las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección civil es necesario remitirse a la Ley 2/1985, de 21 de enero, que regula la materia, y la sentencia del TC 123/1984, de 18 de diciembre, que ha perfilado los contornos de la protección civil como una vertiente de la seguridad pública.

(86) F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, 1983, páginas 70-99.

cidos en la Constitución» (87). Atribuyendo, seguidamente, a los «poderes públicos de Galicia» la misma función que el artículo 9.2 de la Constitución asigne genéricamente a todos los poderes públicos (88).

En este extremo, la acción policial autonómica, al incidir de lleno sobre los principios constitucionales avocados a la consecución de un estándar igualitario en el ejercicio de las condiciones que garantizan el pleno disfrute de los derechos y libertades para todos los españoles, se enmarcará en el artículo 149.1 de la Constitución (89). Debido al carácter finalista de estos principios, hemos de convenir que la incidencia de los poderes públicos sobre los derechos fundamentales no se limitan tan sólo a su desarrollo o regulación de su ejercicio, sino, como señala OTTO, también puede abarcar la regulación de las instituciones, actividades administrativas y servicios como la Policía, «que aunque en modo alguno forman parte de los derechos o deberes subjetivamente entendidos, pero que de una u otra forma sirven a su realización» (90).

VI. POLICÍA AUTÓNOMA Y POLICÍAS LOCALES EN LA COMUNIDAD DE GALICIA

Aunque el Estatuto gallego no menciona expresamente la función de coordinación por los órganos de la Administración Autonómica de los policías locales, como interpretación flexible del bloque competencial debe conducir a que, no sólo aquélla es viable estatutariamente, sino que la coordinación de la Policía Autónoma con las Policías Municipales se hace imprescindible para una correcta asunción de las funciones autonómicas en la participación del mantenimiento de la seguridad pública en Galicia.

(87) Vid. SÁNCHEZ FERRIZ, *Derechos y libertades en los Estatutos de Autonomía*, «Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics», núm. 4, 1986, págs. 89 y ss.

(88) Vid. T. R. FERNÁNDEZ, *Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos*, «RDP»-UNED, núm. 15, 1982, págs. 7-20, y DE LUCAS-VIDAL, «Los principios básicos de la Constitución: El Título I», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, 1980, pág. 45.

(89) J. L. CARRO, *Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1 de la Constitución*, en «REDC», núm. 1, 1981, págs. 133-158; L. MARTÍN-RETORTILLO, *Derechos y libertades fundamentales, estándar europeo, estándar nacional y competencias de las Comunidades Autónomas*, en «RVAP», núm. 7, 1983, págs. 9-38.

(90) Vid. DE OTTO y PARDO, *Estudio sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986, pág. 171.

De esta manera apreciamos cómo el Estatuto asigna una competencia general, también con carácter exclusivo, sobre el régimen local que de nuevo viene matizada por un necesario encaje con las bases estatales sobre los elementos principales de todo el Derecho Administrativo que configura el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Sin embargo, como es sabido, en nuestro ordenamiento se ha considerado tradicionalmente la ordenación de los servicios de Policía de las entidades locales como un aspecto del «régimen local», y así lo entendían los textos normativos anteriores y lo confirma la vigente Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (91).

La acción concreta de la Comunidad sobre las funciones de seguridad de los entes locales de Galicia puede instrumentalizarse en dos funciones esenciales. Por un lado, utilizando la vía de la delegación de funciones propias de la Policía Autónoma para ser desempeñadas por los Cuerpos policiales locales, siempre y cuando se ajusten a las particularidades del desarrollo de la protección en los campos que antes describimos en los que puede intervenir la Policía Autónoma. Para realizar esta operación, a nuestro juicio, existe base jurídica suficiente en el artículo 40 del Estatuto.

Por otra parte, la Comunidad Autónoma, dictando una Ley autonómica de coordinación con las Policías locales de Galicia, puede delimitar las funciones concretas de seguridad a las Policías Municipales ajustándolas a la legislación sectorial, respetando, como no puede ser de otra manera, el ámbito multinacional de la autonomía municipal (92).

VII. LA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA POLICIAL

Como se ha destacado, la «coordinación en un Estado políticamente descentralizado, como es el Estado de las Autonomías, muy bien puede considerarse el asunto más importante a resolver, desde el punto de vista funcional, en este tipo de Estado» (93).

(91) B. GARCÍA ESCUDERO-PENDAS, *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*, Madrid, 1985.

(92) Vid. la Ley del Parlamento de Cataluña de 5 de marzo de 1984, de *coordinación de las policías locales de Cataluña* («BOE» núm. 91, de 16 de abril de 1984).

