



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

SEGURIDAD: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA
CONSTITUCIÓN ¿UN MODELO EFICAZ?

Autor: José Luis Sánchez Mela
5E3-C

Derecho Constitucional

Tutor: Miguel Ayuso Torres

Madrid
Marzo de 2022

Resumen: la seguridad se constituye como pilar fundamental de cualquier sociedad. Desde hace miles de años las distintas civilizaciones y sociedades, a través de sus gobernantes, han buscado formas para garantizar su seguridad. En principio, la seguridad era garantizada por los propios individuos, que ejercían la violencia a título personal para protegerse a sí mismos, a sus familiares y seres queridos y a sus bienes. Con el paso del tiempo, los gobiernos y gobernantes, así como la propia sociedad, se dieron cuenta de que este modelo de violencia ejercida a título particular no era sostenible. Como consecuencia, los gobiernos reclamaron el monopolio de la violencia en exclusiva y crearon distintos cuerpos policiales a los que se encargó garantizar la seguridad ciudadana. España, al igual que el resto de países, atravesó este proceso. Las circunstancias históricas obligaron a los sucesivos gobiernos a crear cuerpos policiales que fueran eficaces y capaces de hacer cumplir las leyes vigentes. Muchos de estos cuerpos han perdurado hasta nuestros días, ya sea con igual o distinto nombre. Entre las labores que se les encomienda en la Constitución de 1978, estos cuerpos tienen la misión de proteger el orden público y la seguridad ciudadana, así como garantizar el cumplimiento de las leyes. Sin embargo, el modelo policial previsto en la Constitución ha quedado en entredicho durante los últimos años, haciéndose necesaria una reforma en profundidad del mismo, lo que podría implicar una reforma de la propia Constitución.

Abstract: security is a key mainstay of any society. Since thousands of years ago different civilizations and societies, through their rulers, have searched forms to guarantee their security. At first, security was guarantee by the own individuals that employed the violence personally to protect themselves, their families and their loved ones and their properties. As time passed, governments and rulers, as well as the society, realized that the model of violence exercised privately was not sustainable. As a consequence, governments reclaimed the monopoly of violence and created different police forces that were entrusted with the mission of ensuring the citizen security. Spain, as other countries, went through this process. Historical circumstances forced successive government to create efficient police forces, capable of enforcing the existing laws. Many of these forces have lasted until the present days, with same or different name. Among the tasks entrusted by the Constitution of 1978, these forces have the mission of protecting public order and citizen security, as well as enforcing the laws. However, the police model provided by the Constitution has been questioned during the last years, making a deep reform necessary, which could imply a reform of the Constitution itself.

Palabras clave: Seguridad ciudadana, Derecho Constitucional, modelo policial, reforma constitucional, orden público.

Key words: Citizen security, Constitutional Law, police model, constitutional reform, public order.

Tabla de contenido

1. Introducción	3
2. Cuestiones generales	3
2.1. ¿Qué es seguridad?	3
2.2. La represión privada del crimen. El ejemplo de los linchamientos de delincuentes en los Estados Unidos.....	4
3. La seguridad en España. Breve evolución histórica desde el siglo XIX: la Policía del Reino, la Guardia Civil. Breve mención a otros Cuerpos de Seguridad	6
4. La seguridad en la España moderna. La Constitución de 1978	10
5. Funciones de las Fuerzas de Seguridad. La Constitución y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	11
6. El modelo español. La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad .	14
6.1. Los Cuerpos de Seguridad estatales: Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil. Base legal de su creación y ámbitos de actuación	14
6.2. Los Cuerpos de Seguridad autonómicos: Mossos d’Esquadra, Policía Foral de Navarra y Ertzaintza. Base legal de su creación y ámbitos de actuación.....	18
6.3. Breve mención a las policías municipales y locales. Base legal de su creación y ámbitos de actuación	21
6.4. La posibilidad de intervención militar: Plan de Contingencia Cota de Malla	24
7. La situación catalana y el movimiento independentista. Se cuestiona el modelo de seguridad actual	25
7.1. La crisis independentista de 2017. Operación Copérnico. Desconfianza entre Mossos, policías nacionales y guardias civiles	26
7.2. Denuncias de “pasividad” de los Mossos. Enfrentamientos entre Fuerzas de Seguridad estatales y Mossos. La lealtad de los Mossos en cuestión	30
8. Defectos del modelo policial	32
8.1. Problemas comunes a todos los cuerpos policiales	32
8.2. El problema de las policías autonómicas: la lealtad.....	35
9. La reforma del modelo policial	36
10. Conclusiones.....	38
11. Bibliografía.....	41
11.1. Bibliografía doctrinal	41
11.2. Bibliografía legal.....	42

1. Introducción:

La seguridad siempre ha sido uno de los pilares de cualquier sociedad y un tema de máxima importancia para los ciudadanos. Ya el propio Augusto en tiempos de Roma decidió crear una fuerza de bomberos y policía nocturna, los *vigiles*. Aunque en principio casi todas sus funciones estaban relacionadas con la necesidad de apagar incendios, a medida que pasaron los años, los *vigiles* acabaron desempeñando de forma habitual labores policiales de seguridad ciudadana y como fuerza de antidisturbios.¹

Esto demuestra la gran importancia que le da el ciudadano medio a la seguridad y que no es un fenómeno moderno, ya que desde hace milenios los gobernantes han creado Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para conseguir estabilidad interna. Por otra parte, garantizar un mínimo de seguridad permitía ganarse el favor de los ciudadanos.

Esto no ha cambiado mucho, ya que, a día de hoy, son incontables las campañas electorales en las que se puede observar a los candidatos prometiendo que, si son elegidos, traerán más seguridad a las calles, reforzando los medios policiales y dando más libertad de actuación a los Cuerpos de Seguridad.

Después de destacar la importancia que ha tenido y tiene la seguridad para la sociedad, cabe hacerse una pregunta: ¿Cómo se organiza la seguridad en España?

En el presente trabajo se intentará dar una respuesta lo más clara posible a dicha pregunta. En primer lugar, se establecerá una definición de seguridad y se hablará de su evolución en la historia reciente para, posteriormente, analizar el modelo de seguridad que se ha desarrollado a raíz de la Constitución de 1978 y de las diversas leyes que se han promulgado en esta materia, cuáles son sus integrantes y las labores que desempeñan los mismos. Para finalizar, se analizará si el modelo actual es efectivo o si, por el contrario, ha quedado desfasado y necesita de una reforma en profundidad. Necesidad que, en caso de darse, podría traducirse incluso en una reforma constitucional.

2. Cuestiones generales:

2.1. ¿Qué es seguridad?

El concepto de seguridad como tal es un concepto amplio, que admite diversas definiciones. Por ejemplo, al hablar de seguridad se puede hacer referencia al “servicio encargado de la seguridad de una persona, de una empresa, de un edificio, etc”² o a la “cualidad de un seguro”³.

¹ Sadurní, J.M. (28 de agosto de 2021). “*Los vigiles, el cuerpo de bomberos de la antigua Roma.*”: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/vigiles-cuerpo-bomberos-antigua-roma_17075

² Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española. (23ª. ed.). Consultado en <https://dle.rae.es/seguridad>

³ Ídem

En la propia Constitución Española⁴ de 1978, CE en adelante, la palabra seguridad aparece en repetidas ocasiones, haciendo referencia a distintos ámbitos: la seguridad jurídica del artículo 9.3, el derecho a la libertad y seguridad del artículo 17.1, la seguridad en el trabajo del artículo 40.2 o la seguridad social del artículo 41⁵. Por ello, debe concretarse cuál de los múltiples conceptos de seguridad va a emplearse en el presente trabajo.

El artículo 104.1 de la Carta Magna dice así: “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.”⁶

De acuerdo con la Real Academia Española, RAE en adelante, seguridad ciudadana es la “situación de tranquilidad pública y de libre ejercicio de los derechos individuales, cuya protección efectiva se encomienda a las fuerzas de orden público”⁷. Por tanto, este trabajo partirá de dicha definición de seguridad. La misma se analizará de manera extensiva, por lo que se realizará un análisis en profundidad de todas las labores policiales relacionadas.

2.2. La represión privada del crimen. El ejemplo de los linchamientos de delincuentes en los Estados Unidos.

“Esta mañana en Pond City, alrededor de las 2 en punto, John Langford fue sacado por el Comité de Vigilancia para ser colgado por sus crímenes.”⁸ Este es el inicio de un artículo publicado por el Leavenworth Times, periódico de la ciudad de Leavenworth en el estado de Kansas, Estados Unidos, con fecha 26 de agosto de 1869. Es la época del conocido como Salvaje Oeste, que ha sido objeto de tantas películas del género Western de Hollywood hasta el punto de convertirse en un mito. Tal y como aparece reflejado en dichas películas, el linchamiento era un fenómeno bastante habitual en el siglo XIX en el país americano, incluso hasta a principios del siglo XX. Los linchamientos eran métodos de ejecución extrajudiciales, llevados a cabo por grupos de gente, normalmente ciudadanos particulares, y aunque mayoritariamente se asocian a motivos raciales, existieron también linchamientos que perseguían otro objetivo: el de castigar el crimen.

En esta época, había cientos de pueblos y pequeñas ciudades en los territorios del oeste americano, que se encontraba en plena colonización. En esta zona, los famosos alguaciles o sheriff, cargo que a día de hoy sigue extendiendo en muchas zonas de Estados Unidos, eran los responsables de hacer cumplir la ley y el orden. Sin embargo, el territorio era muy extenso y los alguaciles y sus ayudantes no eran suficientes para cubrirlo. Por lo tanto, los ciudadanos y colonos del oeste decidieron aplicar sus propios métodos para reprimir el

⁴ Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

⁵ ídem

⁶ ídem

⁷ Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española. (23ª. ed.). Consultado en <https://dle.rae.es/seguridad>

⁸ “Lynching and the Wild West”. (1997, septiembre). Spartacus Educational: <https://spartacus-educational.com/WWlynching.htm>

crimen y garantizar su seguridad, ya que las fuerzas policías gubernamentales encargadas de tal labor eran incapaces de hacerlo.

Además de los linchamientos contra delincuentes y criminales, se crearon fuerzas que a día de hoy se considerarían “paramilitares”, formadas por grupos de voluntarios particulares que se encargaban de realizar las funciones típicas de los Cuerpos de Seguridad. Un ejemplo de una de estas organizaciones son los ya mencionado Comités de Vigilancia.

Al descontento y hartazgo general habría que sumarle la legislación en materia de armas del país, que facilitó bastante la creación de estos grupos, ya que cualquier particular podía tener con facilidad, al menos, un arma en su casa, al reconocerse “el derecho del pueblo a poseer y portar armas.”⁹

Lo expuesto a lo largo de este apartado demuestra la importancia que tiene la seguridad para la sociedad. A lo largo de la historia, ante la falta de unidades policiales que garanticen la seguridad de las calles y el cumplimiento de las leyes, los propios particulares han acabado formando sus propias milicias, que se encargaban de suplir a las fuerzas de policía cuando estas no existían o bien eran incapaces de cumplir sus funciones.

Los Comités de Vigilancia fueron desapareciendo a medida que pasaba el tiempo. La razón de su desaparición fue la misma que propició su creación: la eficacia de las fuerzas policiales.

Poco a poco, las fuerzas de policía fueron aumentando su tamaño, por tanto, su capacidad para actuar era cada vez mayor. La mejora de infraestructuras, carreteras y ferrocarriles, permitía un desplazamiento más rápido a los alguaciles y a sus ayudantes. A su vez, la popularización de nuevos medios de comunicación, como los telégrafos, permitía a las fuerzas del orden de distintas ciudades y pueblos comunicarse entre ellas, mejorando su capacidad para coordinarse o incluso, para solicitar refuerzos y socorrerse mutuamente.

Todos estos factores acabaron provocando la progresiva desaparición de las fuerzas de voluntarios como los Comités de Vigilancia al haber desaparecido su razón de ser.

Este fenómeno fue definido con acierto por el economista y sociólogo alemán Max Weber en su ensayo *Politik als Beruf* (La política como vocación).¹⁰ De acuerdo con lo expuesto en la conferencia de Múnich de 1919, Weber afirmó que “en el pasado las más diversas asociaciones, comenzando por la asociación familiar, han utilizado la violencia como un medio enteramente normal. Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física

⁹ Constitución de los Estados Unidos. Segunda Enmienda. 17 de septiembre de 1787: <https://constitutioncenter.org/learn/educational-resources/historical-documents/the-constitution-of-the-united-states-html-en-espanol#Amendments>

¹⁰ Weber, M. (1.919) “*La política como vocación*”: <http://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/pol1.pdf>

legítima.”¹¹ Weber no se detuvo ahí y afirmó que “el Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima.”¹²

Fundamentalmente, Weber defiende que el ser humano, empleando su instinto de supervivencia, formará grupos para protegerse. El primero de estos grupos es el más básico y fundamental: la familia. Los integrantes de estos grupos emplearán la violencia y la fuerza para defenderse a sí mismos, a sus propiedades y a otros integrantes del mismo. Con el paso del tiempo, estos grupos fueron juntándose entre sí, lo que al final da lugar al nacimiento de pueblos, ciudades y para finalizar, al nacimiento de las naciones-estado. Estas últimas serán las que sistematizarán y acabarán reclamando para sí mismas el uso de la violencia física que hasta ese momento venían ejerciendo las familias.

Lo ocurrido en Estados Unidos es un ejemplo palmario de la teoría de Weber. En un principio, el estado es débil e incapaz de garantizar la seguridad de sus habitantes y por ello los particulares empleaban la violencia para defenderse, lo que se veía como completamente normal. Los integrantes de una familia vivían juntos y se defendían unos a otros, así como su propiedad. Sin embargo, llegó un punto en que el estado fue capaz de aumentar su capacidad de actuación en el marco de la seguridad, apoderándose así de lo que ha acabado denominándose como el monopolio de la violencia.¹³

3. La seguridad en España. Breve evolución histórica desde el siglo XIX: la Policía del Reino y la Guardia Civil. Breve mención a otros Cuerpos de Seguridad.

