

## La cooperación policial en la Unión Europea: su repercusión en el modelo español de seguridad pública<sup>1</sup>

CARLOS ALBERTO AMOEDO SOTO

Catedrático EU de Derecho administrativo  
Universidade da Coruña  
Secretario General de la Consellería de Cultura y Deporte  
Xunta de Galicia

43

A petición de la policía gala, las fuerzas del orden de Kent habían solicitado al controlador del tráfico aéreo de Biggin Hill que se pusiera en contacto con el piloto para ordenarle que se dirigiera directamente a la terminal, y no al hangar de su cliente. El piloto había dado su conformidad, aceptando como cierta, al parecer, la historia de la fuga de petróleo. Aunque la policía británica no solía llevar pistola, la gravedad de la situación les había llevado a enviar una brigada de hombres armados. Ahora, en la terminal, había ocho agentes preparados para disparar si era necesario, aguardando el momento en que los motores se pararan. Cuando eso sucediera, un asistente de pista colocaría unos topes en las ruedas para que el avión no pudiera moverse. En esos instantes aparecería la policía y mantendría retenidos a los ocupantes hasta que la policía francesa llegara a hacerse cargo de la situación».

### 1. INTRODUCCIÓN

1. Es probable que el lector o lectora se hayan dado cuenta de que la cita que encabeza este trabajo proviene del *Código Da Vinci*, ese vodevil posmoderno creado por la mente de Dan Brown.<sup>2</sup>

No es que ame la prosa del americano —más bien ocurre lo contrario—, pero

---

1. Con pequeñas correcciones de estilo, el texto de este trabajo se corresponde con el leído el 19 de julio de 2005 en Barcelona, con motivo de mi intervención en el curso organizado por la UIMP sobre «Seguridad pública y privada. Hacia unos nuevos modelos de protección de la ciudadanía en el marco del Estado autonómico». Agradezco sinceramente al Director de las jornadas, el profesor Vicenç Aguado, el haberme brindado la oportunidad de compartir mis reflexiones con los ponentes de las jornadas y el inquieto alumnado del curso.

2. La cita puede encontrarse en *El Código Da Vinci*, Barcelona, Umbriel, 2003, p. 410.

me ha parecido un buen ejemplo de cómo la imaginación literaria más convencional de nuestra época ha incorporado ya con naturalidad a sus tramas la cooperación policial internacional; no sería difícil encontrar más referencias literarias o fílmicas en las que la cooperación policial internacional se manifiesta de una u otra manera como un signo de los tiempos que vivimos. En cualquier caso, Dan Brown maneja lo que más o menos sabemos todos, sin necesidad de haber leído el DOUE o las toneladas disponibles de documentos COM: que las policías de distintos países colaboran de diversas formas entre sí para capturar a los delincuentes y para evitar que se cometan delitos.

2. Pero como sabían los griegos, una cosa es la doxa y otra la epistémé: una cosa es lo que intuimos cotidianamente sobre la cooperación policial y judicial europea, y otra distinta es el contenido real de esa cooperación. Porque las cosas, en efecto, no están nada claras en este ámbito. En palabras de Javier Barcelona, «La globalización influye en el mundo de la policía; constan datos conocidos: la cooperación internacional, la admisión de que fuerzas extranjeras entren y actúen válidamente en territorio nacional; la creación de unidades con atribuciones que exceden de los límites de los Estados, o cuerpos de policía internacional que actúan en zonas de conflicto... Pero quizá también la globalización deba tener efectos internos en materia de policía, puesto que el mundo de hoy desmonta los presupuestos sobre los que está organizada la policía del Estado, que pertenecen a otro».<sup>3</sup> Es una buena introducción a los problemas que nos van a ocupar, porque, como añade otra voz autorizada, Araceli Mangas, «Pocas materias están evolucionando tanto y tan deprisa como las relativas a la cooperación judicial penal y la cooperación policial». Esa evolución se produce de una manera aparentemente inorgánica, desestructurada o, como dice la propia profesora Mangas, mediante una acción «enmarañada».<sup>4</sup> No le falta razón a este epíteto: si algo se hecha en falta en este sector de actividad es la seguridad jurídica, la claridad de regímenes y la racionalidad normativa; es decir, el conjunto de valores que constituyen el horizonte de la dogmática jurídica moderna, a la que los juristas nos entregamos con la suerte y destino de Sísifo. El EELSJ nos sitúa ante un derecho «posmoderno», un derecho pragmático y ad hoc que incumple parcialmente los compromisos e ideales reguladores de claridad, garantismo, sistematización y codificación propios del Derecho moderno; y cuya legitimidad es, además, discutible: porque la incertidumbre en este terreno, como ha destacado Didier BIGO, entraña el riesgo de lo arbitrario.<sup>5</sup>

3. El EELSJ es, desde luego, un fenómeno multiforme y muy complejo. Sus temas son todos de palpitante actualidad: la cooperación judicial penal (por ejemplo la euroorden de detención y entrega), la formación policial europea,<sup>6</sup> la mercan-

3. Cfr. «La Administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 64, 2002, p. 83.

4. Cfr. Prólogo a Francisco Jesús CARRERA HERNÁNDEZ: *La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol*, Madrid, Colex, 2003, pp. 11 y 12.

5. Cfr. «Vers une Europe des polices?», *Revue Française d'Administration Publique*, nº 91, 1999, p. 481.

6. El programa Agis, [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/funding/agis/](http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/agis/), para 2003-2007 reem-

tilización de la seguridad en un mercado liberalizado y único,<sup>7</sup> la construcción de un derecho común de policía administrativa<sup>8</sup> o, finalmente, la calidad democrática de la actuación policial (el control de la actuación y sus límites jurídicos: tema «de moda» tras los atentados del 7-J en Londres). No es de extrañar que las interpretaciones de tales temas se dividan entre una legión de integrados que ven en el EELSJ la panacea contra el crimen internacional y un grupúsculo de apocalípticos que subrayan el déficit de control democrático de las actuaciones policiales, tras el cual nos acecha el liberticidio del Gran Hermano orweliano.

En las próximas páginas, sin embargo, mi intención es centrarme con detenimiento en uno de los campos de impacto del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia sobre nuestro modelo de seguridad pública: la interacción de la cooperación policial europea sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública.

## 2. LA INTERIORIZACIÓN ASIMÉTRICA DE LA COOPERACIÓN POLICIAL EUROPEA EN EL REINO DE ESPAÑA: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN

4. Uno de los problemas esenciales de nuestro actual modelo de seguridad pública es la adecuación de los dos grandes cuerpos estatales, que retienen las funciones policiales más importantes, a un marco de concurrencia con los incipientes cuerpos policiales autonómicos y los cuerpos locales surgidos con la Constitución española. ¿Cómo repercute el desarrollo de mecanismos de colaboración policial europea en este modelo organizativo in fieri?

