

La aplicación del art. 155 CE en el ámbito de la seguridad. La intervención de la policía autonómica en Cataluña

Daniel TERRÓN SANTOS

Ayudante Doctor de Derecho Administrativo

Universidad de Salamanca

datersa@usal.es

Siendo quizá más mediática que efectiva, por las formas, no por el fondo, aunque se pretendiera lo contrario, también se ha producido la aplicación del art. 155. [Constitución española](#) (CE en adelante) en Cataluña. Dejando al margen la justificación de la aplicación del artículo en cuestión, sería otro objeto de debate, partimos del hecho consumado y no del que debió, o no, haber sido.

Empezamos con ese doble sentido esta reflexión por un motivo muy sencillo, o quizá no tanto, por la propia naturaleza de la materia. La aplicación del artículo 155 CE dictamina, resumiendo mucho la cuestión, que los órganos establecidos por el Gobierno podrán dictaminar órdenes, que serán de obligado cumplimiento a los Mossos d'Esquadra. Al margen de esta potestad, se incluyen otras medidas de intervención que, con carácter genérico, habilitan al Estado para adoptar las medidas necesarias con el fin de obligar a la Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, para el caso concreto, en materia de seguridad pública, por extensión aplicando las mismas a su fuerza policial, o para la protección del interés general en relación con esa misma materia.

Luego, dando por sentada la corrección de la aplicación de este precepto, nada hay que objetar a la adopción de aquellas medidas que, dentro de los propios límites que en sí supone el art. 155 CE y, sobre todo, la naturaleza de la materia sobre la que se aplica, se puedan adoptar.

El problema estriba en todo caso en la particularidad de una materia, la seguridad —no vamos a entrar en discusiones vanas de si seguridad pública o privada, esta última no existe sin más, o en la evolución del concepto de orden público hacia el de seguridad, ni de la disyuntiva de la diferencia entre seguridad pública y competencias policiales—, y diversas manifestaciones de la misma, que es compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas, incluso con la intervención reconocida por parte de los Entes Locales.

Este bien jurídico se reconoce en la Constitución española en diversos preceptos (de forma explícita a la seguridad jurídica en el art. 9.3, a la seguridad personal en el art. 17.2, a la seguridad ciudadana en el art. 104, a la protección de edificios e instalaciones en el art. 148.1.22, a la seguridad pública en el art. 149.1.29). Aunque el término ciertamente es equívoco, dado que existen otros tipos de seguridad (como la social en el art. 41), cuando aquí lo empleamos se refiere al orden o a lo que se ha dado, erróneamente, en denominar seguridad pública, ya que implica un sentido más restringido y específico, no abarcando toda la actividad de los poderes públicos.

Como es bien sabido, el art. 149.1.29 CE configura a la seguridad (pública en palabras del legislador) como materia competencial cuya titularidad corresponde al Estado, sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas para la creación de sus propias policías, y teniendo en cuenta también las competencias autonómicas de seguridad que puedan asumirse en virtud de lo dispuesto en el art. 148.1.22 de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha analizado tradicionalmente el art. 149.1.29 a través de múltiples sentencias. Por destacar algunas: 123/1984 —centros de coordinación—; 104/1989 —medidas de seguridad en establecimientos—; 54/1990 —control de psicotrópicos—; 133/1990 —ley de protección civil—; 25, 49, 50, 51, 52, 81, 82, 85 y 86 de 1993 —sobre leyes autonómicas de coordinación de policías locales—; 59/1993 —ley de policía del País Vasco—; 341/1993 —ley de seguridad ciudadana—; 175/1999 —libros registro en establecimientos—; 148/2000 —prevención de violencia en el deporte—; 235/2001 —control de sustancias susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas—; 25/2004 —ruido no puede incardinarse a efectos sancionadores en seguridad pública—; 154/2005 —facultades ejecutivas en materia de seguridad privada—. Desde un primer momento, la definición ha estado clara, la seguridad pública es *la actividad dirigida a la protección de personas y bienes* (seguridad en sentido estricto) *y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas* (orden público) (STC 32/1982).