En 1813 las tropas francesas de Napoleón son derrotadas en la batalla de Vitoria¹⁴. A finales del mismo año, se firma el Tratado de Valençay¹⁵, que pone fin a la Guerra de Independencia. Detrás quedaba una España marcada por 5 años de guerra y miles de soldados y guerrilleros, que habían hecho de la lucha contra el invasor francés su forma de vida, se encuentran sin trabajo y sin forma de ganar un sustento en un país arrasado después de la brutal contienda. Esos hombres solo habían conocido la guerra y el oficio de las armas para ganarse la vida. Sin otra forma de ganarse un sustento y ante la imposibilidad de encontrar otro empleo en un país que debía reconstruirse, estos hombres no tuvieron más opción que dedicarse a un oficio: el bandolerismo.¹⁶

¹¹ Weber, M. (1.919) “La política como vocación”: <http://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/pol1.pdf>

¹² Ídem

¹³ Ídem

¹⁴ Redacción National Geographic. (21 de junio de 2017) “La batalla de Vitoria de 1813. La última contienda de la Guerra de Independencia”: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/batalla-vitoria-1813-ultima-contienda-guerra-independencia_7455

¹⁵ Ministerio de Cultura y Deporte. Archivo Nacional Histórico. Expediente relativo a la firma del Tratado de Valençay, firmado entre España y Francia: <http://pares.mcu.es/BicentenarioIndependencias/catalogo/description/6500625>

¹⁶ Molero, J.A. (julio-septiembre 2014). “El bandolerismo en España, un fenómeno social entre la realidad y la ficción.” Gibralfaro. Volumen 85, página 10: http://www.gibralfaro.uma.es/historia/pag_1936.htm

Aunque este fenómeno no era nuevo, lo cierto es que ahora lo iban a llevar a cabo hombres que se habían curtido luchando una guerra de guerrillas sin cuartel contra el que era el mejor ejército de su época, el ejército francés de Napoleón. A su experiencia militar había que sumarle el amplio conocimiento del terreno en el que operaban, ya que habían pasado años luchando en dichas zonas contra el ejército francés. Por tanto, estos nuevos bandoleros estaban ya acostumbrados a luchar contra soldados profesionales bien adiestrados y eran expertos en las tácticas de guerrilla que con tanta eficacia habían aplicado contra las fuerzas napoleónicas. Por ello, eran mucho más eficaces que sus antecesores. Transitar por los caminos entre las ciudades se convirtió en una actividad realmente peligrosa. Como suele ocurrir en estas situaciones, la población comenzó a demandar soluciones, ya que los atracos a diligencias, a viajeros y los asesinatos aparejados a los mismos, generaron un lógico hartazgo en la ciudadanía. Como consecuencia, los gobiernos de la época comenzaron a trabajar para dar una solución a este problema.

Este fenómeno se prolongó a lo largo de todo el siglo. Las constantes guerras civiles y enfrentamientos que hubo en España, como las Guerras Carlistas,¹⁷ arrasaron un país que no había tenido tiempo de reconstruirse tras la Guerra de Independencia contra los franceses. Al finalizar cada uno de esos conflictos, miles de soldados que no conocían otro oficio y sin posibilidad de ganarse la vida de otra forma eran desmovilizados y licenciados. Muchos de estos hombres se vieron obligados a recurrir al bandolerismo para sobrevivir.

En 1824 Fernando VII creó mediante la Real Cédula de 13 de enero la Policía General del Reino, germen del actual Cuerpo Nacional de Policía. Tenía atribuida diversas funciones incluyendo la de “garantizar el bien público y la seguridad ciudadana”¹⁸ o la de expedir las Cartas de Seguridad, a las que se podría considerar como el antecedente directo del Documento Nacional de Identidad. Esta policía tenía un carácter civil y operaba en los principales núcleos urbanos de la nación.

En 1844, durante el Reinado de Isabel II, se crea el Cuerpo de Protección y Seguridad. Este cuerpo también tendrá carácter civil y su principal labor sería la de prevención y represión de los delitos que afectaban tanto a personas como bienes. Entre 1868 y 1875 los cuerpos de policía pasarán por un periodo convulso, reflejo de la situación política en España. No merece la pena detenerse en este periodo de 7 años, ya que los cuerpos se creaban y desaparecían de forma continua. Por ejemplo, el Cuerpo de Voluntarios de la República solo existió durante la Primera República, es decir, solo existió durante unos meses, hasta la desaparición de la misma.¹⁹

¹⁷ Morales Martínez, A. y Muñoz Sanz, A. “*Las Guerras Carlistas.*” Ministerio de Defensa. Secretaría General de Política de Defensa: <https://www.omniamutantur.es/wp-content/uploads/Las-Guerras-Carlistas.pdf>

¹⁸ Real Cédula de 13 de enero de 1824, del establecimiento de la Superintendencia General de la Policía del Reino: https://bvpb.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=164946

¹⁹ González Clavero, A. *Atlas Ilustrado de la Policía Nacional.* Susaeta Ediciones, S.A

La vuelta de un Borbón al trono, en la figura de Alfonso XII, trajo cierta estabilidad al país, aunque no duraría demasiado, y el modelo policial evolucionó. Se crearon dos cuerpos diferenciados: el Cuerpo de Vigilancia y el Cuerpo de Seguridad. El primero estaría formado íntegramente por inspectores y agentes de paisano que cumplirían las funciones de investigación de crímenes y auxilio a la justicia, actuando como policía judicial. El segundo operaba de uniforme, y su principal labor era el mantenimiento del orden público.²⁰

En 1931, con la llegada de la Segunda República, se crea la Guardia de Asalto como unidad especial dentro del Cuerpo de Seguridad. Esta unidad estará especializada en el mantenimiento del orden público. La Guardia de Asalto se podría considerar como el primer antecedente directo de las unidades antidisturbios modernas.²¹

El régimen del general Franco establece un nuevo modelo policial, creando por virtud de la Ley de 8 de marzo de 1941 el Cuerpo General de Policía, no uniformado, y el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, que operaba de uniforme y estaba marcado por su naturaleza militar.²²

Es importante analizar en profundidad el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, ya que muchas de sus unidades han sido el germen inmediato de las unidades del moderno Cuerpo Nacional de Policía. Las Banderas de Guarnición actuaban en misiones de conservación de orden público, protección de personas y propiedades y velando por el cumplimiento de leyes y reglamentos. Estas banderas son el antecedente directo de las unidades de radiopatrulla modernas. Por otra parte, las Banderas Móviles serían la primera unidad antidisturbios como tal que ha existido en España y que sirvió como base para la creación de las Compañías de Reserva General y la posterior Unidad de Intervención Policial (UIP) que ha perdurado hasta nuestros días. También existió la unidad de Policía a Caballo, antecedente directo de las unidades de caballería modernas. Como conclusión: el Cuerpo General de Policía se encargaba de las labores de investigación y el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico de las labores de orden público.²³

La muerte del general Franco y el proceso de transición implicó la desaparición de estos cuerpos policiales y la creación del Cuerpo de Policía Nacional y el Cuerpo Superior de Policía. Aunque la denominación cambiaba, una gran parte de la estructura policial se mantuvo intacta, encargándose el primer cuerpo del orden público y el segundo de las labores de investigación hasta que, en 1986, con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, se unifican ambos cuerpos y se crea el moderno Cuerpo Nacional de Policía.²⁴

Volviendo al siglo XIX, debe tenerse en cuenta que ni la Policía General del Reino, ni otros cuerpos policiales que se fueron creando y disolviendo a lo largo del siglo XIX fueron suficientes para tratar el problema del bandolerismo, aunque si demostraron ser más

²⁰ González Clavero, A. *Atlas Ilustrado de la Policía Nacional*. Susaeta Ediciones, S.A

²¹ Ídem

²² Ídem

²³ Ídem

²⁴ Ídem

eficaces para reprimir e investigar otros crímenes y para mantener el orden público en los principales núcleos urbanos.

Debido a ello, el 13 de mayo de 1844 se crea por Real Decreto la Guardia Civil²⁵. Esta nueva institución tendría naturaleza militar frente a la civil que tenían la mayoría de cuerpos de policía. El nuevo cuerpo contaría con fuerzas tanto de caballería como de infantería y se organizaría en tercios, clara referencia a la fuerza militar que dominó los campos de batalla de Europa entre los siglos XVI y XVII. Su estructura y rangos serían militares y sus primeros reclutas salieron de las filas del ejército. Los tercios operarían sobre todo en territorio rural y sus demarcaciones correspondían a las de los distritos militares.²⁶

Este nuevo cuerpo de naturaleza castrense demostró ser eficaz en el entorno rural contra los grupos de bandoleros. En primer lugar, los guardias eran destinados a sus provincias de origen, por lo que ya conocían el terreno y a sus habitantes, con los que podían cooperar. Y en segundo lugar, un adiestramiento riguroso típico del ejército junto con el equipamiento y las tácticas militares demostraron ser la solución perfecta para enfrentarse a los bandoleros, muchos de los cuales habían servido en el ejército.²⁷

Con el paso de los años, el fenómeno del bandolerismo desapareció. A su vez, los cuerpos de policía fueron limitándose a actuar en núcleos urbanos, mientras que la Guardia Civil se especializó en el terreno rural, sin perjuicio de que ambos cuerpos se prestaran apoyo cuando fuera necesario.²⁸

La Guardia Civil, a diferencia de los cuerpos de policía, no sufrió demasiados cambios a lo largo de su historia. Los gobiernos que fueron sucediéndose veían que los guardias cumplían con éxito sus labores y, además, se habían ganado el respeto y apoyo de una buena parte de la población. En una época donde los pronunciamientos y la inestabilidad política eran lo común, los distintos gobernantes prefirieron no hacer movimientos en una institución eficaz y respetada. Gracias a su prestigio, muchos guardias llegaron a ser enviados a los territorios de ultramar para cumplir las mismas funciones que en suelo nacional.²⁹

Poco a poco, la Guardia Civil creció y se crearon nuevos tercios y unidades especializadas. La Guerra Civil dividió a la institución, cuyos efectivos lucharon en ambos bandos, aunque con la denominación de Guardia Nacional Republicana en la zona republicana. Al acabar la guerra, el nuevo gobierno fusionó a la Guardia Civil y el cuerpo de Carabineros, que cumplían funciones similares, convirtiéndose todos sus efectivos en guardias civiles.³⁰

²⁵ Real Decreto de 13 de mayo de 1844, por el que se crea el Cuerpo de la Guardia Civil en España: https://www.guardiacivil.es/documentos/ConoceGC/1844-05-13_RD_xCreacion_GCx-Gaceta.pdf

²⁶ Martínez Viqueira, E. *Atlas Ilustrado de la Guardia Civil*. Susaeta Ediciones, S.A

²⁷ Ídem

²⁸ Ídem

²⁹ Ídem

³⁰ Ídem

Progresivamente se fueron creando nuevas unidades y se reformó la Guardia Civil en varias ocasiones. A pesar de todo ello, la Guardia Civil ha mantenido sus tradiciones e identidad a diferencia de los distintos cuerpos de policía que fueron creándose y desapareciendo. La institución, por tanto, se ha mantenido hasta el día de hoy, conservando una naturaleza militar que la caracteriza desde su creación.³¹

4. La seguridad en la España moderna. La Constitución de 1978.

El artículo 104.1 de la Constitución dice así: “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.”³²

El presente artículo de la Carta Magna viene a establecer la obligación de que el estado se dote de unas “Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”³³ Además, este artículo obliga a que dichos cuerpos queden bajo la “dependencia del Gobierno”³⁴, es decir, que debe el gobierno de la nación asumir la dirección de los mismos. Para finalizar, el artículo establece las funciones principales de los cuerpos a los que hace referencia, siendo estas la protección del “libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.”³⁵

Sin embargo, esta enumeración dista mucho de ser completa y no concreta las diferentes funciones que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán llevar a cabo. Por ello, el artículo 104 en su apartado 2º, establece que “Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”³⁶

En conclusión, cabe extraer las siguientes notas del análisis del artículo 104 de la CE: la obligación del estado de dotarse de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la obligación de que dichas fuerzas queden bajo control del gobierno central, la enumeración de las funciones de dicho cuerpo y la elaboración de una ley orgánica que determine de manera concreta las funciones, principios de actuación y los estatutos de dichas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El artículo 149.1. 29º de la CE viene a reforzar lo establecido en el artículo 104, estableciendo como competencia exclusiva del Estado la de “Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.”³⁷

³¹ Martínez Viqueira, E. *Atlas Ilustrado de la Guardia Civil*. Susaeta Ediciones, S.A

³² Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

³³ Ídem

³⁴ Ídem

³⁵ Ídem

³⁶ Ídem

³⁷ Ídem

La Carta Magna no se detiene ahí y su artículo 149.1. 29º abre la puerta a la “creación de policías por las Comunidades Autónomas.”³⁸ El artículo 149.1. 29º de manera expresa reconoce la posibilidad de que determinadas Comunidades Autónomas creen sus propios cuerpos policiales. La única limitación que recoge el artículo es que dichos cuerpos policiales deben crearse “en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.”³⁹

Las únicas comunidades que han ejercido esta potestad y han creado sus propios cuerpos han sido: Cataluña, creando a los Mossos d’Esquadra;⁴⁰ Navarra, creando la Policía Foral de Navarra⁴¹ y el País Vasco, creando la Ertzaintza.⁴²

5. Funciones de las Fuerzas de Seguridad. La Constitución y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Cumpliendo con lo establecido en el ya mencionado artículo 104.2 de la Constitución, se publicó en 1986 la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta ley, siguiendo el mandato constitucional anteriormente expuesto, va a establecer los principios de actuación, funciones y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Debido a la naturaleza de este trabajo, es de interés centrarse en las funciones que los artículos 11 y 12 de la Ley 2/1986 atribuyen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El análisis pormenorizado de las funciones se dividirá en cinco bloques:

Como primera función, la Ley 2/1986 establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben “velar por el cumplimiento de las leyes”.⁴³ No cabe desarrollar mucho más esta función, ya que la propia ley es muy clara y no da lugar a posibles interpretaciones: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben velar por que se cumplan las leyes y que no se produzcan delitos, y en caso de producirse, deben actuar de forma inmediata para poner fin a dichas actividades que atentan contra el Ordenamiento Jurídico. Es una función típica de cualquier Fuerza o Cuerpo de Seguridad.