Partamos de una constatación: en estas materias ni abundan descripciones de lo que está ocurriendo, ni sobran valoraciones detenidas. Baste recordar que en el «Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Comisión de Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial»,<sup>9</sup> presentado en diciembre de 1999, se da cuenta de la existencia del tercer pilar de la UE, pero sin analizar a fondo sus consecuencias respecto de nuestro modelo de seguridad pública; síntoma, a mi

plaza a programas anteriores financiados por la Comisión a solicitud del Consejo como Grocio, Oisin I y II, Stop, Hipócrates y Falcone, entre muchos otros, para facilitar el intercambio, la cooperación y la formación de agentes policiales y judiciales de los Estados miembros de la UE y terceros.

7. Sobre este asunto me remito al trabajo de Javier BARCELONA LLOP, «Libertades económicas comunitarias y actividad de seguridad privada», en Luis COSCULLUELA MONTANER (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Madrid, Civitas, 2003, pp. 1085-1102.

8. La europeización de las actividades públicas de control y represión se produce fundamentalmente en los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión (política de recursos pesqueros, política agrícola, protección de los intereses financieros propios de la UE) y en otros como el medio ambiente (la autorización ambiental integrada, por ejemplo) o la seguridad marítima, sobre la que se proyecta una intensa actividad de armonización legislativa. Sobre la potestad sancionadora de la UE, nada mejor que remitirse a Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Tecnos, 4ª edición revisada, 2005, pp. 98-107.

9. *Vid.* BOCG serie D, VI legislatura, de 29 de diciembre de 1999.

juicio, de que estamos ante un tema políticamente incómodo, cuyo debate hace aflorar delicados problemas no resueltos.

5. Muy probablemente, el pensamiento político dominante en España sigue asumiendo como un apriori que la cooperación policial europea, en cuanto manifestación de la cooperación gubernamental en el plano europeo, es algo que sólo atañe al Cuerpo Nacional de Policía (CNP) y a la Guardia Civil. Esta concepción tiene a su favor importantes argumentos jurídico-constitucionales:

- La habilitación constitucional para actuar y comprometer la voluntad del Estado mediante la firma de convenios y tratados internacionales, el canje de notas, etc., recae, sin duda, sobre el Poder Ejecutivo estatal (art. 97, 93 y 95), con la autorización previa o el refrendo posterior de las Cortes Generales, en su caso.
- El Estado retiene las competencias exclusivas sobre relaciones internacionales (art. 149.1.3º CE), sobre nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (art. 149.1.2º CE), así como sobre la legislación penal, penitenciaria y procesal (art. 149.1.6º CE).
- El Estado retiene la competencia exclusiva sobre seguridad pública, sin perjuicio de la creación de policías autonómicas en el marco de los Estatutos y la LOFCS (art. 149.1.29º CE).

Desde este triple punto de vista jurídico, el bloque de la constitucionalidad justifica la exclusividad con que el gobierno estatal y las FCSE en sentido estricto han asumido el monopolio de los mecanismos de cooperación policial europea, incluyendo en él tanto las potestades normativas como las ejecutivas.

Desde un punto de vista político, la construcción intergubernamental de la cooperación policial europea durante los últimos quince años ha dotado al Gobierno español de un poder monopolístico en este campo, que ha obviado con naturalidad el hecho de la existencia de unos cuerpos policiales autonómicos con intereses y competencias en este ámbito.

6. Pues bien: lo cierto es que *la creación de las policías autonómicas ha roto el dogma del monopolio policial del Estado, al menos desde el punto de vista ejecutivo*. Y es importante señalar que se trata de una ruptura objetiva, en la medida en que *la globalización de la delincuencia también afecta a las competencias autonómicas en materia de seguridad pública; y que la eficacia de éstas demanda la inclusión de los cuerpos autonómicos en los sistemas europeos de coordinación operativa*. El impulso tecnocrático de la eficacia policial —es decir, el hecho de que las fuerzas policiales asuman como *tarea profesional propia e indeclinable la defensa anticipatoria frente a las amenazas y riesgos que se derivan de la globalización de la criminalidad organizada*— es un impulso «estructural» que comparten todas las policías, incluidas aquellas que se ocupan de territorios con autonomía política. Todos los argumentos que legitiman la cooperación policial europea —cambio tecnológico, aumento de la movilidad demográfica, globalización de la delincuencia organizada, amenaza terrorista, etc.— *son también utilizables por las policías no estatales para legitimar su participación plural en los mecanismos de cooperación europea*.

7. *La tensión entre un modelo de exclusividad estatal heredado* —que sitúa las policías autonómicas y locales en un plano subalterno— *y un incipiente modelo de corresponsabilidad policial* —que sitúa a todas las policías en un plano de igualdad europea— *recorre las más importantes herramientas de coordinación operativa derivada del EELSJ*: las operaciones transfronterizas y el desarrollo de bases de datos policiales compartidas entre los Estados miembros. En ellas, como veremos a continuación, *la tensión mencionada se resuelve en una criticable asimetría de la concurrencia policial*.

#### a) Las operaciones de vigilancia y persecución transfronterizas

8. Como es sabido, el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAS) de 1990 regula ciertos derechos de vigilancia y persecución transfronterizas (arts. 40 a 42 CAS),<sup>10</sup> que implican la presencia de autoridades policiales de un Estado en el territorio de otro Estado miembro para continuar la vigilancia iniciada en el Estado de origen de un hecho delictivo de los previstos en los art. 40.7 y 41.4 CAS, que determinan qué delitos pueden vigilarse o perseguirse en caliente.<sup>11</sup>

Pues bien, el Acta de Adhesión del Reino de España al CAS de 1990<sup>12</sup> precisa que los agentes a los que se refiere el apartado 4 del artículo 40 del Convenio de 1990 (investigaciones transfronterizas) son los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil en el ejercicio de sus funciones de policía judicial, así como los funcionarios dependientes de la Administración de Aduanas en las condiciones determinadas por acuerdos bilaterales apropiados y a los que se refiere el apartado 6 del artículo 40 del Convenio de 1990, por lo que respecta a sus atribuciones relativas al tráfico de armas y de explosivos, y al transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos. Por su parte, la autoridad a la que se refiere el apartado 5 del artículo 40 del Convenio de 1990 es la Dirección General de la Policía.

