



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Venezuela

Carmona Pérez, Carlos

Estado compuesto y corresponsabilidad policial. Un análisis comparado de los sistemas de seguridad pública español, alemán y canadiense

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 71, 2018, pp. 27-60

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Venezuela

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357559213002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**Estado compuesto y corresponsabilidad policial.
Un análisis comparado de los sistemas
de seguridad pública español, alemán y
canadiense**

Carlos Carmona Pérez

Carlos Carmona Pérez

Doctor por la Universidad Carlos III de Madrid, Programa en Análisis y Evaluación de Procesos Políticos y Sociales. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, Diplomado en Gestión y Administración Pública y Máster en Dirección y Gestión de la Seguridad por la misma Universidad. Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor, investigador y secretario académico del Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid. Además, en la actualidad es subdirector del Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas y del Máster en Dirección y Gestión de la Seguridad de dicha Universidad. Ha publicado diversos artículos relacionados con sus líneas preferentes de investigación: políticas públicas de seguridad, modelos policiales comparados, estructuras de acción policial y gestión pública.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universidad Carlos III de Madrid
Instituto de Política y Gobernanza, Desp.: 9.1.16.
c/. Madrid, 126. 28903 Getafe, Madrid, España
E-mail: carlos.carmona@uc3m.es

Estado compuesto y corresponsabilidad policial. Un análisis comparado de los sistemas de seguridad pública español, alemán y canadiense

Uno de los pilares que sustentan los Estados compuestos es el principio de la corresponsabilidad policial en el sistema de seguridad pública. Desde una perspectiva empírica, este principio supone planteamientos descentralizados de la acción policial orientados a la eficacia, a la eficiencia y al precepto de unidad territorial de la seguridad pública. Este estudio analiza desde una perspectiva comparada la responsabilidad policial compartida en el sistema español de seguridad pública con otros modelos de Estado compuesto como Alemania y Canadá. El objetivo primordial de la comparación entre los tres modelos propuestos se fundamenta en la focalización de potenciales elementos de integración y diferenciación que permitan conocer la idiosincrasia de la acción policial corresponsable entre los distintos niveles de gobierno.

Palabras clave: Estado; Seguridad Pública; Responsabilidad; Policía; Relaciones Intergubernamentales; Análisis Comparativo; España; Alemania; Canadá

Composed State and Police Co-Responsibility. A Comparative Analysis of the System of Public Security in Spain, Germany and Canada

One of the pillars that support the composite states is the principle of police co-responsibility in the public security system. From an empirical perspective, this principle assumes decentralized approaches of the police action aimed at the effectiveness, efficiency and the precept of territorial unit of public security. This study analyzes from a comparative perspective the shared responsibility of the police in the Spanish system of public security with other models of the composite State such as Germany and Canada. The main objective of the comparison between these three models is based on the focalization of potential elements of integration and differentiation that allow knowing the idiosyncrasies of the co-responsible police action between the different levels of government.

Key words: State; Public Security; Responsibility; Police; Intergovernmental Relations; Comparative Analysis; Spain; Germany; Canada

Recibido: 14-02-2018. Aceptado: 11-06-2018.

El sistema de seguridad pública se instrumenta en esencia como uno de los componentes más obvios y visibles de la estructura territorial de cada Estado.

Introducción

Uno de los principales postulados de la acción policial es que, más allá de deducirse como un concepto metafísico, se trata en sí de un “hecho político” (Denninger, 2012: 216-234). En mayor medida, tal afirmación se justifica por la circunstancia de que no puede concebirse simplemente como una acción de carácter estatal sino que debe entenderse como propia y determinada para cada Estado. El análisis de dicha acción policial precisa, entonces, estar unido con el de la estructura socio-política y económica en la que se integra, ya que su idiosincrasia es convergente a la del Estado sobre la que tiene lugar. Así, y en consonancia con la lógica de los hechos, el sistema de seguridad pública se instrumenta en esencia como uno de los componentes más obvios y visibles de la estructura territorial de cada Estado (Carmona, 2016: 88).

Los orígenes de la policía como institución social propia de cada Estado se remontan a las primeras aglomeraciones urbanas configurando “además de una de las formas más antiguas de protección social, el principal modo de expresión de la autoridad” (Rico, 1983). Por tanto, se percibe de modo primigenio que la conjunción de la función social y el vínculo con el poder político se perfilan como los elementos configuradores de aquello denominado policía. No obstante, la función social será la que, con carácter exclusivo, permita conformar la morfología, la organización y el funcionamiento de la institución policial, ya que su acción se orienta hacia los rasgos socio-políticos y culturales de la sociedad a la que se vincula. Pero ha de tenerse en cuenta que se trata de actores institucionales con dinámicas diversas y capacidad de influencia concentrada, insertos en escenarios de configuración sistémica (Loubet de Bayle, 1998; Jaime y Torrente, 2017: 148).

Esta circunstancia refuerza la idea de la mimetización percibida por el ciudadano entre policía y poder. Argumentada en mayor medida por dos factores concurrentes entre sí y que justifican tanto la irrupción como la desaparición formal de las estructuras policiales en función de fundamentos pragmáticos e ideológicos gubernamentales: la utilización de la policía por los gobiernos para la consecución de sus intereses primarios y la competencia asumida por los cuerpos policiales para garantizar el orden constituido (Jar, 2000: 16).

Con todo, aquel “hecho político” que en su máxima expresión se denomina policía se presenta como uno de los elementos configuradores de la sociedad y, por tanto, su orientación, tomando como

La acción policial está expuesta constantemente a diversas transformaciones políticas y sociales, guardando una especial significación en todo ello el componente territorial.

Es la propia estructura territorial del Estado de carácter compuesto la que permite fundamentar el principio de corresponsabilidad como una categoría de análisis diferenciada y de especial significación en lo concerniente a la acción policial en el ámbito de la seguridad pública.

referencia los postulados básicos de la policía comunitaria desde una perspectiva funcionalista, ha de estar enfocada en esencia hacia los objetivos provenientes de la misma. De tal modo, es racional pensar que la acción policial está expuesta constantemente a diversas transformaciones políticas y sociales, guardando una especial significación en todo ello el componente territorial.

En este sentido, el actual análisis del marco procedimental de dicha acción en los Estados democráticos consolidados guarda una estrecha similitud, con independencia de cuál sea su estructura organizativa. Sin embargo, y aunque estas consideraciones previas supondrían *a priori* configurar un adecuado análisis comparado de los sistemas de seguridad pública objeto de estudio, es la propia estructura territorial del Estado de carácter compuesto la que permite fundamentar el principio de corresponsabilidad como una categoría de análisis diferenciada y de especial significación en lo concerniente a la acción policial en el ámbito de la seguridad pública.

Partiendo del entendido que la acción policial descentralizada en el sistema de seguridad pública implica la combinación geométrica de distintas variables, de la estandarización instrumental y de un marco de interacción con el entorno de carácter multiactoral, el presente artículo pretende analizar desde una perspectiva de análisis comparado aquellos factores y rasgos significativos que permitan focalizar los distintos componentes del principio de corresponsabilidad institucional en función de cuál sea el modelo de Estado compuesto analizado. Para ello, se han tomado como referencia tres sistemas de especial y significativa relevancia en este ámbito concreto: el sistema policial español -modelo de las autonomías-, el sistema policial alemán -modelo federal simétrico- y, finalmente, el sistema policial canadiense -modelo federal asimétrico-.

1. Marco teórico y analítico de la corresponsabilidad policial en los modelos de Estado compuesto

Desde una perspectiva teórica, el hecho distintivo de los Estados compuestos se manifiesta en que el reparto de poder se origina, en esencia, entre los entes gubernamentales imbricados en ámbitos territoriales diferentes. Existe en este sentido una serie de acuerdos políticos iniciales para llevar a cabo el reparto del poder, más allá de una mera delegación, entre el Gobierno central y los gobiernos subestatales en la cual no se contempla la imposición de un único poder político en cualquier ámbito de intervención pública. Todo ello

Existen diversas teorías que permiten demostrar que la distribución competencial entre el Gobierno central y los gobiernos subestatales emerge y se consolida a través de procesos de negociación bilaterales, más que en lo dispuesto en el propio texto constitucional.

supone la inclusión en el sistema de una relación interinstitucional de coordinación horizontal, en lugar de relaciones de jerarquía vertical propias de los Estados unitarios.

No obstante, uno de los principios de los Estados compuestos, sean estos del tipo que sean, implica la responsabilidad en la esfera de la acción policial: el Gobierno con capacidad de decisión en la materia debe ser el responsable de disponer de los medios y medidas necesarias para su ejecución competencial. Por tanto, la responsabilidad policial supone de este modo un entramado legislativo concreto que permite legitimar, desde una perspectiva integral e integradora, el alcance y los límites de la decisión gubernamental en lo concerniente al ámbito y a la estructura de la acción policial en el sistema de la seguridad pública.