Este reconocimiento competencial ha llevado a que determinadas Comunidades Autónomas hayan asumido estatutariamente competencias para la creación de policías propias, lo que abarca la organización de los servicios policiales, así como aquellas otras competencias normativas y facultades inherentes o complementarias, incluyendo los correspondientes servicios administrativos, todo ello sin perjuicio de la competencia estatal en aquellos servicios policiales de carácter extra- o supracomunitario (SSTC 104/1989, 175/1999). La primera jurisprudencia constitucional (SSTC 117/84, 104/89) diferenciaba la vertiente material de la seguridad (competencia exclusiva del Estado) de la vertiente meramente organizativa (asumible por las Comunidades Autónomas, en virtud del «sin perjuicio» establecido en el art. 149.1.29, y sin hacer referencia a las prescripciones del art. 148.1.22), lo cual suponía reconocer la capacidad de crear organizaciones sin potestades normativas propias. La jurisprudencia más reciente, sin embargo, clarifica algo más la doctrina anterior al reconocer que la competencia autonómica abarca tanto aspectos organizativos como funcionales de la policía

de seguridad, pero sin hacer referencia todavía a que se trata de una competencia compartida. Al respecto, téngase en cuenta que existe un «sin perjuicio» en el propio art. 149.1.29, y, además, el art. 148.1.22 permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias normativas en materia de seguridad, por lo que la competencia no puede considerarse como exclusiva, tal como parece predicarse aisladamente de la primera parte del art. 149.1.29 CE.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 13 del [Estatuto de Autonomía de Cataluña](#) de 1979, se establece la posibilidad de crear una Policía Autónoma de la Generalidad, que ejercerá primordialmente las funciones de protección de las personas y los bienes, mantenimiento del orden público y vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad, sin perjuicio de las otras funciones que, en su momento, le puedan ser asignadas según lo que determine la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución. Es a través de la [Ley 19/1983, de 14 de julio, por la que se crea la Policía Autónoma de la Generalidad de Cataluña](#), que se produce formalmente la creación de este cuerpo policial, pero de forma más concreta será la [Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra](#), el instrumento normativo que regule el régimen de funcionamiento, organización y funciones de dicho Cuerpo. Todo ello, siempre y en todo caso, supeditado a los límites constitucionales, lo que, conforme el art. 149.1.29, implica supeditarse a la [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad](#) (LOFCS en adelante). Este texto, tanto en su preámbulo, como, sobre todo, en su art. 37, reconoce que las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos esté previsto podrán crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22 de la Constitución y las demás que le atribuye la presente Ley de forma expresa.

Luego está clara, tampoco es objeto de discusión, la creación de fuerzas y cuerpos policiales por parte de las Comunidades Autónomas. Con las funciones que la CE y sobre todo la LOFCS les atribuyen y se contemplan en los respectivos Estatutos de Autonomía. A partir de aquí es donde surge el problema a raíz de la aplicación del art. 155 CE en este ámbito tan particular. Este artículo prevé dos tipos básicos de intervenciones, por un lado, se podrán, con los requisitos exigibles, adoptar las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma que no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Por otro lado, la ejecución de las medidas previstas, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas. Luego casi en orden inverso tendremos la facultad de dictar órdenes y, llegado el caso, habrá que entender por tal que dichas órdenes no sean debidamente atendidas, adoptar otro tipo de medidas.