Los agentes autorizados para hacer *persecuciones transfronterizas* en Portugal y Francia son los pertenecientes a los anteriores cuerpos estatales.<sup>13</sup>

10. La persecución en caliente, que se limita a las fronteras terrestres (frente a la vigilancia), se regula para el caso de Portugal en el Acuerdo de Albufeira de 30 de noviembre de 1998 (BOE de 18 de febrero de 2000; este Acuerdo entró en vigor el 3 de agosto de 2001), previéndose la posibilidad de mantener la persecución hasta 50 km y durante dos horas. En el caso francés, la persecución sólo puede prolongarse 10 km.

11. Asesinato, homicidio, violación, incendio provocado, falsificación de moneda, robo y encubrimiento con ánimo de lucro o receptación, extorsión, secuestro y toma de rehenes, tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, infracciones de las disposiciones legales en materia de armas y explosivos, destrucción con explosivos, transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos.

12. España firmó el Convenio en junio de 1991, pero no se publicaría en el BOE sino el 5 de abril de 1994 (BOE nº 81), entrando en vigor para España el 26 de marzo de 1995. El espacio Schengen se extendió poco a poco a todos los Estados miembros, salvo Reino Unido e Irlanda. Italia firmó los Acuerdos el 27 de noviembre de 1990, España y Portugal, el 25 de junio de 1991, Grecia, el 6 de noviembre de 1992, Austria, el 28 de abril de 1995 así como Dinamarca, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996. Hoy, el Convenio ha sido ratificado por dos países que no pertenecen a la UE: Islandia y Noruega.

13. *Vid.* el art. 4 b) del Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre persecu-

9. Esta exclusión genera distorsiones en el caso de que los delitos sean también de competencia de los cuerpos autonómicos; recuérdese, si no, lo acontecido en la madrugada del 15 de abril de 1997, cuando seis patrullas de la Ertzaintza entraron en territorio galo persiguiendo a otro vehículo que se había saltado un control y había atropellado previamente a un ertzaintza. Los ertzaintzas fueron condenados en Francia por detención ilegal.<sup>14</sup>

La cosa no tiene mucha lógica, pero la poca que tiene puede resumirse así: la construcción europea se utiliza en no pocas ocasiones como trinchera del Estado central y sus burocracias frente a las de las Comunidades Autónomas. En efecto, es importante recordar que en el caso alemán —que disfruta de un modelo policial altamente descentralizado— el artículo de la persecución transfronteriza es aplicable tanto a las policías federales como a las de los Länder, mientras que en el caso belga la persecución en caliente también puede ser realizada por las policías municipales (art. 41.7 CAS). Y es que, en efecto, las policías de los Länder alemanes, policías integrales dentro del sistema de federal alemán, no han aceptado nunca que la cooperación europea les restase competencias en investigación criminal o en materia ejecutiva.<sup>15</sup>

En definitiva, la exclusividad de las FCSE en ámbitos como los señalados colisiona con la pretensión de «integralidad» de las policías autonómicas existentes, y resulta incongruente respecto del espíritu mismo de la cooperación policial europea, que no es otro que el de consolidar la eficacia jurídica de los cuerpos policiales al margen del territorio en el que actúen. Al despojarse a los cuerpos autonómicos de la ejecución de sus competencias obligándolos a estar y pasar por los mecanismos de auxilio policial en cuanto se toca algún punto de conexión transnacional (sea una investigación, sea una persecución en caliente), se menoscaba claramente la eficacia policial. Ello resulta tanto más paradójico cuanto que las policías autonómicas de Euskadi, Navarra y Cataluña —y en el futuro, Galicia o Andalucía— operan cotidianamente en zonas transfronterizas abiertas a la libre circulación.

---

ción transfronteriza, hecho «ad referendum» en Albufeira el 30 de noviembre de 1998 (BOE nº 42, de 18 de febrero de 2000). En el caso de Francia, el Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, hecho «ad referendum» en Bois el 7 de julio de 1998 (BOE nº 224, de 18 de septiembre de 2003), precisa en su artículo 1 que, además del CNP y de la Guardia Civil, también será servicio competente «cualquier otra autoridad», previa declaración del Ministerio del Interior.

14. Sobre ello, cfr. Igone URTIZBEREA SEIN, «Cooperación policial y derecho de persecución a la luz de un asunto en la frontera hispano-francesa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 1, 1997, pp. 287-305. El caso dio lugar a que el Parlamento Vasco aprobara el 19 de noviembre de 1999 una proposición no de ley formulada por el Grupo Parlamentario Mixto-Izquierda Unida/Ezker Batua/Berdeak, referente a inclusión de la Policía Autónoma vasca y Policías locales de Euskadi en los acuerdos internacionales de Schengen. Cfr. *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco* nº 34, de 19 de noviembre de 1999.

15. cfr. Josep Ramon FUENTES I GASÓ, *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, Barcelona, CEDECS, 2002, p. 516.

## b) El acceso a los sistemas de información de Schengen (SIS) y a Europol (SIE)

10. El más importante reto de la eficacia policial es, sin duda, el manejo de información de calidad. Nada puede investigarse sin un buen sistema de bases de datos que permitan recuperar la información pertinente en cada caso. La información es, pues, condición de eficacia. Es más, siguiendo la utopía panóptica moderna, las políticas contemporáneas de seguridad buscan precisamente la llave de la seguridad proactiva en la explotación de todo tipo de información sobre las personas y las cosas. Por eso esa información es un recurso estratégico de cualquier policía.

Este reto ha sido asumido por un cúmulo de bases de datos creadas a nivel europeo para dar cuenta de ciertas políticas comunitarias del primer o del tercer pilar. En todas estas bases europeas —el SIS, SIE, SIA (Sistema de Información Aduanera), EURODAC (base de huellas dactilares), VIS—<sup>16</sup> la estructura en red plantea la cuestión de la autoridad nacional que en cada Estado miembro tiene la capacidad de acceso e intercambio de información.<sup>17</sup> Y en un sistema de concurrencia policial interna asimétrica, el riesgo de una gestión excluyente y corporativa de la información europea es real.

11. Un repaso del régimen de acceso a las más importantes bases de datos policiales europeas permiten afirmar que la europeización en este caso no supone, en principio, y conforme al dogma de la subsidiariedad, «exclusión» de la información, al menos aparentemente, a favor de ningún cuerpo policial concreto. Tal criterio parece claramente reflejado en la Acción Común 96/602/JAI de 14 de octubre de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del TUE:<sup>18</sup> su artículo 8 establece que «los Estados miembros que cuenten con funcionarios de enlace pertenecientes a distintas administraciones velarán por que existan adecuadas formas de cooperación entre dichos funcionarios, en el marco de las respectivas atribuciones institucionales».