Para ampliar en la cuestión, se puede definir la seguridad pública en las sociedades democráticas como “aquel conjunto de actuaciones gubernamentales que tienen la misión de garantizar la protección ciudadana, así como el libre ejercicio de los derechos y las libertades públicas, a través de instrumentos de actuación coordinados y singulares, que conlleven la implementación de mecanismos preventivos y reactivos para (re)establecer los estándares de seguridad aceptados por el conjunto de la ciudadanía” (Carmona, 2016: 98). De esta aproximativa conceptualización debe extraerse que el principio de responsabilidad policial presenta un poder de decisión dual entre el Estado y los distintos gobiernos subestatales en consonancia con el marco de acción de las competencias preestablecidas por el acervo normativo.

Precisamente, en los Estados compuestos la acción policial en el ámbito de la seguridad pública responde a una distribución competencial de carácter intergubernamental establecida, bien mediante el marco constitucional o mediante un acuerdo explícito entre las partes. En este sentido, existen diversas teorías que permiten demostrar que la distribución competencial entre el Gobierno central y los gobiernos subestatales emerge y se consolida a través de procesos de negociación bilaterales, más que en lo dispuesto en el propio texto constitucional (Congleton ...[et al], 2003: 167-169). Esta perspectiva supone que cada gobierno asume exclusividad en las competencias que le son propias y corresponsabilidad en las que le son comunes, ya que en los modelos de Estado compuesto el marco competencial se diseña e implementa a través de la negociación, compartiendo de tal modo los distintos niveles gubernamentales el proceso de decisión política, así como la ejecución sistémica que emana de dicho proceso (Elazar, 1987: 5-6).

Es el propio sistema político-administrativo e institucional de cada Estado el que configura el modelo policial y su grado de corresponsabilidad y no al contrario.

Sin embargo, y aunque no puede dudarse de la validez de las corrientes teóricas expuestas con anterioridad, en lo concerniente al sistema de seguridad pública es en esencia el marco constitucional, así como el desarrollo normativo que de él deriva, lo que determina la distribución competencial que ostenta cada nivel de gobierno al quedar determinado el componente legitimador de la acción policial por el propio acervo normativo de cada Estado. Esta circunstancia encuentra su lógica en la propia complejidad y especificidad de la materia en cuestión, ya que no puede obviarse que en todo caso se trata del proceso político resultante del monopolio legítimo de la fuerza que tiene lugar para la salvaguarda de los derechos y de las libertades básicas de los ciudadanos en un régimen democrático.

En relación con lo anterior, y circunscribiendo el análisis a postulados neoinstitucionalistas, puede observarse sin embargo cómo las transformaciones en el ámbito competencial están mediatisadas por las instituciones pertinentes al entenderse que no solo influyen los elementos formales y de negociación sino que también responden a aquellos procedimientos estandarizados, así como a las normas y acuerdos de comportamiento que derivan del marco normativo sobre el que está imbricado (Closa, 1994: 336). Siguiendo estos postulados, Cerny (1990: 11-53) sostiene que toda estructuración formal implica un proceso de interacción continua entre el entorno y la propia estructura sustentado en la norma, alemerger y consolidarse a modo de palanca de cambio organizativo y cultural en condiciones de certidumbre. Dicho proceso será la característica predominante del desarrollo político y competencial de la acción policial en el ámbito de la seguridad pública por los distintos niveles de gobierno, ya que es el propio sistema político-administrativo e institucional de cada Estado el que configura el modelo policial y su grado de corresponsabilidad y no al contrario.

Con todo, dicha acción policial concuerda en los modelos de Estado compuesto con "un estadio superior en la estructuración territorial a través de la estrecha unión entre voluntades políticas preexistentes, surgiendo así un nuevo ordenamiento jurídico de ámbito estatal en la materia" (Ribó y Pastor, 1996: 491).

Ello permite entender que este tipo de Estados se configuren mediante altas cotas de autogobierno y descentralización territorial garantizando a su vez competencias compartidas y grado de corresponsabilidad específico, en función de la materia, entre el Gobierno central y los gobiernos subestatales.

En la práctica de todos los Estados de carácter compuesto está presente y reconocida normativamente una axiomática supremacía del todo frente a las partes en el contexto concreto de la seguridad pública y, por tanto, de la acción policial que de ella deriva.

Sin embargo, en la práctica de todos los Estados de carácter compuesto está presente y reconocida normativamente una axiomática supremacía del todo frente a las partes en el contexto concreto de la seguridad pública y, por tanto, de la acción policial que de ella deriva. En este sentido, el Gobierno central limita la competencia en la materia de las partes al ejercer en última instancia la responsabilidad de unidad de acción así como de los instrumentos de coordinación, colaboración y cooperación policial -instrumentos propios de las relaciones intergubernamentales.

El referido escenario de supremacía de la acción policial en el sistema de la seguridad pública del Gobierno central frente a las partes en los modelos de Estado compuesto, se justifica en mayor medida por dos razonamientos fuertemente característicos como los que se presentan a continuación.

El primero de ellos responde a que en los Estados compuestos, del tipo que sean, la distribución de competencias de seguridad pública entre el Gobierno central y los gobiernos subestatales se instrumentan a través de criterios de eficacia y eficiencia. En este sentido, las competencias policiales de mayor calado recaen sobre el Gobierno central, materializándose a través de los cuerpos policiales de él dependientes. Este razonamiento se traduce, por ejemplo, en que competencias de gran impacto político y social como la lucha contra el terrorismo o la delincuencia y crimen organizado estén conferidas, en exclusiva, al Gobierno estatal. Sin embargo, otras competencias de menor impacto político y social, como las relativas a la seguridad y orden público territorial, la protección y seguridad medioambiental, la vigilancia y protección de personas o la inspección de actividades sometidas a la ordenación y disciplina territorial, suelen transferirse a los gobiernos subestatales, debido al propio principio de eficacia y eficiencia del sistema. No obstante, otras como la seguridad ciudadana en un sentido estricto o la investigación judicial se instrumentan de modo compartido entre los diferentes niveles gubernamentales.

El segundo razonamiento, responde al precepto de unidad territorial de la seguridad pública y, por tanto, de la acción policial en su conjunto. Así, además de los criterios de eficacia y eficiencia del sistema de seguridad pública, el hecho de que el Gobierno central tenga un mayor ámbito competencial en la materia objeto de análisis se fundamenta en que este asume como responsabilidad exclusiva y excluyente el precepto de unidad territorial de la seguridad pública, con independencia de las competencias y responsabilidades de los gobiernos subestatales. Fundamentalmente, porque el Gobierno central debe

En los modelos de Estado compuesto existe una diferenciación competencial de la seguridad pública y de la acción policial, donde el Gobierno estatal asume competencias de mayor nivel que los gobiernos subestatales.

ser garante, mediante la coordinación, la colaboración y la cooperación policial, de la preservación de los derechos y libertades básicas de los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional, pudiendo aplicar para ello los distintos medios y medidas que impidan el obstáculo de los mismos. Esto es, el Gobierno central es quien debe garantizar en último término la salvaguarda de los derechos y libertades básicas de la ciudadanía en su conjunto. Por consiguiente, en caso que el órgano gubernamental de mayor nivel no asumiera la enunciada unidad territorial de la seguridad pública y fueran los gobiernos territoriales quienes la asumieran, en un orden u otro, no es difícil advertir la configuración de un escenario de garantías de derechos y libertades básicas de los ciudadanos fragmentado que produciría desequilibrios territoriales y sociales de primer orden.

Todo ello implica que en los modelos de Estado compuesto existe una diferenciación competencial de la seguridad pública y de la acción policial, donde el Gobierno estatal asume competencias de mayor nivel que los gobiernos subestatales. Dicha diferenciación responde esencialmente a motivos estructurales y no tanto a motivos coyunturales como en un principio podría suponerse. Por tanto, esta diferenciación competencial en la materia supone en la práctica una especie de “fractura territorial vertical”, pero que, en todo caso y en consonancia con la propia distribución del poder territorial y el principio de autogobierno de los entes gubernamentales subestatales, deberá ser lo más limitada posible con la finalidad de suscitar la respectiva corresponsabilidad de la acción policial en el ámbito de la seguridad pública de los citados niveles de Gobierno.

A continuación, y una vez presentadas las especificidades que emanan del marco teórico y analítico del principio de corresponsabilidad policial en los modelos de Estado compuesto, se expondrán los alcances y límites de dicho principio en relación con el sistema español de seguridad pública y su comparación tanto con el sistema alemán como con el sistema canadiense.

2. El sistema español de seguridad pública y su convergencia con el principio de corresponsabilidad policial

Aunque la Constitución española (CE) de 1978 sienta las bases del actual sistema de seguridad pública en España no será hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) en 1986 y más tarde con la aprobación de la ya sustancialmente modificada Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad

El carácter competencial no excluyente [español] implica que tanto las CC. AA. como las corporaciones locales puedan asumir responsabilidades compartidas en materia policial con el Gobierno central, en consonancia con sus respectivos estatutos de autonomía y con lo dispuesto en Ley reguladora de las bases de régimen local.

