

# LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA, ESPECIAL REFERENCIA A LA POLICÍA AUTÓNOMA VASCA, LA ERTZAINZA

Ignacio Moreno González de Lara,  
comandante de la Guardia Civil.

## Resumen

El sistema de seguridad pública en España, basado en el modelo policial, es del todo complejo. Su concepción actual se basa en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), sin embargo, en el momento de su concepción y promulgación, algunas Comunidades Autónomas (CCAA)<sup>(1)</sup> ya habían creado sus propias policías, lo que provocaba que la norma de referencia no fuera eficaz en tales territorios.

En el caso particular del País Vasco, este territorio, tras una Constitución que contemplaba el modelo policial preexistente, pretendió recuperar de manera inmediata la situación anterior al régimen franquista en cuanto a la seguridad pública del territorio. De esa manera, en virtud del Reglamento de la Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se crea la Ertzaintza en 1982.

La coexistencia de los Estatutos de Autonomía y la LOFCS ha marcado la configuración del sistema de seguridad pública, manteniéndolo en debate en las negociaciones políticas entre las autonomías interesadas y el Gobierno central. El motivo es que CCAA como el País Vasco han deseado la máxima descentralización del sistema y la asunción de mayores competencias; así como el incremento de sus recursos y capacidades. Con dicha finalidad, el Gobierno Vasco (GV) ha mantenido siempre en sus negociaciones con el gobierno central el modelo policial en su territorio, primero para el desarrollo de su propia policía, posteriormente, para su despliegue y asunción total de competencias y, hasta el presente, para el incremento de capacidades y recursos.

**PALABRAS CLAVE:** Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, policías autonómicas, modelo policial.

## **Abstract**

The public security system in Spain, based on the police model, is quite complex. Its current conception is based on the Organic Law of Security Forces and Corps (LOFCS), however, at the time of its conception and enactment, some Autonomous Communities had already created their own police forces, which meant that the reference standard was not effective in those territories.

In the particular case of the Basque Country, this territory, after a Constitution that contemplated the pre-existing police model, sought to immediately recover the situation prior to the Franco regime in terms of public security in the territory. Thus, by virtue of the Police Regulations of the Autonomous Community of the Basque Country, the Ertzaintza was created in 1982.

The coexistence of the Statutes of Autonomy and the LOFCS has marked the configuration of the public security system, keeping it under debate in the political negotiations between the autonomous regions concerned and the central government. The reason is that Autonomous Communities such as the Basque Country have wished for the maximum decentralization of the system and the assumption of greater competences; as well as the increase of their resources and capabilities. To this end, the Basque Government has always maintained in its negotiations with the central government the police model in its territory, first for the development of its own police force, then for its deployment and total assumption of competences and, up to the present, for the increase of capacities and resources.

**KEY WORDS:** Security Corps and Forces, police model, regional police forces.

## **INTRODUCCIÓN**

Mediante el presente artículo se pretende abordar de manera sucinta, el modo en el que las políticas públicas de los diferentes gobiernos, desde la promulgación de la Constitución Española (CE), han influido en el sistema de seguridad pública en el País Vasco. Para ello se centrará el tema en la Ertzaintza, principal actor del modelo policial vasco. Esta institución autonómica de seguridad fue la primera en España en culminar su despliegue territorial y adquirir la condición de policía integral.

La PAV es un fiel reflejo del modo en el que el GV ha mantenido siempre en sus negociaciones con el gobierno central el modelo policial en su territorio. De esta manera, se considera un ejemplo de plena actualidad, pudiendo configurarse como un referente para otras Comunidades Autónomas con policías autonómicas propias, como puede estar siendo el caso en la Comunidad Foral Navarra<sup>(2)</sup>.

## **MARCO CONCEPTUAL**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS**

El desarrollo de las políticas públicas es un proceso que conlleva tomar decisiones y la interacción entre personas, grupos e instituciones. Las decisiones que se adopten estarán condicionadas por las conductas de aquellos que interactúan, es decir, los afectados por las políticas que se adopten (Subirats, 1989).

También se puede abordar desde una perspectiva no positiva (Subirats, 1989), ya que *“una política puede consistir en no hacer nada”* (Hecló, 1972).

Las medidas de actuación de las políticas públicas se implementan mediante procedimientos legales tales como leyes, sentencias, actos administrativos... De manera que, se podría concluir que las políticas públicas son el ejercicio de la política (Lahera, 2004).