Pues bien, el acceso autonómico es una realidad respecto del SIS y más que probable en el caso del SIE:

- La competencia sobre la oficina de los Estados que se encarga de centralizar en un punto único el acceso al sistema central del SIS en Estrasburgo se atribuye en el caso de España a la Oficina Sirene de la Unidad de Cooperación Policial Internacional de la Dirección General de Policía, y a la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil.<sup>19</sup> A pesar de ello, la Ertzaintza tiene

16. La Decisión 2004/512/CE, de 8 de junio de 2004, ha creado al amparo del art. 66 TCE un sistema de información sobre las visas (VIS).

17. Téngase en cuenta que La Decisión del Consejo de 24 de febrero de 2005 ha autorizado la consulta del SIS por parte de Europol y Eurojust, al introducir dos nuevos art. 101 bis y ter al CAS. La iniciativa de facilitar el acceso al SIS por parte de EUROPOL o EUROJUST, por cierto, fue impulsada por la presidencia española de la UE en 2002.

18. DO L 268 de 19 de octubre de 1996.

19. Cfr. artículo 7 de la Orden de 29 de octubre de 2001 por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Dirección General de la Guardia Civil (BOE núm. 266, de 6 de noviembre).

reconocido su acceso al SIS desde 1997 mediante la presencia de un oficial de enlace en la Oficina Sirene de Madrid, y otras policías autonómicas tienen también acceso (en concreto la catalana). Es lo más correcto, teniendo en cuenta lo previsto en el Manual Sirene: «Los servicios Sirene nacionales serán los únicos puntos de contacto entre las Partes Contratantes en lo que concierne a las relaciones vinculadas al Sistema de Información Schengen. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, los Sirene no serán más que meros intermediarios que transmitirán información a las autoridades nacionales competentes. A este respecto, sólo ejercerán un control técnico y formal. En otros casos, habrá que definir a escala nacional las competencias que puedan ejercer».<sup>20</sup>

- La «casi vigente» regulación del acceso al Sistema de Información de Europol (SIE) es más flexible que en el caso del SIS, dado que el propio art. 2.4 del Convenio EUROPOL, en redacción dada por Acto del Consejo de 27 de noviembre de 2003<sup>21</sup> establece que «A efectos del presente Convenio, se entenderá por servicios competentes todos los organismos públicos existentes en los Estados miembros que en virtud del Derecho nacional sean competentes para prevenir y combatir la delincuencia». Ello es coherente con el amplísimo abanico de actividades delictivas que puede investigar EUROPOL. Por su parte, el artículo 4.2 del convenio, también nuevo, dice ahora que «La unidad nacional será el único órgano de enlace entre Europol y los servicios competentes de los Estados miembros. No obstante, los Estados miembros podrán autorizar contactos directos entre los servicios competentes designados y Europol bajo las condiciones que determine el Estado miembro de que se trate, incluida la asociación previa de la unidad nacional. Al mismo tiempo, la unidad nacional recibirá de Europol toda la información intercambiada en el curso de los contactos directos entre Europol y los servicios competentes designados. Las relaciones entre la unidad nacional y los servicios competentes se registrarán por el Derecho nacional respectivo, en particular por los requisitos constitucionales nacionales pertinentes».
- Por otro lado, la proposición de la Comisión de 4 de octubre de 2005, sobre adopción de una Decisión marco del Consejo relativa a la protección de datos de carácter personal tratados con ocasión de la cooperación judicial y policial en materia penal, apuesta también por la indiferencia respecto de lo que sea autoridad policial competente a los efectos del intercambio de datos protegidos que tengan como finalidad la prevención y detección de infracciones penales.<sup>22</sup> Indiferencia que es uno de los requisitos del denominado principio de disponibilidad en esta materia.

20. Cfr. Comunicación del Consejo por la que se publica el Manual Sirene, desclasificado a finales de 2002 (DO C de 17 de febrero de 2003, p. 8).

21. DO C de 6 de enero de 2004. La autorización de las Cortes Generales para ratificar la modificación del Convenio se ha tramitado durante el mes de junio de 2005.

22. *Vid.* el Documento COM (2005) 475 final.

12. El predominio de este criterio pluralista en el acceso se basa, a mi juicio, en dos circunstancias: por un lado, que el manejo de la información no implique el uso de la vis coactiva policial, cuyo anudamiento al dogma de la soberanía es lo que lleva, como hemos visto, a la exclusión de las policías autonómicas en el caso de la persecución y las investigaciones transfronterizas. Por otro lado, el peso del modelo policial alemán en la configuración de EUROPOL, relatado con pormenor por Josep Ramón FUENTES I GASÓ.<sup>23</sup>

13. Aunque la propia lógica de la cooperación policial europea lleva implícita la puesta en red de las bases de datos policiales existentes, sigue siendo necesaria una mejor articulación de los mecanismos de cooperación entre todos los actores policiales españoles.

Sin duda, se han dado pasos positivos en materia de coordinación policial; pero sigue echándose en falta ese mayor esfuerzo respecto de los retos propuestos por la cooperación policial europea. Las FCSE siguen coordinándose entre sí,<sup>24</sup> lo cual es muy necesario; pero los esfuerzos por coordinar otras Administraciones se detienen, de momento, en la convocatoria del Consejo de Política de Seguridad: un foro de coordinación de las políticas de seguridad del Estado y Comunidades Autónomas que ha permanecido inédito durante casi veinte años, hasta su reunión del 28 de febrero de 2005. La reciente Orden INT/2103/2005, de 1 de julio,<sup>25</sup> por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía, ha centralizado en la Unidad de Cooperación Policial Internacional, la dirección y coordinación de la cooperación, la colaboración y el auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los tratados o Acuerdos Internacionales, bajo la superior dirección del Ministro del Interior. De esta Unidad, encuadrada en la Subdirección General del Gabinete

23. Como ha analizado este autor (cfr. Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa, *op. cit.*, pp. 521 ss.), los Länder fueron decisivos en la configuración de la postura alemana en la negociación del Convenio de creación de EUROPOL, cuyos trabajos se iniciaron en 1992. La postura de Alemania era permitir el nombramiento de funcionarios de enlace a sus policías regionales, permitiéndoles el acceso directo a EUROPOL. Sin embargo, como relata este autor, «ya en el seno del Consejo de Justicia e Interior de la Unión, la aprobación del Convenio fue congelada únicamente por el desacuerdo del Gobierno español con el citado artículo [se refiere a la redacción originaria del art. 2.4], pues facilitaba la actuación de las policías regionales en EUROPOL. Paradójicamente, en aquel momento, el Gobierno español se sostenía por el apoyo político y parlamentario de los grupos catalán y vasco; sin embargo, ninguno de ellos detectó la operación, que tanto podía influir en el desarrollo del sistema policial español y europeo. Finalmente, tras unos meses de bloqueo, la República Federal Alemana se vio obligada a ceder en su pretensión en interés de la aprobación del convenio, y se aceptó una nueva redacción del art. 4 mucho más ambigua, aunque permita una interpretación federal que hasta el momento sólo Alemania ha realizado» (*op. cit.* p. 522).