El segundo grupo de funciones se divide en dos vertientes: la de proteger edificios e instalaciones públicas y la de dar seguridad a altas personalidades.⁴⁴

La primera vertiente implica dar seguridad a aquellas instalaciones y edificios que sean susceptibles de sufrir un ataque o un atentado. Se estaría hablando de edificios gubernamentales de especial relevancia, como un ministerio, o de edificios y estructuras

³⁸ Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

³⁹ Ídem

⁴⁰ Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-<<Mossos d’Esquadra>> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-18777>

⁴¹ Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-8664>

⁴² Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-9740>

⁴³ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

⁴⁴ Ídem

con alto valor simbólico y gran afluencia de público como, por ejemplo, estaciones de trenes muy concurridas como la estación de Atocha o aeropuertos tales como el aeropuerto del Prat o Madrid-Barajas Adolfo Suárez. Las Fuerzas de Seguridad también dan protección, como es lógico, a sus propias instalaciones como comisarias y casas-cuarteles que fueron, además, objetivos preferentes de los atentados de la banda terrorista ETA.

La segunda vertiente supone escoltar y dar protección a altas personalidades nacionales, como miembros del gobierno o la familia real, y a altas personalidades extranjeras, como embajadores y jefes de estado en visita oficial. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben velar por la integridad de estos y proveerles de escolta y protección frente a posibles ataques y atentados contra sus vidas.

El tercer grupo de funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se concreta en el artículo 16.1 de la Constitución, que dice así: “Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.”⁴⁵ Se puede observar que un derecho tan fundamental como la libertad ideológica y de culto tiene un límite: el del orden público. Por tanto, el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana constituyen la tercera función de las Fuerzas de Seguridad. Es imprescindible definir con claridad lo que significa orden público. En este caso, la RAE enumera 4 definiciones y lo cierto es que, lejos de ser excluyentes, todas son complementarias. Sin embargo, la primera de ellas es la más completa. La RAE define al orden público como “conjunto de condiciones legal y reglamentariamente establecidas que, respetando los principios constitucionales y los derechos fundamentales, determinan las reglas mínimas de convivencia en el espacio público.”⁴⁶

Podemos concluir que orden público son las distintas normas y reglas que se establecen en una sociedad para garantizar una mínima convivencia. A su vez, esta mínima convivencia permite un disfrute pacífico de los derechos fundamentales. Por tanto, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que deben velar por la paz y el cumplimiento de las leyes, están obligadas a mantener esa convivencia. Como se puede observar, seguridad ciudadana y orden público son conceptos complementarios que deben analizarse de manera conjunta y no de forma separada.

Cabe destacar que el orden público es especialmente importante en cualquier sociedad, lo suficiente como para actuar como límite de determinados derechos fundamentales. El ya citado artículo 16 de la Constitución establece el orden público como límite a la libertad religiosa e ideológica. El artículo 21.1 establece el derecho a la “reunión pacífica y sin

⁴⁵ Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

⁴⁶ Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española. (23ª. ed.). Consultado en <http://www.rae.es>

armas”⁴⁷ y el artículo 21.2 limita el derecho de manifestación y reunión al establecer que “En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.”⁴⁸ Por otro lado, el artículo 104 establece la obligación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de “garantizar la seguridad ciudadana”⁴⁹.

El orden público y la seguridad ciudadana, que como ya se ha mencionado son conceptos complementarios, son básicas y de gran importancia para la sociedad, hasta el punto de que, dentro de los Cuerpos de Seguridad, se han creado unidades especializadas en el mantenimiento y restablecimiento del orden público. Estas unidades son conocidas popularmente como antidisturbios.

El orden público y seguridad ciudadana, entendidas de manera conjunta, dan como resultado un estado de paz y convivencia social que permite a los ciudadanos disfrutar de sus derechos y, por ende, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad están obligadas a salvaguardar dicho estado, incluso si eso implica limitar otros derechos, como los de libre manifestación y reunión.

Una de las labores más importantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siendo esta la cuarta función de las mismas, es la de impedir la comisión de hechos delictivos. Al deber que tienen los Cuerpos de Seguridad de velar por las leyes y el orden público, se le suma un deber de evitar que cualquier tipo de actuación ilícita se lleve a cabo. Es decir, la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tiene una vertiente previa a la comisión de un hecho ilícito, que es su prevención.

Debe tenerse en cuenta que las fuerzas policiales deben actuar para proteger el Ordenamiento Jurídico y a los ciudadanos. Y la mejor forma de proteger a dichos ciudadanos es evitar que sufran daño como consecuencia de actividades ilícitas, por lo que, si se impide que estas lleguen a tener lugar, los ciudadanos no sufrirán daño y las eventuales violaciones del Ordenamiento Jurídico nunca llegarían a tener lugar.

Este deber impuesto por ley ha llevado a las Fuerzas de Seguridad a crear unidades especializadas dedicadas a la prevención del crimen, tales como las Unidades de Prevención y Reacción (UPR) del Cuerpo Nacional de Policía, teniendo como una de sus principales funciones la de patrullar las calles y prevenir la comisión de delitos.⁵⁰

La persecución de aquellos que han cometido delitos y la capacidad para obtener las pruebas que demuestren su culpabilidad se constituyen como quinto y último grupo de funciones de las Fuerzas de Seguridad. Tan importantes son estas labores, que dentro de

⁴⁷ Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

⁴⁸ Ídem

⁴⁹ Ídem

⁵⁰ González Clavero, A. *Atlas Ilustrado de la Policía Nacional*. Susaeta Ediciones, S.A.

las Fuerzas de Seguridad existen unidades dedicadas exclusivamente a investigar delitos que ya se hayan cometido, para localizar a los culpables y encontrar evidencias que demuestren su culpabilidad ante un tribunal. Por otro lado, esta labor también implica investigar la posible comisión de futuros delitos y prevenirlos. Todas estas labores de investigación se enmarcan dentro del concepto de policía judicial.

6. El modelo español. La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

En apartados anteriores ya se ha mencionado la Ley 2/1986. Sin embargo, este apartado estará centrado en los distintos Cuerpos de Seguridad creados a su amparo y, por consiguiente, al amparo de la propia Constitución. A su vez, serán objeto de análisis en este apartado otras leyes que, dictadas en consonancia con lo establecido en el artículo 149.1. 29º de la CE, han dado lugar a la creación de cuerpos de policía autonómicos. Se hará una breve mención a los cuerpos de policía municipales y locales y, para finalizar, se mencionará la posibilidad de un despliegue de las Fuerzas Armadas en situaciones excepcionales.

6.1. Los Cuerpos de Seguridad estatales: Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil. Base legal de su creación y ámbitos de actuación.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el artículo 104.1 CE obliga al gobierno a crear Fuerzas de Seguridad de ámbito nacional. Los dos cuerpos creados son el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. En lo que respecta a su evolución y orígenes históricos, ya se ha hablado de ellos con anterioridad, por lo que se hace remisión al apartado 2.4 del presente trabajo. A día de hoy, ambos cuerpos tienen atribuidas competencias similares y su ámbito de actuación es todo el territorio nacional. Las competencias compartidas de ambos cuerpos ya han sido expuestas en el apartado 4, por lo que se hace remisión al mismo. Por todo ello, cabría preguntarse qué factores diferencian a ambos cuerpos.

En primer lugar, se diferencian en su ámbito territorial de actuación. El artículo 11.2 de la Ley 2/1986 determina que el Cuerpo Nacional de Policía desarrollará sus competencias “en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine”⁵¹ mientras que “la Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial”⁵². Por tanto, el primer factor diferenciador entre ambos cuerpos es que el Cuerpo Nacional de Policía ejerce sus competencias en zonas urbanas y la Guardia Civil en el mar territorial y el resto del territorio que no corresponda a la Policía Nacional, es decir, zonas rurales.

En segundo lugar, el artículo 12 de la ley atribuye una serie de competencias exclusivas a cada uno de ambos cuerpos. Por lo que el segundo criterio para diferenciar ambos cuerpos es en base a estas competencias exclusivas.

⁵¹ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

⁵² Ídem

Al Cuerpo Nacional de Policía se le atribuyen en el artículo 12.1.A) competencias exclusivas en los siguientes ámbitos: “a) La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes, b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros. c) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración. d) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego. e) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga. f) Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior. g) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones. h) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.”⁵³

En lo que respecta a la Guardia Civil, el artículo 12.1.B) le atribuye competencias exclusivas en los siguientes ámbitos: “a) Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos. b) El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando. c) La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas. d) La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran. e) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza. f) La conducción interurbana de presos y detenidos. g) Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.”⁵⁴

Sin embargo, este modelo da lugar a ciertos problemas y cuestiones que deben resolverse. Al existir dos cuerpos cuyas competencias llegan a solaparse en múltiples circunstancias, debe establecerse un sistema de coordinación entre las escalas de mando de ambos. De este modo, se deben evitar injerencias de un cuerpo en las actuaciones del otro, así como la existencia de órdenes contradictorias y excluyentes provenientes de cada una de las escalas de mando. Por otra parte, debe establecerse algún mecanismo para resolver conflictos competenciales que puedan surgir entre ambos, ya que, como se ha expuesto, un gran número de las competencias de ambos cuerpos se solapan. Por si fuera poco, debe establecerse algún mecanismo que solucione los conflictos territoriales, ya que es común un cuerpo se vea obligado a operar fuera de su ámbito territorial de actuación.

Para solucionar los enumerados inconvenientes, la Ley 2/1986 recoge en los ya mencionados artículos 11 y 12, cláusulas de socorro, cooperación y auxilio mutuo, así como circunstancias en las que ambos cuerpos pueden exceder el ámbito territorial que se les atribuye en la ley y como solucionar los conflictos competenciales entre ambos.

El artículo 11.3 establece que en “caso de actuación fuera de su ámbito territorial, los miembros de cada Cuerpo deberán dar cuenta al otro de las mismas.”⁵⁵ Por tanto, si un

⁵³ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

⁵⁴ Ídem

⁵⁵ Ídem

cuerpo opera fuera del territorio que es ámbito de sus actuaciones habituales debe darse parte al otro cuerpo, manteniéndolo informado constantemente. De este modo se pretende evitar la existencia de órdenes contradictorias y de injerencias.

El 11.4 establece que “ambos Cuerpos deberán actuar fuera de su ámbito competencial por mandato judicial o del Ministerio Fiscal o, en casos excepcionales, cuando lo requiera la debida eficacia en su actuación.”⁵⁶

Es decir, por mandato judicial, del Ministerio Fiscal o cuando lo requieran sus actuaciones, cualquiera de los cuerpos puede operar en el ámbito territorial del otro, informando a este último siguiendo el mandato del 11.3. El 11.4 también establece la obligación al cuerpo que excede su ámbito territorial de informar al Gobernador Civil, que podrá ordenar el traspaso de las actuaciones al cuerpo competente, salvo que estas se desarrollen en el marco de un mandato judicial o del Ministerio Fiscal.⁵⁷ Destacar que la figura del Gobernador Civil ya no existe y que la misma fue sustituida por la figura del Delegado del Gobierno, que realiza las mismas funciones que el primero. Por ello, cada vez que la ley hace referencia al Gobernador Civil, se entiende que se hace referencia al Delegado del Gobierno.

El 11.5 establece que en caso de conflicto de competencias será competente “el Cuerpo que haya realizado las primeras actuaciones, hasta que se resuelva lo procedente por el Gobernador civil o las instancias superiores del Ministerio del Interior, sin perjuicio de lo dispuesto para la Policía Judicial.”⁵⁸ Solo mencionar, una vez más, que la figura del Gobernador Civil ha sido reemplaza por la del Delegado del Gobierno.

Para concluir, el 11.6 establece que “el Ministerio del Interior podrá ordenar que cualesquiera de los Cuerpos asuma, en zonas o núcleos determinados, todas o algunas de las funciones exclusivas asignadas al otro Cuerpo.”⁵⁹ La razón de esta previsión se encuentra recogida en el propio artículo 11.6 y es la economización y racionalización de recursos.⁶⁰ Se puede observar como la ley pretende crear dos cuerpos diferenciados, pero que ambos puedan integrar sus actuaciones y actuar de forma conjunta, sin llegar a solaparse ni a interferir con las actuaciones del otro. A su vez, se prevé que uno de los cuerpos pueda asumir las competencias que le correspondería al otro en supuestos excepcionales, con el objetivo de mejorar la eficacia de las actuaciones policiales. En conclusión, el artículo 11 es un artículo que aporta flexibilidad a la labor policial, permitiendo modificar los ámbitos territoriales de actuación y competencias atribuidas a cada cuerpo con el objetivo de mejorar sus capacidades de actuación y la eficacia de las mismas.