### **SEGURIDAD PÚBLICA**

Dentro del concepto global de seguridad se encuentra, entre otros, el de seguridad pública. La Organización de los Estados Americanos expresa este concepto así *“la seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos”*.

De manera similar se comprende el concepto en España, atribuyendo la CE en su artículo 149.1.29 la competencia exclusiva de la seguridad pública al Estado.

La participación autonómica en el mantenimiento de la seguridad pública ha conllevado la presentación de diversos recursos ante el Tribunal Constitucional (TC), lo que ha permitido que la jurisprudencia de este órgano haya definido en diversos pronunciamientos el concepto de seguridad pública en este país.

La STC 86/2014 se pronuncia en el sentido de que la seguridad pública se refiere a la *“actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos”*, si bien no se limita únicamente a las actuaciones policiales, dado que la *“la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública”* que *“abarca un amplio espectro de actuaciones administrativas”*. Y es que la seguridad pública es *“un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido”* (STC 235/2001, FJ 6, y las allí citadas).

Es importante la precisión que realiza el tribunal sobre la seguridad pública, es una competencia que se encuentra dissociada de las misiones que la constitución otorga a las FCS en su artículo 104. Es una materia competencial que comprende la labor policial, entre otras, siendo la protección civil otro ejemplo de materia comprensiva en la primera (SSTC 123/1984 y 133/1990).

## **LAS FCS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

El referido artículo 149.1.29 CE prevé que una ley orgánica será la que regulará el modelo policial español en el cual estará prevista la creación de policías por las CCAA, como así sucede. Siendo, hasta el presente, la LOFCS la única norma estatal de dicho rango que regula el asunto y que establece en su primer artículo que serán las FCS de las distintas Administraciones Públicas las que ejercerán el mantenimiento de la seguridad pública.

En la coexistencia de normas sobre seguridad pública, se encuentran de manera predominante los Estatutos de Autonomía de algunas CCAA.

La voluntad de la Constitución fue la de reconocer la participación de las CCAA en el mantenimiento de la seguridad pública mediante la creación de cuerpos policiales propios. Así que siete de los Estatutos de Autonomía contemplaron el desarrollo de policías propias, a través de diferentes fórmulas (Castells, 1988). Destacando las empleadas por las CCAA vasca, catalana y navarra que, de manera previa a la promulgación de la ley orgánica referida en la CE, comenzaron el desarrollo normativo del sistema seguridad pública en su ámbito autonómico.

Además de las FCSE y las policías autónomas, la Constitución contempla que, del mismo modo, las CCAA podrán asumir estatutariamente funciones de policía local (art. 148.1.22).

## **LA POLICÍA AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, LA ERTZAINZA**

### **RECONSTITUCIÓN DE LA ERTZAINZA**

La creación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos en 1977, formada por todos los parlamentarios electos en Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya (Iturbe, 2003), señaló desde sus primeras reuniones la cuestión policial entre sus exigencias ante el Gobierno (Pérez, 2000).

Fruto de las negociaciones entre el Gobierno y la Asamblea, el 18 de febrero de 1978 se constituyó el Consejo General Vasco como órgano impulsor de la redacción del Estatuto de Autonomía (Pérez, 2000) que comprendía las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Entre las Comisiones que se crearon en el seno del Consejo se encontraba la de establecimiento de la PAV.

Durante las negociaciones sobre el texto en la Ponencia Mixta, el PNV señaló como *“pilares fundamentales sobre los que se basa el Estatuto: educación y lengua, medios de comunicación, justicia, hacienda, policía autónoma y la disposición adicional”*. El texto presentado generó diversas controversias y, entre ellas, las referidas a la Policía Autónoma (Unzueta, 1979).

Las discusiones relativas a este asunto se refirieron a la redacción del apartado primero del artículo 17 y a la inclusión de la Disposición transitoria cuarta, de la que no eran partidarios los representantes vascos.

En lo relativo al artículo, la disputa surgió por su falta de adecuación al proceso previsto por la Disposición Adicional Primera de la CE en cuanto a que el artículo no parecía circunscribirse a la actualización del régimen foral y si regular cuestiones que la CE reservaba a una ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad (art. 149.29 CE). El rechazo a la Disposición Transitoria se basaba en las facultades que daban a la Junta de Seguridad y que querían que hubieran recaído en última instancia en el GV, tras escuchar la deliberación de la Junta.