24. Conforme al artículo 3 de la Orden INT/1251/2004, de 7 de mayo (BOE nº 113, de 10 de mayo de 2004), por la que se crea el Comité ejecutivo para el mando unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, este comité, bajo la inmediata dirección y supervisión del Ministro del Interior, es responsable de elaborar, ejecutar y supervisar los programas, procedimientos y servicios de actuación integrada del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil, garantizando la coordinación orgánica y operativa del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil en el desarrollo de sus funciones sobre cooperación policial internacional, seguridad ciudadana, información e investigación, policía judicial, infraestructuras y material.

25. BOE nº 157, de 2 de julio de 2005.

Técnico, dependen la Oficina Central Nacional de Interpol, con las misiones de cooperación técnica y operativa con las Policías de otros países y cooperar en el auxilio judicial, conforme a lo establecido en los Tratados y Acuerdos Internacionales; la Unidad Nacional de Europol, con las misiones de canalizar la cooperación técnica con la Organización Europol en el marco de sus competencias; y, por último, la Oficina Sirene, con las misiones encomendadas en el Convenio de Aplicación de los Acuerdos de Schengen y en el Manual que desarrolla el mismo.<sup>26</sup>

Por otra parte, El Proyecto SUBA (Sistema Unificado de consultas de las Bases de Datos), implementado durante el primer trimestre de 2005, ha puesto a disposición del CNP y de la GC seis bases de datos: la de DNI, armas y explosivos, viajeros y alquiler de vehículos, reconocimiento de voces, ADN y huellas dactilares.<sup>27</sup>

Otras bases de datos, en cambio, permanecen desconectadas entre sí,<sup>28</sup> y desconozco si la interconexión del Proyecto SUBA alcanza también a las policías autonómicas. Paradójicamente, el derecho autonómico vasco y catalán regulan desde hace tiempo la posibilidad de poner a disposición de otros cuerpos de policía sus bases de datos.<sup>29</sup>

26. Según el preámbulo de esta Orden «El desarrollo de la colaboración internacional obliga a la adaptación de la estructura organizativa para dar respuesta a las demandas y nuevas exigencias a la hora de afrontar la delincuencia ante su globalización y movilidad transnacional, en especial la delincuencia organizada y las redes de tráfico humano y de inmigración ilegal. Con este fin, y en congruencia con las recomendaciones del Consejo Europeo, en especial la número 19 del «Plan de Acción para Luchar contra la Delincuencia Organizada» adoptado por el Consejo de 28 de abril de 1997, en la que se propugna la reunión de los puntos de contacto existentes de Europol, Interpol y Sirene, adscritos a este Centro Directivo, en un punto de contacto central, en orden a mejorar la cooperación policial y las funciones de todas ellas, y de acuerdo con las previsiones recogidas en el artículo 12.1.A) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre colaboración y auxilio policial internacional, se especifica aquella Unidad (la Unidad de Cooperación Policial Internacional) a través de la cual se canalizará dicha colaboración, configurándola a estos efectos como «Punto de Contacto Central» en el marco específico funcional de las competencias propias de cada una de estas Oficinas Centrales Nacionales, con independencia de los otros «puntos de contacto», de carácter especializado, susceptibles de ser creados, que se adscribirán en cada caso a las Unidades de la Dirección General de la Policía que resulten más idóneas al fin perseguido. Todo ello, sin perjuicio de las posibles relaciones que en orden al cumplimiento de sus funciones, pudieran mantenerse por los distintos servicios y unidades del Ministerio del Interior con las instituciones policiales de otros países».

27. El Consejo de Ministros de 11 de marzo de 2005 aprobó la creación de la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones de la Seguridad, que se encargará, entre otros asuntos, de la gestión de las bases de datos comunes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La nueva unidad se integra en la Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad. Será la única unidad administrativa del Ministerio del Interior especializada en la planificación, desarrollo y coordinación de bases de datos, sistemas de información y sistemas de comunicaciones de utilización conjunta o compartida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

28. Así, cabe señalar la base Pepol, una base de datos muy sensible, con datos sobre terrorismo (se llama Pepol-Unidad Policía-Terrorismo). La alimentan la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. En ellas se incluyen las pesquisas que dirige la Audiencia Nacional. Las bases de datos GATI (Grupo de Análisis y Tratamiento de Información) del CNP, en la que se integran los datos de sus investigaciones y pesquisas. En el caso de que haya consulta expresa, sí se cruzan los datos, y también cuando realizan investigaciones conjuntas con la Guardia Civil. La base de datos Intpol-Europj es como la anterior, pero propiedad de la Guardia Civil. Ésta y el GATI son independientes, como también lo son las que cada grupo de investigación crea para su conocimiento y efectos.

29. Me refiero al art. 14 c) in fine de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de ordenación de la Policía vasca:

### 3. LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA, ¿ESTÍMULO DE LA FEDERALIZACIÓN POLICIAL EN ESPAÑA?

14. En el horizonte, ya real, de reforma estatutaria se avizora un claro planteamiento de refuerzo de las policías autonómicas en términos federales. En tal sentido, la construcción del espacio europeo de cooperación policial presenta una faz ambivalente; es decir, puede ser desarrollado de dos distintas formas por los actores en presencia, en función de sus intereses políticos o corporativos:

#### a) El refuerzo del modelo «centralista» heredado, con su dualidad característica

15. Por un lado, la presión «defensiva» de las burocracias policiales centrales, anudada a una concepción política centralista, puede llevar a defender el monopolio sobre el espacio europeo frente a la expansión del carácter integral de las policías autonómicas. El carácter internacional de la cooperación policial europea podría ser utilizada fácilmente como coartada defensiva frente a los intentos de las comunidades autónomas por lograr una mejor regulación de sus policías gracias a las herramientas proporcionadas por el tercer pilar comunitario.

