

**LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN SEGURIDAD
PÚBLICA. UN VECTOR DE DESIGUALDAD
Y SU AGRAVAMIENTO EN LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

***REGIONAL COMPETENCES IN PUBLIC SECURITY.
A VECTOR OF INEQUALITY AND ITS AGGRAVATION
IN THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF ARAGON***

ÓSCAR ANTONIO MUÑOZ TABERNERO

Intendente Policía Local. SA

Ltrado de los servicios jurídicos municipales

Profesor Tutor Derecho Constitucional UNED

RESUMEN

Las excepciones constitucional y legalmente establecidas respecto a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre la seguridad pública provocan desigualdad en los derechos de los ciudadanos y ciudadanas que residen en los diferentes territorios autonómicos. En la Comunidad Autónoma de Aragón esta desigualdad se ve agravada por una abandonada y, en todo caso, ineficaz e ineficiente ejercicio de la competencia que, con una incidencia directa en la seguridad pública, dispone la Comunidad Autónoma, como es la coordinación y demás facultades respecto a las Policías Locales de Aragón.

Palabras clave: Seguridad Pública, Comunidad autónoma, igualdad, Policías Locales, Estatuto de Autonomía.

ABSTRACT

The constitutional and legally established exceptions to the Autonomous Regions competence over public security lead to inequality in the rights of

citizens residing in the different autonomous territories. In the Autonomous Region of Aragon, this inequality is aggravated by an abandoned and, in any case, ineffective and inefficient exercise of the competence which, with a direct impact on public safety, the Autonomous Region has, such as coordination and other powers with respect to the Local Polices of Aragon.

Keywords: Public security, Autonomous región, equality, Local pólices, Statute of autonomy.

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con portal estadístico de criminalidad de la Dirección General de Coordinación y Estudios perteneciente a la Secretaria de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, en el año 2020 se detectaron en Aragón 36.024 infracciones penales, 41.796 en el año 2021 y 47.889 durante el año 2022, último año publicado en el citado portal oficial. Por lo tanto, con los últimos datos publicados por el Ministerio del Interior, la delincuencia en Aragón aumentó un 16,02% en el período comprendido entre los años 2021 y 2022 y un 14,57% entre el año 2022 y 2023; en definitiva y bajo mi punto de vista, considero que nos encontramos con un dato que al menos debe centrar nuestra atención, entre los años 2021 y 2023, la criminalidad en la Comunidad Autónoma de Aragón ha aumentado un 32,93%.

En el ámbito que nos ocupa y en el año 2023, por una de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Justicia de Aragón, se decidió prestar atención a esta situación y, fruto de ello, se elaboró, publicó y difundió el “Informe Especial del Justicia sobre Seguridad en el Ámbito Rural”; en este amplísimo, documentado y profundo estudio y respecto a la seguridad ciudadana en el ámbito rural de la Comunidad Autónoma de Aragón se destacan una serie de importantes aspectos respecto a sus condiciones sociodemográficas que afectan de un modo importante a la seguridad; de los cuales, destaco alguno, así mientras en el conjunto de España encontramos una densidad de población de 94 habitantes por Km², ya de por sí una de las más bajas de Europa, aun así, esta triplica la densidad del territorio aragonés en el que sólo se alcanzan 27,81 habitantes por km².¹

Esta densidad en el territorio Aragonés se establece sobre los siguientes datos, la extensión territorial de Aragón es de 47.723,30 kilómetros cuadrados, la suma de la extensión de los municipios que superan los 20.000 habitantes es de 1.575,15 kilómetros cuadrados.

¹ Instituto Geográfico de Aragón. <https://idearagon.aragon.es/atlas/Aragon/info/poblacion/densidad-de-poblacion/densidad-de-poblacion>

El por qué, de la emisión de un informe sobre seguridad focalizado sobre el medio rural, viene derivado del dimensionamiento de la seguridad ciudadana en Aragón, cuyos datos establecen lo siguiente:

1. De los 731 municipios de Aragón, sólo 3, superan los 20.000 habitantes.
2. Hay 561.537 personas que residen en municipios de población inferior a 20.000 habitantes.
3. El 42% de la población aragonesa reside en el medio rural, lo que representa el 97% del territorio aragonés.

Así y de modo muy afortunado, en opinión del que suscribe, el informe especial del Justicia de Aragón establece que, respecto a las connotaciones específicas de la seguridad ciudadana en Aragón, se debe adaptar la prestación de los servicios y las funciones públicas destinadas a la garantía de la misma, a la amplitud del territorio, la baja densidad de población en el mismo, el elevado número y dispersión de los municipios, habitando menos de la mitad de la población en el 97% del territorio.

Por todo ello, se evidencia un importante desafío y una absoluta necesidad de prestar una especial atención sobre los servicios públicos prestados por las diferentes Administraciones Públicas en territorio aragonés, y especialmente, aquellos que tienen como finalidad garantizar los derechos y libertades de los aragoneses. La seguridad pública en Aragón.

No podemos olvidar que la seguridad pública constituye un punto de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas, sin perjuicio de que el artículo 149.1.29 de la Constitución Española establezca que la seguridad pública es una competencia exclusiva estatal, con las matizaciones que establece el texto constitucional respecto a la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas, diseñando la seguridad pública como una materia compartida por todas las Administraciones Públicas dependientes de los diferentes entidades que conforman la organización territorial del Estado², como son, el propio Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios; eso sí, con unos roles que si bien, en principio, están bien diferenciados, en ocasiones pueden solaparse, por lo que se hace necesario su estudio en su conjunto y desde la indiscutible perspectiva de encuentro manifestada y relacionada también con el contenido del artículo 104.1 del texto constitucional que establece el siguiente tenor literal:

“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.

2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.”

² BARCELONA LLOP, J., *Policía y Constitución*, Ed. Tecnos, Madrid, 1997, pág. 19.

Esta ley orgánica a la que se refiere la Constitución Española, en adelante CE, es la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la cual, en referencia a la seguridad pública como punto de encuentro de las funciones y competencias prestadas por las diferentes Administraciones Públicas, en su preámbulo recoge, «La seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones, con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición.

Hay que tener en cuenta a este respecto la ocupación por parte de la seguridad pública de un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas —aunque el artículo 149.1 de la Constitución la enumere, en su apartado 29, entre las materias sobre las cuales el estado tiene competencia exclusiva— y las matizaciones y condicionamientos con que la configura el texto constitucional, lo que hace de ella una de las materias compartibles por todos los poderes públicos, si bien con estatutos y papeles bien diferenciados.

Es la naturaleza fundamental y el carácter peculiarmente compatible de la materia lo que determina su tratamiento global en un texto conjunto, a través del cual se obtenga una panorámica general y clarificadora de todo su ámbito, en vez de parcelarla en textos múltiples de difícil o imposible coordinación.