Ciudadana (LOPSC) en 1992 que culmine su estructuración formal. En la práctica, el acervo normativo proveniente del bloque de constitucionalidad configura un sistema de geometría variable motivado por la compleja configuración asimétrica del poder territorial del Estado (Carmona, 2014: 91), así como por la profusa ambivalencia de las estructuras policiales integradas en el mismo.

La adaptación del sistema a los nuevos paradigmas constitucionales supuso todo un reto no exento de tensiones en la arena política e institucional, al coexistir originariamente estructuras policiales de ámbito estatal, provenientes del período dictatorial con un marcado perfil centralizador y en proceso de democratización interna, con nuevas estructuras policiales de ámbito territorial e instrumental diferenciado. Por tanto, la estructura policial concentrada y centralizada del sistema de seguridad pública preconstitucional da lugar a un nuevo sistema descentralizado, de responsabilidad policial compartida y configuración asimétrica -como se analizará más adelante-, instrumentalizado en tres niveles territoriales -central, autonómico y local- y un espacio instrumental -policías administrativas especiales dependientes orgánica y funcionalmente de una Administración instrumental determinada¹.

Respecto al reparto competencial, los artículos 148 y 149 de la CE regulan a través del "sistema de doble lista" las competencias que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas (CC. AA.) y las que son exclusivas del Estado (Baena, 1985: 267). La CE establece que es competencia exclusiva del Estado "la seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CC. AA. en la forma que se establezca en los respectivos estatutos de autonomía -en consonancia con la vía de acceso a la autonomía empleada- y en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica". De este precepto se deduce la clara pretensión por parte del legislador constitucional de que la norma reguladora de las fuerzas y cuerpos de seguridad fuera la encargada de acotar el esquema de reparto competencial, vía transferencia, entre el Gobierno central, las CC. AA. y las corporaciones locales -al contrario de lo que sucede en el caso alemán y canadiense como se podrá observar-.

Tras la entrada en vigor de la LOFCS comienza a vertebrarse la amalgama territorial de las estructuras policiales integradas en el sistema español de seguridad pública, aunque reconoce que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado y que su mantenimiento corresponde al Gobierno central. Sin embargo, el carácter competencial no excluyente implica que tanto las CC. AA. como las corporaciones locales puedan asumir responsabilidades compartidas en materia policial

con el Gobierno central, en consonancia con sus respectivos estatutos de autonomía y con lo dispuesto en Ley reguladora de la bases de régimen local (Art. 1 de la LOFCS). No obstante, el Gobierno central a través del artículo 155.1 y 2 de la CE, y en caso que un Gobierno autonómico “actúe de forma que atente gravemente al interés general de España”, se reserva la facultad de centralizar temporalmente las competencias en materia policial transferidas a las CC. AA.

Ahora bien, la referida reserva estatutaria esbozaría primigeniamente un sistema disfuncional en lo que a rendimiento del mismo se refiere. Así, la ausencia de un criterio general como la de instrumentos y mecanismos operativos comunes para todo el Estado -hecho que guarda una especial significación con el principio de unidad territorial de la acción policial- perfila un sistema asimétrico y discrecional de “dos velocidades” entre las CC. AA. De hecho, excepcionalmente siete CC. AA, de las diecisiete que conforman el segundo nivel territorial en España, tuvieron competencias reconocidas estatutariamente en la materia de inicio -Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco, a las que se añadirían con posterioridad Aragón y Asturias-. Y, en principio, de esas siete únicamente tres -Cataluña, Navarra y País Vasco (mucho más tarde lo haría Canarias)- conformaron estructuras policiales propias, más por criterios políticos y económicos que de rendimiento del sistema -eficacia y eficiencia- como en un principio podría suponerse.

En lo respectivo al ámbito local y al espacio instrumental, el reconocimiento competencial complementario, subsidiario y subordinado de la acción policial prefijada de inicio por el artículo 43 de la LOFCS y el artículo 4 de la LOPSC no supuso grandes controversias al no considerarse una materia relevante en el proceso de reconocimiento de la autonomía local, así como en el proceso de (re)diseño de la Administración instrumental.

Pero en la práctica la pretensión inicial de configurar un sistema de seguridad pública de circuito cerrado dio lugar a un sistema abierto e indeterminado -debido a su alto grado de descentralización asimétrica- con una más que sustancial ósmosis de la acción policial (Carmona, 2014: 91-92) fundamentalmente por el surgimiento de retos y demandas que inicialmente no hubieran podido preverse como la tendencia de las CC. AA. a homogeneizar al alza las competencias en materia policial, la asunción por parte de las corporaciones locales de funciones no previstas en la LOFCS, la consolidación de las policías especiales como actores emergentes del sistema, y la aparición de nuevos instrumentos internacionales de cooperación policial -como los derivados del Tratado de Ámsterdam, de los Acuerdos de Tempere y del Convenio Schengen-.

La actual configuración del sistema español de seguridad pública conjuga el escenario de la acción policial en función de una serie de competencias exclusivas de ámbito estatal con competencias autonómicas de carácter limitativo, con competencias locales de carácter complementario y subordinado, y con competencias complementarias y subsidiarias que derivan del espacio instrumental (pre) determinado.

En consecuencia, la actual configuración del sistema español de seguridad pública conjuga el escenario de la acción policial en función de una serie de competencias exclusivas de ámbito estatal (como seguridad ciudadana y orden público, policía judicial, política antiterrorista, extranjería y protección de fronteras, delincuencia y crimen organizado o vigilancia y regulación del tráfico interurbano) con competencias autonómicas de carácter limitativo (como policía administrativa, policía judicial, seguridad ciudadana y orden público, vigilancia y regulación del tráfico interurbano o protección medioambiental), con competencias locales de carácter complementario y subordinado (como policía administrativa, seguridad ciudadana, vigilancia y regulación del tráfico en el término municipal o policía judicial), y con competencias complementarias y subsidiarias que derivan del espacio instrumental (pre)determinado (como policía administrativa, seguridad ciudadana, policía y auxilio judicial o vigilancia y regulación del tráfico perimetral).

Lo hasta ahora descrito pone de manifiesto, como muestra la siguiente tabla, que tanto por criterios de eficacia y de eficiencia como por el preceptivo principio de unidad territorial de la acción policial, el sistema conforma distintos parámetros de corresponsabilidad policial, concentrados o difusos -compartido/subordinado-, en función de su ámbito territorial y de la distribución competencial en la materia.

Tabla 1
Ámbito y responsabilidad de la acción policial en el sistema español de seguridad pública

Ámbito territorial o espacio	Competencia	Responsabilidad policial
Central	Seguridad ciudadana y orden público	Difusa (compartida)
	Policía judicial	Difusa (compartida)
	Política antiterrorista	Concentrada
	Extranjería y protección de fronteras	Concentrada
	Delincuencia y crimen organizado	Difusa (compartida)
	Vigilancia y regulación del tráfico interurbano	Concentrada

Ámbito territorial o espacio	Competencia	Responsabilidad policial
Autonómico (con competencias en seguridad pública y estructura policial propia)	Policía administrativa	Concentrada
	Policía judicial	Difusa (compartida)
	Seguridad ciudadana y orden público	Difusa (compartida)
	Vigilancia y regulación del tráfico interurbano	Concentrada
	Protección medioambiental	Concentrada
Local	Policía administrativa	Concentrada
	Policía judicial	Difusa (subordinada)
	Seguridad ciudadana	Difusa (compartida)
	Vigilancia y regulación del tráfico en el término municipal	Concentrada
Instrumental	Policía administrativa	Concentrada
	Policía y auxilio judicial	Difusa (subordinada)
	Seguridad ciudadana	Difusa (subordinada)
	Vigilancia y regulación del tráfico perimetral	Concentrada

Fuente: elaboración propia.

La configuración del sistema español de seguridad pública en tres niveles territoriales y un espacio instrumental determinado supone la integración de múltiples y variadas estructuras policiales con esferas funcionales concretas.

a. Estructuras policiales integradas en el sistema y esfera funcional

La configuración del sistema español de seguridad pública en tres niveles territoriales y un espacio instrumental determinado supone la integración de múltiples y variadas estructuras policiales con esferas funcionales concretas, pero como se ha podido argumentar, con una evidente responsabilidad compartida de la acción policial. No obstante, la complejidad e indeterminación del sistema no sólo está relacionada con su configuración asimétrica sino también con su estructura multiactoral, multicéntrica y compuesta. Todo ello fundamentado por la descentralización, la fragmentación relativa del propio sistema -como se analizará a continuación- y las dinámicas diversas de la acción policial derivadas del monopolio del uso legítimo de la violencia.