Con la finalidad de propiciar la aprobación del Estatuto, tuvieron que realizarse negociaciones bilaterales entre el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, y el del Consejo, Carlos Garaikoetxea (Jar, 1995). Así, el proyecto fue aprobado unánimemente por los miembros de la Ponencia.

Para autores como Fruto Rosado (1989) el origen de la PAV fue de tipo político y no tanto una decisión de orden técnico-policial, en aras de constituirse como una medida para alcanzar la pacificación en el territorio vasco.

Para Garaikoetxea la creación de la PAV *“era un capítulo fundamental del autogobierno, una cuestión tremendamente sensible, no grata en determinados círculos, y procuramos hincarle el diente cuanto antes”* (Arroyo, 2022).

El constituido primer GV apremió al Gobierno central para la puesta en funcionamiento de la Junta de Seguridad en el País Vasco con el objetivo de definir un plan mediante el que, una vez restablecidos los cuerpos forales en Guipúzcoa y Vizcaya, fueran sometidos a un mando único junto con el alavés, los Miñones, en el plazo de un año y, de manera seguida, comenzar a *“sustituir a la Guardia Civil en los pueblos”* (Angulo, 1980).

Seguidamente, se promulgó el Real Decreto 2903/1980 regulador de Miñones y Miqueletes cuyo título y articulado encerraban el verdadero propósito político de la norma, que quedó evidenciado en sus últimos artículos y, sobre todo, en su disposición final y transitorias. Esto es, la creación de la PAV por la vía del hecho.

En resumen, el RD tuvo por finalidad, de ahí su título, la regulación de los cuerpos forales de naturaleza histórica en la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>(3)</sup>, sin embargo, desarrollado el articulado, en la Disposición Final de la norma, una vez los restituía, preveía su refundición en un solo Cuerpo. Para, finalmente, en las Disposiciones transitorias dirigirse hacia un Cuerpo único, la Policía de la Comunidad Autónoma, esto es, constituir de hecho la PAV.

Izu (1991) analiza este hecho como un incumplimiento de lo previsto en la disposición adicional y transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía, puesto que la fórmula escogida por el GV para la restitución de unos cuerpos de carácter provincial terminó creando la PAV y dotándola de una primera plantilla y cometidos previstos, función que correspondía a la Junta de Seguridad, no constituida aún por aquel entonces.

Castells (1988) sintetiza el carácter del RD como el primero y decisivo para la creación de la PAV afirmando que *“como resultado de una disposición transitoria de un Real Decreto, surgirá a la luz pública, con todas sus consecuencias, la policía autónoma vasca”*.

## **CONSTITUCIÓN DE LA PRIMERA JUNTA DE SEGURIDAD Y DESPLIEGUE DE LA ERTZAINZA COMO POLICÍA INTEGRAL**

Se procedió a establecer la composición de la Junta de Seguridad en su primera reunión el 16 de enero de 1981. Todos sus componentes son cargos políticos, lo

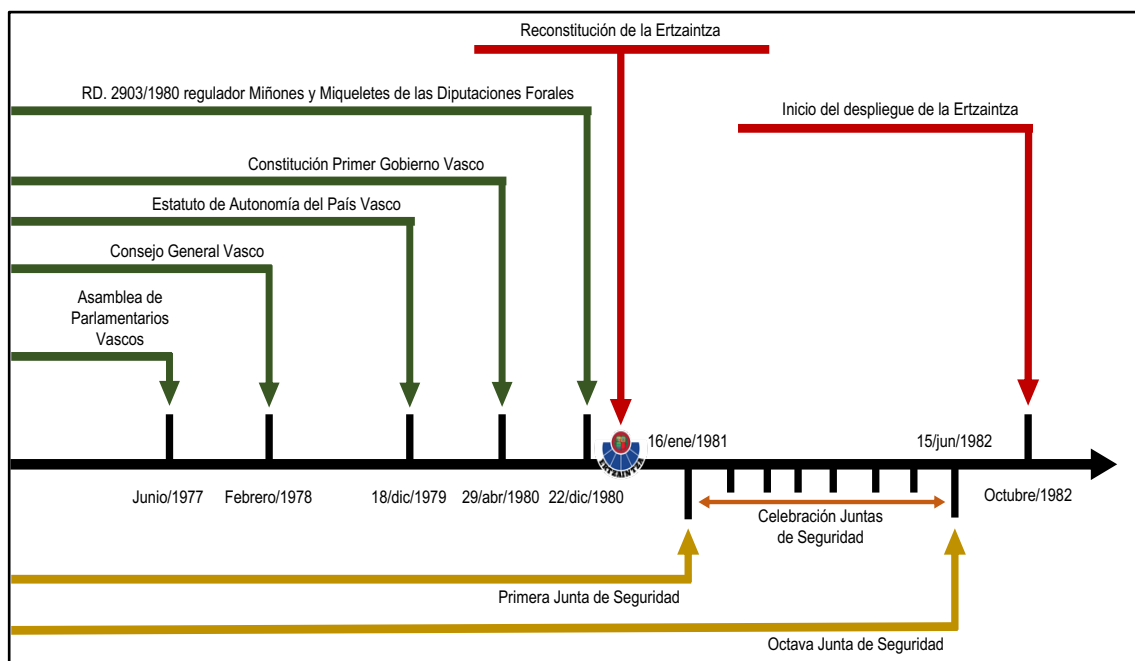
que puede hacer inferir el carácter político de la misma y no técnico, al no contar con miembros de las FCS (Jar, 1995).