La existencia de varios colectivos policiales que actúan en un mismo territorio con funciones similares y, al menos parcialmente, comunes, obliga necesariamente a dotarlos de principios básicos de actuación idénticos y de criterios estatutarios también comunes, y el mecanismo más adecuado para ello es reunir sus regulaciones en un texto legal único que constituye la base más adecuada para sentar el principio fundamental de la materia: el de la cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas.»

A mi modo de ver y en la actualidad no creo que a nadie se le escape que la evolución y situación actual del régimen autonómico, fruto del desarrollo del título VIII de nuestra Constitución Española, “De la organización territorial del Estado” ha dado lugar a un Estado donde unos ciudadanos tienen más derechos o, al menos, algunos derechos más desarrollados que otros, dependiendo de la Comunidad Autónoma donde se resida. En relación al objeto del presente estudio, la seguridad ciudadana, de un modo evidente.

Ahora bien, en algunos casos, si bien, estas diferencias que atentan contra el principio-derecho de igualdad contenido en nuestra CE y especialmente proscritas respecto al ámbito territorial autonómico en los artículos 138 y 139 de la misma, donde se prohíben privilegios económicos o sociales derivados de los Estatutos de Autonomía de las diferentes CCAA así como exigen los mismos derechos y obligaciones para todos los españoles en todo el territorio español,

pueden venir, además de por las diferencias contenidas en los diferentes EEAA de las Comunidades Autónomas, agravadas por la falta de un ejercicio efectivo, eficaz, eficiente e incluso, en ocasiones, erróneo, de las competencias asumidas. En este caso y en la Comunidad Autónoma de Aragón, como veremos, de la competencia en seguridad pública

II. LA RELACIÓN ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Como ya he adelantado en el apartado anterior, de acuerdo con el contenido de los artículos 149.1. 29ª y el 104.2, la CE establece un marco complejo para la seguridad pública, así en el 149.1. 29ª se introduce la posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas en la seguridad pública y se establece un marco de acotamiento y limitaciones según establezca una Ley Orgánica que, de acuerdo con el contenido del art. 104.2, además de desarrollar y establecer esos requisitos y límites formales y materiales, también vinculará bajo los mismos principios básicos de actuación y estatutos a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, tanto las dependientes del Estado, como las que se puedan crear en las Comunidades Autónomas y, por supuesto también, las dependientes de los municipios.

En definitiva, las CCAA, sí son competentes en materia de seguridad pública, no obstante, bajo esos límites que establezca la Ley Orgánica en el ámbito material, funciones a desarrollar por esas policías autonómicas, también en el ámbito formal, derivando su creación y organización a sus Estatutos de Autonomía dentro del marco que establezca esa Ley Orgánica.³

Así, mientras la CE posibilita la cesión de la seguridad pública a las Comunidades Autónomas con los requisitos definidos, el diseño de la forma o modo en que se ejercerá, el fondo y la forma de la competencia sigue reteniéndola en manos del Estado, puesto que será a través de una Ley Orgánica, es decir, una Ley que, de acuerdo con el artículo 81 CE, deberá ser aprobada por mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, donde se establecerán las funciones de esas policías autonómicas.

El 14 de marzo de 1986 en el «Boletín Oficial del Estado número 63», se publicó la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; entre los objetivos que de la misma podemos encontrar en su preámbulo y en lo referente a las policías autonómicas, se establece la necesidad de determinar el marco en el que los Estatutos de Autonomía pueden establecer la forma

³ VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, A.J., *Las competencias autonómicas en materia de policía*, Revista de Administración Pública, núm. 113, Madrid, 1987, pág. 148.

de concretar la posibilidad de creación de policías de las respectivas comunidades y por el artículo 148.1.22.^a, para fijar los términos dentro de los cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en cuanto a «la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales».

Y en referencia a ello, debo en este punto introducir una competencia que, a pesar de situarse en un aspecto más tangencial respecto de la seguridad ciudadana, no deja en modo alguno de estar relacionada por cuanto las policías dependientes de los municipios, como ya hemos observado participan en la misma y es la competencia establecida en el artículo 148. 1. 22^a, «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», siendo por tanto funciones directamente relacionadas con la seguridad pública, a la que me referiré más adelante.

Por lo tanto y volviendo al ámbito de las policías autonómicas, la CE habilita a que las CCAA asuman dentro de sus competencias y a través de sus EEAA la seguridad pública creando sus policías autonómicas, sin perjuicio de que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en adelante LOFCS, será la que establecerá el marco y regulará, por tanto, las competencias de estas.

Sin embargo encontramos excepciones que se contienen en las tres primeras disposiciones finales, en adelante DF, destinadas, la primera a la Comunidad Autónoma del País Vasco, la segunda a la Comunidad Autónoma de Cataluña y la tercera a la Comunidad Foral Navarra, del modo que pasamos a describir y que puede resumirse en la consideración de que la LOFCS deja que las CCAA citadas establezcan su propio criterio a través de sus respectivos EEAA de las competencias a asumir, vetando la posibilidad de establecer competencias extra-comunitarias.

De este modo la LOFCS respecto a las policías autonómicas de País Vasco, Cataluña y Navarra, limita y establece la intervención del Estado en su regulación, del siguiente modo:

DF Primera. País Vasco.

«Lo dispuesto en la presente Ley no será de aplicación a la competencia que el artículo 17 del Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones del País Vasco en materia de régimen de la Policía Autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, que seguirá regulándose por dicho Estatuto en la forma en que se determina por el mismo»

DF Segunda. Cataluña.

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

DF Tercera. Navarra.

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

Derivado de la excepciones descritas, las Comunidades Autónomas que en la actualidad contemplan una policía integral, definiéndola así por la asunción de todas las competencias y dejando a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado únicamente las competencias de carácter extra y supracomunitario son, el País Vasco a través del artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco; Cataluña, a través del artículo 164 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde la policía autonómica asume todas las funciones propias de un cuerpo de policía y, finalmente, Navarra, que en el artículo 51 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, establece que la Comunidad Autónoma decidirá unilateralmente sobre los servicios de la Policía Foral Navarra y la ampliación de los mismos.

Frente a estas excepciones, el resto de Comunidades Autónomas podrán contemplar las policías autonómicas en sus respectivos EEAA, no obstante, de acuerdo con la LOFCS, sus funciones y competencias serán mucho más limitadas, y ello porque el artículo 37 de la misma establece la limitación del siguiente modo:

«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.

Las Comunidades Autónomas que no hicieran uso de la posibilidad prevista en el apartado anterior podrán ejercer las funciones enunciadas en el artículo 148.1.22 de la Constitución, de conformidad con los artículos 39 y 47 de esta Ley.

Las Comunidades Autónomas cuyos estatutos no prevean la creación de Cuerpos de Policía también podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22 de la Constitución mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.»