Respecto a la estructuración policial, el ámbito estatal se configura de un modo bifronte (Barcelona Llop, 1998: 31) al coexistir dos estructuras policiales integrales que desarrollan un conjunto análogo de funciones y actividades de la acción policial en espacios territoriales (pre)determinados -dualismo policial simétrico- (Carmona, 2016: 134). Así, el *Cuerpo Nacional de Policía* con dependencia orgánica y funcional del Ministerio del Interior desarrollará su esfera funcional en las capitales de provincia, en los términos municipales y núcleos urbanos con una población mayor de veinte mil habitantes. Además de las funciones comunes de carácter genérico como seguridad ciudadana y orden público, policía judicial, política antiterrorista, delincuencia y crimen organizado, seguridad estática y dinámica o la colaboración efectiva en caso de catástrofe o calamidad pública, desarrolla funciones exclusivas y limitativas como extranjería y control de fronteras, vigilancia del juego y el azar, delitos relacionados con la droga y los estupefacientes, desarrollo de la tareas contempladas en los acuerdos internacionales en materia policial -Interpol y Europol- y el control de los servicios y empresas de seguridad privada. Por otro lado, la *Guardia Civil* con dependencia funcional y orgánica del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa cuando desempeñe misiones militares -dada su naturaleza militar-, desarrollará su esfera funcional en el resto del territorio nacional y en el mar territorial. Aparte de las funciones comunes de carácter genérico, también desarrolla funciones exclusivas y limitativas como armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado y vigilancia del contrabando, protección de las vías de comunicación terrestre, costas, frontera, puertos, aeropuertos e infraestructuras críticas, protección de la naturaleza y el medioambiente, conducción interurbana de presos y detenidos, así como la vigilancia y regulación del tráfico y del transporte interurbano.

En el ámbito autonómico es donde mayor reflejo tiene la asimetría del sistema al fundamentarse una serie de rasgos configuradores de la acción policial que derivan de tres pilares con un marcado componente diferenciado. Así, el primer pilar hace referencia a las CC. AA. que cuentan con estructuras policiales propias de carácter integral -Canarias, Cataluña, Navarra y País Vasco-. En este sentido, exceptuando la policía autonómica canaria cuya acción policial se materializa mediante la subrogación de funciones de las policías locales, las características definitorias que delimitan la esfera funcional de su

En lo concerniente al ámbito local, la instrumentación integral de estructuras policiales con dependencia orgánica y funcional del respectivo Ayuntamiento es obligatoria para aquellos municipios con una población superior a cinco mil habitantes.

acción policial son: 1) la reserva estatutaria en materia de seguridad pública -policía administrativa, seguridad dinámica y estática e inspección de actividades sometidas a la ordenación, disciplina y ejecución forzosa de las CC. AA.-; 2) la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado (FCSE) -observancia del cumplimiento de las normas estatales, protección de las infraestructuras críticas, policía judicial y seguridad ciudadana y orden público-; y 3) la prestación simultánea y diferenciada -resolución amistosa de conflictos privados, auxilio en caso de catástrofe o calamidad pública y seguridad medioambiental-.

El segundo pilar se corresponde con aquellas CC. AA. en las que sus estatutos prevén la facultad de constituir estructuras de policías propias, pero no la han hecho efectiva. No obstante, en estos casos se ha materializado una “tercera vía” mediante Convenio bilateral con el Ministerio del Interior para la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía que, con dependencia funcional de la Consejería autonómica de interior y orgánica del citado Ministerio, desarrollan funciones en materia de seguridad estática y dinámica, vigilancia del juego de regulación autonómica, protección a la familia, menores y seguridad medioambiental -recuérdese caso de Andalucía, Aragón, Asturias, Comunidad Valenciana, Galicia y la Comunidad de Madrid, aunque esta última sin la preceptiva reserva estatutaria-

Por último, el tercer pilar hace referencia a las CC. AA. cuyos estatutos de autonomía no contemplan funciones propias en materia de seguridad pública salvo la coordinación de las policías locales -Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja y Región de Murcia-.

En lo concerniente al ámbito local, la instrumentación integral de estructuras policiales con dependencia orgánica y funcional del respectivo Ayuntamiento es obligatoria para aquellos municipios con una población superior a cinco mil habitantes, siendo facultativa para los municipios de menor población. Su esfera funcional, considerada como de “segundo orden” respecto a las FCSE y a las policías autonómicas -las CC. AA. tienen en exclusividad su coordinación-, concentra la acción policial en cuatro ámbitos determinados: policía de seguridad, vigilancia y regulación del tráfico en el término municipal, policía administrativa y de concurrencia compartida -policía judicial y prevención del delito-.

Finalmente, el espacio instrumental responde a la estructuración de policías especiales cuya actividad de carácter administrativo y sectorial debe garantizar la protección y la seguridad

En lo que respecta a la dispersión territorial de las estructuras policiales, el sistema español de seguridad pública muestra en términos relativos una distribución de un 63% a nivel central, un 11% a nivel autonómico, un 25% a nivel local y un 1% relativo al espacio instrumental.

ciudadana en el espacio sobre el que desarrollan su delimitada esfera funcional -policía administrativa, seguridad ciudadana, policía y auxilio judicial o vigilancia y regulación del tráfico perimetral-. No obstante, las policías administrativas especiales deberán ser tuteladas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en los escenarios de inseguridad pública que sobrepasen manifiestamente los límites de su acción policial. En esencia, se refiere aquí a los cuerpos de Policía portuaria dependientes de las autoridades portuarias adscritas al organismo público Puertos del Estado y del Servicio de Vigilancia Aduanera dependiente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En lo que respecta a la dispersión territorial de las estructuras policiales, el sistema español de seguridad pública muestra en términos relativos una distribución de un 63% a nivel central, un 11% a nivel autonómico, un 25% a nivel local y un 1% relativo al espacio instrumental². Por tanto, el sistema presenta una alta concentración de estructuras policiales en el primer nivel territorial al aproximarse a una proporción 85-15% (estatal-autonómico) y a una proporción 70-30% (estatal-local), pero también, consecuencia de su configuración asimétrica, una significativa descentralización así como una relativa fragmentación propias de la concurrencia de dos cuerpos policiales de ámbito estatal, cuatro autonómicos, alrededor de mil setecientos locales y dos instrumentales. Esto supone plantear sin lugar a dudas la racionalidad limitada de la acción policial en el sistema (Ballbé, 1996).

b. Mecanismos de coordinación en el sistema y su relación con el principio de corresponsabilidad policial

La evolución del sistema español de seguridad pública, con una clara propensión hacia la ampliación de competencias en materia policial por parte de las CC. AA., las corporaciones locales y la Administración instrumental que reduce drásticamente la fractura vertical planteada de inicio, ha precisado de la implementación de diversos mecanismos e instrumentos de coordinación que generen su pertinente robustez ante un escenario volátil de acción policial y responsabilidad compartida.

Ante esto, el diseño e implementación de comisiones bilaterales específicas entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y la Administración instrumental, es lo que en esencia permite garantizar

La configuración inicial de las policías locales como estructuras subsidiarias y subordinadas de las estatales y autonómicas perfiló esferas cooperativas reguladas que propiciaron los espacios de coordinación necesarios para la evolución funcional y estructural de las policías locales en el sistema.

el principio de unidad de la acción policial, así como el rendimiento eficaz y eficiente del propio sistema, al concurrir dentro del sistema competencias secantes en materia policial.

De tal modo, el principal mecanismo de las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno central y las CC. AA. en la materia es el denominado Consejo de Política de Seguridad que, de composición paritaria y presidido por el ministro del interior, fundamenta su misión en la coordinación planificada en materia de seguridad e infraestructura policial. Asimismo, en las CC. AA. con estructuras policiales propias la Junta autonómica de seguridad, también de composición paritaria, actuará como mecanismo encargado de preservar la coordinación efectiva, el auxilio mutuo y la información recíproca entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las policías autonómicas (Arts. 48 y 50 de la LOFCS).

En el ámbito local los mecanismos de coordinación policial establecidos al efecto han jugado a lo largo de los años un papel esencial en el marco de las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno central, los gobiernos autonómicos y las corporaciones locales. De hecho, la configuración inicial de las policías locales como estructuras subsidiarias y subordinadas de las estatales y autonómicas perfiló esferas cooperativas reguladas que propiciaron los espacios de coordinación necesarios para la evolución funcional y estructural de las policías locales en el sistema (Carmona, 2016: 162). Con ciertas similitudes al mecanismo establecido entre el Gobierno central y las CC. AA., la Junta local de seguridad se configura como el órgano competente de coordinación -bilateral y/o trilateral- recíproca entre las distintas estructuras policiales que actúan en el ámbito municipal (Art. 54 de la LOFCS). Asimismo, en los municipios catalogados de "gran población" y que hayan asumido competencias en materia de seguridad ciudadana, policía judicial y seguridad vial, la Comisión estatal de seguridad local, de composición paritaria Ministerio del Interior-Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), será el órgano encargado de coordinar la acción policial y de resolver los conflictos que podrían derivarse de los convenios suscritos al efecto entre ambas partes.