El régimen jurídico de la Junta estableció como sus principales fines la coordinación de la PAV y las FCSE, la determinación del “*Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los Cuerpos de Policía Autónoma*” y la delimitación de las competencias exclusivas de las FCSE y la PAV que ejercerían “*en un período de tiempo no superior a cinco años*”.

En la reunión del 02 de abril de 1981 se acordó instar la primera convocatoria de plazas para la PAV, de 700 agentes.

Así, en octubre de 1982 se desplegaron los primeros policías autónomos vascos. De esta manera, la aspiración nacionalista se hacía realidad, comenzaban los primeros pasos de la Ertzaintza. La *puesta de largo* supuso la visita del Papa Juan Pablo II a Loyola, donde 280 ertzainas formaron parte del dispositivo de seguridad<sup>(4)</sup>.

Comenzaba el despliegue de la Ertzaintza, cuerpo policial que los nacionalistas veían “*como un símbolo del autogobierno a conquistar*” como expresaba el propio lehendakari Garacoiechea (Mata, 2018) y que estaba llamada a jugar un importante papel en la “*pacificación de Euskadi*” (El País, 1983).



**Figura.** Esquema temporal de la reconstitución de la Ertzaintza. (Fuente: elaboración propia)

La primera etapa del PSOE al frente del Gobierno, según la mayor parte de los analistas, supuso un freno en la constitución y despliegue de la PAV. Muestra de ello es la dilación con la que se llevó a cabo el Plan de Despliegue de la Ertzaintza, así como los acuerdos de las siguientes convocatorias de acceso.

La situación se mantuvo hasta el año 1985 cuando, en un contexto de problemas internos en el seno del PNV, José María Ardanza fue investido presidente del GV en segunda votación gracias a un pacto de investidura alcanzado con los socialistas vascos y que permitió contrarrestar el efecto de los votos negativos que recibió de algunos parlamentarios del PNV (Unzueta, 1985).

Una vez habían sido desplegadas cuatro promociones de la PAV, se mostró como notoria la necesidad de coordinación de sus unidades con las de las FCSE, lo que conllevó que la Junta comenzara de manera real a desarrollar su finalidad de coordinación, desde un punto de vista técnico y policial.

Se produjo un nuevo parón en la convocatoria de Juntas debido a la redacción y posterior promulgación de la LOFCS, ya que generó multitud de enfrentamientos entre las dos administraciones. Asunto, entre otros de los tratados, que produjo dos reuniones del lehendakari Ardanza con el Rey Juan Carlos I y otros encuentros con el Gobierno para tratar de poner fin al debate de la norma.

Para el PNV era una cuestión irrenunciable que el articulado de la nueva ley no fuera aplicable a la CAPV, poniendo dicho requisito como condición para que se mantuviera el pacto de legislatura en el Parlamento Vasco. Las conversaciones se prolongaron hasta finales de enero de 1986<sup>(5)</sup> con el propósito de que se aceptara la inclusión de una disposición adicional que no limitara las competencias de la PAV (Echevarria, 1986).

En este período también se produjeron elecciones generales, en las que el PSOE revalidó su mandato con Felipe González como presidente del Gobierno, investido como tal el 23 de julio de 1986 con la abstención del PNV. Sin embargo, más relevante fue la constitución del siguiente Gobierno Vasco, en 1987, consolidando la coalición PNV-PSE.