(93) Vid. ALVAREZ RICO, *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1986, pág. 71.

En el ámbito de la seguridad pública, la colaboración y coordinación interadministrativa se canaliza a través de los institutos orgánicos previstos en las leyes, y muy en particular por medio del organismo colegial, antes citado, de las Juntas de Seguridad. La finalidad central de este órgano central de coordinación, marcada por un criterio básicamente directivo (94), es la de «coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma» (art. 50.1 LOFCS). Ello es así porque los mecanismos y procedimientos de coordinación se convierten en «presupuesto básico y fundamental» que garantiza el funcionamiento eficaz de la seguridad pública (95).

La LOFCS articula un sistema de procedimientos y criterios en aras a la colaboración entre Cuerpos policiales estatales y de la Comunidad Autónoma, a través del auxilio mutuo entre los Cuerpos policiales e información recíproca en el ejercicio de sus respectivas funciones (art. 45). En esta línea se prevén, como garantía de eficacia de la colaboración, fórmulas específicas para, respetando las funciones y parcelas de actuación propia de la Policía Autónoma, lograr la colaboración entre ella y los Cuerpos estatales de manera eficaz en la consecución del fin común de mantenimiento de la seguridad pública. Así, el artículo 46 de la LOFCS prevé la circunstancia de que cuando la Comunidad no reúna los medios personales y materiales suficientes para desarrollar las funciones de seguridad que tienen encomendadas puedan coadyuvar a este fin los Cuerpos del Estado.

(94) Tesis mantenida por FERNÁNDEZ FARRERES, como pauta general del papel y funcionalidad básica del principio de colaboración que se concreta en este tipo de organismos colegiales compuestos por representantes de la Administración estatal y de las Comunidades Autónomas. Para este autor, «la creación de tales organismos, debe responder a la finalidad central de constituirse los mismos en sede de discusión y fijación de las líneas de actuación administrativa en cada uno de los diversos sectores o materias en las que, por imperativo constitucional y por las propias exigencias de garantizar un mínimo de coherencia y uniformidad necesaria que evite colisiones y contradicciones desde una perspectiva estatal en la actuación singularizada de cada comunidad autónoma», en *El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica*, «RVAP», núm. 6, 1983, pág. 213.

(95) GARCÍA ITURRIAGA-TURRADO VIDAL, *La coordinación como principio fundamental de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Su evolución histórico-jurídica*, «Boletín de Documentación del Ministerio del Interior», núm. 106, 1986, págs. 9-44.

VIII. CONCLUSIÓN

La competencia de Galicia sobre Policía Autónoma, que el Estatuto califica con carácter de exclusiva, en puridad se trata de una competencia claramente compartida entre la Comunidad Autónoma y el Estado, como se desprende con total nitidez luego del examen detenido de los artículos 149.1.29 de la Constitución y del propio apartado 25 del precepto estatutario que recoge las llamadas competencias exclusivas.

La intervención de la Comunidad gallega en orden a disponer de un aparato policial propio abarca la posibilidad de aprobar una Ley autonómica que cree el Cuerpo de Policía autonómico. Ahora bien, las funciones materiales concretas a desarrollar por el mismo han de ceñirse, originariamente, a las establecidas en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, texto en donde, además, se recogen los principios estructurales del régimen jurídico de la Policía Autónoma.

Ello no obsta para que los poderes públicos de Galicia tengan un papel de protagonismo activo en orden al establecimiento de instrumentos normativos y ejecutivos para la coordinación de la Policía Autónoma con los restantes colectivos policiales que actúen en el territorio de Galicia. Incidiendo directamente sobre las Policías locales y cooperando recíproca y coordinadamente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de la Junta de Seguridad de Galicia como órgano específico, cuya creación se hace irremplazable para asumir dicha misión. Para que, de esta forma, la Policía Autónoma participe inexorablemente de la consideración renovadora que se refleja en el Preámbulo de la LOFCS, cuando considera el servicio policial «como un *servicio público* dirigido a la protección de la Comunidad mediante la defensa de ordenamiento democrático».

ADDENDA

Encontrándose en prensa el presente estudio, observo que en el «BOE» de 2 de junio (núm. 131) ha aparecido publicada la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra. Esta

Ley autonómica presenta la novedad de que no sólo regula la Policía Foral en desarrollo de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento, sino que, al mismo tiempo, afronta el régimen de las policías locales, unificando ambos estatutos jurídicos, de ahí la propia denominación de la referida Ley.

Por último, tan sólo quiero dejar constancia del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial («BOE» de 24, núm. 250).