Además, cualquier miembro del cuerpo de policía autonómico podrá ser sustituido por efectivos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Está claro que, en materia de seguridad, tenemos pues dos ámbitos competenciales y además concurrentes territorialmente y en todo caso de obligada y obligatoria coordinación, el estatal y el autonómico. Por supuesto, para asentar la competencia estatal no basta el dato positivo de la conexión a la seguridad pública (presente siempre en el caso de la función policial), sino también el negativo de que no exista una vinculación específica con la competencia derivada de la creación de la policía autonómica o con las competencias tanto normativas como funcionales derivadas del art. 148.1.22 CE. La competencia autonómica o estatal dependerá del criterio de la relevancia intra- o supracomunitaria de la actividad a la que se refiere el servicio policial, siendo un factor determinante la identificación de la actividad como territorialmente localizable, no siendo suficiente otra conexión territorial extracomunitaria para desplazar la competencia autonómica. No obstante, a juicio del Tribunal Constitucional, debería primar la competencia estatal cuando, además del alcance territorial superior, la actividad de seguridad pública no sea susceptible de fraccionamiento y tampoco pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional (STC 175/1999). Por su parte, las competencias autonómicas encuentran su límite, al margen de en los criterios expuestos, en: La reserva a ley orgánica a que se somete la regulación de los derechos y libertades fundamentales, que alcanza también la regulación esencial de las medidas limitadoras de tales derechos y libertades. La doble remisión a la ley orgánica que realizan los arts. 104 y 129.1.29 CE en referencia a la regulación básica de las fuerzas policiales.

Cumplir, dentro de las competencias de la Generalidad, las funciones atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es el leitmotiv de las Policías Autonómicas, lo que, sin lugar a dudas, implica que, de apartarse de los cometidos atribuidos, recordemos vía Ley Orgánica, e incluso de la propia CE, se justifique plenamente la aplicación del art. 155 CE. Luego las Comunidades Autónomas no podrán escudarse, como hemos planteado, en el ejercicio de funciones propias de carácter exclusivo, ya que lo son, pero solo en lo que se refiere a la titularidad del ejercicio, no de la propia competencia.

Ya en el sentido del intervencionismo puro, entendemos que el orden lógico del mismo debería ser, en primer lugar, dar instrucciones a todas las autoridades de los Mossos d'Esquadra para que cumplan con las obligaciones legalmente determinadas, sustituyendo y en caso de que estas no fueran acatadas procedería, entendemos que solo en dicho supuesto, adoptar las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma que no cumpliera las obligaciones impuestas al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones. Entre estas medidas, que podrán ser de lo más variopinto, en estos momentos resultaría de todo punto ocioso elaborar un listado con ellas, siempre conforme con el principio de congruencia y proporcionalidad, qué duda cabe, que incluye la posibilidad de la destitución de cargos y su sustitución, o incluso ya suspensión de funciones del propio cuerpo. Eso sí, en este último supuesto solo podrá suspenderse la prestación de funciones que se correspondan con aquellas obligaciones que resultaran incumplidas o que atentaran, en todo caso gravemente, al interés general de España.

Más allá de ello, habrá que analizar si el incumplimiento de las obligaciones impuestas o la actuación que atentara gravemente contra el interés general, incluyendo el incumplimiento de las instrucciones que pudieran ser recibidas como consecuencia de la aplicación del art. 155 CE, se pudiera entender, de cumplirse con los tipos de infracciones contemplados en el régimen disciplinario que resulte de aplicación.

No debemos perder de vista, como bien se expone en el Preámbulo de la LOFCS, norma redactada siguiendo las líneas marcadas por el Consejo de Europa, en su «Declaración» sobre la policía, y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el «Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley», se establecen los principios básicos de actuación como un auténtico «Código Deontológico», que vincula a los miembros de todos los colectivos policiales, imponiendo el respeto de la Constitución, el servicio permanente a la Comunidad, la adecuación entre fines y medios, como criterio orientativo de su actuación, el secreto profesional, el respeto al honor y dignidad de la persona, la subordinación a la autoridad y la responsabilidad en el ejercicio de la función.

Consecuencia de lo anterior es que los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son los ejes fundamentales, en torno a los cuales gira el desarrollo de las funciones policiales, derivando a su vez de principios constitucionales más generales, como el de legalidad o adecuación al ordenamiento jurídico, o de características estructurales, como la especial relevancia de los principios de jerarquía y subordinación, que no eliminan, antes potencian, el respeto al principio de responsabilidad, entendemos también que de carácter disciplinario, por los actos que lleven a cabo.