Como podemos observar, se establecen tres situaciones jurídicas que darán lugar a una mayor o menor amplitud de funciones y posibilidades dentro de la competencias de la policías autonómicas, algunas de ellas, incluso sin relación directa con la seguridad pública; de este modo, en primer lugar y de modo genérico, todas las posibles policías autonómicas que puedan crearse, nacerían con una clara discriminación y reducción de funciones en el ámbito de la seguridad pública, no pudiendo en caso alguno, optar a la competencia integral de seguridad pública que sí tienen reconocida las CCAA que por vía de la excepción general hemos descrito.

Vamos a proceder a analizar cada una de las posibilidades y a extraer su significado y trascendencia jurídica y práctica.

II.1. EEAA que establecen la posibilidad de creación de policía autonómica

Así, respecto a la primera, Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos esté prevista la creación de una policía autonómica; en este caso y dentro de la competencia de seguridad pública, esta policía autonómica podrá desarrollar, además de las funciones contempladas en el artículo 148.1.22 de la CE, es decir, vigilancia y protección de los edificios e instalaciones autonómicas y las relacionadas en la propia LOFCS en relación con las Policías Locales, a saber:

- a) Establecimientos de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.
- b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.
- c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar.
- d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

Además de las anteriores, relacionadas con el contenido del artículo 148.1.22 de la CE, podrán desarrollar las funciones especificadas en el propio artículo 38 de la LOFCS; en este artículo, la LOFCS contempla las funciones que desarrollarán las policías autonómicas de tres modos, el primero con carácter de propias, el segundo, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y un tercero, de prestación indiferenciada; respecto a las funciones propias de las policías autonómicas, establece las siguientes:

Con carácter de propias:

- a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.
- b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.
- c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.
- d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma

En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

- a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.
- b) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.
- c) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.

A este respecto, cabe destacar que tanto la función de vigilar los espacios públicos como la de participar en las funciones de policía judicial, la LOFCS establece una supremacía de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sobre estas policías autonómicas, estableciendo para la primera el carácter prioritario y respecto a la segunda, el carácter colaborador respecto de los primeros, en definitiva, más que colaboración, la LOFCS parece otorgar un papel protagonista a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, reservando un papel de auxiliares o asistentes de estas primeras a las policías autonómicas.

Finalmente, y de modo indiferenciado respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

- a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.
- b) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.
- c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

En definitiva, de modo indiferenciado, funciones asistenciales y medioambientales.

II.2. EEAA que no contemplan la posibilidad de creación de una policía autonómica

En este caso, las funciones de la Comunidad Autónoma en materia de seguridad pública se limitan a la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones autonómicos y las relacionadas en la propia LOFCS en relación con las Policías Locales, permitiendo y remitiéndose a la posibilidad de prestar esta competencia a través de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

En este punto, debemos aclarar lo siguiente, de acuerdo con los artículos 38.1 y 47 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Unidad Adscrita ejercerá las siguientes funciones:

- a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.
- b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales,

garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.

- c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.
- d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma

Queda al margen, por tanto, las relacionadas en la propia LOFCS en relación con las Policías Locales, que las CCAA han ido desarrollando y ejerciendo de modos muy dispares.

Finalmente, la LOFCS abre la posibilidad de que las CCAA cuyos EEAA no prevean la creación de Cuerpos de Policía también puedan ejercer las funciones de vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

III. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ÁMBITO ESTATUTARIO

Recordemos que el artículo 148.1 de la CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

«22.^a 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.»

En los apartados anteriores hemos desarrollado el modo en que esa Ley Orgánica, la LOFCS establece los términos de la asunción de la competencia.

El desarrollo estatutario histórico de la competencia en la Comunidad Autónoma de Aragón se inició con el primer Estatuto de Autonomía de Aragón fue aprobado mediante la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, publicado en el «BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982», el mismo, en su artículo 35.22 establecía la siguiente competencia:

“Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.”, como podemos observar, se trató de una simple transcripción el contenido constitucional al texto estatutario.

Fruto de la asunción de esa competencia y una vez establecido el marco necesario por la LOFCS y la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, las Cortes de Aragón, el 15 de abril de 1987 aprobaron la Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón.

Por su importancia, debemos destacar que en el preámbulo de la Ley se reconocía a las Policías Locales como un importante sector dentro de la seguridad pública, entendiéndose los mismos como Cuerpos de Seguridad Pública, de estructura y extensión muy distintos y la necesidad de coordinación, establecimiento de sistemas de interrelación y colaboración, así como homogeneización de sus normas y características de funcionamiento, junto a la mejora de medios técnicos y formación de sus miembros.

Por tanto, la Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, tenía como objeto el establecimiento de los criterios básicos para la coordinación de las Policías Locales de Aragón, en desarrollo de lo previsto en el artículo 35.1.22 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Esta Ley de Coordinación de Policías Locales de Aragón, fue desarrollada reglamentariamente mediante el Decreto 222/1991, de 17 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales de Aragón, actualmente y de forma inverosímil, en vigor, más de veintidós años después y tras haber sido derogada la Ley 7/87, de 15 de abril.

En definitiva, durante este primer período estatutario, las actividades desarrolladas por la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio de la competencia asumida en el Estatuto de Autonomía de 1982, fueron la de aprobación de la Ley de Coordinación, la Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón por las Cortes de Aragón y la del desarrollo reglamentario de la norma por el Gobierno de Aragón, aprobando el Decreto 222/1991, de 17 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales de Aragón, insisto, actualmente en vigor y en el que se establecían unas normas con carácter de mínimos, aplicables a todos los Cuerpos de Policía Local de Aragón, respetando la autonomía municipal en el ámbito de la autoorganización de los Ayuntamientos y la variedad y diferencias existentes entre el Cuerpo de la Policía Local de Zaragoza y otros.

En este estado de situación jurídica de la competencia de coordinación de Policías Locales de Aragón, en el «BOE número 72 de 25 de marzo de 1994» se publicó la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que en nada afectó a la competencia referida, más allá de trasladarse del apartado 22 al 21 del artículo 35 pero no variando un ápice su contenido; ello no fue así en la siguiente modificación estatutaria, la llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto.

Esta última modificación sí afectó a la competencia de coordinación de las Policías Locales, de tal y modo y con tal calado que podríamos razonablemente calificarla de degradación o devaluación de la competencia autonómica en

relación a la coordinación de Policías Locales de Aragón y, por tanto, de acuerdo con la propia conceptualización de la mencionada Ley 7/87, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón; de devaluación del importante papel, así lo habían reconocido las Cortes de Aragón, que las Policías Locales de Aragón desempeñan en el ámbito de la seguridad pública autonómica.

Esta modificación estatutaria que me he permitido describir, sin temor a ser temerario, como una depreciación del papel desempeñado por las policías aragonesas en la seguridad pública autonómica, se deriva de que la modificación del Estatuto de Autonomía realizada por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, publicada en el «B.O.E de fecha 31 de diciembre», esta modificación rebajó conceptual y sistemáticamente la competencia de coordinación de las policías locales aragonesas, de tal modo, que de ser una competencia regulada por un artículo propio en el Estatuto de Autonomía Aragonés, pasó a ser un apartado de otro artículo, concretamente el apartado primero del artículo 38 del Estatuto de Autonomía reformado, quedando redactado de este modo:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales aragonesas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.

