

LA LEY 8/2007, DE 13 DE JUNIO, DE POLICÍA DE GALICIA.

ISABEL DURANTEZ GIL

Maxitrada

EVOLUCIÓN DE LA NOCIÓN "ACCIÓN POLICIAL"

Etimológicamente la palabra "policía" deriva del griego "politeia" y del latín "politia", y en ambos casos con ella se hace referencia a todo aquello que es propio de la comunidad política -"polis".

De esta manera, a lo largo del siglo XV, en el Antiguo Régimen, en países como Alemania o Francia, con la expresión "actividad de policía" se aludía, en un sentido amplio, a toda la actividad estatal, y no sólo a la relativa a la seguridad pública

Esta significación tan amplia, sin embargo, se fue reduciendo o concretando con el paso del tiempo, llegándose a una depuración de su concepto que culminó con el surgimiento y consolidación del Estado de Derecho. Es a partir de este momento cuando se empieza a imponer la idea de que los ciudadanos tienen una esfera de libertad que ha de estar protegida por el ordenamiento jurídico y a salvo de la intervención de la Administración.

Esta evolución en la manera de concebir la actividad policial fue determinante y supuso el arranque de la teoría de la actividad administrativa de policía que perdura hasta la actualidad. La citada definición tiene por ello gran relevancia, al haber sido la que sirvió de base o punto de origen en la determinación de su significado hasta nuestros días.

Con tales planteamientos, en un Estado de Derecho ninguna actuación policial puede ser llevada a cabo, en términos de generalidad, sin un respeto escrupuloso de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de los ciudadanos, pues sólo así se asegura el normal funcionamiento de las instituciones.

Conviene recordar, a estos efectos, algo que es sobradamente conocido: la expresión "*Derechos Fundamentales*" aparece por primera vez en Francia, en el año 1770 aproximadamente, y en el marco del movimiento político y cultural que condujo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789.

Y es en dicha Declaración cuando por primera vez los ilustrados formulan la idea de que sea precisamente la fuerza pública la que salvaguarde y garantice esos "*Derechos Fundamentales*".

Eso es precisamente lo que se dispone en el artículo 12 de la mencionada Declaración, en el que literalmente se establece que:

"la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; esta fuerza es, pues, instituida para el beneficio de todos, y no para utilidad particular de aquellos a quienes es confiada".

Como ya se ha indicado, esta manera de concebir la función policial se ha perpetuado hasta nuestros días, y sigue siendo principio inspirador de la acción de nuestras fuerzas y cuerpos de seguridad. En este sentido conviene traer a colación el contenido de la Sentencia 55/1990 de 28 de marzo, del Tribunal Constitucional, en concreto su Fundamento Jurídico Quinto en el que se expresa lo siguiente:

"de la Constitución se deduce que las Fuerzas están al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los Derechos que la Constitución y la Ley les reconocen, y éste es el sentido del art. 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, configurando a la Policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades".

De todo lo expuesto se puede concluir cómo en un primer momento histórico la "acción policial" estaba configurada como una técnica de intervención en la esfera de libertad de los particulares que se efectuaba para tutelar una seguridad y un orden públicos concedidos en un sentido muy amplio. Y que en un momento posterior, con la consolidación del Estado Democrático y de Derecho, la seguridad y el orden públicos son complementados con la salvaguarda de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como principal función y razón de ser de la actividad policial, de tal manera que su tutela no puede quebrar, en ningún caso, el necesario respeto a los Derechos Fundamentales de los ciudadanos proclamados en la Constitución.

Esta última es, por lo demás, la concepción que subyace en los distintos ordenamientos democráticos contemporáneos, y la que consagra el art. 104 de nuestra Constitución en el que se establece que la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad consiste en "*proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*".

LOS MODELOS POLICIALES CENTRALIZADOS Y DESCENTRALIZADOS

Partiendo de estos postulados y una vez asumida la función policial como servicio público se acostumbra a diferenciar en los países de nuestro entorno y desde criterios opuestos dos diversos modelos policiales: el modelo unitario o centralista y el modelo complejo o descentralizado.

El primero de ellos, de origen francés-napoleónico, con estructura y naturaleza militares, surge cuando la fuerza pública moderna sustituye al ejército en la función de mantenimiento del orden público y se caracteriza por su dependencia del Estado. Tales circunstancias llevaron a Francia a un inequívoco proceso estatalizador de la función policial. Parece lógico que la tradición jacobina de los gobernantes franceses no podía en absoluto conjugarse con una policía satelizada entre diversas administraciones. De esta manera, no es extraño que el ejemplo paradigmático de modelo policial centralista sea el francés, a pesar de que también puedan encuadrarse en el mismo países como Portugal, Bélgica o Italia.

Por su parte, en el denominado modelo complejo o descentralizado la característica principal es el incremento del protagonismo de las policías territoriales en diferentes niveles, con la consiguiente corresponsabilidad de distintas administraciones en la salvaguarda de la seguridad pública. Este modelo anglosajón, que también se da en países como Alemania, tiene particularidades tales como su imprescindible naturaleza civil y descentralizada, con vocación de servicio público y finalidad de servir de garante de los derechos de los ciudadanos y de estar al servicio de estos.

LA CONSTITUCIÓN DE 1978: DESCENTRALIZACIÓN DEL MODELO POLICIAL ESPAÑOL

La Constitución Española de 1978 se inclina de forma resuelta por establecer una distribución territorial del poder, pasando de un sistema de tradición centralista a uno descentralizado y por tanto más adaptado a las nuevas circunstancias de la realidad social.

En el contexto de dicho proceso de territorialización del poder, la norma básica del sistema político español recoge textualmente, en su artículo 149.1.29, "*...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*".

Se diseña así, en nuestro texto constitucional, un modelo descentralizado, en la medida que su policía se caracteriza por la coexistencia en su seno de cuerpos estatales, autonómicos y locales.

Los artículos 148,1,22 y 149,1,29 de nuestra Constitución reflejan la incidencia de la organización territorial del Estado sobre el modelo policial. La Constitución descentraliza el mantenimiento de la seguridad pública, posibilitando la creación de policías territoriales, y si bien el propio artículo 149,1,29 atribuye al Estado la exclusividad de la competencia en materia de seguridad pública deja a salvo la ya mencionada posibilidad de creación de cuerpos policiales por las Comunidades Autónomas.

El TC ha interpretado en Sentencia 104/1989 de 8 de junio que conforme al tenor literal de dicho precepto la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de la policías autónomas. No puede obviarse en este sentido que, con anterioridad, el propio TC en su Sentencia 117/1984 de 5 de diciembre puso de relieve que la posible creación de policías autónomas se refiere al aspecto orgánico, es decir, al del servicio policial disponible para garantizar la seguridad pública, y no al aspecto material, esto es, la seguridad pública. Por tanto, según dicha doctrina constitucional, la existencia de una policía autónoma no modifica la titularidad estatal en materia de seguridad pública.

En el marco competencial diseñado por la Constitución, pueden distinguirse tres opciones en los Estatutos de Autonomía en relación con la materia que estamos analizando:

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

b) Una segunda opción corresponde a las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias y Navarra, cuyo primer rasgo en común es la estricta dependencia temporal respecto de la promulgación de la Ley Orgánica a la que se refiere el artículo 149,1,29 de la Constitución, cuya aprobación se convirtió en requisito previo necesario para la creación de una Policía Autónoma propia, expresamente contemplada en sus respectivas normas estatutarias. En concreto, para el caso de Galicia, en el artículo 27,1,25 del Estatuto se establece: "*en el marco del presente Estatuto le corresponde a la CA Gallega la competencia en exclusiva de las siguientes materias: ...la creación de una PA de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el art. 149,1,29 de la Constitución*".