El artículo 12 solo establece la obligación de ambos cuerpos de cooperar y auxiliarse mutuamente en sus actuaciones. Con esta previsión, se pretende que la información fluya

⁵⁶ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

⁵⁷ Ídem

⁵⁸ Ídem

⁵⁹ Ídem

⁶⁰ Ídem

entre ambos y que, a pesar de ser cuerpos independientes, esto no se traduzca en un obscurantismo entre los mismos. Algo que, de darse, se traduciría en un descenso de la eficacia de las Fuerzas de Seguridad y, a su vez, repercutiría en graves perjuicios para los ciudadanos. Además, esto supondría un incumplimiento sistemático de la obligación establecida en el artículo 104.1 CE, ya que no se estaría protegiendo de forma eficaz “el libre ejercicio de los derechos y libertades”⁶¹ ni se estaría garantizando “la seguridad ciudadana.”⁶²

La Ley 2/1986 no es la única que trata el asunto de las Fuerzas de Seguridad Estatales. Desarrollando la misma se promulgó la Ley 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Dicha ley establecía en su artículo primero que “corresponde al Gobierno, a través [...] de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”⁶³. A su vez, la ley enumeraba a las autoridades competentes en materia de seguridad, siendo estas el Ministro del Interior, órganos superiores y directivos del Ministerio del Interior a los que se les atribuyera dicha competencia por ley o reglamento, los Delegados del Gobierno y los Gobernadores Civiles, figura que ya no existe como ya se ha mencionado. Para finalizar, la ley mencionaba las labores correspondientes a las Fuerzas de Seguridad, tales como actuar para garantizar la seguridad ciudadana, actuar para reestablecer el orden público, dar protección a establecimientos y espectáculos públicos, competencias en materia de armas y expedición de documentos de identidad tales como DNI y pasaporte, entre otras muchas competencias.⁶⁴ Estas labores ya han sido mencionadas de forma más extensa en el apartado anterior, por lo que se hace remisión al mismo.

La segunda década del siglo XXI pondría de relevancia la obsolescencia de las leyes que habían regulado las Fuerzas de Seguridad estatales hasta entonces. Por ello, en los años 2014 y 2015 se promulgaron múltiples leyes que dieron un nuevo enfoque a las fuerzas policiales estatales.

La primera de estas leyes fue la Ley Orgánica 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil. Dicha tiene como objeto “establecer el régimen del personal de la Guardia Civil, y específicamente la carrera profesional de sus miembros y todos aquellos aspectos que la conforman, con el fin de que este Cuerpo de Seguridad del Estado de naturaleza militar, esté en condiciones de cumplir con la misión que el artículo 104.1 de la Constitución encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las funciones que le atribuyen los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, que lo desarrollan, así como las misiones de carácter militar que se le asignen, de acuerdo

⁶¹ Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

⁶² Ídem

⁶³ Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-4252>

⁶⁴ Ídem

con lo previsto en la citada Ley Orgánica y en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.”⁶⁵

La ley reguló todos los aspectos relevantes al personal del Instituto Armado para garantizar que el mismo se halla en las condiciones necesarias para cumplir con las labores atribuidas a las Fuerzas de Seguridad en los ya mencionados artículos 11 y 12 de la Ley 2/1986 y el ya mencionado artículo 104.1 CE. Junto a estas labores, también se añaden una serie de labores atribuidas en la Ley 5/2005 a las Fuerzas Armadas y que son de carácter militar⁶⁶. No debe olvidarse que la Guardia Civil tiene una naturaleza castrense.

Junto a esta ley se promulgó también la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional. Esta ley tiene por objeto “establecer el régimen de personal de los funcionarios de carrera de la Policía Nacional, así como los derechos que les corresponden y los deberes que les son exigibles, de acuerdo con su carácter de instituto armado de naturaleza civil.”⁶⁷ Como se puede observar, la Ley 9/2015 cumple en la Policía Nacional la misma función que la Ley 29/2014 en la Guardia Civil. La Policía Nacional queda excluida de las misiones de carácter militar establecidas en la Ley 5/2015 al ser un instituto armado de naturaleza civil y no militar.

También en 2015 se promulgó la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Esta ley nace con el objetivo de sustituir la Ley 1/1992⁶⁸. El objeto de la ley se define en su artículo 1, estableciéndose la seguridad ciudadana como bien jurídico a proteger. Esta ley supone uno de los documentos más importantes redactados en los últimos años en lo que respecta a la seguridad ciudadana, ya que nace con la intención de protegerla estableciendo principios rectores para los organismos del estado así como que autoridades son competentes en dicha materia.

Para finalizar este apartado, simplemente mencionar que esta ley llega a atribuir potestades especiales y funciones específicas a las Fuerzas de Seguridad, sin perjuicio de aquellas delegaciones competenciales que puedan haberse realizado a las Comunidades Autónomas.⁶⁹

6.2. Los Cuerpos de Seguridad autonómicos: Mossos d’Esquadra, Policía Foral de Navarra y Ertzaintza. Base legal de su creación y ámbitos de actuación.

Tras el análisis de los dos Cuerpos de Seguridad estatales, se procede a analizar los tres cuerpos de policía autonómicos creados al amparo del artículo 149.1. 29º CE.

⁶⁵ Ley Orgánica 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12408&tn=1&p=20151030>

⁶⁶ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-18933>

⁶⁷ Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8468>

⁶⁸ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3442>

⁶⁹ Ídem

Los Mossos d'Esquadra son un cuerpo policial que opera en Cataluña creado al amparo del artículo 149.1. 29º CE. Su ámbito de actuación queda reducido única y exclusivamente al territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sin que puedan excederse del mismo. El mando de este cuerpo lo ejerce el gobierno de la Generalidad a través del presidente de la misma. Este cuerpo se establece como una policía ordinaria e integral, a la que se atribuye todas las competencias típicas de cualquier cuerpo policial tales como la protección del "libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana."⁷⁰ Por tanto, este cuerpo cumpliría las mismas funciones que los Cuerpos de Seguridad estatales, con la diferencia de que este solo opera en el territorio de Cataluña.

La Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad establece todos los principios anteriormente destacados. Cabe destacar su parecido a la Ley 2/1986, ya que muchas de sus previsiones son prácticamente iguales a las de esta última, diferenciándose ambas en base al Cuerpo de Seguridad al que se aplican. Los Mossos, por tanto, también cuentan con sus propias unidades de policía judicial y seguridad ciudadana, así como su propia jerarquía, con sus propios rangos y sus propios mandos. Los Mossos, por ende, cuentan con la capacidad de operar de forma independiente.⁷¹

La Ley 10/1994 en su artículo 12 establece a los Mossos la obligación de cooperar lealmente con los Cuerpos de Seguridad estatales, así como una cláusula que deja abierta la posibilidad de que les sean atribuidas más competencias en virtud del artículo 150.2 CE. Para concluir, simplemente destacar que las competencias atribuidas en exclusiva a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía en la Ley 2/1986 pertenecen a estos de forma excluyente y que, por lo tanto, no se pueden atribuir las mismas a los Mossos d'Esquadra.⁷²

La Policía Foral de Navarra es un cuerpo policial que opera en el territorio de la Comunidad Autónoma de Navarra. Fue creado, al igual que el anterior, al amparo del 149.1. 29º CE. Su ámbito territorial de actuación queda reducido a la Comunidad Autónoma de Navarra, por lo que no pueden exceder el mismo. La Policía Foral de Navarra quedó constituida como un cuerpo de policía integral, por lo que cuenta con su propia escala de mandos y tiene atribuidas las competencias típicas de cualquier cuerpo policial, salvo aquellas que se ejercen de forma exclusiva en todo territorio nacional por el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.⁷³

Al igual que con los Mossos d'Esquadra, la Policía Foral de Navarra actúa bajo mando del Gobierno de Navarra, ejerciendo este último su mando a través del presidente de la comunidad autónoma.⁷⁴

⁷⁰ Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-<<Mossos d'Esquadra>>: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-18777>

⁷¹ Ídem

⁷² Ídem

⁷³ Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-8664>

⁷⁴ Ídem

La Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra establece los principios de actuación de la Policía Foral de Navarra. Al igual que sucedía con su homóloga catalana, la presente ley destaca por sus similitudes con la Ley 2/1986. La diferencia entre ambas, al igual que ocurría con el caso catalán, es que la Ley Foral 8/2007 se aplica a las Policías de Navarra. De esta forma, la Policía Foral de Navarra cuenta con sus propias unidades de investigación y seguridad ciudadana y su propia escala de mandos, por lo que, al igual que los Mossos d'Esquadra, puede operar de forma independiente.⁷⁵

Al igual que ocurría con la Ley 10/1994 de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad- <<Mossos d'Esquadra>>, cabe destacar que la Ley Foral 8/2007 establece que los integrantes de los Cuerpos de Policía de Navarra “Cumplirán y harán cumplir en todo momento la Constitución [...] y el resto del ordenamiento jurídico vigente.”⁷⁶

La Ertzaintza es un cuerpo de policía autonómica que opera de forma exclusiva en el País Vasco. Al igual que las anteriores fue creada mediante una ley específica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 29º CE. La Ertzaintza fue creada por la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. Sin embargo, esta ley ha sido objeto de múltiples reformas, siendo la última aprobada en 2020 por el Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.⁷⁷

Al igual que los anteriores este cuerpo policial opera exclusivamente dentro de su Comunidad Autónoma, con una escala de mandos y unidades propias, lo que le permite operar de forma independiente. A su vez, tiene atribuidas las competencias clásicas de cualquier cuerpo policial, a excepción de aquellas que pertenezcan en exclusividad a los Cuerpos de Seguridad Estatales por aplicación de la Ley 2/1986.⁷⁸

El mando sobre este cuerpo es ejercido por el gobierno autonómico del País Vasco a través de su presidente, el Lehendakari. Para finalizar, destacar que el Decreto Legislativo 1/2020, al igual que en los casos anteriores, establece una cláusula de lealtad y obediencia a la Constitución y al Ordenamiento Jurídico en su artículo 22.1.⁷⁹

Por tanto, de este apartado se pueden extraer las siguientes conclusiones: en primer lugar, que cada policía autonómica existente ha sido creada al amparo del artículo 149.1. 29º de la Constitución. En segundo lugar, que cada policía autonómica tiene su propia ley de desarrollo, donde se especifican sus funciones, siendo estas las que correspondería a cualquier cuerpo policial a excepción de aquellas que pertenecen en exclusiva a los Cuerpos de Seguridad Estatales.

⁷⁵ Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-8664>

⁷⁶ Ídem

⁷⁷ Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-9740>

⁷⁸ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

⁷⁹ Ídem

En tercer lugar, que cada policía autonómica opera de forma exclusiva, pero no excluyente, en su Comunidad Autónoma respectiva. Por lo tanto, un cuerpo de policía autonómico no puede operar fuera de su Comunidad, pero los Cuerpos de Seguridad Estatales sí pueden operar en cualquier parte del territorio nacional, con independencia de si dichos territorios cuentan con sus propias policías autonómicas o no. En cuarto lugar, que las policías autonómicas cuentan con capacidad para operar de forma independiente, con unidades y mandos propios. Y en quinto y último lugar, que cada policía autonómica deberá actuar cumpliendo con lo dispuesto por los estatutos de autonomía respectivos y, por encima de todo, deben actuar con lealtad absoluta al Ordenamiento Jurídico y a la Constitución como norma fundamental del Estado.

6.3. Breve mención a las policías municipales y locales. Base legal de su creación y ámbitos de actuación.

La Constitución hace referencia a las Policías Locales en el artículo 148.1.22 en relación con la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en “La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.”⁸⁰ Por tanto, se puede observar que la Carta Magna se limita a mencionarlas sin profundizar. Sin embargo, la ya mencionada Ley 2/1986 sí trata el asunto de las Policías Locales en detalle, regulando su existencia, funciones y principios de actuación.

El artículo 1.3 de la Ley establece que “Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública.”⁸¹ Es decir, en su primer artículo, la Ley 2/1986 ya establece la obligación de las Corporaciones Locales de participar en el mantenimiento de la seguridad pública, lo que solo se puede hacer mediante un cuerpo policial, por lo que, de forma indirecta, la ley en su primer artículo ya se prevé la creación de cuerpos policiales de ámbito local.

La previsión del párrafo anterior se concreta en el artículo 2.c) de la misma Ley, donde se atribuye a “Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales”⁸² la condición de Fuerza y Cuerpo de Seguridad. Por tanto, se concreta la existencia de los Cuerpos de Policía Locales y su condición como Cuerpo de Seguridad.

La Ley en su artículo 29 establece la obligación de que los Cuerpos de Policía Locales deben colaborar con los Cuerpos de Policía Estatales y Autonómicos, por lo que se puede ver como la propia legislación, de forma indirecta, relega a las Policías Locales a un papel de

⁸⁰ Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

⁸¹ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

⁸² Ídem

apoyo o auxiliar de los Cuerpos Estatales y Autonómicos. Esto no quiere decir que los Cuerpos Locales no tengan sus propias competencias, como se verá más adelante.⁸³

El artículo 39 establece que corresponde a las Comunidades Autónomas coordinar a las distintas Policías Locales de su territorio, siempre que las decisiones que se tomen para cumplir esta labor de coordinación respeten las previsiones de la Ley 2/1986 y de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Para cumplir con esta labor de coordinación, el artículo 39 atribuye a las Comunidades Autónomas una serie de potestades que se enumeran a continuación: el “Establecimientos de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales”⁸⁴, garantizar “la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales [...] para aumentar la eficacia y colaboración de éstos”⁸⁵, “Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría”⁸⁶ y “Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.”⁸⁷

Se puede observar que las Comunidades Autónomas tienen una amplia potestad sobre las Policías Locales, hasta el punto de determinar salarios, escalas de mandos, requisitos de cada categoría y la formación que reciben los integrantes de estos cuerpos, así como la coordinación de los mismos.