2. Para el ejercicio de la competencia prevista en el apartado anterior, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica aludida en la regla veintinueve del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.»

Con esta modificación Estatutaria, las Cortes Aragonesas adoptaron dos decisiones, la primera, relegar a un segundo plano, desvalorizar la competencia constitucionalmente establecida en el artículo 148.1.22 de la CE, dejando de destinar un artículo específico a la misma y situándola en un apartado del artículo 38 y, una segunda decisión, abrir la posibilidad de que la Comunidad Autónoma se situara en el ámbito contemplado por el artículo 37.2 de la LOFCS, como Comunidad Autónoma cuyo Estatuto no prevé la creación de Cuerpo de Policía Autonómica, pero que de acuerdo con los artículos 39 y 47 de la misma Ley, pueden solicitar al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 de la propia Ley, la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

En definitiva, la posibilidad de adscribir una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía para el desarrollo de las siguientes funciones:

- a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.
- b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales,

- garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.
- c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.
 - d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

Como podemos observar, ninguna de las funciones que estas Unidades del Cuerpo Nacional de Policía puede desarrollar está directamente relacionada con la seguridad pública, ni siquiera respecto a la referida a velar por el cumplimiento de disposiciones y órdenes singulares dictadas por órganos de la Comunidad Autónoma, puesto que ninguna competencia de regulación en el ámbito de la seguridad pública tenía, ni tiene actualmente la Comunidad Autónoma de Aragón, más allá de aquellas que de manera indirecta le pertenecen en el ámbito de la coordinación de las policías locales aragonesas, las cuales si tienen un papel constitucional y legalmente establecido en el ámbito de la seguridad ciudadana como ya hemos visto.

Si la ya mencionada reforma estatutaria realizada en el año 1996 degradó la competencia autonómica de coordinación de policías locales de Aragón, la reforma operada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, supuso la banalización absoluta de la competencia.

Con esta nueva reforma ya apareció un nuevo artículo en el Estatuto de Autonomía de Aragón, el artículo 76, que bajo el epígrafe «Policía Autonómica», contiene el siguiente tenor literal:

- «1. La Comunidad Autónoma podrá crear una Policía autonómica en el marco del presente Estatuto y de la ley orgánica correspondiente.
- 2. La Comunidad Autónoma determinará las funciones de la Policía autonómica de Aragón en su ley de creación en el marco de la legislación del Estado.
- 3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación de la actuación de las Policías locales aragonesas.
- 4. Se creará, en su caso, una Junta de Seguridad que, con representación paritaria del Estado y la Comunidad Autónoma, coordinará las actuaciones de la Policía autonómica y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.»

Además de ello, en su Disposición Transitoria Cuarta, se indica que «hasta que se cree la Policía autonómica prevista en el artículo 76, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 149.1.29.^a de la Constitución».

Por lo tanto, desde la entrada en vigor de esta reforma estatutaria, el día 23 de abril de 2007, las Cortes de Aragón manifiestan la adopción, de nuevo, de tres decisiones respecto a la conceptualización de la seguridad pública en Aragón, una primera, la de condenar a su minimización la competencia de coordinación

de las policías locales aragonesas, relegándola a un simple apartado dentro de un artículo destinado por completo a la creación de una policía autonómica; la segunda, la de incluirse entre las Comunidades Autónomas que contemplan en sus EEAA la posibilidad de crear una policía autonómica y por tanto, la decisión de situarse en el marco del artículo 38 de la LOFCS; en este artículo, como ya hemos visto, la LOFCS contempla las funciones que desarrollarán las policías autonómicas de tres modos, el primero con carácter de propias, el segundo, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y un tercero, de prestación indiferenciada. Y finalmente, una tercera, reflejada en la disposición transitoria cuarta, la de realizar las funciones previstas en los artículos 38.1 y 47 de la LOFCS, a través de la Unidad del CNP adscrita a la Comunidad Autónoma.

Además de ello, también se incluyó entre las competencias exclusivas y en el apartado 58 del artículo 71, la siguiente:

«Seguridad privada, que comprende el establecimiento de los requisitos que deben reunir las personas físicas y jurídicas que adopten medidas de seguridad; la autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio o ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma; la formación del personal que realiza funciones de seguridad e investigación privada, así como la coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con la Policía autonómica y las policías locales de Aragón.» y, entre las competencias ejecutivas contenidas en el epígrafe 15 del artículo 77 del Estatuto la de: «Seguridad ciudadana y seguridad privada cuando así lo establezca la legislación del Estado».

Desde esa modificación hasta la actualidad ningún paso se ha dado por el ejecutivo aragonés para la creación de una policía autonómica; las actuaciones se han situado en el ámbito de la Unidad del CNP adscrita a la Comunidad Autónoma Aragonesa, de tal modo que si ya, el día 9 de mayo de 2005 el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Aragón firmaron un Convenio de Colaboración para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad, de acuerdo con el artículo 37.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el artículo 38 de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Para dar cumplimiento al objeto del referido Convenio de Colaboración, mediante Resolución de la Dirección General de Policía, de 28 de abril de 2005, se creó una Unidad del CNP y se acordó su adscripción a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Al objeto de desarrollar las funciones desarrolladas por la Unidad del CNP, el 9 de diciembre de 2009, se firmó el Acuerdo Administrativo de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Aragón en materia policial, estableciéndose las funciones, el ámbito territorial, la composición de la unidad por una plantilla de 200 efectivos de las distintas Escalas de dicho Cuerpo, de los cuales 150 agentes procederán de la situación administrativa de servicio activo y 50 agentes procederán de la situación administrativa especial de

segunda actividad. El régimen de personal, la formación, uniformidad y la financiación, entre otros, estableciendo la financiación del 50.0% de los Gastos de Personal de la Unidad por la Comunidad Autónoma de Aragón con cargo a sus presupuestos.⁴

En la actualidad y dentro del marco establecido en el artículo 38.1 de la LOFCS, la Unidad del CNP adscrita a la Comunidad Autónoma de Aragón, ejerce las siguientes funciones: «Seguridad de edificios como la Sede del Gobierno de Aragón, el Palacio de la Aljafería y la Ciudad de la Justicia; la protección de personalidades; la inspección y control del juego y los espectáculos públicos; control e inspección de actividades de ocio (Servicio en la nieve, barranquismo y acampadas); la coordinación operativa con los servicios privados de seguridad; Seguridad de los Festejos taurinos mayores cuya presidencia corresponda a la Unidad, así como la inspección y control de los festejos populares; así como la protección de los menores en situación de desamparo»⁵.