Dicha Ley Orgánica prevista en el artículo 149,1,29 se publicó en el año 1986, y no es otra que la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, actualmente en vigor. En su Título III, artículos 37 a 44 regula la constitución, competencias y régimen estatutario de las Policías de las Comunidades Autónomas (además, en su Título IV art. 45 y 46 prevé la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia policial).

c) Una tercera opción corresponde a las Comunidades Autónomas cuyos estatutos se limitan a una simple mención a la asunción de las competencias aludidas en el artículo 148,1,22 de la Constitución sin hacer expresa referencia a la posibilidad de crear una policía autónoma propia.

Siendo así las cosas, en una primera fase estatutaria las diversas Comunidades Autónomas contemplaron de manera diversa esta oportunidad. Así, fueron los Estatutos de País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia, Andalucía, Canarias y Valencia los que incluyeron la competencia de crear una policía propia.

En este punto hay que significar cómo Comunidades que en la primera fase de desarrollo autonómico no incluían en sus Estatutos tal posibilidad competencial están apro-

vechando las reformas que en que en los últimos dos años se están llevando a cabo en las diversas normativas estatutarias para preverla (así ha ocurrido ya con el Estatuto Balear o con el de Castilla-La Mancha).

No obstante, y por lo que se refiere a las Comunidades que desde el principio contemplaban en sus Estatutos la posibilidad de crear una Policía Autonómica, es imprescindible incidir en las diferencias que pueden percibirse entre País Vasco, Cataluña y Navarra, por una parte, y Galicia, Canarias, Andalucía y Valencia, por otra: ninguna de las tres primeras condicionaron su futura Policía Autonómica al ámbito de competencias que determinase la Ley Orgánica que prevé el artículo 149,1,29 de la Constitución -esto es, la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad-. Sin embargo, Galicia -junto con Canarias, Andalucía y Valencia- sí lo hizo.

En concreto, para el caso de Galicia, su Estatuto de Autonomía de 1981, dispone lo siguiente en su artículo 27.25:

"Artículo 27.- En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: (...)"

25.- La creación de una Policía Autónoma de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149. 1. 29 de la Constitución"

Dado que Galicia es una de las Comunidades Autónomas consideradas como históricas, y recogiendo lo dicho por Gonzalo Jar Couselo en su libro "Modelo Policial Español y Policías Autonomas" (Dyckinson 1995) *"para muchos autores resulta bastante incomprendible que dicho territorio no hubiese sacado más posibilidades de una cuestión que fácilmente hubiese permitido una interpretación analógica con los casos vasco y catalán, favoreciendo los intereses autonómicos; sin embargo, esa falta de aspiración a un techo superior será la constante a lo largo de los años siguientes, como si se tratase de una cuestión más o menos secundaria, desinterés que se manifiesta en la regulación tan endeble como la que ahora se comenta, en donde, como muestra significativa, no se hace ninguna referencia a la importante Junta de Seguridad. Quizás no fuese ajeno a todo ello el que en dicha Comunidad Autónoma, gobernase por aquel entonces un partido político conservador nada autonomista"* (en referencia al Partido Popular).

A este respecto, Alfonso J. Villagomez Cebrian, en su obra "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: del Orden Público a la Seguridad Ciudadana" (Xunta de Galicia, 1997) considera que esta *"parca regulación"*, que a diferencia del caso vasco, catalán y navarro, *"no diseña el más mínimo campo de actuación"* para la Policía Autónoma, se debió a la confrontación en el seno de la Ponencia Constitucional entre los partidarios de una regulación más extensa, que recogiera al menos unas *"mínimas competencias funcionales y estructurales"*, y los que consideraban *"innecesaria"* dicha previsión estatutaria, siendo ésta última la opinión que finalmente prevaleció.

Pero volviendo a lo establecido en la Constitución y en los diversos Estatutos de Autonomía, conviene traer a colación en este momento los tres niveles de competencias policiales que expresamente se diferenciaron en la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

a) el de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado -Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía

b) el de las policías autonómicas

c) el de las policías locales

En el mismo Preámbulo de dicha Ley se señalaba que "siguiendo la Constitución" debía distinguirse entre

* aquellas Comunidades Autónomas con cuerpos de policía ya creados

* aquellas Comunidades Autónomas en las que sus Estatutos preveían la creación de aquellos

* y las Comunidades Autónomas que no tenían tal previsión en sus Estatutos

Como consecuencia de todo ello, la propia Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad diferencia a ese primer núcleo de Comunidades Autónomas que ya tenían creados sus cuerpos de policía propios en la fecha de su entrada en vigor -País Vasco, Cataluña y Navarra- haciendo con ellas una excepción *en atención y por respeto a las situaciones ya creadas, así como en aras a su funcionalidad y eficacia.*

Para el segundo núcleo de Comunidades Autónomas que antes hemos citado -Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias- la Ley Orgánica 2/86 posibilitaba además de crear su propia policía con las limitaciones competenciales establecidas en su artículo 38, poder ejercer las mismas mediante la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía. Como es conocido, este camino ha sido recorrido por las tres primeras de las citadas, siendo Galicia la primera que optó por hacerlo.

Por fin, para el resto de las Comunidades Autónomas sólo quedaba la posibilidad de Acuerdos con el Estado para la prestación del servicio policial.

En base a la normativa expuesta, y al amparo de ella, 20 años después de la entrada en vigor de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad nos encontramos en nuestro territorio con la coexistencia de dos cuerpos de policía estatales -la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía-, tres cuerpos de policía autonómicos, aunque no totalmente idénticos -País Vasco, Cataluña y Navarra-, tres Comunidades Autónomas que tienen adscritas unidades del Cuerpo Nacional de Policía para poder asumir determinadas funciones -Galicia, Andalucía y Valencia- y otras dos autonomías que han suscrito Acuerdos con el Ministerio del Interior para la prestación de específicos servicios policiales -Aragón y Asturias-. Además, dependiendo de las administraciones locales, contamos con cuerpos de policía local que cada vez tienden a un desempeño competencial más amplio, que pueden tener además competencias o funciones diversas según suscriban o no convenios con el Ministerio del Interior en el marco del Acuerdo al que se llegó con la Federación de Municipios, y que tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural -introdutora de una nueva Disposición Adicional Quinta a la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad-, podrán asociarse para la ejecución de sus funciones con municipios limítrofes.

Por si esto fuera poco, hay una Comunidad Autónoma, Galicia, que aprobó en su Parlamento, el 29 de mayo de 2007, la Ley que regula la creación de un cuerpo de policía propio. Y existen otras Autonomías, tales como Canarias o, de manera más tímida, Andalucía, que en los últimos años vienen elaborando diversos proyectos normativos con idéntico propósito.

Con este panorama, parece que va resultando inaplazable una reforma del sistema policial español, de modo que se garantice un sistema unitario de policía, especializado funcional y territorialmente, y que responda en su organización y funcionamiento a los principios de descentralización y de subsidiariedad.

Para ello, resulta inevitable tener que revisar la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en los aspectos, entre otros, de lograr una mayor participación de las administraciones locales y autonómicas en la consecución de la seguridad de todos los territorios.

Llega la hora de impulsar la construcción de un nuevo modelo de seguridad pública que corresponsabilice al Estado, a las Comunidades Autónomas y a los Municipios, bajo un reparto competencial más racional y una coordinación más eficaz que las que hoy existen. Hay que asumir de una vez que resulta imprescindible un modelo policial más coherente con la actual descentralización política de nuestro Estado.

La base fundamental para conseguir este objetivo es la sustitución de la actual Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por una nueva norma que vaya más allá de la mera regulación de las policías públicas y que aborde la ordenación de un verdadero Sistema Público de Seguridad.

De conformidad con la realidad plural de nuestro Estado, una de las características del nuevo sistema deberá ser un mayor nivel de descentralización, que otorgue mayor protagonismo y responsabilidad a las administraciones territoriales.