Una vez queda establecido todo lo anterior, el Título V de la Ley pasa a regular todo lo referente a las Policías Locales. Se establece en dicho Título que estos cuerpos solo operaran en sus municipios respectivos, salvo en situaciones de emergencia y con la autorización previa del Ministerio del Interior o de la autoridad autonómica correspondiente siempre y cuando la respectiva Comunidad Autónoma cuente con su propia policía autonómica y que las actuaciones de la policía local correspondiente no excedan del territorio de dicha comunidad.⁸⁸

El artículo 51 establece que los municipios “podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica.”⁸⁹ Por tanto, se permite al municipio crear un cuerpo de policía propio si cumple con lo previsto en la propia Ley 2/1986, lo establecido en la Ley 7/1985 y en la propia legislación autonómica. Destacar que la Ley 7/1985 otorga al alcalde la jefatura del cuerpo de policía local correspondiente a su municipio.⁹⁰

⁸³ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

⁸⁴ Ídem

⁸⁵ Ídem

⁸⁶ Ídem

⁸⁷ Ídem

⁸⁸ Ídem

⁸⁹ Ídem

⁹⁰ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

A su vez, este artículo establece que en caso de no haber policía local “los cometidos de ésta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos.”⁹¹ Por ello, se establece que no todos los municipios tendrán su propio cuerpo de policía y a su vez se especifica quien deberá ejercer las funciones que correspondería a estos.

En la práctica, las Comunidades Autónomas han regulado en leyes propias los requisitos que debe cumplir cada municipio para tener su propio cuerpo policial. Por lo general, el requisito más común a todas estas leyes es el de tener un mínimo de población, aunque dicho mínimo varía de una Comunidad a otra.

Para finalizar, este artículo establece que el ámbito territorial de actuación de la policía local será su municipio, salvo en supuestos de emergencia mediando previo requerimiento de las autoridades competentes y, de forma excepcional, con la “autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha comunidad autónoma.”⁹²

El artículo 52 les otorga a los cuerpos de policía locales la naturaleza de instituto civil armado, igual que el Cuerpo Nacional de Policía, y a su vez la posibilidad de que los agentes de policía local puedan establecer sindicatos cumpliendo con las disposiciones de Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.⁸⁵

Las funciones de las policías locales se establecen en el artículo 53. Como ya se ha mencionado, los cuerpos de policía locales tienen una función de apoyo y auxilio a otros cuerpos policiales. Esta función se materializa en el ámbito de la policía judicial, ya que los cuerpos locales no tienen competencias en este campo y se limitan a apoyar a las unidades de policía judicial de los Cuerpos de Seguridad Estatales y Autonómicos.⁹³

Además del apoyo en el ámbito de investigación, las policías locales también se encargan de apoyar a los demás cuerpos en tareas de seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público, teniendo muchos de estos cuerpos unidades dedicadas a estas tareas. También se les encarga el auxilio en caso de calamidades o desastres, aunque esta función es compartida por todos los Cuerpos de Seguridad, servicios de emergencias y las Fuerzas Armadas. Por otra parte, también tienen asignadas funciones en exclusividad, como labores de tráfico y de protección de edificios, instalaciones y personalidades locales de la urbe donde operan.⁹⁴

⁹¹ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

⁹² Ídem

⁹³ Ídem

⁹⁴ Ídem

En conclusión, las policías locales tienen, principalmente, una función auxiliar de los cuerpos policiales estatales y autonómicos y su ámbito territorial de actuación queda limitado a su municipio salvo en supuestos excepcionales.

6.4. La posibilidad de intervención militar: Plan de Contingencia Cota de Malla.

Las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 8 CE se componen del Ejército de Tierra, Ejército del Aire y Armada. Su labor fundamental, también recogida en dicho artículo, es la de “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.”⁹⁵ Estas labores se desarrollan en la ya mencionada Ley 5/2005, en su Capítulo I del Título III.⁹⁶

Por ello, no es extraño que, en supuestos especiales, las Fuerzas Armadas puedan intervenir en labores consideradas como no militares. Dentro de estas labores se incluyen las de “seguridad militar”⁹⁷ y en este concepto se incluirían todas aquellas de seguridad ciudadana y orden público que normalmente corresponden a los Cuerpos de Seguridad, en concreto: “lucha -prevención, persecución y protección- contra el terrorismo.”⁹⁸

En un país como España, con una larga y trágica historia de terrorismo, el despliegue de las Fuerzas Armadas en el campo de la seguridad militar no es algo desconocido. Entre 1982 y 1992, elementos del Ejército tuvieron que desplegarse de manera recurrente para hacer frente a la amenaza del grupo terrorista ETA protegiendo instalaciones en periodos electorales, vigilando importantes rutas férreas, como la línea de AVE Madrid-Sevilla, y defendiendo las fronteras pirenaicas, ya que los terroristas de ETA solían huir a Francia para ocultarse y escapar de la justicia española cuando se veían acorralados.⁹⁹

Sin embargo, el caso donde este despliegue se hizo a una mayor escala fue tras los atentados del 11 de marzo de 2004, cuando se organizó la operación Romeo Mike. En el marco de esta operación, las Fuerzas Armadas permanecieron desplegadas durante un año protegiendo todo tipo de infraestructuras clave de posibles atentados yihadistas: líneas de ferrocarril, centrales nucleares, presas eléctricas, estaciones de tren o aeropuertos entre otras.¹⁰⁰

Tras los atentados del 11-M, el Ministerio del Interior desarrolló el Plan Permanente de Prevención y Protección Antiterrorista, donde se prevén diversas situaciones en las que se haría necesario el despliegue de fuerzas militares. En el marco militar, las Fuerzas Armadas desarrollaron el Plan de Contingencia (COPLAN) Cota Malla, donde se establecen “cuatro

⁹⁵ Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

⁹⁶ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-18933>

⁹⁷ Vega Fernández, E. 2010. “Operaciones militares de gestión de crisis.” Tipos, evolución y características. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado: https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/OP_GESTION_CRISIS.pdf

⁹⁸ Ídem

⁹⁹ Ídem

¹⁰⁰ Ídem

fases”¹⁰¹ así como “los objetivos a proteger, [...] los niveles de amenaza y [...] el tipo de vigilancia a realizar en función del nivel de amenaza de cada momento.”¹⁰² Junto con este plan se promulgó la Ley 5/2005, cuyo artículo 16.c) establece a las Fuerzas Armadas la obligación de cooperar con las Fuerzas de Seguridad en determinadas tareas tales como la lucha contra el terrorismo.¹⁰³

Como conclusión, se puede determinar que, en base a su trágica experiencia con el terrorismo, las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles competentes han establecido determinadas situaciones excepcionales en que estas primeras asumirían labores que de forma habitual son realizadas por los cuerpos policiales.

7. La situación catalana y el movimiento independentista. Se cuestiona el modelo de seguridad actual:

España se ha caracterizado durante las últimas décadas por múltiples problemas de estabilidad interna que se han visto agravados durante los últimos años. Movimientos independentistas han ganado fuerza durante las últimas décadas, en especial en Cataluña y el País Vasco, aunque estos movimientos se han extendido a Galicia, Valencia, Baleares y Navarra, aunque por ahora, estos últimos no tienen tanta fuerza como los dos primeros. Ligados a estos, se crearon grupos terroristas: ETA en el País Vasco, y Terra Lliure en Cataluña, aunque el primero fue el que operó con mayor fuerza en España. También surgieron los GRAPO, movimiento terrorista de corte Marxista-leninista. Todos estos grupos atentaron en España, dejando cientos de muertos, miles de heridos y mutilados y cientos de miles de desplazados que tuvieron que abandonar sus hogares.¹⁰⁴¹⁰⁵

Por otro lado, los movimientos independentistas también avanzaron en el campo político, ganando cada vez más influencia en el panorama político español. A día de hoy, grupos que abiertamente apuestan por el nacionalismo regional o incluso por el independentismo controlan más del 10% de los escaños del Congreso de los Diputados.¹⁰⁶

La amenaza terrorista supuso un reto para las Fuerzas de Seguridad y las Fuerzas Armadas, cuyos integrantes eran objetivos favoritos de los grupos terroristas de corte separatista. Ambos cuerpos fueron aprendiendo a combatir a los terroristas basándose en las trágicas experiencias que sufrieron y a día de hoy las fuerzas policiales españolas se han convertido en una de las mejores a la hora de tratar con grupos terroristas.

No obstante, ya han pasado años desde que uno de estos grupos de terroristas de corte independentista realizase su último atentado, aunque las lecciones aprendidas no se han

¹⁰¹ Vega Fernández, E. 2010. “Operaciones militares de gestión de crisis.” Tipos, evolución y características. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado: https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/OP_GESTION_CRISIS.pdf

¹⁰² Ídem

¹⁰³ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-18933>

¹⁰⁴ González Clavero, A. *Atlas Ilustrado de la Policía Nacional*. Susaeta Ediciones, S.A

¹⁰⁵ Martínez Viqueira, E. *Atlas Ilustrado de la Guardia Civil*. Susaeta Ediciones, S.A.

¹⁰⁶ Congreso de los Diputados, web oficial: <https://www.congreso.es/home>

olvidado y se siguen usando a día de hoy frente a los grupos terroristas islamistas que reclaman las viejas tierras de Al-Ándalus como parte de un nuevo Califato Islámico.¹⁰⁷ Volviendo al plano político, en los últimos años, los movimientos independentistas internos son los que han llegado a amenazar la integridad territorial, maniobrando incluso para destruir la unidad de la nación.

El movimiento independentista catalán no es nuevo, aunque tampoco es tan antiguo como otros de Europa. A pesar de ello, las últimas décadas han visto un crecimiento de dicho movimiento. En el año 2017, se produciría un fenómeno que pondría a España como nación entre la espada y la pared, un fenómeno que amenazó con destruir la propia unidad del país.

Tras la breve explicación histórica que se ha realizado, se procede a analizar dicho fenómeno, así como la relevancia que ha tenido para los cuerpos policiales y como ha llevado a poner en duda todo el modelo de organización policial en España, llegando a amenazar con destruir la integridad de la nación.

7.1. La crisis independentista de 2017. Operación Copérnico. Desconfianza entre mossos, policías nacionales y guardias civiles.

El movimiento independentista en Cataluña, como ya se ha dicho, venía ganando fuerza durante las últimas décadas. En 2012, coincidiendo con el día de la Diada, se produce, por primera vez, una manifestación multitudinaria en favor de una Cataluña independiente. La situación económica, el nacimiento y expansión de otros movimientos independentistas en Europa, como la Lega Norte en Italia, impulsaron el movimiento independentista. A esto debe sumársele que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales algunos artículos del Estatuto de Autonomía de 2006.¹⁰⁸

A su vez, las élites gobernantes de la región encontraron en el soberanismo una puerta de escape antes los constantes casos de corrupción y la impopularidad de las medidas económicas que se tomaron durante la crisis. En una especie de huida hacia delante para escapar de sus propias acciones, un sector político de Cataluña se echó en brazos de los ideales independentistas y condujo a una parte de la sociedad catalana con ellos.¹⁰⁹

En 2014, se celebró el fallido referéndum de independencia de Escocia, lo que supuso un peligroso antecedente para todos los países de la Unión Europea, antecedente del que los grupos independentistas catalanes tomaron nota. Un primer intento de referéndum de independencia se celebró en 2014, pero acabó en una mera consulta sin valor vinculante y sin ningún tipo de amparo legal. No habría otro intento similar hasta 2017, con la

¹⁰⁷ Ortega Dolz, P. (8 de septiembre, 2016). *“Islamic State propaganda video features Spanish Alhambra”*. El País: https://english.elpais.com/elpais/2016/09/08/inenglish/1473322718_358788.html

¹⁰⁸ Real Instituto Elcano. (2019). *“El conflicto independentista en Cataluña”*: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/947006ee-0c43-4237-96e7-0453c9ce2e1f/Cataluna-Dossier-Elcano-Octubre-2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=947006ee-0c43-4237-96e7-0453c9ce2e1f>

¹⁰⁹ Ídem

diferencia de que, en esta ocasión, los líderes independentistas no se desmarcaron como en la anterior y se mostraron decididos a llevar su nuevo intento hasta el final.¹¹⁰

En septiembre de 2017, el Parlamento de Cataluña aprueba las dos leyes inconstitucionales de “desconexión” con España, que regulaban como debía ser el proceso de independencia y que relaciones se mantendrían con España.¹¹¹

Ante esta situación se inicia la Operación Copérnico, más de 5.000 agentes de policía nacional y guardias civiles son desplazados a Cataluña entre efectivos de policía judicial, unidades de orden público (antidisturbios) y grupos especiales, en lo que es el mayor operativo policial en la historia de España.¹¹² A estos efectivos deben sumárseles los efectivos de los Mossos d’Esquadra y las policías locales de los municipios catalanes.

El 1 de octubre de 2017 se realiza el referéndum de independencia y las fuerzas policiales, por mandato judicial, intervienen en el marco de la Operación Copérnico para impedirlo.

El referéndum se celebró, aunque sin ningún tipo de garantía legal y se declaró la independencia de Cataluña, que por supuesto no surtió ningún efecto. A pesar de que se preservó la unidad de la nación, lo cierto es que los efectos crisis interna generada a causa del movimiento independentista catalán han llegado hasta nuestros días, ya que los movimientos independentistas y nacionalistas regionales siguen conservando gran fuerza en España.¹¹³

¹¹⁰ Real Instituto Elcano. (2019). “El conflicto independentista en Cataluña”: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/947006ee-0c43-4237-96e7-0453c9ce2e1f/Cataluna-Dossier-Elcano-Octubre-2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=947006ee-0c43-4237-96e7-0453c9ce2e1f>

¹¹¹ Ídem

¹¹² Oms, J. (31 de diciembre, 2017). Acaba la ‘Operación Copérnico’, la actuación más contundente del Gobierno por el 1-O. El Mundo: <https://www.elmundo.es/cataluna/2017/12/31/5a49130a22601dd2318b45ea.html>

¹¹³ Real Instituto Elcano. (2019). “El conflicto independentista en Cataluña”: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/947006ee-0c43-4237-96e7-0453c9ce2e1f/Cataluna-Dossier-Elcano-Octubre-2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=947006ee-0c43-4237-96e7-0453c9ce2e1f>

Dejando la política de lado, cabe destacar que algunos de los líderes de este movimiento secesionista fueron arrestados, enjuiciados y condenados.¹¹⁴ Posteriormente dichos líderes fueron indultados, aunque dichos indultos no son materia del presente trabajo.¹¹⁵

116 117 118 119 120 121 122 123

Por otro lado, algunos de ellos lograron escapar de España. A pesar de ello, ninguno de estos eventos es objeto de este trabajo, lo que sí es objeto, por otra parte, es el modelo policial, la actuación que tuvo lugar el 1 de octubre y la actuación de la policía autonómica.