IV. EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE COORDINACIÓN Y DEMÁS FACULTADES RESPECTO A LAS POLICÍAS LOCALES DE ARAGÓN TRAS LAS DIFERENTES MODIFICACIONES ESTATUTARIAS

Vista la degradación de la competencia autonómica de coordinación de las policías locales aragonesas, descrita en el epígrafe anterior, siendo relegada a su mínima expresión, en virtud de las tres decisiones adoptadas por las Cortes de Aragón, en la reforma de 2007 y descritas en el apartado anterior, debemos preguntarnos cuales han sido las acciones desarrolladas por la Comunidad Autónoma en relación a su competencia de coordinación de las policías locales aragonesas; e incluso si las mismas guardan una relación directa y proporcional con su devaluación.

En relación a ello, todas las decisiones adoptadas desde ese momento, se desarrollaron únicamente en torno a la culminación y desarrollo de esa adscripción de la Unidad del CNP; ninguna para la creación de una policía autonómica y de este modo, lo primero a destacar es que, si anteriormente a esta modificación estatutaria, el único desarrollo normativo efectuado respecto a las policías locales aragonesas fueron las ya, en ese momento lejanas, Ley de Coordinación de 1987 y el Reglamento de desarrollo de la misma, del año 1991, no se volvió a realizar ningún desarrollo normativo de rango legal o reglamentario respecto a las policías locales aragonesas, hasta transcurridos veintiséis años desde la primera ley.

⁴ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-3651

⁵ Seguridad en Aragón. Gobierno de Aragón (aragon.es)

Transcurridos esos veintiséis años, se aprobó la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, publicada en el «BOA» núm. 188, de 24 de septiembre de 2013 y en el «BOE» núm. 260, de 30 de octubre de 2013; en la misma y en su preámbulo tras conceptualizar la seguridad como un servicio público, sigue reconociendo la existencia de diversos Cuerpos de Policía, con incidencia en distintos ámbitos territoriales, entre los que se encuentra la Policía Local y destaca a la misma, del siguiente modo:

«La Policía Local se ha distinguido por un contacto directo y de cercanía al ciudadano, en su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, de garantizar la seguridad de los ciudadanos y de colaborar con la defensa del ordenamiento constitucional, en el ámbito de sus respectivos municipios, garantizando, de este modo, la mejor calidad de vida y el bienestar de sus ciudadanos.»

Por tanto, el propio legislativo aragonés reputa a las policías locales de Aragón como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad básicos para el mantenimiento de la seguridad pública en los diferentes municipios de Aragón.

Continúa la propia Ley, reconociendo que, a través de la competencia constitucionalmente atribuida de coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene asignadas literalmente, «todas aquellas facultades de seguridad pública que estén previstas en la referida ley orgánica y cuantas competencias se deriven de la legislación sectorial que resulte de aplicación».

Y en ese ámbito y reconociendo las deficiencias manifiestas en los veintiséis años desde la aprobación de la anterior Ley de Coordinación del año 1987, considera que debe incorporar aquellas mejoras técnicas y organizativas, así como las sucesivas reformas legales estatales con incidencia en la seguridad pública local; de este modo, la Ley enumera diferentes avances técnicos, jurídicos y organizativos como son, la previsión de potenciar la participación de los Cuerpos de Policía Local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad; el ejercicio de las funciones de policía judicial, la posibilidad de que los municipios limítrofes, pertenecientes a la misma Comunidad Autónoma, que no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local puedan asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías; o los criterios, sistemas e instrumentos básicos y necesarios que permiten fijar unas bases comunes en el régimen jurídico de los servicios públicos de seguridad, articulando los instrumentos precisos para propiciar la igualdad de medios, recursos y dotaciones de los Cuerpos de la Policía Local y la plena homologación técnico-profesional de sus funcionarios, sobre la base de unos criterios generales de acceso, promoción, movilidad y formación comunes que mejoren su profesionalidad y eficacia.

Es evidente que los objetivos previstos por la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, en adelante LCPLA, son loables, sin embargo, a mi modo de ver la falta de autocritica y de valoración de

la responsabilidad de las actuaciones tanto de las Cortes de Aragón como de los diferentes ejecutivos en las deficiencias detectadas, es más que destacable; por las Cortes respecto las modificaciones estatutarias realizadas, llevando la competencia de coordinación de las policías locales de Aragón a un ámbito, poco menos que residual, como en su falta de preocupación en la actualización de una Ley de Coordinación durante más de veinticinco años; mientras que por los diferentes y sucesivos Gobiernos de Aragón, no desarrollando reglamentariamente la Ley en más de diez años y, por lo tanto, no habiéndose logrado ninguno de los excelentes objetivos previstos en la LCPLA.

A ello, tenemos que añadir que pese a mantener en todo momento la importancia que en el sistema de seguridad pública desempeñan las policías locales e incluso basar competencias autonómicas en seguridad pública a través de la competencia de coordinación y demás facultades respecto a las policías locales, los diferentes y sucesivos gobiernos autonómicos, desde el año 1991 en que se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley de 1987, no han hecho absolutamente nada en este ámbito, enfocando todas sus actuaciones en el establecimiento y desarrollo de la Unidad del CNP que, como hemos visto, ninguna competencia directa presta en materia de seguridad pública.

Es más, la propia LCPLA establece en su disposición final primera la habilitación de desarrollo reglamentario de la Ley en el plazo de dieciocho meses, transcurridos más de diez años, actualmente, en el año 2024, todavía no se ha procedido a ese desarrollo reglamentario; estando vigente el reglamento del año 1991 con todas las disfunciones que ello conlleva. Lo que, a mi modo de ver, no es más que otra consecuencia de la manifiesta y acreditada degradación de la competencia de coordinación y el patente desinterés por las policías locales y, por conexión directa, por la seguridad pública en Aragón que muestra la Comunidad Autónoma.

En el mismo sentido, desde la entrada en vigor de la LCPLA, el 31 de octubre de 2013, los sucesivos Gobiernos Autonómicos, no realizaron función ni ejercieron competencia alguna en este ámbito hasta el año 2021, concretamente hasta la aprobación de la Orden PRI/453/2021, de 27 de abril, por la que se fijan las características, diseño, requisitos y procedimiento de concesión de las condecoraciones al mérito policial; tienen que transcurrir más de siete años para que a través del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se apruebe una norma reglamentaria únicamente destinada al campo de los honores y distinciones, a establecer los requisitos y procedimiento de concesión de las condecoraciones al mérito policial que se otorguen, conforme al Decreto 229/2012, de 23 de octubre, con la finalidad de reconocer y constatar públicamente la actuación tanto de los miembros de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía Adscrita a la Comunidad Autónoma de Aragón, como de los miembros de los Cuerpos de la Policía Local de los municipios aragoneses, así como de aquellas personas, entidades e instituciones que se distingan por su colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad citados.