Así, la nueva ley tendría que ampliar las competencias en materia de seguridad de todas las Comunidades Autónomas de manera unitaria, habiéndose de tener en cuenta además que la responsabilidad en el ámbito de la seguridad pública no debe circunscribirse a la capacidad para crear una policía propia.

En definitiva, ser consecuente con la realidad supone primar en todo caso los puntos de convergencia en tanto en cuanto hablar de seguridad solo puede hacerse desde un compromiso de colaboración recíproca entre todos, coherente con la importancia que el valor de la seguridad representa para la garantía de los derechos y de las libertades de los ciudadanos.

La pluralidad de administraciones y cuerpos competentes y la concurrencia de estos últimos sobre un mismo territorio no deben traducirse, en modo alguno, en factores distorsionadores de la eficacia policial. Eso sí, para evitar que tal cosa ocurra, ha de actuarse desde un planteamiento que sitúe la tarea específica de cada uno en el contexto general de un proyecto de conjunto plenamente compatible con las singularidades y atribuciones señaladas a aquéllos por el ordenamiento vigente.

En esta línea, es preciso insistir en la conveniencia de reforzar cuantos instrumentos políticos, jurídicos y técnicos permitan que esa "suma de esfuerzos" no plantee desconfinanzas o aristas sino que sea entendida como el vehículo idóneo para alcanzar mejor potencialidad del sistema desde la propia diversidad del mismo.

Como se contenía en las Conclusiones del Informe sobre un nuevo modelo policial, de diciembre de 1999, elaborado en la Subcomisión creada en el seno de la de Justicia e Interior *"el imperativo constitucional exige cerrar un modelo equilibrado que distribuya sin traumas competencias y funciones, gestione bien los recursos, promueva de modo continuo la corresponsabilidad inter-institucional y la participación ciudadana y sea flexible y dinámico en su capacidad de encontrar alternativas adecuadas a las demandas que plantea un concepto evolutivo como lo es el de la seguridad sin incurrir en giros bruscos o movimientos pendulares"*.

Independientemente del modelo de estructura policial por el que se pueda optar, la sociedad obliga a que los cuerpos de policía estén integrados en la realidad social, en su forma de vivir y entender la vida, y especialmente en sus expectativas, problemáticas y demandas más próximas.

Resulta innegable que la mejor manera de dar respuesta adecuada a esas demandas o cometidos que no exceden el espacio territorial autonómico es contar con un cuerpo de policía propio, extraído de esa misma sociedad, sin compromisos o herencias de otros cuerpos policiales de más amplio horizonte.

De hecho, tanto por parte de los integrantes del cuerpo de policía, como de la sociedad concreta a la que se debe, habrá un sentimiento de mutua pertenencia y de empatía, que influirá en una mejor interacción e identificación entre la sociedad y su policía.

LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA Y SU POLÍTICA DE SEGURIDAD

Se aludió ya con anterioridad a la poca ambición que Galicia tuvo en materia de política de seguridad cuando elaboró su Estatuto de Autonomía en el año 1981, y ello a pesar de ser una de las comunidades denominadas *históricas*.

Recordamos en este sentido que a diferencia de lo que hicieron Cataluña, País Vasco o Navarra posibilitando en sus respectivas normas estatutarias una policía propia sin restricciones, Galicia condicionó su futura Policía Autonómica al ámbito de competencias que determinase en la Ley Orgánica que prevé el artículo 149,1,29 de la Constitución -esto es, la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad-. Como ya se dijo, esa es la consecuencia de la literalidad del art. 27.25 de dicho Estatuto: *"En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: (...)*.

25.- *La creación de una Policía Autónoma de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149. 1. 29 de la Constitución"*.

Tal previsión estatutaria, sin embargo, sirvió para bien poco durante casi 25 años. En ningún momento de ese largo periodo Galicia mostró el más mínimo interés por crear una policía propia, aunque fuese con competencias limitadas. Los sucesivos gobiernos de Galicia, durante todo ese tiempo, contemplaron impasibles como otras comunidades -País Vasco, Cataluña, y también Navarra- creaban y desplegaban sus cuerpos policiales. Ningún propósito firme y definitivo existió al respecto hasta mediados de 2005, cuando las elecciones autonómicas del mes de junio llevaron hasta el gobierno autonómico al Partido Socialista de Galicia -PSdG- y al Bloque Nacionalista Gallego (BNG).

Conviene matizar a este respecto que en ese período de más de 20 años sí conocimos una clara excepción a ese reiterado desinterés del Gobierno Gallego por crear una policía autonómica que sirviese de seña de identidad y símbolo de soberanía. Fue poco después de la entrada en vigor de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en 1987, cuando tras una crisis en el PP gallego, el Gobierno Autonómico fue asumido por una coalición tripartita formada por PSdG, Coalición Gallega y Partido Nacionalista Gallego. Durante esta etapa, la elaboración de un texto legal para la creación de un cuerpo policial propio sí ocupó un primer plano en la política autonómica. La perseverancia del entonces Conselleiro Sr. González Mariñas supero contrariedades e hizo posible que en octubre de 1989 se aprobara por el Consejo de Gobierno de la Xunta de Galicia el Proyecto de Ley de creación de la Policía Autonómica, si bien no hubo lugar para su debate parlamentario al tener que disolverse el Parlamento ante la celebración de elecciones dos meses después.

Tras esas elecciones, el nuevo gobierno, de nuevo en manos del PP, decidió no retomar el Proyecto de Ley elaborado por el tripartito por juzgarlo prematuro, planteándose, como solución temporal de cara a la creación final de la Policía Autonómica de Galicia, la adscripción a la Comunidad Autónoma de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía.

Esta posibilidad se encuentra prevista en el artículo 47 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que entre otras cosas, dice textualmente "*las Comunidades Autónomas incluidas en el apartado 2 del artículo 37 de la presente Ley, podrán solicitar del Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 de aquella, la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía*".

Al considerarse por el gobierno autonómico del PP que esa opción de la Unidad de Policía Adscrita era la más aceptable en términos de racionalidad y economía, el 22 de octubre de 1990 tuvo lugar el Acuerdo Administrativo de Colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Galicia en Materia Policial, y en base a ello la Xunta de Galicia firmó el convenio de adscripción con una vigencia de tres años.

Por su parte, el Gobierno Central reguló la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y estableció las peculiaridades del régimen estatutario de su personal a través del Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero.

Poco después se dictó la Orden del Ministerio del Interior, de 19 de junio de 1991, por la que se constituye una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía y se adscribe a la Comunidad Autónoma de Galicia.

Finalmente, en octubre de 1991, comenzó a funcionar la Unidad de Policía Adscrita y se produjo la incorporación a la misma de 157 policías.

El Convenio fue prorrogado en octubre de 1993, y en el año 1994 tuvo lugar un incremento de la plantilla de la Unidad de Policía Adscrita, que se vio aumentada en 100 efectivos más. Esta circunstancia supuso el inicio del despliegue territorial con sedes en las cuatro provincias gallegas.

En 1996 y 1999 se acordó nuevamente la renovación del Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Xunta de Galicia por periodos de tres años en ambos casos.

En el año 2002 el Convenio de colaboración fue prorrogado nuevamente, quedando estipulado el propósito de alcanzar y mantener la cifra de 500 policías para la Unidad.

Más recientemente, en octubre de 2005, el Convenio volvió a ser renovado por otros tres años, ya con el gobierno bipartito de PSdG y BNG al frente del gobierno de la Xunta de Galicia, y siendo Conselleiro de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, José Luis Méndez Romeu. No obstante, ha de quedar fuera de toda duda la propuesta firme que desde el principio tuvo el nuevo gobierno por avanzar hacia la creación de una policía autonómica. Y prueba de la seriedad de esa apuesta lo confirma el hecho de que en poco más de un año el Proyecto de Ley de Policía de Galicia elaborado por la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza tuvo entrada en el Parlamento de Galicia para su trámite -en concreto, el 24 de noviembre de 2006-, siendo discutido y aprobado definitivamente el 29 de mayo de 2007.