Según recogieron los medios de comunicación (Ruiz de Azua, 1987), el pacto garantizó un desarrollo cuantitativo y competencial de la Ertzaintza, a la vez que se produciría una disminución de los efectivos de las FCSE en el País Vasco. Así se puede comprobar en el desarrollo de las Juntas de Seguridad en ese período de tiempo.

En este contexto, el 13 de febrero de 1989 se llegó a un acuerdo que, posteriormente, sería llevado a la Junta de Seguridad, siendo considerado como el reconocimiento de “*policía integral de la Ertzaintza*”, un “*certificado de su mayoría de edad*” (Arroyo, 2022). Para Joseba Eguiguren<sup>(6)</sup> así se resolvió un “*asunto clave*” de la autonomía, el tema policial, expresando J.R. Guevara<sup>(7)</sup> que así se cerraba un “*problema político*” (Jar, 1995: 107).

De esta manera se alcanzaba uno de los grandes propósitos del Gobierno Vasco, la delimitación de competencias de su policía autónoma, mediante la

asunción de aquellas no específicamente reservadas a las FCSE o que poseyeran carácter supra o extracomunitario.

## **PLAN DE DESPLIEGUE Y ADECUACIÓN**

En un momento en el que la sintonía parecía favorable a la constitución de nuevos acuerdos, tocaba abordar el plan de adecuación de las FCSE en el País Vasco.

De ningún modo la administración central quería que el proceso de adecuación fuera visto como la salida de las FCSE del País Vasco, lo que hubiera supuesto atender a las reivindicaciones de ciertos sectores del nacionalismo y, en especial, del movimiento promovido por la alternativa KAS<sup>(8)</sup>: ¡Qué se vayan!, en euskera *Alde hemendik!*

Tras un encuentro de Corcuera con Ardanza y Lasa, se alcanzó un principio de acuerdo respecto al proceso de adecuación. Mediante tal, permanecerían en el País Vasco el número de agentes de las FCSE estrictamente necesario y en el horizonte de 1996 la Ertzaintza contaría con un total de 8.500 agentes, cifra que la editorial del diario ABC de 10 de julio de 1989 califica como exorbitante y que conllevaría *“una relación de policía por número de habitante inusitada en cualquier país democrático”*.

Nuevamente, de manera previa a una Junta de Seguridad, las administraciones ratificaban un acuerdo que sería posteriormente validado por ese órgano de coordinación.

Expone Jar (1995: 267) que el que fuera entonces gobernador civil de Álava y, por lo tanto, miembro de la Junta de Seguridad, Cesar Milano, consideraba que el órgano estaba *“excesivamente politizado”*, ya que las decisiones más trascendentales se acordaban entre las carteras de Interior, lo que limitaba a la Junta a ratificar acuerdos políticos alcanzados al margen de esta. Motivo por el que abogaba por su despolitización para poder lograr una efectividad plena.

Mediante Orden de 17 de marzo de 1995 del consejero de Interior, se creó la Comisaría de Vitoria-Gasteiz, cuya entrada en funcionamiento sería el 1 de septiembre de 1995. De esa manera, la PAV alcanzaba su despliegue total y se constituía como la policía integral de todo el territorio vasco.

## ESTANCAMIENTO DEL DESARROLLO DE LA ERTZAINITZA

En 1996 se produjo un cambio en el ejecutivo nacional mediante un acto de investidura celebrado el 4 de mayo en el que José María Aznar del PP recibía el apoyo de los votos del PNV.

El pacto para la investidura recogió acuerdos relativos al Concierto Económico, la devolución de los bienes patrimoniales incautados durante el franquismo y, el principal, “*el pleno y leal desarrollo del Estatuto de Gernika*” (Núñez, 2010).

Sin embargo, todo cambió en los siguientes años cuando se produjeron unos hechos que afectaron de lleno a la relación de los ejecutivos vasco y central y, de manera directa, al desarrollo de las Juntas de Seguridad.

En el año 1997 se desveló un acuerdo entre el sindicato nacionalista y mayoritario del País Vasco, ELA, con ETA. Con motivo de este no se llevarían a cabo atentados contra la Ertzaintza y, por su parte, ELA respaldaría las iniciativas del sindicato proetarra LAB, principalmente, relativas al acercamiento de los presos etarras a las cárceles del País Vasco (El País, 1997).