La actuación policial del 1 de octubre fue, y solo se puede definir de esta manera, desastrosa en todos sus aspectos. El objetivo de las fuerzas policiales era salvaguardar la integridad constitucional y la indisoluble unidad de la nación española que en ella se consagra. Debe recordarse que las fuerzas policiales se crean para guardar y hacer guardar el Ordenamiento Jurídico, destacando en este la Constitución como norma suprema y ordenadora de todas las demás. Para cumplir con esta misión, se diseñó un plan por el que se intervendría los colegios electorales, se requisarían las urnas y cualquier otro material relacionado con la celebración del referéndum. De este modo se evitaría una votación inconstitucional que buscaba obtener cierta legitimidad para segregar una parte del territorio nacional.

El primer inconveniente de esta operación se hizo notar nada más empezar. En Cataluña hay un total, a fecha de 2015, de 2.697 locales¹²⁴ electorales, es decir, 2.697 lugares donde se planeaba celebrar las votaciones del referéndum y por ende 2.697 edificios en los que debía intervenir. Todo ello, con unos 5.000 o 6.000 agentes en total, es decir, era una

¹¹⁴ Consejo General del Poder Judicial, página web oficial. El Tribunal Supremo condena a nueve de los procesados en la causa especial 20907/2017: <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-condena-a-nueve-de-los-procesados-en-la-causa-especial-20907-2017-por-delito-de-sedicion>

¹¹⁵ Real Decreto 456/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a doña Dolors Bassa i Coll: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10463

¹¹⁶ Real Decreto 457/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Jordi Cuixart i Navarro: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10464

¹¹⁷ Real Decreto 458/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a doña Carme Forcadell i Lluís: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10465

¹¹⁸ Real Decreto 459/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Joaquim Forn i Chiarello: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10466

¹¹⁹ Real Decreto 460/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Oriol Junqueras i Vies: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10467

¹²⁰ Real Decreto 461/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Raül Romeva i Rueda: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10468

¹²¹ Real Decreto 462/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Josep Rull i Andreu: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10469

¹²² Real Decreto 463/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Jordi Sánchez i Picanyol: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10470

¹²³ Real Decreto 464/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Jordi Turull i Negre: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10471

¹²⁴ Instituto Nacional de Estadística. Elecciones al parlamento de Cataluña del 27 de septiembre de 2015: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t44/p14/a2015/10/&file=0114.px>

misión imposible de cumplir por la falta de efectivos. Como era físicamente imposible intervenir en todos los potenciales centros de votación, la operación se centró en solo unas pocas docenas de ellos: aquellos que eran más emblemáticos e importantes. Para cumplir con su labor, las Fuerzas de Seguridad se dividieron en una suerte de grupos de intervención.

Cada uno de estos grupos estaría formado por entre 40 y 50 agentes de orden público (antidisturbios) provenientes de todos los rincones del suelo nacional y un pequeño grupo de agentes de policía judicial. Los agentes de orden público se encargarían de la intervención como tal, abrirse paso hasta el interior de los centros, asegurar un perímetro y cubrir la retirada de los centros una vez la policía judicial hubiera cumplido con su cometido. A su vez, los agentes de policía judicial, una vez se hubiera penetrado en los locales, localizarían las urnas y material relacionado con el referéndum y los incautarían, imposibilitando la realización del mismo. Por supuesto, hubo muchos centros donde se votó sin que ni un solo agente apareciera en todo el día, debido a la falta de efectivos. En ocasiones, un mismo grupo de intervención tuvo que intervenir en varios colegios de forma sucesiva, también debido a la falta de efectivos.

El segundo inconveniente que encontraría esta operación es que la situación no era pacífica. En algunos colegios los grupos de intervención se encontraron con cientos o miles de personas que intentaron impedir su acceso, lo que en muchos casos terminó con agresiones a los agentes que tuvieron que emplear la fuerza para abrirse paso a través de la multitud. Por si esto no fuera suficiente, incluso si los grupos lograban atravesar las masas hostiles que se les oponían, después tenían que mantener el perímetro hasta que la policía judicial incautara las urnas. Y para finalizar, una vez conseguido el objetivo, el grupo tenía que salir del centro, rodeado por miles de personas que mostraban una actitud agresiva, lo que acabó desembocando en disturbios a medida que unas pocas docenas de agentes tenían que abrirse paso entre una multitud que les atacaba.

Ya se puede ver que la operación estuvo mal diseñada y su ejecución también fue mala por la falta de medios y efectivos, que hacían imposible realizar una operación de tal magnitud. Por supuesto, no se empleó a las Fuerzas Armadas, a pesar de contar estas con cientos de efectivos preparados para actuar en estas situaciones como el Batallón de Policía Militar I¹²⁵ o aquellas unidades que, de forma regular, realizan cursos de formación en materia de orden público.

La primera cuestión que se pone sobre la mesa, por tanto, es si el modelo policial actual tal y como se ha diseñado es capaz de cumplir con la obligación de proteger “el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”¹²⁶ impuesta por

¹²⁵ Ministerio de defensa. Ejército de Tierra. Unidades. Valencia. Batallón de Policía Militar I: <https://ejercito.defensa.gob.es/unidades/Valencia/bonpm1/index.html>

¹²⁶ Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

el artículo 104.1 de la Carta Magna. En especial en una situación como la vivida en 2017, en la que la propia unidad de la nación estaba en juego.

En lo que respecta a los Mossos d'Esquadra, la policía autonómica de Cataluña, estos contaban con dos unidades de orden público: Brigada Móvil (BRIMO)¹²⁷ y el Área Regional de Recursos Operativos (ARRO).¹²⁸ Por supuesto, la Operación Copérnico contaba con la participación de ambas unidades, ya que cada una de ellas contaba con varios centenares de efectivos.

7.2. Denuncias de “pasividad” de los Mossos. Enfrentamientos entre Fuerzas de Seguridad estatales y Mossos. La lealtad de los Mossos en cuestión.

Cuando llegó el día del referéndum, estas unidades no aparecieron en los objetivos que tenían asignados y las pocas que lo hicieron se limitaron a realizar algún intento esporádico carente de cualquier posibilidad de cumplir con sus obligaciones en defensa del Ordenamiento Jurídico y de la “indisoluble unidad de la Nación española.”¹²⁹ Esto supone un claro incumplimiento de los deberes que la Constitución impone a las fuerzas policiales y de los mandatos judiciales emitidos.¹³⁰

Por si fuera poco, a medida que avanzaba el día y las Fuerzas de Seguridad estatales iban de centro de votación en centro de votación impidiendo la celebración del referéndum, se sucedieron las imágenes de tensión y enfrentamiento entre agentes de los Mossos y efectivos de la Guardia Civil y la Policía Nacional.

De aquí surgió otra cuestión sobre la eficacia o no de las policías autonómicas a la hora de cumplir con sus obligaciones. A su vez, se plantea la cuestión de si dichos cuerpos son leales al Ordenamiento Jurídico y a la Constitución como su norma suprema o si la lealtad de dichos cuerpos es cuestionable.

Por lo tanto, el problema de las policías autonómicas ya no se encuentra en si son eficaces o no a la hora de cumplir con sus obligaciones legales, se encuentra en si estos cuerpos son leales a la Nación y al Ordenamiento Jurídico que han jurado proteger o no. Las actitudes de los Mossos así como su pasividad durante los eventos del 1 de octubre de 2017 han puesto en el punto de mira esta cuestión. La lealtad de los Mossos quedó tan entredicho que el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil comenzaron a operar a espaldas de estos, sin comunicarles sus operaciones por miedo a que estas se filtraran o los Mossos intentaran entorpecerlas o impedir las.

El máximo exponente de este fenómeno se dio pocas semanas después del referéndum, cuando docenas de agentes de la Policía Nacional interceptaron una furgoneta “de

¹²⁷ Mossos d'Esquadra, página web. Unidades. BRIMO:
https://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/Unitats_PG_ME/Ordre_public_BRIMO/

¹²⁸ Mossos d'Esquadra, página web. Unidades. ARRO:
https://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/Unitats_PG_ME/ARRO

¹²⁹ Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978):
<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

¹³⁰ Ídem

paisano”, es decir, sin distintivos que la identifiquen como vehículo policial, conducida por Mossos d’Esquadra.¹³¹

Dicha furgoneta se dirigía a una incineradora cuando fue interceptada y cargaba con numerosa documentación de los Mossos presuntamente relacionada con el referéndum de independencia. Por si la situación no fuera lo suficientemente tensa, los agentes de Mossos se negaron a entregar la documentación y los agentes de Policía Nacional tuvieron que solicitar a la Audiencia Nacional una orden que les permitiera incautarla.¹³²

Se puede afirmar que la lealtad de los Mossos quedó absolutamente comprometida hasta el punto en que ni los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía ni los de la Guardia Civil se fiaban del cuerpo de policía autonómica de Cataluña y comenzaron a operar al margen de estos, manteniendo sus operaciones fuera de su conocimiento.

Las pregunta que se comenzaron a plantear en esos días y que aún se siguen planteando han sacudido los cimientos del modelo de seguridad planteado en la Constitución: ¿Son de fiar los cuerpos de policía autonómicos? ¿Van a cumplir con sus obligaciones legales o llegado el momento se pueden convertir en una fuerza armada rebelde? ¿Se debe seguir manteniendo su existencia o, en base a lo visto durante octubre de 2017, deben disolverse o bien ser sometidos al control de las Fuerzas de Seguridad estatales o incluso al control de las Fuerzas Armadas?

A la luz de todo lo expuesto anteriormente, es lógico que el ciudadano comience a desconfiar del modelo policial previsto en la Constitución y de su eficacia. Ver imágenes de Mossos y guardias civiles encarándose y enfrentándose, o ver imágenes de policías nacionales deteniendo un vehículo de los Mossos para incautar información, transmiten la imagen de que los cuerpos policiales en España no solo no cooperan entre ellos, sino que además desconfían unos de otros e incluso llegan a enfrentarse o a realizar operaciones los unos contra los otros.

Además de generar desconfianza en el ciudadano, estos eventos también suponen una amenaza para la seguridad de la ciudadanía y del país. Los cuerpos policiales deben cooperar de forma leal entre ellos para maximizar la eficacia de sus actuaciones. Garantizar unos estables flujos de información y el auxilio mutuo son imprescindibles para un cumplimiento efectivo de las obligaciones que la Constitución otorga a estos cuerpos. ¿Cómo van a cooperar los distintos cuerpos policiales si no pueden confiar en los demás? O peor aún ¿Cómo van a cooperar los distintos cuerpos policiales cuando sus agentes llegaron a enfrentarse en plena calle a la vista de todo el país?

¹³¹ Redacción. (26 de octubre de 2017). “La Policía intercepta una furgoneta con documentación de los Mossos camino de una incineradora. La Vanguardia”: <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20171026/432365732272/la-policia-intercepta-una-furgoneta-con-documentacion-de-mossos-camino-de-una-incineradora.html>

¹³² 26 de octubre de 2017. “La Audiencia Nacional autoriza que la Policía se lleva la documentación de la furgoneta de los Mossos interceptada.” Europa Press: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-audiencia-nacional-autoriza-policia-lleve-documentacion-furgoneta-mossos-interceptada-20171026124858.html>

Todos estos factores, en primer lugar, afectan negativamente a la visión que el público tiene sobre las fuerzas policiales. Los ciudadanos, tras ver lo acontecido, se realizan las preguntas que se han planteado en el párrafo anterior y, como mínimo, comienzan a dudar de la eficacia de unas Fuerzas de Seguridad cuyos integrantes se enfrentan entre ellos y no confían los unos en los otros.

En segundo lugar, el daño que se hace a la labor policial es innegable. Las Fuerzas de Seguridad, como ya se ha mencionado, tienen una labor común atribuida en el artículo 104.1 de la Constitución: “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.”¹³³ Es difícil cumplir esta misión si los cuerpos policiales no pueden, por ejemplo, dar información y colaborar con los otros porque no confían en ellos. A esto habría que sumarle, tal y como se ha expuesto anteriormente, el hecho de que los integrantes de parte de los cuerpos policiales lanzan operaciones contra los otros, ya que esa falta de confianza se traduce en miedo a que los agentes de la policía autonómica catalana, en este caso, intentaran torpedear o incluso impedir las actuaciones de sus compañeros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil.

La conclusión que se obtiene de este apartado, a ojos del autor de este trabajo, es preocupante: el hecho de que los ciudadanos no puedan confiar en la eficacia y la lealtad al Ordenamiento Jurídico de parte de las fuerzas policiales.

8. Defectos del modelo policial:

8.1. Problemas comunes a todos los cuerpos policiales.

El modelo de seguridad previsto en la Constitución venía dando buenos resultados hasta ahora. Sin embargo, no se puede negar que durante estos últimos años dicho modelo cada vez es más cuestionado debido a conceptos y leyes que han quedado anticuadas frente a las nuevas amenazas que afronta la nación.

El primer problema que afronta nuestro modelo policial es la existencia de múltiples cuerpos, con funciones similares en muchos ámbitos. Ya se ha expuesto con anterioridad que el modelo policial, tal y como está organizado en España en base a las previsiones constitucionales, favorece la descentralización de las funciones policiales.