Por lo demás, y en lo referido a la situación actual de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía Adscrita a la Comunidad Autónoma de Galicia, cabe decir cómo al finalizar el año 2007, y tras la incorporación de aproximadamente 150 agentes en los últimos dos años, la misma cuenta con el mayor número de efectivos de toda su historia, aproximadamente 450, que están repartidos entre las seis sedes que tiene la Unidad -la central de Santiago de Compostela, la local de Vigo, y las cuatro provinciales de A Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

A lo largo de los más de 15 años transcurridos desde su creación, la Unidad de Policía Adscrita a la Xunta de Galicia ha ido desempeñando con todo el rigor profesional necesario las funciones previstas en el artículo 38.1 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Dentro de este estricto cumplimiento de los cometidos delegados a la Unidad Adscrita como funciones de Policía Autonómica, pueden distinguirse las que se prestan con carácter de propias, las que se prestan en colaboración con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las que se desempeñan de forma simultánea o indiferente con respecto de éstas.

De acuerdo con la citada normativa vigente, la Unidad realiza funciones de seguridad integral consistente en vigilar las sedes del Gobierno de la Xunta de Galicia y del Parlamento Gallego, planificar y ejecutar la protección de las altas personalidades autonómicas y otros altos cargos que se puedan encontrar en esta Comunidad Autónoma, prestar seguridad en actos oficiales a las autoridades de la Administración Autonómica, y proteger las instalaciones oficiales en caso de conflictos sociales, laborales y políticos a través del Equipo de Respuesta Policial (ERPOL).

Además, asume la prestación de apoyo a las distintas Consellerías cuando se precisa la ejecución forzosa de actos o disposiciones de sus respectivas competencias y realiza tareas de inspección y denuncia de actividades sometidas a ordenación y disciplina de la Comunidad Autónoma. Pueden destacarse, en este ámbito, los Grupos Operativos Especiales de Intervención que actúan de apoyo al servicio de protección del medio ambiente, al servicio de caza y pesca fluvial, al de patrimonio histórico y cultural, y al de inspección y vigilancia pesquera. Cabe destacarse, en este ámbito administrativo, la reciente puesta en marcha del Grupo Operativo Especial de Juego, dedicado a la inspección, control y denuncia en este ámbito competencial.

Por último, en el área de investigación, aparte de la actuación en todo lo relacionado con medio ambiente y patrimonio histórico, artístico, monumental y arqueológico de Galicia, se realizan labores en materia de violencia en el ámbito familiar -incluyendo vigilancia de medidas de alejamiento y órdenes de protección- y en el ámbito de menores. Se destaca además la existencia, en cada una de las sedes, de Grupos de Investigación permanente en materia de incendios forestales, que desenvuelven durante todo el año -con mayor intensidad, por razones obvias, en épocas estivales- tareas de investigación y prevención.

A pesar de que el argumento más reiterado que se utilizó en el momento de constitución de la Unidad por parte de los responsables políticos de la época fue, sobre todo, el de considerar a ésta como "*un primer paso hacia la creación de una auténtica policía autonómica*", o como "el germen del futuro cuerpo autonómico", lo cierto es que en ningún momento de las sucesivas legislaturas -cuatro, y todas con el PP al frente del Gobierno Autonómico- volvió a reactivarse en lo más mínimo el proyecto de abordar la creación de una policía propia. Salvo que se quiera considerar como tal la presentación en el Parlamento de Galicia, en marzo de 2005, de un Proyecto de Ley de Policía de Galicia, que además de regular la coordinación de las policías locales preveía la creación del cuerpo autonómico. Si se tiene en cuenta que ante la convocatoria de elecciones autonómicas, se conocía que el Parlamento se iba a disolver apenas un mes después de que el Proyecto fuera presentado -a últimos de abril del 2005- parece que no es muy arriesgado asegurar que tal iniciativa tenía como único fin disimular la inactividad que en este aspecto de constituir un cuerpo de policía propia había tenido el gobierno del PP durante los 16 años anteriores.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, las elecciones autonómicas de junio de 2005 llevaron a la Xunta de Galicia al gobierno bipartito de PSdG y BNG. En concreto, José Luis Méndez Romeu, Conselleiro de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza, desde el principio, dejó patente su pretensión de fortalecer la seguridad de la Comunidad

Autónoma como un valor propio de lo que ha de ser una sociedad del bienestar, dando muestras notorias de su ánimo de hacerlo desde la perspectiva de una política de seguridad global, más eficaz y eficiente para todos, que tenga como vértice las políticas de prevención y desenvolvimiento social, y que responda en su organización y funcionamiento a los principios de descentralización y subsidiariedad.

Y para lograrlo, se potenciaron como instrumentos básicos de esta política integral de seguridad, diversos proyectos normativos: la reforma de la Academia Gallega de Seguridad Pública; la coordinación de policías locales de Galicia; la regulación de las emergencias y la creación de la Policía Autonómica. La inequívoca apuesta del Conselleiro Sr. Méndez Romeu por impulsar la construcción de un nuevo modelo de seguridad pública en esta Comunidad dio lugar a que en un tiempo record -menos de dos años- todos los citados proyectos fueran aprobados por el Parlamento de Galicia y publicados en el Diario Oficial de Galicia: la Ley 1/2007 de 15 de enero, reguladora de la Academia Gallega de Seguridad Pública; la Ley 4/2007, de 20 de abril de coordinación de policías locales; la Ley 5/2007 de 5 de mayo, de emergencias de Galicia (desarrollada por Decreto 223/2007 de 5 de diciembre que crea la Agencia Gallega de Emergencias); y la Ley 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia.

LEY 8/2007, DE 13 DE JUNIO, DE POLICÍA DE GALICIA

Es fácil concluir de lo dicho hasta ahora que cuando el pasado día 29 de mayo de 2007 el Parlamento de Galicia debatió y aprobó la Ley de Policía de Galicia se vivió en esta Comunidad una fecha histórica en el desarrollo de la autonomía y en la profundización del autogobierno.

La creación de una policía autonómica para Galicia era una vieja aspiración que por fin, más de 25 años después, se ha materializado. Ciertamente, desde el punto de vista político, era la competencia más trascendente del Estatuto de 1981 que no estaba todavía desarrollada.

Puede decirse que la creación de la Policía de Galicia supone un cambio que se enmarca en el proceso descentralizador que, inaugurado en su día por la Constitución, sigue avanzando y actúa como motor de generación y eje de vertebración del Estado de las Autonomías.

La Ley supone un acontecimiento singular y con una fuerte carga simbólica. Por primera vez Galicia se dispone a realizar las labores preceptivas y los cometidos necesarios para la verdadera puesta en marcha de un proyecto con el que se lleva especulando desde hace años, pero que nunca hasta ahora se había afrontado en términos tan realistas de cara a su firme realización.

Desde diversos ámbitos se alude a lo inconveniente que resulta crear una Policía de Galicia cuando todavía no están definidos a nivel estatal los perfiles concretos del modelo policial que queremos darnos. Sea como fuere, en ningún caso esta circunstancia puede de-

tener, dificultar o imposibilitar la legítima pretensión de que Galicia tenga su policía autonómica. Más que eso, con esta Ley la Comunidad Autónoma Gallega quiere ofrecer una política de seguridad alternativa, asentada en la cohesión social, la integración y el fortalecimiento del servicio público de seguridad en todos los niveles de la Administración.

En otro orden de cosas hay quien asegura que la creación de la Policía de Galicia dificultará aún más la ya de por sí complicada tarea de coordinación entra las distintas fuerzas policiales que operan en el territorio.