Finalmente, es también una Junta de seguridad, con competencias similares a las del ámbito local, el mecanismo establecido para coordinar la acción policial entre los distintos niveles de gobierno y las policías administrativas especiales dependientes de una Administración instrumental determinada.

En el ámbito específico de la seguridad, los dieciséis gobiernos estatales (*Länder*) despliegan competencias integrales en cuanto a la organización y funcionamiento de sus cuerpos policiales, así como al diseño e implementación de políticas públicas de seguridad propias en su ámbito territorial de actuación.

3. El sistema alemán de seguridad pública y su convergencia con el principio de corresponsabilidad policial

El actual sistema de seguridad pública alemán tiene sus orígenes en la Ley Fundamental de 1949. Sin embargo, no es hasta 1990, como consecuencia de la unificación del Estado alemán en 1989, cuando termina por completarse plenamente su estructura definitiva. La instrumentación del sistema policial alemán surge, por tanto, de la propia estructura federal recogida en el artículo 20.1 de la Ley Fundamental configurándose en esencia como un sistema de reparto de competencias tridimensional -federal, estatal y municipal-.

En el ámbito específico de la seguridad, y al contrario que en el caso español, los dieciséis gobiernos estatales (*Länder*) despliegan competencias integrales en cuanto a la organización y funcionamiento de sus cuerpos policiales, así como al diseño e implementación de políticas públicas de seguridad propias en su ámbito territorial de actuación. Ante ello, podría suponerse que se está ante un sistema de descentralización extrema, máxime si se plantea que cada *Länder* es autónomo para configurar la acción policial territorial, pero lo cierto es que la propia predilección unificadora del federalismo alemán ha provocado una clara homogeneización instrumental y estructural entre todos y cada uno de los cuerpos policiales pertenecientes a los *Länder*. En cierta medida motivada por el acervo normativo común en materia penal y procesal (Jar, 2000: 81-84).

No obstante, el propio sistema de seguridad presenta una clasificación competencial en la materia, de carácter singular y fuertemente característica, al distinguir con toda precisión competencias exclusivas y concurrentes, así como su facultad legislativa en cada uno de los casos³ entre el Gobierno federal y los gobiernos estatales.

Así, en materia de seguridad pública son competencias exclusivas del Gobierno federal la vigilancia de fronteras y aduanas, la coordinación y cooperación con los *Länder* de la policía criminal y de la policía de defensa constitucional, la política antiterrorista, y la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado. Dichas competencias suponen, en principio, la concentración de facultades preeminentes de acción policial en el escenario de la seguridad pública por parte de la federación (Villagómez, 1987).

De lo hasta aquí expuesto se deduce que las competencias en la materia que ostentan los *Länder* son aquellas que, con carácter

Todos los municipios (*Gemeinden*) con una población superior a trescientos mil habitantes tienen transferidas competencias en materia de tráfico, seguridad ciudadana y orden público. Sin embargo, en este caso no se puede argumentar que se trate de cuerpos policiales de carácter integral.

exclusivo, concentran la acción legislativa y ejecutiva conducente a la instrumentación policial y al mantenimiento de la seguridad ciudadana. Todo ello, claro está, sin perjuicio de las competencias propias de intervención directa y mando policial único atribuidas expresamente al Gobierno federal, como son aquellos escenarios de extrema emergencia susceptibles de amenazar al conjunto de derechos y libertades básicas de los ciudadanos y que, ante ellos, los gobiernos territoriales no tuvieran capacidad de respuesta con sus medios, medidas y recursos. En el caso de catástrofes naturales o accidentes de gran magnitud, que supongan un elevado nivel de riesgo para el conjunto de la población, el Gobierno federal asumirá las mismas competencias, pero en este caso su intervención estará supeditada taxativamente por el Consejo federal territorial (*Bundesrat*).

Finalmente, el sistema se complementa con las competencias policiales que corresponden a la *planta municipal*. En este sentido, todos los municipios (*Gemeinden*) con una población superior a trescientos mil habitantes tienen transferidas competencias en materia de tráfico, seguridad ciudadana y orden público. Sin embargo, en este caso no se puede argumentar que se trate de cuerpos policiales de carácter integral al quedar expresamente subordinado el ejercicio de la acción policial a las competencias propias de los *Länder*.

La configuración del sistema alemán de seguridad pública en estos tres niveles precisa de un complejo equilibrio funcional, fundamentalmente entre el Gobierno federal y los gobiernos estatales, poniendo de manifiesto las disfunciones propias de su “descentralización policial concentrada”. De hecho, este es uno de los factores del que deriva la importancia en el sistema de las relaciones entre el poder político y los distintos cuerpos policiales, así como la coordinación de la acción policial y su grado de responsabilidad efectiva.

En definitiva, el análisis demuestra que se trata de un sistema de seguridad pública que contempla distintos parámetros de responsabilidad de la acción policial, sean estos concentrados o difusos -compartidos/subordinados-, en función del respectivo ámbito territorial y competencial. Todo ello motivado por criterios de eficacia y de eficiencia del sistema así como por el propio principio de unidad territorial de la acción policial, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 2
Ámbito y responsabilidad de la acción policial en el sistema alemán de seguridad pública

Ámbito territorial	Competencia	Responsabilidad policial
Federal	Vigilancia de fronteras y aduanas	Concentrada
	Policía criminal	Difusa (compartida)
	Policía de defensa constitucional	Concentrada
	Política antiterrorista	Concentrada
	Delincuencia y crimen organizado	Concentrada
	Crisis, emergencias y calamidad pública	Difusa (compartida)
Estatal (<i>Länder</i>)	Instrumentación policial	Concentrada
	Seguridad ciudadana	Concentrada
	Policía criminal	Difusa (compartida)
	Tráfico	Concentrada
	Crisis, emergencias y calamidad pública	Difusa (subordinada)
Municipal	Tráfico	Difusa (subordinada)
	Seguridad ciudadana	Difusa (subordinada)
	Orden público	Difusa (subordinada)

Fuente: elaboración propia.

El sistema alemán de seguridad pública se instrumenta en tres niveles territoriales, dependiendo de cada uno de ellos diferentes estructuras policiales en función de las competencias y de los propios parámetros de responsabilidad de la acción policial.

a. Estructuras policiales integradas en el sistema y esfera funcional

Como ya se ha argumentado, el sistema alemán de seguridad pública se instrumenta en tres niveles territoriales, dependiendo de cada uno de ellos diferentes estructuras policiales en función de las competencias y de los propios parámetros de responsabilidad de la acción policial. Por tanto, la complejidad del referido sistema se manifiesta esencialmente en su carácter multiactoral, dada la multiplicidad y diversidad de actores policiales que lo integran, así como en su carácter compuesto al implicar espacios de acción con dinámicas diversas que derivan del ejercicio legítimo de la fuerza.

En el primer nivel, el Gobierno federal instrumentaliza la acción policial a través de cuatro estructuras policiales marcadamente diferenciadas.

Oficina federal de policía criminal. Bajo la dependencia orgánica y funcional del Ministerio Federal del Interior concentra las funciones de oficina central alemana de Interpol y Europol, narcotráfico, delincuencia y crimen organizado, así como la coordinación, colaboración y cooperación de la acción policial en materia criminal con los *Länder*, siendo el mecanismo antonomástico de coordinación del sistema en lo que respecta a policía criminal. Asimismo, en función de lo dispuesto por la normativa alemana sobre procedimiento criminal, es el órgano que concentra genéricamente las competencias relativas a delitos federales y, de un modo particular, las concernientes a la lucha antiterrorista, la falsificación de moneda y el tráfico de armas y explosivos.

Oficina federal de defensa de la Constitución. A pesar de su dependencia funcional y orgánica del Ministerio Federal del Interior, no puede decirse que se trate de una policía en sentido estricto, ya que sus funciones distan de las que caracterizan a toda estructura policial, sea esta del orden que sea. La justificación que conlleva a crear esta “peculiar” estructura dentro del sistema es la separación tajante entre la esfera de acción policial y la esfera de la vigilancia e información de carácter político. De tal modo, destaca entre sus funciones aquellas relacionadas con el acopio, análisis y prospectiva de la información relevante para la defensa federal. Por lo tanto, se configura como un órgano federal de inteligencia interior, asumiendo la facultad de coordinación colegiada en la materia respecto de las estructuras dependientes de los *Länder*.

Policía federal. Fundamentalmente, se trata de la estructura policial que concentra las competencias federales en materia de vigilancia y control de extranjería, inmigración y fronteras así como, desde su reformulación instrumental en el año 2005, en inteligencia, seguridad interior, crisis, emergencias y calamidad pública, protección del medio ambiente, seguridad ferroviaria y policía aeroportuaria.

Policía de aduanas y asuntos fiscales. Desde sus orígenes, y con dependencia orgánica y funcional del Ministerio Federal de Finanzas, desarrolla competencias concretas en materia de lucha contra el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y de armas, sin perjuicio de las competencias que asume la Oficina federal de policía criminal en materia de armas y explosivos. No obstante, cabe señalar que sus funciones son taxativamente de carácter administrativo, dada su condición de policía auxiliar en el sistema alemán de seguridad pública.