En este sentido quiero destacar dos fenómenos.

- El primero es la monopolización estatal de la creación de equipos conjuntos de investigación, bien bilaterales o a través de EUROPOL.

Mientras que el sistema de cooperación y asistencia policial para prevenir e investigar hechos delictivos que se regula en el art. 39 CAS, cuyo tenor contempla el requerimiento de auxilio por cualquier servicio de policía, siempre que el Derecho nacional no reserve la solicitud a las autoridades judiciales y que la solicitud misma o su ejecución no supongan la aplicación de medidas coactivas por la Parte contratante requerida,<sup>30</sup> *el legislador español ha regulado de manera centra-*

«El acceso de los miembros de otros cuerpos de policía se habilitará con sujeción a los criterios de coordinación aplicables y se ajustarán en todo caso a los principios contenidos en las letras b) y c) precedentes». En el caso de Cataluña, puede citarse el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el que se regula las condiciones de ejercicio de las competencias que se transfieren de tal modo que «El ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña de las funciones descritas en el artículo anterior se ajustará a los principios de coordinación y colaboración con la Administración del Estado, especialmente cuando afecte o repercuta fuera del ámbito territorial de aquélla. La Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta solicite sobre las materias objeto de la transferencia. La Administración del Estado y la Comunidad Autónoma se facilitarán recíprocamente el acceso a los respectivos ficheros en materia de tráfico, respetando siempre lo previsto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal».

30. El párrafo 3 del artículo 39 CAS recomienda, sin embargo, el pase de las solicitudes de cooperación por una oficina nacional única, salvo en casos de urgencia: «Las solicitudes de asistencia contempladas en el apartado 1 y las respuestas a las mismas podrán intercambiarse entre los órganos centrales encargados, en cada Parte contratante, de la cooperación policial internacional. Cuando la solicitud no

*lista los equipos conjuntos de investigación.* En efecto, el art. 3 de la Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea,<sup>31</sup> considera al Ministerio de Interior la Autoridad competente «en todos los supuestos en que no participen en el equipo conjunto de investigación miembros de las carreras judicial o fiscal», lo cual despoja a las Comunidades Autónomas de la capacidad de constituir equipos conjuntos de investigación. El único derecho que les concede esta Ley figura en su Disposición Adicional tercera: «A las comunidades autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, se les podrá facilitar, en el ámbito de las juntas de seguridad, información derivada de la actuación de equipos conjuntos de investigación cuando pueda resultar de interés para el ejercicio de sus competencias». Otro ejemplo de exclusión es el de la Red Europea de Prevención de la Delincuencia,<sup>32</sup> para la cual España podía nombrar tres puntos de contacto. Pues bien, esos puntos son un miembro del CNP, un miembro de la GC y una profesora de la Universidad Pontificia de Comillas.<sup>33</sup> Por último, no es improbable que la desconfianza política hacia las fuerzas policiales autonómicas impida la interconexión de las bases de datos mediante distintos subterfugios; por ejemplo, en cuanto a la cesión de información contenida en las bases europeas, el principio de oportunidad o la protección de los datos personales puede servir para justificar la limitación de acceso a una sola autoridad nacional centralizada.<sup>34</sup>

— El segundo hecho al que quería referirme es el aprovechamiento del desarrollo de los pilares comunitarios para asegurar la pervivencia de la Guardia Civil. Esta consolidación se produce en dos grandes ámbitos:

- Como cuerpo policial

La Guardia Civil, gracias a su preparación y competencia como resguardo fiscal del Estado, participa en la lucha contra el fraude comunitario: varios oficiales

---

pueda cursarse a su debido tiempo por la mencionada vía, las autoridades de policía de la Parte contratante requerida podrán remitirla directamente a las autoridades competentes de la Parte requerida y éstas podrán responder directamente. En tal caso, la autoridad de policía requerida informará sin demora de su solicitud directa al órgano central que esté encargado, en la Parte contratante requerida, de la cooperación policial internacional».

31. Esta Ley traspone la Decisión marco 2002/465/JAI, de 13 de junio, DO L n° 162, de 20 de junio de 2002, de creación de equipos conjuntos de investigación.

32. Decisión del Consejo 2001/427/JAI de 28 de mayo de 2001, DO L 153 de 8 de junio de 2001.

33. Cfr. [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/eucpn/contact\\_focal.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/contact_focal.html)

34. El informe de la Autoridad Común de Control de Schengen de 5 de abril de 2004 (disponible en <https://www.agpd.es/upload/st02502.es04.pdf>) señala el peligro de que la permisividad de acceso a otras autoridades u organismos (como EUROJUST o EUROPOL) pueda llevar a una interconexión generalizada y con ello a la desnaturalización del sistema Schengen, más concretamente la conversión del SIS II previsto para 2006 en una herramienta de investigación multifuncional. La Memoria de la Agencia de Protección de Datos del año 2003 señala «la tendencia actual de incrementar las posibilidades de acceso e intercambio de la información que obra en las distintas bases de datos y que cada Convenio restringe a determinadas instituciones para unos fines concretos, lo que siendo sin duda beneficioso para la eficiencia de las labores policiales, debe hacerse, en todo caso, sin perder de vista y con absoluto respeto a los derechos en materia de protección de datos de las personas» (p. 73).

de la Guardia Civil trabajan en la Oficina de la Lucha Antifraude de la Unión Europea (OLAF).

En su función como policía de fronteras, la Guardia Civil participa en numerosas actividades de la Unión Europea relacionados con el refuerzo de las fronteras exteriores y la lucha contra las redes de la inmigración ilegal. Así, ha organizado el Centro de Coordinación de Fronteras Marítimas de la Unión Europea y participa en los diversos grupos de trabajo relacionados con la protección y vigilancia de las fronteras. Se augura que la Guardia Civil adopte un papel protagonista en la recientemente creada Agencia Europea de Fronteras, operativa desde mayo de 2005.<sup>35</sup> Varios Oficiales del Cuerpo se encuentran en La Haya, sede de Europol, trabajando principalmente en sus competencias de lucha contra el terrorismo y contra las redes de inmigración ilegal.

- Como cuerpo militar

La Guardia Civil ha participado, en efecto, en distintas misiones de EUROFOR: Bosnia Herzegovina, Macedonia, Kosovo, de la OTAN (Afganistan) y la ONU (Haití, Timor occidental).