Al respecto de tal objeción, resulta claro que en una sociedad tan compleja como la que vivimos en la actualidad, en la que las fronteras entre Estados han desaparecido también para la delincuencia, se precisa en todo caso de unos canales adecuados de coordinación y colaboración policial y judicial a nivel no sólo estatal, sino incluso supraestatal. Y ello con independencia de que las Comunidades Autónomas cuenten o no con cuerpos policiales propios para determinados ámbitos competenciales que no trasciendan sus límites territoriales. Nadie dice que dicha tarea resulte fácil, pero no parece muy aceptable que tal circunstancia se utilice como pretexto para argumentar en contra del legítimo derecho de contar con una policía autonómica, derecho que por cierto Galicia tiene legalmente reconocido desde hace más de veinticinco años.

Lo que habrá de tenerse siempre presente es que cualquier sistema plural no da buenos resultados si no va acompañado de los adecuados medios de cooperación, coordinación y mutua colaboración.

Precisamente para conseguirlo, la Ley de Policía de Galicia establece suficiente mecanismos a lo largo de su articulado. Así, pueden destacarse los siguientes:

- La Junta de Seguridad Autonómica, que según el artículo 18 de la Ley estará integrada por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, y que tiene como misión coordinar la actuación de los distintos cuerpos policiales. A tales efectos, se prevé que la autoridad competentes de cada una de las administraciones -la central y la autonómica- informen periódicamente a dicha junta de las deficiencias que se observan en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca, con indicación de las medidas oportunas para corregir los problemas que se susciten.

- El Centro de Elaboración y Proceso de datos para el servicio policial previsto en el artículo 19 y que se crea como órgano administrativo encargado de la captación, el análisis, la clasificación, la elaboración, el depósito y la conservación de los datos que les sean precisos a los servicios policiales para el ejercicio de sus funciones. Se impone la coordinación del Centro con la Administración del Estado y se posibilita que a través de los correspondientes convenios, la Policía de Galicia y las Policías Locales puedan utilizar las bases de datos comunes en la medida necesaria para el cumplimiento de sus respectivas funciones.

- La Comisión Gallega de Seguridad, que se crea en el artículo 21 como órgano de encuentro e intercambio de ideas y experiencias a fin de favorecer la coherencia en las actuaciones de las diversas entidades e instituciones implicadas y afec-

tadas en la política de seguridad. Se dispone que formarán parte de dicha Comisión, la Administración de la Comunidad Autónoma -a través de la Consellería competente en materia de seguridad- la Administración del Estado, la Administración Local y la Administración de Justicia. Incluso, se establece la posibilidad de que puedan participar las personas físicas o jurídicas, sean públicas o privadas, que resulten de interés para la consecución de sus fines.

- El Consello de Policía de Galicia, regulado en el artículo 20 de la Ley, que se crea como órgano consultivo y de participación y estará integrado por representantes de la Consellería competente en materia de seguridad y representantes de los miembros de la Policía de Galicia. A dicho Consello le corresponderá formular propuestas relativas a los criterios para la provisión de puestos de trabajo; realizar consultas en materias relativas al estatuto profesional; participar en programas de modernización de los métodos y técnicas de trabajo; informar y ser informados en los expedientes disciplinarios contra los funcionarios de la Policía de Galicia; emitir informe sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de cualquier normativa que afecte a su régimen estatutario, así como sobre las condiciones de prestación del servicio policial; debatir y proponer medidas en relación con la política de personal, en especial, en lo relativo a los sistemas de ingreso, relación de puestos de trabajo, promoción y carrera profesional y retribuciones; y aprobar sus normas de organización y funcionamiento.

La estructura orgánica prevista por la Ley de Policía de Galicia en el sentido que se acaba de exponer nace con la vocación de contribuir positiva y constructivamente a la correcta evolución del Estado Autonómico, dentro de los parámetros preestablecidos por la Constitución y el Estatuto de Autonomía

Siguiendo esta máxima, la creación de la Policía de Galicia responde también al propósito de reforzar las características más esenciales del sistema policial español, que no son otras que la *flexibilidad*, la *pluralidad* y la *participación* de los ciudadanos en la ejecución de la política de seguridad.

Comenzando por la primera de esas notas, esto es, la de la *flexibilidad*, ha de significarse cómo la misma implica el rechazo a un modelo cerrado y acabado en la más pura línea centralista que, por su propia rigidez, imposibilita la investigación de las soluciones empíricas necesarias para resolver los problemas que se planteen en cada momento. Tal flexibilidad ha de materializarse en un modelo que demuestre su capacidad para adaptarse a las situaciones cambiantes que aparecerán de forma exponencial en los años venideros, y con el que responder con eficacia a las nuevas exigencias de seguridad que se plantearán en el futuro.

Por otra parte, la *pluralidad* se ve adecuadamente reforzada e incrementada gracias a la Ley de Policía de Galicia, no sólo porque así lo exige la naturaleza autonómica de nuestro Estado, sino también porque la experiencia demuestra que son los sistemas plurales y más descentralizados los que mejor permiten la ejecución de políticas públicas de seguridad interior basadas en la protección de los derechos y libertades y en la potenciación de los aspectos preventivos sobre los meramente represivos.

Esta pluralidad no puede dar buenos resultados si no va acompañada siempre de los principios de cooperación, coordinación y mutua colaboración. Y en aras a conseguir tales aspiraciones en la Ley se crean los órganos a los que antes se ha hecho referencia, en concreto, el Centro de la Elaboración y Proceso de datos para el servicio policial y la Junta de Seguridad de Galicia como órganos de coordinación, y como órgano consultivo, la Comisión Gallega de Seguridad.

Por último, es necesario hacer constar que, ante la creciente sensibilización de la opinión pública por los problemas de seguridad, el modelo policial debe reconocer un amplio espacio a la *participación* de la ciudadanía en la programación y ejecución de las políticas públicas en esta materia. Con esta finalidad la Ley de Policía de Galicia crea en su artículo 22 el Gabinete de Iniciativas Ciudadanas para la Optimización del Servicio Policial, órgano que actuará como instrumento y canal de comunicación para permitir la libre expresión de las demandas ciudadanas, bien sea a título individual o a través de organizaciones y entidades. Así, se establece en dicho precepto que dicho Gabinete se encargará de estudiar las iniciativas dirigidas a la mejora del funcionamiento de los servicios policiales llevando a cabo las propuestas de aquellas medidas que se consideren convenientes para el perfeccionamiento del servicio.

La Policía de Galicia como policía de máximos

Como ya se ha reiterado, el Estatuto de Autonomía de Galicia, en su artículo 27, vino a restringir el ámbito competencial de la futura Policía Autonómica al limitar su marco funcional a lo establecido en la Ley Orgánica prevista en el artículo 149,1,29 de la Constitución.

Según la literalidad de dicho precepto, es el contenido del artículo 38 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el que determina dicho ámbito competencial, derivándose de toda esta normativa, como inevitable consecuencia, la imposibilidad de que dicha Comunidad Autónoma tenga una policía de carácter integral, al menos en tanto en cuanto no se produzcan reformas bien en el actual Estatuto, bien en la mencionada Ley Orgánica 2/1986.

No obstante, es indudable que la Ley de Policía de Galicia nació con una clara vocación de policía de máximos, y por eso el artículo 15 es exhaustivo a la hora de enumerar el catálogo de competencias y funciones que el nuevo cuerpo puede asumir:

"Art. 15- Funciones

1. El Cuerpo de Policía de Galicia, de acuerdo con el artículo 5 de la presente ley, ejercerá las siguientes competencias y funciones:

a) En el ámbito de seguridad ciudadana:

1.º La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.

2.º Prestar auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública y participar en la ejecución de los planes de protección civil en la forma en que se determina en las leyes

3.º Prestar auxilio en las actuaciones en materia de salvamento, si es requerido para ello.