En el segundo nivel, la instrumentación genérica de las estructuras policiales dependientes de los *Länder*, aunque con ciertos matices tangenciales, concentra cuatro ámbitos de acción policial diferenciados.

Policía territorial de seguridad. Se configura como la estructura policial de mayor magnitud en este segundo nivel territorial, en función del número de efectivos que la integran. Con dependencia, tanto orgánica como funcional, del Ministerio del Interior de cada uno de los *Länder*, asume específicamente las competencias relativas a seguridad ciudadana y orden público, así como la competencia de vigilancia y regulación del tráfico urbano e interurbano en su respectivo territorio.

Policía de Intervención y Respuesta. Su ordenación básica se fundamenta en la intervención policial cuya misión es la de garantizar, mediante la prevención y la reacción policial, el orden público ante supuestos de grave alteración de la seguridad ciudadana, con independencia del tipo que sean. Asimismo, se concibe como unidad policial de apoyo y auxilio transversal al resto estructuras policiales. Además, dichas competencias se complementan con la de protección ciudadana ante escenarios de crisis, emergencias y calamidad pública, siempre y cuando esta competencia no sea ejercida por la federación a través de la Policía Federal.

Policía de investigación criminal. En dependencia del Ministerio de Interior y del Ministerio Público y bajo la tutela del Ministerio Fiscal de cada uno de los estados, la Policía de investigación criminal concentra competencias específicas en materia de investigación y policía judicial dentro su ámbito territorial de actuación.

Policía fluvial. La configuración de esta policía responde específicamente a la propia morfología de los ríos alemanes que constituyen relevantes vías de transporte y de las comunicaciones. Por tanto, su función principal es la concordante con la vigilancia y el control del tráfico fluvial en las aguas interiores de cada estado. Igualmente, desarrolla funciones de protección medioambiental y de rescate y salvamento civil.

Finalmente, en el tercer nivel territorial, aquellos municipios que por densidad poblacional tengan la facultad de configurar estructuras de policía propias concentrarán en un único cuerpo y con un carácter marcadamente subordinado las competencias de regulación del tráfico urbano, seguridad ciudadana y orden público en el término municipal.

En lo que respecta a la distribución de efectivos policiales integrados en el sistema entre la Federación, los *Länder* y los municipios, es en términos relativos del 15%, 83% y 2% respectivamente.

La Conferencia de ministros del interior [en Alemania] se constituye como el órgano sobre el que gravita la coordinación policial y la integración efectiva entre los distintos niveles de Gobierno.

En lo que respecta a la distribución de efectivos policiales integrados en el sistema entre la Federación, los *Länder* y los municipios, es en términos relativos del 15%, 83% y 2% respectivamente⁴. Esto supone que la distribución policial se concentre principalmente en las estructuras dependientes del segundo nivel territorial con una proporción aproximada 85-15% (*Länder*-Federación). Todo ello, permite determinar el elevado grado de descentralización del sistema, así como su alta concentración (Ballbé, 1996).

b. Mecanismos de coordinación en el sistema y su relación con el principio de corresponsabilidad policial

Parece lógico plantearse que un sistema de seguridad pública como el alemán solo podría funcionar de manera eficaz y eficiente si todos y cada uno de los actores vinculados a la acción policial muestran posturas coincidentes en lo que a objetivos finalistas se refiere.

Se percibe con tal fin que la motricidad de la acción policial en el sistema responde, más allá de su homogeneización en el ámbito territorial, a la centralización del instrumento de coordinación y en menor medida de los de colaboración y cooperación policial por parte del Gobierno federal, suponiendo una clara cesión de facultades propias de los *Länder*, pero también al propio proceso de integración del sistema que instrumenta otro tipo de mecanismos de especial significación como la integración del acervo normativo, el uso de bases de datos compartidas y la estandarización de la formación policial (Funk, 1993). Tal y como puede apreciarse, la combinación geométrica de todos y cada uno de los mecanismos de integración del citado sistema motiva sin duda alguna el propio principio de unidad territorial de la acción policial.

No obstante, con el objetivo de proporcionar una mayor potencialidad se precisó la creación de un órgano colegiado de control de la acción policial descentralizada que, a su vez, constituyera el punto focal de concurrencia intergubernamental. Así, la Conferencia de ministros del interior se constituye como el órgano sobre el que gravita la coordinación policial y la integración efectiva entre los distintos niveles de Gobierno, en esencia, mediante el diseño y la implementación de tres espacios transversales de la acción policial: la unidad territorial en el sostenimiento del orden público, la unidad territorial en el ámbito de policía judicial y la ya mencionada

La Constitución canadiense no sustancia en un texto único el marco regulador y competencial de la seguridad.

estandarización de la formación policial; contando todos ellos con un mecanismo propio de coordinación federal dependiente, tanto en el aspecto funcional como en el orgánico de la referida Conferencia de ministros del interior (Funk, 1993; y Jar, 2000: 93-95).

Ante esto, la existencia de un ámbito competencial de equívoca dualidad en materia policial complica sobremanera el juego intergubernamental de contrapesos que converge en el sistema alemán de seguridad pública. Pero lo que en principio podría suponer una cierta disfunción de la acción policial, unida a las siempre complejas relaciones entre la esfera política y la esfera policial, consigue atenuarse sustancialmente por la conjugación positiva de los mecanismos de coordinación que emanan del propio sistema. En la práctica, este hecho supone que la responsabilidad de acción de los distintos cuerpos policiales en el escenario de la seguridad pública suponga acotar a mínimos la fractura territorial vertical existente entre los distintos niveles de gobierno, aunque sobre todo entre la Federación y los *Länder*.

4. El sistema canadiense de seguridad pública y su convergencia con el principio de corresponsabilidad policial

Al contrario de lo que sucede con los sistemas anteriores, la Constitución canadiense no sustancia en un texto único el marco regulador y competencial de la seguridad sino que, siguiendo la tendencia anglosajona de elasticidad constitucional, es un conjunto de normas y principios provenientes de los poderes legislativo y judicial entre los que se incluyen los acuerdos tácitos o expresos entre la Federación y las provincias que configuran la instrumentación del sistema canadiense de seguridad pública y, por tanto, de la acción policial que de él deriva. No obstante, dicho acervo normativo tiene entre sus principios inspiradores la consecución de equilibrios entre los distintos niveles de gobierno en el desarrollo efectivo de la competencia en materia policial: el local y el provincial, por una parte, y el provincial y el federal, por la otra. Por tanto, se configura primigeniamente como un sistema de competencia policial compartida, lo que será sin lugar a dudas uno de sus rasgos definitorios más significativos.

Pero la atribución competencial descentralizada en materia policial propició que en el sistema se percibieran ciertas disfunciones fundamentadas esencialmente por una excesiva fragmentación, así como por la duplicidad y superposición de competencias entre las estructuras policiales integradas en el mismo. Todo ello motivó un constante foco de tensiones y conflictos entre la Federación y las provincias -adviértase

El actual sistema canadiense de seguridad pública se configura con un marcado carácter asimétrico y fraccionario en tres niveles territoriales -federal, provincial y municipal- con la peculiaridad de conciliar aspectos ambivalentes de la acción policial como la descentralización, la eficacia y la eficiencia.

que estas últimas tienen reconocida la facultad legislativa en materia de policía y que la federación no cuenta con mecanismos constitucionales para la armonización efectiva del sistema- (Curbet, 1987).

Además, la heterogeneidad inicial del sistema es el principal detonante para que todas las provincias canadienses, excepto Ontario y Quebec, renunciaran a la facultad de crear estructuras policiales propias, más por motivos económicos que por motivos políticos o de rendimiento policial como en un principio podría suponerse, cediendo específicamente las competencias en la materia a favor de la Federación.

Así, el actual sistema canadiense de seguridad pública se configura con un marcado carácter asimétrico y fraccionario en tres niveles territoriales -federal, provincial y municipal- con la peculiaridad de conciliar aspectos ambivalentes de la acción policial como la descentralización, la eficacia y la eficiencia. Para ello, combina elementos de sistemas descentralizados de planta local, influencia anglosajona, con elementos propios de sistemas unitarios, influencia francesa. La precisa combinación de todos estos elementos configura en la práctica un sistema híbrido de acción policial que fundamenta sustancialmente la corresponsabilidad entre las estructuras policiales que lo integran (Jar, 2000: 163-190).

No obstante, el reconocimiento de la autonomía policial a cada uno de los niveles territoriales queda estrechamente regulado y, por tanto, carente de todo margen de interpretación. De este modo, corresponde al Gobierno federal en su ámbito de acción territorial las competencias de seguridad ciudadana y orden público, delincuencia y crimen organizado, extranjería y vigilancia de fronteras, policía judicial, control de aduanas y delitos fiscales, narcotráfico y consumo de drogas y estupefacientes, vigilancia y regulación del tráfico, policía administrativa, seguridad de edificios y escolta de autoridades, la seguridad en puertos y aeropuertos, así como la acción policial de carácter internacional como unidad funcional de la Interpol.