La PESC del segundo pilar de Maastricht, que ya ha contemplado la creación de una fuerza multinacional de intervención, EUROFOR, está fortaleciendo la pervivencia del carácter militar de la Guardia Civil y, por tanto, de la dualidad civil-militar de nuestro modelo estatal de seguridad, al demandar fuerzas policial-militares adaptadas a la gestión de unas crisis (Kosovo, Afganistán, Irak, etc.) que se prolongan en el tiempo y necesitan de una alta flexibilidad de asentamiento. De ahí que, a iniciativa francesa, se haya creado a finales de 2004 una Fuerza de Gendarmería Europea por parte de los países de la UE con fuerzas policiales de carácter militar (Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos, la Guardia Nacional Republicana portuguesa, la Royal Marechaussee holandesa y la Guardia Civil española). Durante el año 2005 la fuerza alcanzará su plena operatividad.<sup>36</sup>

35. Su norma básica es el Reglamento (CE) n° 2007/2004, del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 349, de 25 de noviembre de 2004). Sus principales instrumentos de coordinación son las operacines conjuntas, los proyectos piloto en las fronteras exteriores, los análisis comunes de riesgos, la formación y la preparación de sistemas de intercambio de información.

36. Durante la reunión informal de Ministros de Defensa de la Unión Europea, celebrada en Roma los días 3 y 4 de octubre del año 2003, la ministra de Defensa francesa Michelle Alliot-Marie propuso a sus homólogos de los otros cuatro países de la Unión Europea que contaban con fuerzas policiales de carácter militar, esto es, Italia, Países Bajos, Portugal y España, la creación de una nueva fuerza que se denominaría Fuerza de Gendarmería Europea (FGE). La fuerza estaría compuesta por miembros de la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos, la Guardia Nacional Republicana portuguesa, la Royal Marechaussee holandesa y la Guardia Civil española. A partir de la propuesta francesa se sucedieron las reuniones entre representantes de los cinco países, que dieron como resultado que los ministros de Defensa de las naciones implicadas firmaran el 17 de septiembre de 2004, en Noordwijk (Países Bajos), una declaración inicial de intenciones, coincidiendo con la reunión informal de ministros de Defensa de la Unión Europea celebrada durante la Presidencia holandesa. En esa declaración de intenciones se pone de manifiesto que esta fuerza nace para dotar a Europa de la capacidad de llevar a cabo todo tipo de misiones policiales durante las operaciones de gestión de crisis. Además, estará abierta a otros miem-

## **b) El refuerzo de un modelo «federal» de concurrencia policial: el enfoque del TCUE**

El EELSJ podría jugar, con todo, en otro sentido distinto.

16. Aun teniendo en cuenta la incertidumbre existente respecto de su ratificación y entrada en vigor, el artículo III-275 del TCUE apuesta claramente por la pluralidad de acceso de las policías a los mecanismos de cooperación policial, proporcionando así un argumento definitivo para eliminar las asimetrías detectadas en la experiencia española de desarrollo de la cooperación policial europea. Según el artículo citado, «la Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales».<sup>37</sup> El ámbito de esta cooperación aparece en el párrafo 2 de este mismo artículo:

«A los efectos del apartado 1, la ley o ley marco europea podrá establecer medidas sobre:

- a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente;
- b) el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial;
- c) las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada».

Añádase también que el artículo III-275 prevé que por ley o ley marco del Consejo se regulen «las condiciones y límites con arreglo a los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros mencionadas en los artículos III-270 y III-275 podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado».

---

bros de la UE, así como a los candidatos a ingresar, que posean fuerzas policiales de las mismas características. También se recoge en la declaración que la fuerza podrá ser puesta al servicio de otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas, OTAN y OSCE. La FGE dispondrá de un Cuartel General multinacional en la ciudad italiana de Vicenza, compuesto por 30 personas, de las que cinco serán españolas. No tendrá fuerzas asignadas en permanencia, aunque deberá ser capaz de reaccionar en un tiempo de 30 días, con aproximadamente 800 efectivos. La Fuerza de Gendarmería contará con un Comité Interministerial de Alto Nivel (CIMIN) que asegurará la coordinación político-militar entre los Estados participantes. Además, el CIMIN es el organismo que ejerce el control político y la dirección estratégica de la fuerza, nombra al comandante y le proporciona las directrices de actuación. En dicho Comité, España estará representada por personal de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Interior y Defensa. La presidencia del CIMIN será rotatoria entre los países miembros y se reunirá al menos dos veces al año. La primera reunión del CIMIN tuvo lugar en Roma el 21 de enero del año 2005.

37. El instrumento normativo previsto para adoptar medidas de cooperación policial es la ley o la ley marco europea del Consejo. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

Esta apuesta por un modelo de cooperación policial abierto a la cooperación y a la concurrencia se refleja también en la intención del TCUE de hacer de EUROPOL un verdadero «cuerpo federal europeo» de policía, dotado no sólo de funciones de coordinación, análisis e intercambio de información, *sino también de funciones ejecutivas y operativas en el ámbito de la investigación criminal*. Esta intención es plenamente coherente con lo que fue filosofía inicial de creación de EUROPOL allá por junio de 1991, cuando Helmut Kohl impulsó su creación en el Consejo Europeo de Luxemburgo a partir del modelo del *Bundeskriminalamt* alemán (BKA).<sup>38</sup>

El artículo III-276 del TCUE establece que «La función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos». En cuanto a sus funciones, además de la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información, el artículo mencionado consigna también «la coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación, en su caso en colaboración con Eurojust». El límite de este cuerpo policial europeo de investigación criminal estaría precisamente en el ejercicio de medidas coercitivas, que se reservan a las «autoridades nacionales competentes», sin prejuzgar cuáles de ellas lo sean.

#### 4. LA SUPERACIÓN DE LA ASIMETRÍA EN EL DERECHO INTERNO: REFORMAS ESTATUTARIAS Y MODELO FEDERAL DE COOPERACIÓN POLICIAL

17. A la vista de las asimetrías que se producen respecto de la incorporación de los mecanismos europeos de coordinación operativa, y tras analizar las tendencias en el ámbito europeo, podemos ya afirmar que, a nuestro juicio, *el sistema necesita evolucionar; evolucionar para ser consecuente con el reconocimiento pleno de la capacidad policial integral de las Comunidades Autónomas que asuman competencias en sus Estatutos de Autonomía*.<sup>39</sup>

38. Sobre la construcción de EUROPOL a partir del modelo alemán del BKA, cfr. Josep Ramon FUENTES I GASÓ, *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, Barcelona, CEDECS, 2002, en especial pp. 514 y ss. También son obligadas las reflexiones de este autor sobre los modelos a los que responde el modelo ecléctico o mixto de EUROPOL, a medio camino entre una federalización del tipo FBI estadounidense y el modelo intergubernamental tradicional de cooperación policial (pp. 536-540, en especial).