4.º Las demás funciones legalmente atribuidas, especialmente:

- Proteger las personas y los bienes.
- Mantener el orden público, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
- Vigilar los espacios públicos.
- Proteger y colaborar en las manifestaciones y mantener el orden público en las grandes concentraciones humanas cuando fuese requerido para ello.
- Prevenir la comisión de actos delictivos e intervenir cuando fueran cometidos.
- Intervenir en la resolución amistosa de conflictos privados si fuese requerido.
- Cumplir las funciones de protección de la seguridad ciudadana atribuidas a las fuerzas y cuerpos de seguridad por la Ley orgánica 1/1992.

b) En el ámbito de policía administrativa:

1.º Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones del Estado aplicables en Galicia y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

2.º Velar por el cumplimiento de las leyes aprobadas por el Parlamento de Galicia y de las normas, disposiciones y actos emanados de los demás órganos de la Comunidad Autónoma de Galicia, mediante las actividades de investigación, inspección y denuncia, y la ejecución forzosa de sus resoluciones.

3.º La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma de Galicia, denunciando toda actividad ilícita.

En la ejecución de este tipo de funciones se prestará especial atención a:

- Velar por el cumplimiento de la normativa vigente sobre medio ambiente, recursos marinos, caza, ganadería, salud pública, incendios forestales, pesca fluvial, ordenación urbanística, protección de caminos, costas y asuntos marítimos, transporte y contaminación acústica.
- Velar por el cumplimiento de la normativa sobre el patrimonio histórico y cultural gallego para evitar su expolio o destrucción y para garantizar su salvaguardia y protección.

- En el marco de las funciones que le atribuya la normativa específica, vigilar y controlar el cumplimiento de la legislación vigente en materia de juego y de espectáculos

4.º Vigilancia y control del tráfico en las vías interurbanas del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

5.º Vigilar, inspeccionar y controlar las empresas de seguridad privada, sus servicios y actuaciones y los medios y personal a su cargo, en los términos establecidos en la legislación vigente.

6.º Informar, asistir y orientar a los ciudadanos.

7.º Colaborar con las instituciones públicas de protección y tutela de menores en la consecución de sus objetivos, de conformidad con la legislación civil, penal y penitenciaria del Estado.

8.º Colaborar con las instituciones públicas y privadas de protección y tutela de la inmigración y con aquellas otras que tienen como objetivo de prevenir y evitar cualquier forma de marginación.

9.º Colaborar con las instituciones públicas de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género.

10.º Las demás funciones que le atribuya la legislación vigente.

c) En el ámbito de policía judicial, aquellas funciones que le correspondan de acuerdo con lo establecido en el artículo 126 de la Constitución, en la Ley orgánica del poder judicial y en la restante normativa vigente.

2. Las funciones enumeradas en el apartado anterior se cumplirán bajo los principios de cooperación, coordinación y mutua colaboración con el resto de fuerzas y cuerpos de seguridad.

3. Además, la Policía de Galicia podrá asumir todas aquellas otras funciones que sean delegadas o transferidas a la Comunidad Autónoma por la vía del artículo 150.2 de la Constitución, así como aquellas otras que le sean encomendadas".

No obstante, es obligado poner en relación lo dispuesto en este artículo 15 con lo establecido en la Disposición Transitoria Quinta, en la que bajo la rúbrica de "Transferencias" se dice que *"las funciones contenidas en el artículo 15 que se refieran a competencias de titularidad estatal en el momento de la entrada en vigor de esta ley no serán ejercidas por la Policía de Galicia hasta que no se produzca la previa transferencia o delegación por el procedimiento establecido en el artículo 150,2 de la Constitución"*.

La inclusión de tal Disposición resultaba precisa para garantizar la invulnerabilidad del marco establecido por la Constitución, dada la ya mencionada limitación que se deriva de la remisión que el art. 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia hace a la Ley Orgánica prevista en el art. 149,1,29 de la Constitución.

Se evidencia por tanto, como consecuencia de todo lo dicho hasta ahora que, a pesar de que en el artículo 15 se enumeren todas las funciones propias de una Policía integral, ésta sólo podrá existir en Galicia cuando tenga lugar o bien una reforma del Estatuto de Galicia que omita la referencia a la Ley prevista en el art. 149,1, 29 de la CE -esto es, a la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad- o bien una reforma de dicha Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que suprima o modifique la limitación ahora contenida en el art. 38 para las Comunidades que no tenían Policía Autonómica a la entrada en vigor de dicha norma.

En cualquier caso, conviene significar que el objetivo de la Ley de Policía de Galicia es mejorar la seguridad de nuestra Comunidad Autónoma en coordinación con las demás Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, buscando mecanismos que refuercen nuestro autogobierno desde el diálogo y la negociación. En ese marco, el despliegue del nuevo cuerpo policial tendrá que formularse en términos reales y de forma gradual, habiéndose de imprimir al proceso el ritmo que se estime necesario y adecuado. Lejos de crear un problema de seguridad como confrontación al Gobierno central, se aspira a contribuir a la correcta evolución del Estado de la Autonomías.

Policía de sustitución / Policía de integración

En cuanto a cuál ha sido la opción de la Ley de Policía de Galicia en el binomio policía de sustitución / policía de integración, basta observar lo dispuesto en el artículo 37, en la Disposición Adicional Segunda y en la Disposición Transitoria Tercera, para obtener conclusiones. Efectivamente, ninguna pretensión tiene la Comunidad Autónoma Gallega de buscar la eliminación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado -Guardia Civil y Policía Nacional- de su territorio.

En este sentido, el artículo 37 de la Ley, enmarcado en el Capítulo de "Acceso y promoción", bajo la rúbrica "Integración de miembros de otras fuerzas y cuerpos de seguridad" establece que "1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, cuando se trate de miembros procedentes de otras fuerzas y cuerpos de seguridad, el acceso a las diferentes escalas y categorías se llevará a cabo en la forma que reglamentariamente se determine.

2. Se requerirá, en todo caso, la superación de un curso de adecuación a la Policía de Galicia que a estos efectos se organizará en la Academia Gallega de Seguridad Pública".

Como complemento a ello, en la Disposición Adicional Segunda se detallan las correspondencias de escalas y categorías entre Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil de una parte, y Policía de Galicia de otra.

Y en la Disposición Transitoria Tercera se prevé la posible promoción de los funcionarios pertenecientes a otras fuerzas y cuerpos de seguridad al integrarse en el nuevo cuerpo.

Por último, y en esta misma línea, las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda se refieren, respectivamente, a la integración y promoción en el nuevo cuerpo policial,

de los funcionarios pertenecientes a la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Galicia en el momento de entrada en vigor de la Ley. Tal previsión se realiza de forma favorable para dichos miembros, puesto que la intención es que la fase inicial del despliegue se construya sobre los pilares de la Unidad ahora existente, tanto en medios materiales como en efectivos personales.

En Galicia se ha optado, de forma incontestable, por lograr un despliegue de la policía autonómica sin rupturas ni quiebras no deseadas, y por conseguir esta integración de miembros de otras fuerzas y cuerpos de seguridad que vienen desempeñando ya funciones similares. Y ello por considerar que es un proceso más adecuado y que supone un menor impacto social, económico y temporal.

Es cierto que tal alternativa puede tener eventuales aspectos negativos. Así, se argumenta por algunos que la anterior pertenencia a otro cuerpo puede hacer que el policía retrase su identificación con el nuevo. Además, también se dice que puede caerse en la tentación de considerar su antiguo cuerpo como de más rango o nivel que el nuevo, e incluso, que la veteranía o experiencia pueda conllevar cierto grado de laxitud o de falta de interés o iniciativa en las nuevas tareas que tengan que asumirse.