Respecto a las dos provincias que ostentan competencias integrales en materia policial, recuérdese Ontario y Quebec, el sistema de seguridad pública se instrumentaliza de modo concurrente al tener injerencia en el mismo los tres niveles de gobierno. Sin embargo, ambas provincias delimitan con bastante precisión los ámbitos funcionales de su acción policial, circunscribiéndose esencialmente a la seguridad ciudadana y el orden público en su respectivo territorio, investigación y policía judicial, delincuencia y crimen organizado -competencia compartida con la Federación-, policía administrativa, vigilancia y regulación del tráfico, y la prestación del servicio

de policía en aquellos municipios que no contasen con estructuras policiales propias o que requerieran de su auxilio en circunstancias y situaciones excepcionales.

En el plano municipal es obligatoria la configuración de estructuras policiales propias en aquellos municipios con una población superior a cinco mil habitantes -mismo tamaño poblacional que en el caso español-, salvo acuerdo contrario del Gobierno provincial. Con el objetivo de propiciar mayor robustez al sistema de seguridad pública, las policías municipales desarrollan competencias en materia de vigilancia y regulación del tráfico municipal, seguridad ciudadana y orden público, investigación y policía judicial y policía administrativa. Además, cuentan con la facultad de poder reagruparse en las zonas metropolitanas para un mejor cumplimiento de sus funciones.

Todo ello evidencia, como se recoge en la Tabla 3, que la acción policial en el sistema canadiense de seguridad pública se configura a través de distintos parámetros de responsabilidad de carácter concentrado o difuso -compartido/subordinando- que, aplicando la misma lógica que en los sistemas analizados con anterioridad, se sustancian por criterios de eficacia y eficiencia, así como por el principio de unidad territorial de la seguridad.

Tabla 3
Ámbito y responsabilidad de la acción policial en el sistema canadiense de seguridad pública

Ámbito territorial	Competencia	Responsabilidad policial
Federal	Seguridad ciudadana y orden público	Concentrada
	Delincuencia y crimen organizado	Difusa (compartida)
	Extranjería y vigilancia de fronteras	Concentrada
	Control de aduanas y delitos fiscales	Concentrada
	Narcotráfico y consumo de estupefacientes	Concentrada
	Vigilancia y regulación del tráfico	Concentrada
	Policía administrativa	Difusa (compartida)
	Seguridad de edificios y autoridades	Concentrada
	Seguridad en puertos y aeropuertos	Concentrada

Ámbito territorial	Competencia	Responsabilidad policial
Provincial con policía propia (Ontario y Quebec)	Seguridad ciudadana y orden público	Concentrada
	Investigación y policía judicial	Concentrada
	Delincuencia y crimen organizado	Difusa (compartida)
	Vigilancia y regulación del tráfico	Concentrada
	Policía administrativa	Difusa (compartida)
Municipal con policía propia	Seguridad ciudadana y orden público	Difusa (compartida)
	Investigación y policía judicial	Difusa (subordinada)
	Vigilancia y regulación del tráfico municipal	Concentrada
	Policía administrativa	Difusa (compartida)

Fuente: elaboración propia.

La configuración de su estructura policial en tres niveles territoriales presenta una marcada interdependencia institucional.

a. Estructuras policiales integradas en el sistema y esfera funcional

En la práctica, el escenario de la acción policial en el sistema canadiense de seguridad pública presenta una configuración de geometría variable entre los niveles de gobierno con competencias propias y compartidas en materia policial, el conjunto de actores policiales, que de un modo u otro, son corresponsables del sistema, y la complejidad resultante de las propias dinámicas de la acción policial en su conjunto. No obstante, la configuración de su estructura policial en tres niveles territoriales presenta una marcada interdependencia institucional como podrá justificarse a continuación.

A nivel federal, el Gobierno concentra su acción policial a través de la *Gendarmería Real de Canadá* -coloquialmente *Policía Montada de Canadá*- que, en concordancia a los acuerdos suscritos con las provincias que transfirieron la competencia a la Federación, asume exclusiva y excluyentemente las funciones de policía integral en el ámbito federal, provincial y municipal. Lo que supone unas altas cotas de interdependencia institucional, así como una más que notable concentración de las estructuras policiales que integran el sistema.

En el segundo nivel, solamente las provincias de Ontario y Quebec desarrollaron la facultad de crear estructuras policiales propias. De esta manera, el marco competencial derivado del entramado constitucional canadiense sobre administración de justicia otorga a los gobiernos provinciales el desarrollo legislativo en materia de

Las estructuras policiales del sistema se distribuyen en términos relativos en un 25% a nivel Federación, en un 15% a nivel provincial -con reparto casi proporcional entre Ontario y Quebec-, y en un 60% a nivel municipal.

policía, asumiendo con ello su responsabilidad legal, administrativa y financiera aunque, y como otro elemento de la interdependencia institucional del sistema, estas últimas se delegan por criterios de rendimiento -eficacia y eficiencia- a los municipios. Con todo, las estructuras policiales de ámbito provincial se instrumentalizan homogéneamente concentrando con carácter exclusivo, aunque no excluyente, funciones holísticas e integrales de la acción policial.

Respecto al ámbito municipal, y en consonancia con el sistema español de seguridad pública, los gobiernos tienen expresamente reconocida la competencia en materia de policía. De tal modo, las estructuras policiales de ámbito local materializan su esfera de actuación a través de un compendio de funciones exclusivas, aquí también sin cláusula de exclusión, conexas con el cumplimiento del código penal, de las leyes provinciales y de los reglamentos municipales. Sin embargo, es preciso destacar que la Administración local canadiense cuenta con la posibilidad de transferir la competencia de policía tanto a la Federación como a las provincias. De hecho, lo que en principio puede parecer una excepcionalidad es algo habitual en la práctica, al configurarse como uno de los mecanismos antonomásticos de racionalización económica y de la acción policial con los que cuenta el sistema. Todo ello refuerza el planteamiento inicial: que se trata de un sistema con un alto grado de interdependencia institucional.

Pero además del reparto competencial en estos tres niveles territoriales, el sistema configuró a finales de los años noventa un Programa sobre vigilancia y seguridad para las primeras naciones. Este exige la configuración de un complejo marco nacional para la prestación del servicio de policía dentro de las comunidades indígenas canadienses, formalizado mediante acuerdos intergubernamentales entre la Federación, las provincias y los municipios. Concretamente, estos actores gubernamentales serán quienes establezcan los alcances y límites de la acción policial de un modo coordinado y consensuado, así como los que proporcionen los recursos humanos, económicos y materiales para el sostenimiento del Programa en cuestión.

Respecto a la distribución territorial de efectivos el sistema presenta un alto grado de descentralización característico del federalismo asimétrico. En este sentido, las estructuras policiales del sistema se distribuyen en términos relativos en un 25% a nivel Federación, en un 15% a nivel provincial -con reparto casi proporcional entre Ontario y Quebec-, y en un 60% a nivel municipal⁵. Por tanto, el sistema presenta una alta concentración de estructuras policiales en

el tercer nivel territorial al aproximarse a una proporción 20-80% (Federal-municipal), pero también un significativo grado de fragmentación y discrecionalidad, propio de la concurrencia de alrededor de seiscientos cuerpos policiales en el ámbito municipal, que induce a pensar de inicio en una racionalidad limitada de la acción policial en el sistema (Normandeau, 1994; y Ballbé, 1996).

b. Mecanismos de coordinación en el sistema y su relación con el principio de corresponsabilidad policial

Tanto el grado de descentralización como la alta fragmentación del sistema ponen de manifiesto la importancia de establecer mecanismos de coordinación que permitan corregir sus posibles disfuncionalidades y desequilibrios. En la práctica, la propia complejidad de la responsabilidad policial compartida supone que se manifiesten diversos conflictos de competencias y duplicidades entre las estructuras policiales de cada uno de los niveles de gobierno.

Por ello, y con el objetivo de propiciar pautas de responsabilidad homogéneas para el conjunto de actores integrados formalmente en el sistema, la coordinación policial se armoniza en el ámbito federal y provincial a través de las Comisiones de policía creadas al efecto. Asimismo, en la esfera municipal son los Consejos de seguridad pública el principal mecanismo de coordinación policial. En definitiva, y de modo coherente con su finalidad, la configuración de estos mecanismos de coordinación supone dotar de mayor robustez al complejo sistema canadiense de seguridad pública, en consonancia con un mayor rendimiento del sistema en términos economicistas, de gestión y de la ya mencionada unidad territorial de la acción policial.