Posteriormente a este Decreto, tres han sido las actuaciones reglamentarias del Ejecutivo aragonés respecto a la competencia de coordinación de las policías locales de Aragón, tres actuaciones aisladas y, cuando menos, deslavazadas, por su falta de conexión e integración, como son la aprobación de las siguientes normas reglamentarias:

Decreto 32/2019, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Organización y el Funcionamiento del Registro de Policías Locales de Aragón, sus Datos Identificativos y se establece el Marco para el Tratamiento de los Datos de Carácter Personal, por el que se desarrolla la creación del Registro de Policías Locales de Aragón, con el objeto de disponer de un censo informatizado y actualizado de los mismos, así como de un instrumento de identificación de la condición de policía local en todo el territorio aragonés.

Decreto 92/2022, de 15 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la dotación de medios técnicos y de defensa y la uniformidad de los Cuerpos de Policía Local de Aragón, para lograr una homogeneidad en estos elementos que conlleve una mayor operatividad y eficacia, facilitando, al mismo tiempo, la gestión de los ayuntamientos en este ámbito y cumpliendo con la función de coordinación de policías locales que tiene asignada la Administración autonómica.

Cabe destacar respecto a este Reglamento que, pese a ser esperado durante largo tiempo, debido a la necesidad de que al menos, existiera una normativa de mínimos que permitiera a los diferentes Cuerpos de Policía Local exigir de sus respectivos Ayuntamientos, una dotación mínima de medios homologados y autorizados para desarrollar sus funciones y competencias, en el mismo, el Gobierno de Aragón renuncia a la consecución de varios de los objetivos contenidos en la LCPLA, como son la igualdad en la uniformidad o un diseño común de vehículos que permita conseguir una imagen y una “marca única” de policías locales aragonesas, así como renuncia al establecimiento de normas y medidas que permitan exigir el cumplimiento de la normativa por los Ayuntamientos.

Finalmente, encontramos el Decreto 10/2023, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la creación, la organización y el funcionamiento de la Academia Aragonesa de Policías Locales y demás aspectos formativos; respecto al mismo, no podemos sino verificar otra renuncia o desistimiento del Gobierno Aragonés, toda vez que transcurridos más de veinticinco años desde que la Ley de Coordinación del año 1987 estableció la necesidad de creación de una Escuela de Policías Locales de Aragón, no habiéndose realizado y habiendo, durante todo este tiempo, utilizando para el curso de formación básica de ingreso en los Cuerpos de Policía Local, la Academia de Policía Local del Ayuntamiento de Zaragoza, cuando, por fin se decide a regular y crear la Academia Aragonesa de Policías Locales, la primera renuncia se destina a la existencia física de las instalaciones de la misma e incluso a su homogeneidad y, por tanto, trato igualitario de todas las policías locales aragonesas.

Instalaciones que deja en un ámbito indefinido e indeterminado, renunciando por tanto, a la existencia de una sede física destinada expresamente a la

existencia y funcionamiento de la Academia de Policías Locales de Aragón; renunciando, en definitiva, a la posibilidad de la identificación institucional de los mismos. Y en segundo lugar renunciando a un trato igualitario y a la homogeneidad de todas las policías locales de Aragón, por cuanto excluye expresamente a la Policía Local del Ayuntamiento de Zaragoza, a la que a diferencia de los demás, le permite tener su propio modelo de carga lectiva, formato, materias, horas y demás elementos de formación policial.

En todo caso, el Decreto 10/203, de 8 de febrero, se publicó en el «BOA número 31 de fecha 15 de febrero de 2023», entrando en vigor el 16 de febrero de 2023, transcurrido más de un año, todavía no se ha aprobado el Reglamento de Régimen Interior de la Academia Aragonesa de Policías Locales, mediante el que se proceda a regular además de aquellos aspectos de estructura organizativa que se consideren convenientes, el marco de las relaciones entre alumnado, profesorado y personal, así como la organización y funcionamiento de la misma, ni se ha aprobado mediante la Orden correspondiente, el procedimiento de homologación previsto en el mismo.

V. EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN ARAGÓN Y LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LAS CORTES DE ARAGÓN

Como hemos observado en la introducción, la realidad es tozuda y los datos del incremento de la delincuencia y, por tanto, de la ausencia de seguridad pública en la Comunidad Autónoma de Aragón, son objetivamente negativos y desalentadores, por lo que la Comunidad Autónoma, a través de las Cortes de Aragón, en los últimos dos años, ha realizado las siguientes actuaciones, que a continuación se detallan, por orden cronológico:

— Aprobación por la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario de la Moción núm. 29/22, dimanante de la Interpelación núm. 112/22, relativa a política general del Gobierno de Aragón en materia de seguridad ciudadana.

Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, número 271. X Legislatura.⁶

Contenido:

«1. Seguir avanzando, en colaboración con todas las administraciones públicas, en la ejecución del plan integral para la construcción, rehabilitación y ampliación de acuartelamientos de la Guardia Civil en el medio rural, junto con la dotación suficiente de efectivos para cubrir la atención a la ciudadanía en los mismos, así como en la actualización de los protocolos y convenios para seguir mejorando la cooperación de la Guardia Civil con los cuerpos de Policía Local.

⁶ BOCA_271.pdf (cortesaragon.es)

2. Estudiar establecer un «Plus de Territorialidad» creando un incentivo profesional y económico para hacer atractivo a los agentes incorporarse a los puestos de la baja demanda del medio rural.

3. Que el sistema de cita previa para interponer denuncias sea compatible con un sistema de denuncia presencial en los cuarteles de la Guardia Civil de Aragón».

— Aprobación por el Pleno de las Cortes de Aragón de la Proposición no de Ley núm. 35/23-XI, sobre la pérdida de efectivos de la guardia civil en la provincia de Teruel y el resto de provincias de la España vaciada.

Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, número 17. XI Legislatura⁷.

Contenido:

«Las Cortes de Aragón exigen al Gobierno de Aragón a instar al Gobierno central y al Ministerio del Interior que siguiendo el Plan de Seguridad Rural de la Guardia Civil presentado el 8 de julio de 2022:

a) Replantee la política de personal para que no solo se oferten las plazas vacantes sino que se logre su cobertura plena.

b) Incremente la oferta de empleo público de la Guardia Civil para poder cubrir todas las plazas vacantes.

c) Adopte las medidas necesarias (legislativas, presupuestarias y materiales) para hacer atractivas las plazas en los cuarteles de los pueblos y pequeñas ciudades de la España Vaciada que sufren despoblación.

d) Modifique que las plazas de agentes en prácticas no cuenten como personal de plantilla.

— Aprobación por el Pleno de las Cortes de Aragón de la Proposición no de Ley núm. 78/23-XI, sobre las Policías Locales de Aragón.

Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, número 22. XI Legislatura.⁸

Contenido:

«Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a, con pleno respeto a la autonomía local:

1. Impulsar la asociación de municipios para la prestación de los servicios de policía local, mediante la constitución de agrupaciones de cuerpos de policía local, y promover estas agrupaciones a través de las correspondientes convocatorias de subvenciones.