Por un lado, esta descentralización busca acercar la labor policial al ciudadano, algo que no es perjudicial. Pero por otro lado, la existencia de tantos cuerpos genera un problema, y no pequeño, de eficacia en el cumplimiento de sus funciones. Solapamiento de investigaciones y operaciones, existencia de órdenes contradictorias y cuerpos que operan dentro de los mismos territorios desarrollando las mismas funciones. A nivel operativo, intentar coordinar todos estos cuerpos, cada uno con su escala de mandos, protocolos y forma de actuar, es una labor titánica. A esto habría que sumarle el aumento de coste que tiene para el contribuyente. En vez de mantener un único cuerpo con una sola escala de

¹³³Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

mandos, lo que facilitaría mucho la comunicación, la coordinación y la eficacia de las unidades policiales, se mantienen varios cuerpos que, al final, acaban realizando las mismas funciones en los mismos ámbitos territoriales, lo que además supone un sobrecoste innecesario.

En resumen, lo que en principio otorgaba ventajas, como crear cuerpos que se especializaban en un ámbito concreto de actuación y ayudaba a acercar la labor policial al ciudadano, ha acabado provocando problemas críticos en la estructura policial. Esto se traduce en perjuicios para el ciudadano al haber solapamientos, con varias unidades de varios cuerpos realizando investigaciones y operaciones que podría realizar una única unidad, quedando las otras libres para realizar otras operaciones. Además, este fenómeno provoca un sobrecoste, ya que las operaciones de una sola unidad son menos costosas que múltiples operaciones de múltiples unidades que además, se solapan.

Tener tantos cuerpos podía tener sentido en otro tiempo, cuando los medios electrónicos y telefónicos para comunicarse y coordinarse y los medios de transporte no estaban tan desarrollados. Esta necesidad ha desaparecido gracias a las nuevas tecnologías. Lo importante es mantener unidades distribuidas por todo el territorio, para minimizar tiempos de respuesta y cubrir el suelo nacional en toda su extensión. Debe tenerse en cuenta, además, que los distintos cuerpos tienen sus mecanismos internos para comunicarse, con sus propias frecuencias de radios, centrales y bases de datos, lo que provoca que las unidades de distintos cuerpos estén operando en la misma zona sin conocimiento de ello y dificulta la coordinación.

Otro factor a analizar es quién ejerce el mando de estos cuerpos. Aunque todos ellos tienen sus propios superiores, el mando final sobre estos cuerpos recae sobre cargos políticos, ya que cada cuerpo tiene su propio jefe político. Esta autoridad queda recogida en las leyes 2/1986¹³⁴ y 4/2015.¹³⁵

Los cuerpos estatales tienen al propio Presidente del Gobierno, y por debajo de él, el Ministro del Interior y todos los cargos situados bajo este último como el Secretario de Estado. Sumado a estos, los cuerpos autonómicos tienen al presidente de su Comunidad Autónoma y por debajo de él, al consejero de interior o cargo similar que exista en la misma. Los cuerpos locales tienen al alcalde de su municipio y por debajo de él, al concejal correspondiente. Como se puede ver, todos los Cuerpos de Seguridad quedan sometidos al poder ejecutivo, que ejerce el mando sobre ellos a través de cargos políticos.

En muchos casos, estos políticos no tienen experiencia en labores policiales, ya que no han servido en un cuerpo policial. A su vez, tampoco tienen los conocimientos necesarios sobre

¹³⁴ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

¹³⁵ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3442>

orden público y seguridad ciudadana. El estar sometido a la autoridad de un político que nunca ha servido en un cuerpo policial y cuyos conocimientos sobre las labores policiales son mínimos perjudica a la labor policial. Además, estos cargos tienden a actuar no en base a criterios policiales, sino en base a criterios de política.

Un ejemplo de ello se dio el 22 de marzo de 2014, cuando uno de los mayores operativos policiales hasta la fecha, con 1.700 agentes de orden público desplegados en las calles de Madrid,¹³⁶ se vio sobrepasado por unos cientos de radicales que provocaron disturbios, lo que acabó con el cese de varios mandos policiales de las Unidades de Intervención Policial.¹³⁷ Aunque su cese ante el fracaso del operativo era obvio,¹³⁸ habría que pensar porque ningún mando político, que dieron órdenes de actuar defensivamente y no utilizar el material anti disturbio, como pelotas de goma, dejó su puesto. De forma un tanto irónica, estos acontecimientos acabaron llevando a la aprobación de la ley 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana.

Dejando esta última polémica sobre si los mandos políticos deberían haber presentado su dimisión de lado, lo ocurrido esa noche demuestra lo que sucede cuando los mandos políticos anteponen sus intereses políticos a los criterios de actuación. En este caso, esos mandos ordenan no usar material necesario, persiguiendo un objetivo político: evitar dañar la imagen del gobierno ante las acusaciones de brutalidad policial que se venían sucediendo desde ciertos colectivos. Debido a estas órdenes de actuar defensivamente, docenas de agentes resultaron heridos y una situación de disturbios que debería haber sido controlada rápidamente degeneró en una batalla campal, lo que al final implica que las fuerzas policiales no cumplieron su deber constitucional de salvaguardar el orden público y la seguridad ciudadana de forma eficaz.

Cualquier estado de derecho somete a las Fuerzas de Seguridad a la autoridad del poder ejecutivo y, por ende, a la autoridad la clase política gobernante en el momento. Amparados en esta autoridad, los políticos a los que les corresponde ejercer el control sobre las Fuerzas de Seguridad han interferido directamente en la labor policial, impidiendo en ocasiones que esta se desarrolle de forma eficaz. Por ello, debe limitarse hasta qué punto puede la clase política influir en las actuaciones de los cuerpos policiales, imposibilitando que fenómenos como el del 22 de marzo puedan volver a darse. Por tanto, aunque los Cuerpos de Seguridad sigan sometidos en última instancia al poder ejecutivo, la injerencia de este último en su labor debería ser mínima.

Por todo ello, solo cabe afirmar que el modelo policial en España ha quedado en entredicho y se requiere una urgente reforma del mismo al estar plagado por los siguientes

¹³⁶ Cortizo, G. y Águeda, P 19 de marzo de 2014. "La Policía prepara un dispositivo récord de 1.700 antidisturbios para el 22-M." elDiario.es: https://www.eldiario.es/politica/dignidad-recibidas-operativo-planteamientos-radicales_1_4973941.html

¹³⁷ Reuters Staff. April 23, 2014. "El jefe de la Policía cesa a mandos antidisturbios por altercados el 22-M." Reuters: <https://www.reuters.com/article/oestp-antidustiurbios-cese-idESKBNOD90MF20140423>

¹³⁸ 24 de marzo de 2014. "La Policía admite errores de planificación en el 22-M." El Mundo: <https://www.elmundo.es/madrid/2014/03/24/53303b13ca47413e348b457c.html>

defectos: un número excesivo de cuerpos policiales, una excesiva injerencia política y la falta de mandos profesionales en los más altos cargos de responsabilidad.

8.2. El problema de las policías autonómicas: la lealtad.

Quedando expuestos en el apartado anterior los perjuicios de un modelo policial sobre estructurado y con mandos no profesionales, ahora debe plantearse otra cuestión que solo atañe a las policías autonómicas. Esta cuestión surge a raíz de los eventos que tuvieron lugar el 1 de octubre de 2017 en Cataluña.

La abierta desobediencia de los Mossos, que no cumplieron con los mandatos judiciales que se les dieron o que incluso llegaron a enfrentarse con guardias civiles y policías nacionales, puso en duda la lealtad de la policía autonómica. Un cuerpo de miles de agentes armados y entrenados que se mostró en abierta rebeldía, con sus efectivos desobedeciendo mandatos judiciales y negándose a actuar en defensa del Ordenamiento Jurídico y la Constitución. Esto supone una amenaza ya no solo a la unidad de la nación o a la propia Constitución, supone una amenaza a la vida e integridad física de todos los ciudadanos, ya que una situación tan tensa como la de ese día podría haber escalado fácilmente y haber terminado en tragedia.

En este punto debe analizarse que supone esta abierta desobediencia de una policía autonómica. En primer lugar, demuestra que una parte de los agentes de los Mossos d'Esquadra estarían dispuestos a desobedecer abiertamente los mandatos judiciales y a la Constitución, lo cual solo puede llamarse rebelión, sedición o incluso traición. Que este acto sea cometido por Fuerzas de Seguridad, armadas y entrenadas que se supone han jurado guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, agrava aún más la situación.

En segundo lugar, demuestra el peligro de permitir que determinadas instituciones queden en manos de intereses políticos. Los mandos políticos de los Mossos eran abiertamente partidarios de la independencia. Por ejemplo, la máxima autoridad política de los Mossos por debajo del presidente de la Generalidad, el consejero de interior de Cataluña en aquellas fechas, Joaquim Forn, fue condenado como autor de un delito de sedición en la STS 459/2019 por los eventos que tuvieron lugar el 1 de octubre de 2017.¹³⁹ El supuesto del 1 de octubre es el ejemplo claro de como los mandos políticos, con el modelo actual, pueden presionar lo suficiente para que un cuerpo de seguridad se sitúe en una posición de desobediencia abierta, anteponiéndose los intereses políticos al deber legal de guardar las leyes y la Constitución.

¹³⁹ Consejo General del Poder Judicial, página web oficial. El Tribunal Supremo condena a nueve de los procesados en la causa especial 20907/2017: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-condena-a-nueve-de-los-procesados-en-la-causa-especial-20907-2017-por-delito-de-sedicion>

Este problema se suma a todos los defectos expuestos en el apartado anterior, sin embargo, se ha enumerado en un apartado adicional ya que es un problema que solo atañe a las policías autonómicas.

9. La reforma del modelo policial:

Llega el momento de plantear una posible solución a los problemas planteados anteriormente, que irremediablemente implica una reforma del modelo policial e incluso una reforma constitucional.

En primer lugar, es imprescindible eliminar la injerencia política en los cuerpos policiales. Estos deberán actuar bajo el mando de superiores profesionales, ascendidos por méritos puramente objetivos desde las filas de los cuerpos en cuestión. La solución que se propone para solventar este problema pasa por un cambio en el concepto de la figura del Delegado del Gobierno. Hasta ahora, el Delegado del Gobierno ha venido ejerciendo el mando sobre las Fuerzas de Seguridad destacadas en su Comunidad Autónoma tal y como se establece en el artículo 10 de la ley 2/1986.¹⁴⁰ La reforma que se propone no es la supresión de esta figura, se propone un cambio en el nombramiento de la misma: que los delegados del gobierno no sean políticos, sino que salgan de las filas o bien de la Policía Nacional o bien de la Guardia Civil. De este modo, todos los delegados del gobierno serían oficiales de las Fuerzas de Seguridad con una amplia experiencia.

Los candidatos a delegados del gobierno serían elegidos mediante un sistema mixto donde existirán pruebas objetivas de acceso en las que se ponderarán los años de experiencia y méritos obtenidos a lo largo de su trayectoria profesional como, por ejemplo, condecoraciones obtenidas por actos en cumplimiento de su deber o número de operativos y/o investigaciones realizadas con éxito. Junto a ellas, existirá un criterio subjetivo con método de libre designación de entre los candidatos que superen las pruebas objetivas y requisitos que a continuación se mencionan: al menos 10 años de servicio activo, ostentar el rango de comandante o superior en el caso de los candidatos guardias civiles o el rango de inspector jefe o superior en el caso de los candidatos de Policía Nacional. El candidato podrá encontrarse no ejerciendo el servicio activo al momento de ser elegido como Delegado del Gobierno siempre que cumpla con los requisitos establecidos.

De este modo, se requería de diversos preceptos legales: en primer lugar, se requiere una reforma del artículo 154 de la Constitución siguiendo el procedimiento del artículo 167.¹⁴¹ Dicho artículo quedaría dividido en dos apartados. En el primero, se establecería la función del Delegado del Gobierno, que sería la de ejercer el mando sobre las Fuerzas de Seguridad de su Comunidad Autónoma y ejercer la representación del Estado en la misma en los términos que se establezca en una Ley Orgánica. El segundo haría referencia al

¹⁴⁰ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

¹⁴¹ Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Subdelegado del Gobierno, al cual se le atribuirían todas las funciones de supervisión y organización de los servicios territoriales que la Administración General del Estado ejerza en cada provincia. El ámbito de actuación del Subdelegado seguirá siendo la provincia y sus requisitos y método de elección se mantendrían intactos.

También sería necesario modificar el Título I, capítulo III de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público¹⁴² así como las disposiciones relativas al Delegado del Gobierno, o Gobernador Civil, de la Ley 2/1986.¹⁴³ También se requería de la reforma de todas aquellas disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los Delegados y Subdelegados del Gobierno como, por ejemplo, el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores insulares de la Administración General del Estado.¹⁴⁴

Debe destacarse que el gobierno seguirá ejerciendo un control democrático sobre las Fuerzas de Seguridad a través del Ministerio del Interior, pero su control no debe implicar el poder para injerir directamente con las labores policiales, lo que, como ya se ha mencionado, tiende a producir nefastos resultados y perjuicios para el ciudadano. Por tanto, la primera reforma pasa por limitar la capacidad de injerencia de la clase política en una labor tan compleja como la policial, que requiere de especialistas al frente. Las Fuerzas de Seguridad, al igual que en cualquier estado de derecho, seguirán en última instancia bajo control del gobierno, tal y como establece la Constitución en el artículo 104.1.¹⁴⁵

La segunda propuesta pasa por una reforma constitucional e implica la disolución de los cuerpos autonómicos y la integración de sus efectivos en las Fuerzas de Seguridad estatales. Se propone la reforma del 149.1. 29º de la Constitución¹⁴⁶, eliminando la posibilidad de crear cuerpos policiales autonómicos, disolviendo los existentes, siguiendo el procedimiento de reforma del artículo 167 de la Carta Magna.¹⁴⁷ Los eventos de 2017 demuestran el riesgo de permitir la existencia de unos cuerpos policiales bajo el control de las Comunidades Autónomas, en especial cuando los gobiernos de estas últimas son de corte independentista. Además, integrar estos cuerpos permitiría aumentar la eficacia, evitar solapamientos de investigaciones y operaciones, racionalizar el gasto mediante la supresión de las múltiples escalas de mandos paralelas y aumentar la coordinación de las distintas unidades, ahora integradas en el mismo cuerpo. A su vez, esto permitiría suprimir las consejerías de seguridad o interior de las distintas comunidades autónomas, ya que

¹⁴² Ley Orgánica 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

¹⁴³ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

¹⁴⁴ Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores insulares de la Administración General del Estado: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-9547>

¹⁴⁵ Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

¹⁴⁶ Ídem

¹⁴⁷ Ídem

quedarían vacías de contenido, lo que supone una reducción del coste para el contribuyente.