39. La opinión de FUENTES I GASÓ coincide con este diagnóstico: «Tal vez debamos concluir que el futuro modelo policial basado en EUROPOL dejará en desventaja a los Estados grandes —España, Italia, Francia— si insisten en mantener una estructura centralizada. Si no quieren perder el «tren policial europeo», estos Estados deberán decidirse a introducir reformas de descentralización, al menos en el ámbito policial» (cfr. *op. cit.* p. 536).

Eso es, a mi juicio, lo que tratan de hacer las reformas estatutarias propuestas en este año 2005 por dos de las nacionalidades históricas,<sup>40</sup> que caminan por esa senda evolutiva: la del reconocimiento de una concurrencia Estado-Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias propias, sin que la extraterritorialidad determine, sin más, la exclusión de la competencia autonómica. De ahí la implementación de mecanismos de coordinación con el Estado.

#### a) Cataluña

18. En ejecución del Acuerdo de gobierno firmado por el Tripartito catalán en diciembre de 2003 —que defiende la presencia del Cuerpo de Mozos de Escuadra en los organismos policiales europeos (p. 55)—, el artículo 162 del texto de la Ponencia del Estatuto catalán presentada el 8 de julio de 2005 establece que «La Generalitat participa, a través d'una Junta de Seguretat de composició paritària entre la Generalitat i l'Estat i presidida per la Generalitat, en la coordinació de les polítiques de seguretat i de l'activitat dels cossos policials de l'Estat i de Catalunya, així com en l'intercanvi d'informació en l'àmbit internacional i en les relacions de col·laboració i auxili amb les autoritats policials d'altres països. La Generalitat incorporarà representants en els grups de treball de col·laboració amb les policies d'altres països en què participi l'Estat». El último párrafo de este artículo dice que «La Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra té com a àmbit d'actuació el conjunt del territori de Catalunya i exerceix totes les funcions pròpies d'un cos de policia general i integral, en els àmbits de la seguretat ciutadana i l'ordre públic, la policia administrativa, inclosa la derivada de la normativa estatal, la policia judicial i la investigació criminal, incloses les diverses formes de crim organitzat i terrorisme i el control i la vigilància del trànsit».

#### b) Euskadi

19. El conocido como Plan Ibarretxe propone en su art. 45 la atribución de competencia exclusiva al Estado en la materia de «relaciones internacionales, sin perjuicio de las actuaciones con repercusión exterior que se reconocen a la Comunidad de Euskadi en este Estatuto». Por su parte, al atribuir competencias en seguridad pública, el artículo 52.2 reserva a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, para su ejercicio en la Comunidad de Euskadi, única y exclusivamente los servicios policiales asociados al control de las políticas públicas atribuidas al Estado con carácter exclusivo en este Estatuto, lo cual parece atribuir una capacidad de aprovechamiento ordinario de los mecanismos de cooperación policial europea en los ámbitos de competencia de la propia Ertzaintza. El cierre de este

40. En el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía para Valencia (*vid.* BOCG serie B, de 15 de julio de 2005), el nuevo art. 55 contempla la creación por Ley de la Policía Autónoma de la Comunidad Valencia, pero no se plantea el problema que estamos analizando. Hay que tener en cuenta que Valencia no es territorio fronterizo.

sistema abierto se sitúa, por un lado, en la junta de seguridad del artículo 52.3. formada por igual número de representantes del Estado y de la Comunidad de Euskadi, que tiene la misión de coordinar la Ertzaintza y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado respecto a aquellos delitos que afecten tanto a la Comunidad de Euskadi como al Estado. Y por otro, en cuanto a la denominada «fase ascendente», en la previsión del art. 65 de asegurar la presencia de representantes de Euskadi las delegaciones del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea en todos aquellos asuntos que afecten al contenido de las políticas públicas que le son exclusivas. Este mismo principio de participación internacional se enuncia en el artículo 68.2, en virtud del cual el Gobierno Vasco participará, en cuanto parte implicada, en las negociaciones de tratados y convenios internacionales desarrollados por el Gobierno español, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de interés específico para la Comunidad de Euskadi. El artículo 68.3, por su parte, estipula que la Comunidad de Euskadi ejecutará los tratados y convenios internacionales en todo lo que afecte a sus atribuciones y competencias.

20. Concluyo ya. La VIII legislatura estatal puede ser la de la reforma constitucional pendiente del Título VIII de la Constitución; una reforma a mi juicio inaplazable, habida cuenta del propio contenido transitorio de ese Título VIII en el proceso de redefinición territorial del Reino de España. Las reformas estatutarias en curso, al plasmar la voluntad de autogobierno de las Comunidades Autónomas, presionan en ese sentido, pues van a configurar la agenda de esa reforma constitucional pendiente.

Como acabamos de ver, el desarrollo de la cooperación policial en Europa pone de manifiesto la necesidad —e incluso, a mi juicio, la naturalidad— de una reforma no sólo estatutaria, sino constitucional. Esa reforma debe ir más allá de un simple «retranqueo» de la competencia en materia de seguridad pública: debe ser más ambiciosa, coherente y también más consecuente con el carácter compuesto del Reino de España. Debe penetrar sin complejos, sin catastrofismos ni atavismos, en una reformulación federal del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

En esa reformulación, la tendencia apuntada por los proyectos de reforma de los Estatutos decanos del sistema es clara: las policías autonómicas, conforme al principio de proximidad y subsidiariedad, deben ser las administraciones ordinarias de seguridad en aquellas Comunidades que decidan asumir tales competencias. Las FCSE serían policías ordinarias en el resto de Comunidades Autónomas, mientras que en las Comunidades Autónomas con policía propia sólo conservarían competencias en materia de investigación criminal supracomunitaria y control de fronteras exteriores. Los mecanismos de coordinación operativa se concretarían en Juntas de Seguridad paritarias y bilaterales entre el Estado y las Comunidades correspondientes. Al propio tiempo, se regula por una mayor participación de las Comunidades en la «fase ascendente» (representación en los foros de negociación y gobierno comunitarios).

A grandes rasgos, así están las cosas. Independientemente de lo que ocurra en la discusión parlamentaria de los proyectos de reforma estatutaria, la reforma

Carlos Alberto Amoedo Souto

constitucional pendiente debería recoger estas reformulaciones al máximo nivel para dotar de una mayor coherencia el conjunto de piezas que hemos analizado hasta aquí.

San Lourenzo de Cambre (A Coruña),  
17 de julio de 2005.