2. Promover los procesos conjuntos para la cobertura de plazas de policías locales»

— Proposición no de Ley núm. 15/24, sobre la mejora de la seguridad en el medio rural, para su tramitación ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario.

⁷ BOCA_17.pdf (cortesaragon.es)

⁸ BOCA 22.pdf (cortesaragon.es)

Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, número 38. XI Legislatura.⁹

Contenido:

«Las Cortes de Aragón exigen al Gobierno de España la adopción inmediata de medidas urgentes para mejorar la seguridad en el medio rural y que vayan encaminadas a:

1. Adoptar un compromiso público que obligue al Ministerio del Interior a no cerrar cuarteles de la Guardia Civil en el medio rural e incluso estudiar la posibilidad y viabilidad de la reapertura de los clausurados.

2. Aprobar y ejecutar un plan integral destinado a la construcción, rehabilitación y ampliación de acuartelamientos de la Guardia Civil en el medio rural con el apoyo y colaboración de todas las Administraciones públicas.

3. Avanzar sin dilación en la actualización de los protocolos para que efectivamente mejoremos la cooperación de la Guardia Civil con los cuerpos de Policía Local y demás fuerzas y cuerpos de seguridad, y de estos entre sí. Todo ello sin olvidar todas aquellas zonas del medio rural que carecen de Policía Local y que en Aragón son muchas.

4. Reforzar los efectivos en los cuarteles de la Guardia Civil y de la Unidad de la Policía Nacional adscrita a nuestra comunidad de Aragón cubriendo las vacantes de estas plantillas en todo Aragón.

5. Establecer un «Plus de Territorialidad» creando un incentivo profesional y económico para hacer atractivo a los agentes incorporarse a los puestos de baja demanda del medio rural.

6. Utilizar de manera inmediata las vacantes del personal en reserva sin destino para dotar de más agentes a Aragón.

7. Realizar las gestiones oportunas con la Delegación del Gobierno en Aragón y la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias para ofrecer apoyo y asegurar la cobertura legal de la instalación de videocámaras de seguridad en aquellos municipios que lo soliciten.»

— Proposición no de Ley núm. 31/24, sobre los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en las tres provincias aragonesas.

Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, número 38. XI Legislatura.

Contenido:

Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a entablar un diálogo con el Gobierno de España para:

«1. Lograr que en las ofertas de empleo y concursos de traslados se apliquen medidas que incentiven la cobertura de vacantes de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en las tres provincias aragonesas y, en concreto, en los destinos considerados territorios despoblados.

2. Dimensionar las plantillas de manera que no se atienda a los efectivos existentes por habitante, sino al territorio que debe ser cubierto por esos efectivos»

⁹ BOCA_38.pdf (cortesaragon.es)

— Proposición no de Ley núm. 64/24, sobre la mejora de la seguridad en el medio rural, para su tramitación ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario.

Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, número 42. XI Legislatura.¹⁰

Contenido:

«Las Cortes de Aragón exigen al Gobierno de España la adopción inmediata de medidas urgentes para mejorar la seguridad en el medio rural y que vayan encaminadas a:

1. Adoptar un compromiso público que obligue al Ministerio del Interior a garantizar la seguridad en el medio rural, que actualmente —y sin perjuicio de otras medidas objetivas que puedan plantearse desde las instituciones competentes en la materia para asegurar una mayor eficacia— pasa por no cerrar cuarteles de la Guardia Civil en el medio rural e incluso estudiar la posibilidad y viabilidad de la reapertura de los clausurados.

2. Aprobar y ejecutar un plan integral destinado a la construcción, rehabilitación y ampliación de acuartelamientos de la Guardia Civil en el medio rural con el apoyo y colaboración de todas las Administraciones públicas, dado que actualmente suponen el recurso más eficaz como garantía para la seguridad, siempre que cuenten con los efectivos personales y recursos materiales y tecnológicos adecuados al objeto de proporcionar un servicio de seguridad más operativo y profesional al territorio.

3. Avanzar sin dilación en la actualización de los protocolos para que efectivamente mejoremos la cooperación de la Guardia Civil con los cuerpos de Policía Local y demás fuerzas y cuerpos de seguridad, y de estos entre sí. Todo ello sin olvidar todas aquellas zonas del medio rural que carecen de Policía Local y que en Aragón son muchas.

4. Reforzar los efectivos en los cuarteles de la Guardia Civil y de la Unidad de la Policía Nacional Adscrita a nuestra comunidad de Aragón cubriendo las vacantes de estas plantillas en todo Aragón.

5. Establecer un «Plus de Territorialidad» creando un incentivo profesional y económico para hacer atractivo a los agentes incorporarse a los puestos de baja demanda del medio rural.

6. Utilizar de manera inmediata las vacantes del personal en reserva sin destino para dotar de más agentes a Aragón.

7. Realizar las gestiones oportunas con la Delegación del Gobierno en Aragón y la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias para ofrecer apoyo y asegurar la cobertura legal de la instalación de videocámaras de seguridad en aquellos municipios que lo soliciten.»

(Idéntica a la Proposición no de Ley núm. 15/24, sobre la mejora de la seguridad en el medio rural, para su tramitación ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario.)

¹⁰ BOCA_42.pdf (cortesaragon.es)

— Proposición no de Ley núm. 112/24, sobre el apoyo a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en las tres provincias aragonesas.

Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, número 46. XI Legislatura.¹¹

Contenido:

«1. Las Cortes de Aragón Expresan su reconocimiento y apoyo unánime al trabajo desempeñado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la necesidad de que para los guardias civiles que luchan a diario por la seguridad, especialmente en el medio rural, y contra el progresivo deterioro de la seguridad ciudadana como consecuencia de la actuación de organizaciones delictivas dedicadas al contrabando y el narcotráfico, existan todos los medios materiales, humanos y también jurídicos para responder con la contundencia y el uso institucionalizado de la fuerza que determina la legislación vigente, resultando esta reivindicación extensible al resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones.

2. Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a entablar un diálogo con el Gobierno de España para:

a) Lograr que en las ofertas de empleo y concursos de traslados se apliquen medidas que incentiven la cobertura de vacantes de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en las tres provincias aragonesas y, en concreto, en los destinos considerados territorios despoblados.

b) Dimensionar las plantillas de manera que no se atienda a los efectivos existentes por habitante sino al territorio que debe ser cubierto por esos efectivos.»

VI. CONCLUSIONES

Como hemos observado la seguridad pública es una competencia difícil de parcelar puesto que se constituye en un punto de encuentro de las diferentes Administraciones Públicas existentes en España.

No obstante, en el ámbito material del ejercicio de funciones en materia de seguridad pública por las Comunidades Autónoma, no se respetan en modo alguno los principios generales que deben presidir esta organización territorial, como son la proscripción de privilegios por la diferencia entre Estatutos o el veto a la diferencia de derechos por el motivo de residir en puntos diferentes del territorio español.