Junto a la reforma constitucional habrían de eliminarse las leyes 10/1994,¹⁴⁸ 8/2007,¹⁴⁹ 1/2020¹⁵⁰ y 2/2008¹⁵¹ así como cualquier otra disposición legal o reglamentaria referente a los Cuerpos de Seguridad autonómicos como, por ejemplo, las disposiciones de los Estatutos de Autonomía referentes a los mismos.

Esta reforma también perseguiría el objetivo de simplificar la estructura del modelo policial. La existencia de múltiples cuerpos policiales que realizan las mismas funciones ha acabado desembocando en el solapamiento de investigaciones y operaciones. A su vez, la existencia de múltiples escalas de mando puede acabar traducéndose en la existencia de órdenes contradictorias. Por ello, la integración de las policías autonómicas no solo evitaría otro fenómeno como el que se dio el 1 de octubre de 2017, también favorecería la simplificación del modelo policial y evitaría en gran medida los problemas que se han mencionado en el presente apartado.

En lo que respecta a las policías locales, estas podrían seguir existiendo como hasta ahora, ya que cumplen una función auxiliar de los otros cuerpos. Se podría intentar unificar algunas policías locales de municipios colindantes teniendo en mente los objetivos de racionalizar el gasto y aumentar la eficacia y coordinación de las Fuerzas de Seguridad. En lo que respecta a la coordinación de las policiales locales, esta la realizarían los Delegados del Gobierno. De este modo, el Delegado del Gobierno, salido de las filas de los Cuerpos de Seguridad Estatales, asumirá la labor de coordinar a las policías locales de los municipios incluidos en su ámbito territorial de actuación a la vez que ejerce el mando sobre los Cuerpos de Seguridad estatales.

10. Conclusiones:

La seguridad ciudadana se considera imprescindible para garantizar la existencia de una sociedad. Gracias a ella, los ciudadanos se sienten seguros y pueden desarrollar sus vidas con un alto grado de tranquilidad. De esta forma, cuando no han existido cuerpos profesionales y eficaces encargados de garantizar dicha seguridad, los ciudadanos se han agrupado entre ellos para protegerse. Esta práctica finalizó con el surgimiento de los estados modernos, naciendo fuerzas policiales bajo el control de los gobiernos de dichos

¹⁴⁸ Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-<<Mossos d'Esquadra>>: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-18777>

¹⁴⁹ Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-8664>

¹⁵⁰ Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-9740>

¹⁵¹ Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-12494>

estados que se encargaban de garantizar la seguridad. De esta forma, los estados asumen el monopolio de la violencia, pasando a ser el garante de la seguridad ciudadana.

España no es una excepción a este proceso. La existencia de los bandoleros, las guerras civiles y la inestabilidad política hicieron necesaria la existencia de una gran fuerza policial que pudiera cumplir su labor en un ambiente tan turbulento.

En esta época nace la Guardia Civil como fuerza militar que realizaba labores policiales en zonas rurales. Este instituto armado ha sobrevivido hasta nuestros días, siendo una de las dos Fuerzas de Seguridad estatales principales. Por otro lado, las fuerzas de policía que operaban en terreno urbano han ido cambiando con el paso de los años, siendo el Cuerpo Nacional de Policía el otro gran cuerpo policial estatal que existe actualmente. Junto a estos cuerpos, han nacido otros dos escalones de Cuerpos de Seguridad. A nivel autonómico, existen fuerzas de policías autonómicas en País Vasco, Navarra y Cataluña, así como en Canarias,¹⁵² aunque de esta última no se ha hablado al estar sus funciones limitadas al auxilio de otros cuerpos en suelo canario y tener muy poco recorrido histórico. A nivel local, existen cuerpos de policías locales en los municipios que tienen un mínimo de población, aunque ese mínimo suele variar en cada Comunidad Autónoma.

Este modelo policial creado al amparo constitucional ha quedado obsoleto y en entredicho, necesitando de serias reformas que afectan a la propia Constitución.

Con el paso de tiempo, la existencia de tres escalas de cuerpos ha acabado dando lugar a duplicidades innecesarias y sobrecostes. Al final, se han creado varios cuerpos policiales que operan en el mismo territorio desarrollando las mismas funciones, lo que repercute en el solapamiento de operaciones e investigaciones, con varias unidades realizando el trabajo que podría realizar una sola. A su vez, la existencia de distintas escalas de mandos ha dado lugar a la existencia de órdenes contradictorias. Todo ello acaba repercutiendo en problemas de eficacia de los Cuerpos de Seguridad a la hora de realizar sus labores constitucionales, tales como proteger la seguridad ciudadana. Por tanto, se hace necesario suprimir algunos de estos cuerpos e incorporar sus efectivos a los Cuerpos de Seguridad estatales, eliminando el sobrecoste que lleva aparejada la existencia de tantas fuerzas policiales y mejorando la coordinación de las Fuerzas de Seguridad en todo el suelo nacional.

A esto debe añadirse una excesiva injerencia de mandos políticos no profesionales, que han acabado anteponiendo sus propios intereses políticos a los criterios policiales o que incluso han llegado a injerir hasta el punto de situar a parte de las fuerzas policiales en rebeldía contra la nación, llegando a enfrentarse parte de sus integrantes con agentes de otros cuerpos policiales. Por ello, es necesario buscar formas de limitar la injerencia de dichos políticos en la labor policial, aunque las Fuerzas de Seguridad, en última instancia,

¹⁵² Gobierno de Canarias, página web oficial. Cuerpo General de la Policía Canaria: <https://www.gobiernodecanarias.org/seguridad/cgpoliciacanaria/>

sigan bajo autoridad del poder ejecutivo, como corresponde a un estado de derecho y como establece la propia Constitución.

Junto estos defectos, los eventos que tuvieron lugar el 1 de octubre de 2017 han puesto de relieve un problema hasta entonces oculto: la posibilidad de que las fuerzas policiales autonómicas estén dispuestas a desobedecer los mandatos judiciales e incluso intentar impedirlos. Estas acciones de abierta rebeldía contra el Ordenamiento Jurídico llevadas a cabo por una parte de las Fuerzas de Seguridad no pueden ignorarse.

Por todo ello, se hace imprescindible reformar en profundidad del modelo policial y la propia Constitución, con el objetivo de garantizar la máxima eficacia de las Fuerzas de Seguridad y, por ende, la mayor seguridad posible a los ciudadanos. A su vez, la reforma del modelo policial debe impedir que un Cuerpo de Seguridad vuelva a posicionarse en abierta desobediencia contra el Ordenamiento Jurídico y la Constitución.

11. Bibliografía:

11.1 Bibliografía doctrinal:

- Sadurní, J.M. (28 de agosto de 2021). “Los vigiles, el cuerpo de bomberos de la antigua Roma”: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/vigiles-cuerpo-bomberos-antigua-roma_17075
- Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española. (23ª. ed.). Consultado en <https://dle.rae.es/seguridad>
- “Lynching and the Wild West.” (1997, septiembre): Spartacus Educational.: <https://spartacus-educational.com/WWlynching.htm>
- Weber, M. (1.919) “La política como vocación”: <http://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/pol1.pdf>
- Redacción National Geographic. (21 de junio de 2017) “La batalla de Vitoria de 1813. La última contienda de la Guerra de Independencia”: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/batalla-vitoria-1813-ultima-contienda-guerra-independencia_7455
- Ministerio de Cultura y Deporte. Archivo Nacional Histórico. Expediente relativo a la firma del Tratado de Valençay, firmado entre España y Francia. <http://pares.mcu.es/BicentenarioIndependencias/catalogo/description/6500625>
- Molero, J. A. (julio-septiembre 2014). “El bandolerismo en España, un fenómeno social entre la realidad y la ficción.” Gibralfaro. Volumen 85, página 10. http://www.gibralfaro.uma.es/historia/pag_1936.htm
- Morales Martínez, A. y Muñoz Sanz, A. “Las Guerras Carlistas.” Ministerio de Defensa. Secretaría General de Política de Defensa. <https://www.omniamutantur.es/wp-content/uploads/Las-Guerras-Carlistas.pdf>
- González Clavero, A. *Atlas Ilustrado de la Policía Nacional*. Susaeta Ediciones, S.A
- Martínez Viqueira, E. *Atlas Ilustrado de la Guardia Civil*. Susaeta Ediciones, S.A
- Vega Fernández, E. 2010. “Operaciones militares de gestión de crisis. Tipos, evolución y características.” Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado: https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/OP_GESTION_CRISIS.pdf
- Congreso de los Diputados, web oficial: <https://www.congreso.es/home>
- Ortega Dolz, P. (8 de septiembre, 2016). “Islamic State propaganda video features Spanish Alhambra.” El País: https://english.elpais.com/elpais/2016/09/08/inenglish/1473322718_358788.html
- Real Instituto Elcano. (2019). “El conflicto independentista en Cataluña”: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/947006ee-0c43-4237-96e7-0453c9ce2e1f/Cataluna-Dossier-Elcano-October-2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=947006ee-0c43-4237-96e7-0453c9ce2e1f>
- Oms, J. (31 de diciembre, 2017). “Acaba la ‘Operación Copérnico’, la actuación más contundente del Gobierno por el 1-O.” El Mundo, <https://www.elmundo.es/cataluna/2017/12/31/5a49130a22601dd2318b45ea.html>

- Consejo General del Poder Judicial, página web oficial. El Tribunal Supremo condena a nueve de los procesados en la causa especial 20907/2017: <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-condena-a-nueve-de-los-procesados-en-la-causa-especial-20907-2017-por-delito-de-sedicion>
- Instituto Nacional de Estadística. Elecciones al parlamento de Cataluña del 27 de septiembre de 2015: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t44/p14/a2015/I0/&file=0114.px>
- Ministerio de defensa. Ejército de Tierra. Unidades. Valencia. Batallón de Policía Militar I: <https://ejercito.defensa.gob.es/unidades/Valencia/bonpm1/index.html>
- Mossos d'Esquadra, página web. Unidades. BRIMO: https://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/Unitats_PG_ME/Ordre_public_BRIMO/
- Mossos d'Esquadra, página web. Unidades. ARRO: https://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/Unitats_PG_ME/ARRO
- Redacción. (26 de octubre de 2017). "La Policía intercepta una furgoneta con documentación de los Mossos camino de una incineradora." La Vanguardia: <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20171026/432365732272/la-policia-intercepta-una-furgoneta-con-documentacion-de-mossos-camino-de-una-incineradora.html>
- 26 de octubre de 2017. "La Audiencia Nacional autoriza que la Policía se lleva la documentación de la furgoneta de los Mossos interceptada." Europa Press: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-audiencia-nacional-autoriza-policia-lleve-documentacion-furgoneta-mossos-interceptada-20171026124858.html>
- Cortizo, G. y Águeda, P. 19 de marzo de 2014. "La Policía prepara un dispositivo récord de 1.700 antidisturbios para el 22-M. elDiario.es": https://www.eldiario.es/politica/dignidad-recibidas-operativo-planteamientos-radicales_1_4973941.html
- Reuters Staff. April 23, 2014. "El jefe de la Policía cesa a mandos antidisturbios por altercados el 22-M." Reuters: <https://www.reuters.com/article/oestp-antidustiurbios-cese-idESKBN0D90MF20140423>
- 24 de marzo de 2014. "La Policía admite errores de planificación en el 22-M." El Mundo: <https://www.elmundo.es/madrid/2014/03/24/53303b13ca47413e348b457c.html>
- Gobierno de Canarias, página web oficial. Cuerpo General de la Policía Canaria: <https://www.gobiernodecanarias.org/seguridad/cgpoliciacanaria/>

11.2 Bibliografía legal:

- Constitución de los Estados Unidos. Segunda Enmienda. 17 de septiembre de 1787. <https://constitutioncenter.org/learn/educational-resources/historical-documents/the-constitution-of-the-united-states-html-en-espanol#Amendments>

- Real Cédula de 13 de enero de 1824, del establecimiento de la Superintendencia General de la Policía del Reino: https://bvpb.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=164946
- Constitución Española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978): <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- Real Decreto de 13 de mayo de 1844, por el que se crea el Cuerpo de la Guardia Civil en España: https://www.guardiacivil.es/documentos/ConoceGC/1844-05-13_RD_xCreacion_GCx-Gaceta.pdf
- Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-<< Mossos d'Esquadra >>: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-18777>
- Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-8664>
- Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-9740>
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>
- Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-4252>
- Ley Orgánica 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12408&tn=1&p=20151030>
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-18933>
- Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8468>
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>
- Real Decreto 456/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a doña Dolors Bassa i Coll: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10463
- Real Decreto 457/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Jordi Cuixart i Navarro: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10464
- Real Decreto 458/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a doña Carme Forcadell i Lluís: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10465
- Real Decreto 459/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Joaquim Forn i Chiarello: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10466
- Real Decreto 460/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Oriol Junqueras i Vies: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10467
- Real Decreto 461/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Raül Romeva i Rueda: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10468
- Real Decreto 462/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Josep Rull i Andreu: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10469

- Real Decreto 463/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Jordi Sánchez i Picanyol: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10470
- Real Decreto 464/2021, de 22 de junio, por el que se indulta a don Jordi Turull i Negre: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10471
- Ley Orgánica 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>
- Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores insulares de la Administración General del Estado: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-9547>
- Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-12494>