Si bien habrá de estarse alerta, sobre todo en las primeras fases del despliegue, ante esas posibles consecuencias perjudiciales de la integración, está fuera de toda duda que se estiman como mayores las ventajas que se derivan de contar con personal ya formado y especializado en concretas funciones, y el favorecimiento que con ello se logra en una más rápida incorporación y despliegue.

Pero sobre todo, Galicia ha sido consciente de que muchos guardias civiles y policías nacionales son gallegos o tienen arraigo en Galicia, y por eso, ante todo, se ha querido aprovechar su bagaje y sus conocimientos. Basta decir, a título de ejemplo, cómo esta Comunidad Autónoma es la tercera que más agentes aporta al Cuerpo Nacional de Policía, habiendo ingresado en los últimos doce años 3500 gallegos, casi el 12 por ciento de todos los nuevos agentes de ese período. Y parecidos datos pueden darse de la aportación de Galicia a la Guardia Civil.

No pueden compararse, en consecuencia, esas afirmaciones tremendistas que aseguran que con la entrada en vigor de la Ley muchos guardias civiles o policías nacionales -junto con sus familias- van a tener que abandonar el territorio de la Comunidad Autónoma. Resultaría más aconsejable mantener una actitud de diálogo y búsqueda de acuerdos que llevar a cabo manifestaciones malintencionadas.

Optar por la integración, en consecuencia, no admite dudas de que es la decisión acertada y la que se ha elegido. La asignatura pendiente será la de evitar o minimizar, en la medida de lo posible, esos posibles efectos negativos a los que antes se ha hecho referencia. Por otra parte, quizás no sea arriesgado adivinar que la existencia durante los últimos 15 años de la Unidad de Policía Adscrita, puede neutralizar los posibles inconvenientes que vayan a producirse, dado que la ciudadanía gallega se ha venido acostumbrando a la existencia de un servicio policial propio, al que ya se viene llamando popularmente "policía au-

tonómica" y que es percibido socialmente con un sentimiento de pertenencia y cierta familiaridad.

Conviene dejar claro, en este aspecto de la posible integración en la Policía de Galicia de miembros de otras fuerzas y cuerpos de seguridad, que tal previsión, según la literalidad del propio artículo 37, no sólo afecta al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil. Por el contrario, tal posibilidad también existe para los integrantes de otras policías autonómicas y de las policías locales. En relación con ello, la Disposición Adicional Segunda en su apartado 3 también se refiere al modo que se ha de llevar a cabo la integración de miembros de esas otras fuerzas y cuerpos diferentes a la Policía Nacional o la Guardia Civil.

Para finalizar este aspecto, no puede olvidarse cuál va a ser la necesaria relación de la futura Policía de Galicia y las diversas policías locales que desempeñan su trabajo en el territorio de la Comunidad Autónoma. A este respecto, ha de mencionarse la previsión que se contiene en el artículo 16 bajo la rúbrica "Convenios de colaboración con las entidades locales": *"Las entidades locales y la consellería competente en materia de seguridad podrán celebrar convenios de colaboración para la asistencia de la Policía de Galicia en aquellas funciones de naturaleza técnica y operativa, estrictamente policial, que correspondan a los cuerpos de Policía Local, en los casos en que no disponga del mismo, o aunque disponga, sus efectivos no alcancen a dar cobertura a la totalidad de los servicios de su competencia. En ningún caso estos convenios de colaboración podrán eximir del ejercicio de competencia que las entidades locales tienen en materia de Policía Local"*.

Por su parte, la Ley 4/2007, de 20 abril, de Coordinación de Policías Locales, que se tramitó en el Parlamento de Galicia paralelamente a la Ley de Policía de Galicia, prevé en su artículo 8,3 la suscripción de convenios entre Xunta de Galicia y ayuntamientos en virtud de los cuales las policías locales del territorio de la Comunidad Autónoma puedan asumir funciones propias de la policía autonómica.

Otras características de la policía diseñada por la Ley 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia.

En términos generales, se puede decir que la Ley 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia es una especie de ley-marco, que a lo largo de 90 artículos, 3 Disposiciones Adicionales, 5 Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, y 2 Disposiciones Finales establece además de los principios de actuación, la organización y estructura, la carrera profesional, las funciones, el régimen estatutario y el régimen sancionador.

Haciendo un breve repaso a la estructura y contenido del texto normativo indicaremos cómo el Título I, bajo la rúbrica "Disposiciones generales, principios de actuaciones y funciones" engloba de los artículos 1 al 16. En primer lugar se recogen los principios básicos de actuación que componen el código ético policial, incluidos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que obligan a todos los cuerpos policiales y que, a su vez, se inspiran en las resoluciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, especialmente en lo relativo a la Declaración

sobre la Policía y al Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Se añaden a estos principios los que pueden aplicarse directamente a los agentes encargados de hacer cumplir la Ley que vienen recogidos en el Código Europeo de Ética Policial de 2001.

A consecuencia de ello, se impone a los miembros de la Policía de Galicia un absoluto respeto a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y a la legislación vigente, así como la obligación de actuar en el desempeño de sus funciones con integridad y dignidad, con secreto profesional, respetando el honor y la dignidad de la persona, interviniendo siempre en defensa de las leyes y de la seguridad ciudadana. Además, dado el respeto que la Policía de Galicia debe a la sociedad, a la que pertenece y de la que proviene su mandato, se le exige la utilización de los recursos coactivos sólo en situaciones extremas y con una inflexible aplicación de los principios de oportunidad, proporcionalidad y congruencia.

De esta forma, los miembros de la Policía de Galicia se ajustarán en su labor a la mayor profesionalidad posible, con las limitaciones y los sacrificios que sean necesarios en favor del servicio que prestan.

Por su parte, el Título II está dedicado a la "Organización Administrativa". A lo largo de los artículos 17 a 22 se van diseñando los diversos Órganos de Dirección -Presidente de la Xunta de Galicia, Consello da Xunta de Galicia y Conselleiro competente en materia de seguridad-, Órganos de Coordinación -Junta de Seguridad de Galicia, Centro de Elaboración y Proceso de Datos para el Servicio Policial, Consello de Policía de Galicia y Comisión Gallega de Seguridad- y Órganos de Participación Ciudadana -Gabinete de Iniciativas Ciudadanas para la Optimización del Servicio Policial. La descripción más pormenorizada de estos órganos ya ha sido expuesta con anterioridad.

El Título III se prolonga desde el artículo 23 al artículo 47. En el mismo se contiene, en primer lugar, la definición de la estructura que ha de tener la nueva policía, con mención de escalas y categorías y sus respectivas funciones. La Escala de Mando y Dirección englobará las categorías de Comisario, Inspector Jefe e Inspector. La Escala Ejecutiva, con la categoría de Subinspector. Y la Escala Básica, con las categorías de Oficial y Policía.

A continuación, dentro de este mismo Título III, se regula el Acceso y la Promoción. Cabe destacar en este ámbito que la edad límite establecida para acceder a la Policía de Galicia es la de 35 años para la Escala Básica y 40 años para la Escala Ejecutiva. No obstante, cuando el acceso se produzca desde otros cuerpos policiales, la edad máxima será la de 42 años para la Escala Básica, la de 45 años para la Escala Ejecutiva y la de 52 años para la Escala de Mando y Dirección. Específicamente, para los miembros de la Unidad de Policía Adscrita se dispone un trato favorable al establecerse en la Disposición Transitoria Primera que podrán integrarse en las Escalas y Categorías que les corresponden sin exigencia del requisito de edad y con respeto de los derechos adquiridos en el Cuerpo Nacional de Policía en el momento de su integración.

Otra cuestión que merece mención especial es la manera en que se ha determinado el sistema de acceso a cada una de las categorías. En concreto, se accederá por oposición

libre únicamente a la categoría de policía, siendo el sistema de la promoción interna el modo de acceder a todas las demás. Existe no obstante una excepción, el acceso a la categoría de subinspector, que será al 50% por oposición-libre y por promoción interna.