Como hemos visto, un ciudadano o ciudadana que resida en el ámbito rural del País Vasco, Cataluña o Navarra disfruta de un mejor servicio de seguridad pública, motivado en la excepcionalidad de la que disfrutaban estas CCAA respecto

¹¹ BOCA_46.pdf (cortesaragon.es)

a la competencia de seguridad pública y, por tanto, en la existencia de unas policía autonómicas integrales, dirigidas a la protección del libre ejercicio de sus derechos fundamentales y libertades; disfrutando de una mejor seguridad ciudadana en virtud del contenido de sus Estatutos de Autonomía y de las excepciones contenidas por la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ahora bien, no sólo las excepciones descritas son el origen de la desigualdad, sino que está desigualdad respecto al desarrollo de la competencia de seguridad pública se puede ver potenciada, con la consiguiente agravación de la inseguridad ciudadana, cuando las instituciones autonómicas no desarrollan de modo eficaz y eficiente las funciones que, dentro del ámbito de la seguridad pública, sí ostentan al margen de esas excepciones. Ese es el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Así, hemos observado como las sucesivas Cortes de Aragón, a través de las diferentes reformas estatutarias, ha ido devaluando la competencia de coordinación y demás facultades respecto a las policías locales de Aragón, competencia constitucionalmente establecida en el artículo 148.1.22ª de la Constitución Española y que de modo continuado e ineludible ha ido banalizando y desconociendo, hasta convertirla en un mero apartado de un artículo estatutario cuya denominación es el de “Policía Autonómica”, policía inexistente, por otro lado y hacia cuya constitución ningún avance se ha dado.

O como, abundando en ese abandono competencial, desde la primera Ley de Coordinación de las Policías Locales Aragonesas del año 1987, hasta prestar, de nuevo, su atención a este ámbito de la coordinación y demás facultades con las policías locales de Aragón, con la aprobación de la LCPLA de 2013, tuvieron que transcurrir 26 años.

También hemos podido verificar, como las actuaciones desarrolladas en el ámbito de las Cortes de Aragón, al menos durante los últimos dos años, mociones, interpelaciones y proposiciones no de ley principalmente, se han destinado, sin perjuicio de la excepción destinada a solicitar la convocatoria única del acceso a los Cuerpos de Policía Local de Aragón, a instar al Gobierno de la Nación a la cobertura de plazas vacantes y aumento del número de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el territorio Aragonés, desconociendo su abulia respecto a su competencia directa en materia de seguridad pública en Aragón, como es la coordinación y demás facultades en relación a las Policías Locales.

Se ha constatado como los diferentes ejecutivos aragoneses, han renunciado “de facto”, a un eficaz y eficiente ejercicio de las funciones relacionadas con las policías locales de Aragón; a fecha de hoy, año 2024, el Reglamento de desarrollo de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Aragón, Ley del año 2013, es un Reglamento del año 1991, sin perjuicio de la diferente, deslavazada y carente de sistemática e integración, normativa reglamentaria que se ha ido promulgando, la cual, en todo caso, como hemos visto, ha renunciado totalmente a alcanzar los objetivos marcados por la LCPLA, como son, potenciar la participación de los Cuerpos de Policía Local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como

policía de proximidad; el ejercicio de las funciones de policía judicial, la posibilidad de que los municipios limítrofes, pertenecientes a la misma Comunidad Autónoma, que no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local puedan asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías; o los criterios, sistemas e instrumentos básicos y necesarios que permiten fijar unas bases comunes en el régimen jurídico de los servicios públicos de seguridad, articulando los instrumentos precisos para propiciar la igualdad de medios, recursos y dotaciones de los Cuerpos de la Policía Local y la plena homologación técnico-profesional de sus funcionarios, sobre la base de unos criterios generales de acceso, promoción, movilidad y formación comunes que mejoren su profesionalidad y eficacia.

De igual modo que las Cortes de Aragón, los diferentes y sucesivos Gobiernos de Aragón, pese a reconocer, como se establece en las diferentes leyes de coordinación de policías locales de Aragón y en los reglamentos existentes, que las Policías Locales son fundamentales para la «garantía de la seguridad pública en los municipios de Aragón, garantizando la seguridad de los ciudadanos y la defensa del ordenamiento constitucional», han mostrado una evidente dejadez, permitiendo que en el año 2024, además de la patente falta de desarrollo reglamentario, no exista como tal, o al menos no esté funcionando una verdadera Escuela de Policías Locales de Aragón, no existan cursos de especialización o de ascenso en la carrera, no exista ningún tipo de estrategia o actuación destinada a la mejora de ratios policiales, ni se haya realizado actuación alguna para la asociación de municipios, coordinación intercuerpos, impulso de competencias, aumento de presupuestos, recursos materiales y humanos destinados al desarrollo de la competencia o cualesquiera otra, de las muchas que se podrían reseñar y que permitirían valorar unos mínimos de eficacia y eficiencia en el ejercicio de la competencia de coordinación y demás facultades en relación a las policías locales de Aragón.

Finalizaremos concluyendo que ese vector de desigualdad que entre ciudadanos y ciudadanas españoles constituyen las excepciones autonómicas en materia de seguridad pública, se ve agravado en Aragón; potenciando esa desigualdad e incidiendo, por tanto, en un debilitamiento de la seguridad ciudadana en territorio aragonés, por un abúlico e ineficiente desarrollo y ejercicio de las competencias autonómicas que directamente inciden en la seguridad pública, las relativas a las Policías Locales de Aragón.

Es hora tardía, pero aún lo es, de que las instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón las Cortes, el Presidente, el Gobierno o la Diputación General, abandonen la inercia que, a la vista, de sus decisiones y actuaciones respecto al ejercicio de las funciones en la materia de la competencia de seguridad pública, poseen; abandonen esa perspectiva de abulia y también, victimista respecto de las reclamaciones que continuamente realizan sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; optando por desarrollar de un modo serio, solvente, eficaz y eficiente, el enorme e inmaculado campo de actuación y funciones que deben desarrollar respecto a la coordinación y demás facultades con las policías locales

de Aragón, los Cuerpos policiales que realmente y de modo directo están desempeñando y soportando funciones directas en el mantenimiento de la seguridad pública en los diferentes municipios, frenando, al menos, la desigualdad actualmente existente.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Barcelona Llop, J., *Policía y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997.

Barcelona Llop, J., “Seguridad y policía autonómica”, en *Tratado de derecho público aragonés*, Bermejo Vera, J., y López Ramón, F. (dirs.), Civitas, Cizur Menor, 2010.

De la Morena, L., «Los conceptos de orden público y de seguridad ciudadana en la reciente Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y su incidencia sobre las Policías Autonómicas y Municipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 234, 1987.

Nieto García, A., «Algunas precisiones sobre el concepto de Policía», *Revista de Administración Pública*, núm. 81, septiembre-diciembre 1976.