Conclusiones

El análisis del sistema de seguridad pública en los Estados compuestos, sean estos del tipo que sean, ha de vincularse a unas categorías concretas que permitan comprobar sus alcances y límites, así como el marco de responsabilidad compartida entre los actores policiales participantes y la de estos con la sociedad. Por tanto, la instrumentación del sistema -diseño, dimensiones y rendimiento-, las estructuras policiales (inter)dependientes y su esfera funcional -funcionamiento y correlación- y los mecanismos implementados para la coordinación de la acción policial -integración intergubernamental- se han utilizado en este artículo como base del proceso de análisis comparado.

La elevada descentralización funcional, la organización de base estatal o subestatal en cada una de sus formas, así como la configuración simétrica o asimétrica del poder territorial en lo que al ámbito policial se refiere, son factores subyacentes en la determinación de espacios secantes de corresponsabilidad en materia policial.

Así, la combinación geométrica de todas y cada una de estas categorías de análisis demuestra la existencia de un comportamiento heterogéneo en lo que respecta al marco de corresponsabilidad de la acción policial. Esto es sin lugar a dudas una de las razones que explican las particularidades propias de cada uno de los Estados analizados. De hecho, la elevada descentralización funcional, la organización de base estatal o subestatal en cada una de sus formas, así como la configuración simétrica o asimétrica del poder territorial en lo que al ámbito policial se refiere, son factores subyacentes en la determinación de espacios secantes de corresponsabilidad en materia policial.

No obstante, lo planteado en el artículo permite demostrar la existencia de elementos de integración entre los sistemas como la preeminencia de acción de los gobiernos centrales en el ámbito de lucha antiterrorista, delincuencia y crimen organizado, tráfico de drogas o extranjería y control de fronteras, al tratarse de amenazas globales que sobrepasan la capacidad de respuesta de la acción policial descentralizada; el marcado carácter multiactoral y multicéntrico; los mecanismos quasi estandarizados de coordinación; o la ya enunciada descentralización funcional. Pero también de diferenciación, que paradójicamente son los elementos que permiten dar robustez al análisis comparado de los tres sistemas de seguridad pública propuestos como la mayor o menor fragmentación policial; la potencialidad territorial de distribución de competencias -planta territorial-; la concentración territorial de estructuras policiales; la mayor o menor racionalidad de la acción policial; o la propia configuración del sistema -sistema federal perfecto frente a sistemas asimétricos-.

En definitiva, el marco primario de interacción recíproca coexistente entre los distintos actores policiales que integran cada uno de los sistemas analizados prueba el cumplimiento del principio de corresponsabilidad policial. Sin embargo, la comparación entre el sistema español de seguridad pública frente al alemán y al canadiense, modelos de Estado compuesto todos ellos, infiere que la distribución de competencias en materia de policía se instrumentaliza de manera muy distinta provocando una significativa diferenciación del grado e idiosincrasia de la corresponsabilidad de la acción policial entre cada uno de los niveles de gobierno. Y todo en consonancia con el propio rendimiento del sistema -eficacia y eficiencia- y el principio de unidad territorial de la acción policial.

Notas

(1) Se entiende por Administración instrumental a aquella que configuran las administraciones territoriales para el cumplimiento de sus fines, a través de otras formas jurídicas a las que atribuyen limitativamente el ejercicio de potestades o la realización delegada de alguna actividad concreta.

(2) Para mayor detalle, véase boletín estadístico del personal al servicio de las administraciones públicas en España de enero de 2017 e informe FEMP sobre policías locales en España (2017).

(3) En lo que respecta al ámbito legislativo concurrente, el artículo 72 de la Ley Fundamental establece que los *Länder* tendrán la facultad legislativa en el caso que el Gobierno central no haga uso de su facultad. En cambio, en lo que a competencia exclusiva se refiere, el Gobierno central podrá legislar siempre y cuando lo autorice expresamente una ley federal, artículo 71 de la Ley Fundamental.

(4) Para mayor detalle, véase informe estadístico Eurostat sobre criminalidad y justicia en la Unión Europea, de junio de 2017.

(5) Para mayor detalle, véase informe de la Agencia de Estadística canadiense sobre recursos policiales en Canadá para el año 2016: "Canada's National Statistic Agency. Police Resources in Canada, 2016".

Bibliografía

- Agranoff, Robert (1993), "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las autonomías", en *Política y Sociedad*, N° 13, pp. 87-105.
- _____ (1996), "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en *La nueva administración pública*, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (eds.), Madrid, Alianza.
- Agranoff, Robert y Bañón, Rafael (1998), *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Vitoria, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Antón Barberá, Francisco y Soler Tormo, Juan Ignacio (2000),
- Administración policial*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Baena de Alcázar, Mariano (1985), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.
- Ballbé, Manuel (1996), "Modelos policiales comparados", en *Seguridad y Estado Autonómico*, N° 7, pp. 113-127.
- Barcelona Llop, Javier (1998), *Policía y Constitución*, Madrid, Tecnos.
- Bislev, Sven (2004), "Globalization, State Transformation, and Public Security", en *Internacional Political Sciense Review*, Vol. 25 N° 3, pp. 281-296.

- Bittner, Egon (1970), *The Functions of the Police in Modern Society*, Chevy Chase, National Institute for Mental Health.
- Carmona Pérez, Carlos (2014), "Modernización y modelo policial español: estudio de caso de la Unidad de Policía Adscrita a la Junta de Andalucía", en *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*, Rafael Bañón y Rubén Tamboleo (dirs.), Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- _____ (2016), *Las policías portuarias en España: estructura, actividad y evolución*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.
- _____ (2017), "La seguridad y protección portuaria. Un subespacio de políticas de seguridad y gobernanza convergente", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 18, pp. 81-93.
- Cerny, Philip G. (1990), *The Changing Architecture of Politics. Estructure, Agency, and the Future of the State*, London, Sage.
- Chalom, Maurice ...[et al] (2001), *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno. El papel de la policía*, Santiago, Ediciones Sur.
- Closa, Carlos (1994), "Teorías sobre la integración", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 85, pp. 339-364.
- Congleton, Roger; Kyriacou, Andreas; y Bacaria, Jordi (2003), "A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement", en *Constitutional Political Economy*, Vol. 14 N° 3, pp. 167-190.
- Cordner, Gary W. y Scarborough, Kathryn E. (2010), *Police Administration*, New Providence, LexisNexis.
- Curbet, Jaume (1987), *La policía del Quebec: un model per Catalunya?*, Barcelona, Policia y Societat.
- Denninger, Erhard (2012), *Handbuch des Polizeistrafrechts*, München, C. H. Beck.
- Elazar, Daniel J. (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, Alabama University Press.
- _____ (1994), *Federal Systems of the World: a Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Harlow, Longman.
- España. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017), *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, Madrid, Ministerio de Hacienda y Función Pública. Secretaría General Técnica.
- Eurostat (2017), Estadísticas sobre criminalidad y justicia penal en la Unión Europea, Luxembourg, Eurostat.

- FEMP (2017), *Informe FEMP sobre policías locales en España*, Madrid, Federación Española de Municipios y Providencias.
- Funk, Albrecht (1993), "Le système policier allemande dans le cadre européen", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, N° 13, pp. 83-101.
- Jaime, Óscar (2000), *Policía, terrorismo y cambio político en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Jaime, Óscar y Torrente, Diego (2017), "Los desafíos de la policía como actor político en España", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 45, pp. 147-172.
- Jar, Gonzalo (1995), *Modelo policial español y policías autónomas*, Madrid, Dykinson.
- _____ (2000), *Modelos comparados de policía*, Madrid, Dykinson.
- López Chan, Óscar (2016), "Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 66, pp. 67-98.
- Loubet de Bayle, Jean-Louis (1998), *La policía: aproximación sociopolítica*, Madrid, Acento.
- Normandeau, André (1994), "La policía y la Constitución canadiense", en *Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, N° 7, pp. 151-167.
- Ribó, Rafael y Pastor, Jaime (1996), "La estructura territorial del Estado", en *Manual de ciencia política*, Miquel Caminal (ed.), Madrid, Tecnos.
- Rico, José María (1983), "Sistemas comparados de policía", en *Policía y sociedad democrática*, José María Rico (dir), Madrid, Alianza.
- Vallès, Josep María (2000), *Ciencia política: una introducción*, Barcelona, Ariel.
- Vanaclocha, Francisco J. (2009), "Gobernanza en las políticas públicas de seguridad. Una nueva perspectiva sobre el lugar de la seguridad privada", en *Seguridad pública-seguridad privada: ¿dilema o concurrencia?*, Fundación Policía Española (coord.), Madrid, FPE.
- Velázquez López, Francisco J. (2009), "La seguridad privada en el sistema de seguridad pública", en *Seguridad pública-seguridad privada: ¿dilema o concurrencia?*, Fundación Policía Española (coord.), Madrid, FPE.
- Villagómez Cebrián, Alfonso J. (1987), "Las competencias autonómicas en materia de policía", en *Revista de Administración Pública*, N° 113, pp. 137-180.

_____ (1997), *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad*

ciudadana en el sistema constitucional, A Coruña, Ara Solís.