El último Capítulo de este Título III está dedicado a la Formación. En este sentido es indudable que a la Academia Gallega de Seguridad Pública le corresponde un papel destacado en el proceso de creación y despliegue de la Policía de Galicia. No puede existir una policía eficiente si sus miembros no disponen de una buena formación, adecuada a la misión que se les encomienda, y en constante actualización para los componentes de todas las categorías del nuevo cuerpo policial. Por eso, se prevé en la norma que habrán de promoverse las condiciones más favorables para la adecuada formación profesional, social y humana de los miembros de la Policía de Galicia, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad. Asimismo, está siendo tarea de la citada Academia la elaboración de un Plan de Carrera Profesional, e igualmente, habrá de encargarse de organizar de forma permanente cursos de formación permanente, de actualización, de especialidades y de promoción.

La Ley dispone que para impartir las enseñanzas y cursos referidos se promoverá la colaboración institucional de las Universidades, del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal, de las demás Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de las Fuerzas Armadas, y de otras Instituciones, centros o establecimientos que específicamente interesen a los referidos fines docentes.

También se establece que la Academia Gallega de Seguridad Pública promoverá la convalidación académica de los estudios que se realicen en el centro docente y convalidará aquellas materias, cursos o titulaciones que hubieran sido superados previamente en otros centros oficiales, de acuerdo con la normativa aplicable y en la forma que se determine reglamentariamente.

Por último, el Título IV de la Ley, artículos 48 a 90, engloba el Régimen Estatutario y el Régimen Disciplinario.

Por lo que se refiere al primero de esos aspectos, se comienza con una relación generalista de derechos y deberes relativos a retribuciones, seguridad social, salud y seguridad laboral, asistencia jurídica, formación y capacitación profesionales, medios e instalaciones, incompatibilidades, revisiones médicas, deber de residencia, jornada y horario, permisos licencias y vacaciones, distinciones y recompensas, derecho de sindicación y limitación del derecho de huelga (artículos 48 a 63)

Pero sin duda, el aspecto principal de este Título en materia estatutaria es la regulación de la situación administrativa de segunda actividad. Como causas, se prevén además de la edad, la disminución de las aptitudes psicofísicas necesarias para el desempeño de la función policial, y el embarazo y la lactancia. En cuanto a la edad, la previsión legal es la de 62 años para la escala de mando y dirección, la de 60 años para la escala ejecutiva y la de 58 años para la escala básica.

Para finalizar, se recoge la regulación del Régimen Disciplinario, que engloba además de disposiciones generales, ámbito de aplicación y sujetos responsable, el catálogo de faltas -muy graves, graves y leves-, el de sanciones, los plazos de prescripción de faltas y sanciones y el procedimiento.

¿PARA CUANDO LA POLICÍA DE GALICIA?

Esta es la cuestión y la pregunta constante que se reitera tanto fuera como dentro de esta Comunidad Autónoma desde que el día 22 de junio de 2007 la Ley 8/2007 de Policía de Galicia fue publicada en el Diario Oficial de Galicia. Pero desde el principio, los máximos responsables del Gobierno Gallego dejaron claro que la aprobación de la Ley en el Parlamento de Galicia no es más que un primer paso en la creación del nuevo cuerpo policial. El primer paso de un largo camino que Galicia va a llevar a cabo sin prisa pero sin pausa.

Tras la aprobación de la Ley en el Parlamento ha de comenzar una negociación con el Gobierno central y la apertura de unos canales de diálogo que no siempre van a ser fáciles y que en todo caso, serán intensos.

Como ya se ha expuesto, Galicia no sólo precisa para desplegar su policía el traspaso de medios personales, materiales o económicos por parte del Estado. A diferencia de lo que aconteció con otras Comunidades Autónomas, en Galicia también es imprescindible, para la asunción de muchas de las funciones que se han previsto en el artículo 15 de la Ley, que se produzcan las necesarias reformas estatutarias o normativas y se aborden los procesos de transferencias competenciales.

En este sentido, el 27 de diciembre de 2007 los tres grupos representados en el Parlamento Gallego -PP, PSdG y BNG- votaron unánimemente a favor de un texto impulsado conjuntamente por todos para reclamar la transferencia a la Xunta de Galicia de las competencias de ejecución en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial en virtud de la posibilidad prevista en el artículo 150,2 de la Constitución. En la actualidad, esta proposición está tramitándose en el Parlamento de Galicia.

Se demuestra con ello que nuestra Comunidad Autónoma tiene el propósito firme de ir dando todos los pasos preceptivos y realizando todos los cometidos necesarios para la verdadera puesta en marcha de una policía propia, siendo el ámbito funcional de vigilancia y control de tráfico uno de los primeros y principales que se pretende asumir -junto a las competencias actuales que ya tiene la Unidad de Policía Adscrita-. Los índices de siniestralidad vial y de mortalidad en la carretera en esta Comunidad Autónoma son muy superiores a la media nacional y tal vez por ello los tres grupos con representación en el Parlamento gallego vienen defendiendo desde hace años, con argumentos muy similares, la necesidad de adecuar la planificación de la seguridad vial a la realidad diferenciada de Galicia y a sus peculiaridades orográficas, dispersión poblacional y climatología adversa.

A pesar de que la apuesta de Galicia en comenzar con el despliegue de la policía autonómica sea firme y decidida, tampoco se quiere incurrir en decisiones apresuradas.

No hay que obviar que un ámbito tan sensible como el de la seguridad, que tiene tanta relevancia para la ciudadanía, no admite precipitaciones ni improvisaciones. Toda prudencia es poca, y desde la responsabilidad política no se debe perder en ningún momento esta perspectiva.

Si se tiene en cuenta que el País Vasco tardó más de 15 años en realizar el despliegue y que Cataluña lleva ya 20 años en ello y aún no lo ha finalizado, resulta fácil adivinar la necesidad de contar con una dimensión temporal importante.

No obstante, y a modo de mero ejemplo, cabe indicar cómo en la Memoria justificativa y económica que acompañaba al Proyecto de Ley se calcularon los efectivos imprescindibles para una primera fase del despliegue, que englobaría como se ha dicho las actuales competencias que tiene la Unidad de Policía Adscrita y la vigilancia y control de tráfico: el primer año de despliegue, 600 efectivos; el segundo, 1000; el tercero, 1400 efectivos; el cuarto, 1800 y el quinto, 2.500 efectivos.

La cobertura de ese primer cuadro de personal, integrado por 600 efectivos, se lograría con la integración (o promoción) de todos aquellos miembros de la Unidad de Policía Adscrita que optaran por tal posibilidad, con en el acceso de miembros de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad -Policía Nacional y Guardia Civil- según se prevé en el art. 37 de la Ley (sobre todo para las categorías y escalas superiores), y con la convocatoria de una primera de oposición libre para las categorías de policía y de subinspector.

Posteriormente, a medida que se vayan asumiendo otras competencia, se ira planeando el despliegue de manera cautelosa, evitando disfunciones y de forma gradual.

Sea como fuere, la obligada negociación con el Gobierno central, el logro de transferencias competenciales, la obtención de acuerdos económicos, la forma de llevar a cabo el traspaso de medios materiales y personales, las necesarias reformas estatutarias y legales, la propia dificultad en la operativa del despliegue, etc. hacen ciertamente difícil el pronóstico de determinar cuánto se va a tardar en culminar definitivamente el proceso o en qué fecha se va a llegar a la efectiva consolidación de la Policía de Galicia.

Lo importante es conseguir una policía de todos ya que, al final, como cualquier otra gran estructura va a tener un proceso de desarrollo largo en el tiempo y muy sensible para el conjunto de la población. Hablando de uno de los elementos básicos de la sociedad como es la seguridad, es obligado acertar.