Este hecho fue el embrión del que marcaría de manera absoluta el panorama político vasco de finales del siglo XX, basado en el conocido como Pacto de Estella, que retaba al Estado de las autonomías (y a la propia Constitución).

Pasados cuatro años sin celebrarse la Junta, el 19 de julio de 2000 volvió a ser convocada, asistiendo el ministro de Interior Mayor Oreja y el consejero de Interior Javier Balza.

Se finalizó la Junta exponiendo la necesidad de que el órgano fuera efectivo en el ámbito de la coordinación y, por ello, debía abstraerse de las circunstancias políticas y discrepancias que pudieran existir entre los gobiernos estatal y vasco.

En mayo de 2001 se produjeron unas nuevas elecciones autonómicas en el País Vasco, en las que se disputaron el gobierno dos bloques diferenciados, uno, el formado por PNV-EA y, otro, el formado por PP-PSE(-EE). Si bien, en segunda votación, el 12 de junio de 2001 se investió nuevamente a Ibarretxe como lehendakari.

A partir de este momento, la segunda legislatura del PP al frente del ejecutivo nacional estuvo marcada por la tensión con el vasco, defensor e impulsor de una reforma del Estatuto de Guernica, nombrado “*Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*” y calificado como el *Plan Ibarretxe*<sup>(9)</sup>.

Además del referido Plan, las relaciones entre los dos ejecutivos estuvieron marcadas por la Ley de Partidos de 2002 y, concretamente, con la ilegalización de Batasuna.

Ambas cuestiones provocaron fuertes discusiones entre los partidos que dirigían ambos gobiernos. Para Anasagasti el Plan Ibarretxe era una *vía basada en la "expresión popular"* y la Ley de Partidos una vulneración de la libertad de expresión e ineficaz contra el terrorismo (EFE, 2003).

## **INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ERTZAINITZA**

Las elecciones autonómicas del 1 de marzo de 2009 produjeron un hecho extraordinario en el Gobierno Vasco. La ausencia de partidos abertzales supuso que la segunda y tercera fuerzas políticas más votadas fueran PSOE y PP, respectivamente, lo que permitió que el 5 de mayo de 2009 el socialista Patxi López fuera investido lehendakari.

Esta novedosa situación en la que se daba la misma formación política en ambos ejecutivos propiciaba una nueva Junta de Seguridad el 28 de diciembre de 2009, cinco años después de la última.

La cordialidad entre ambas administraciones se evidencia en los acuerdos alcanzados, la visibilidad internacional de la Ertzaintza con su inclusión en el CCPA de Hendaya y su colaboración con el CNCA, máximo órgano de coordinación en la lucha contra el terrorismo de toda índole.

Tras un nuevo parón en el desarrollo de la Ertzaintza, en 2016 comenzaron nuevas legislaturas en ambas administraciones. Mariano Rajoy fue nuevamente investido presidente del Gobierno en segunda votación con la votación en contra del PNV. Por su parte, el lehendakari Urkullu era reelegido con apoyo del PSE.

Si bien este GV se constituyó con una marcada contrariedad al de Mariano Rajoy (Alonso, 2016), en 2017 la situación se moderó al llegar PP y PNV a un acuerdo para que los segundos respaldasen los Presupuestos Generales del Estado.

Entre la diversidad de temas que recogía el acuerdo se encontraba el "18. *Ertzaintza-Junta de Seguridad*". En él se establecía el "*compromiso de celebrar a la mayor brevedad una reunión de la Junta de seguridad*", expresando los asuntos que, al menos, se debían incluir en su orden del día.

De esta manera, tras 5 años, se llevaba a cabo el 14 de junio de 2017 la Junta de Seguridad número 35.

La convocatoria siguió de manera fiel el pacto alcanzado entre los dos ejecutivos, procediendo a aprobar los protocolos y acuerdos.

Este hecho permitió continuar el camino de la PAV hacia la equiparación a las FCSE, mediante la participación en los órganos de coordinación policial en materia de terrorismo y crimen organizado, su plena inclusión en los sistemas europeos de intercambio de información, así como los grupos de trabajo que se establezcan en el marco comunitario de Seguridad Interior y su posibilidad de desarrollar persecuciones en caliente<sup>(10)</sup>.

El 18 de junio de 2021 se produjo la última de las Juntas de Seguridad celebradas hasta el presente.

En el ámbito internacional se acordó que se facilite a la Ertzaintza la participación en cualquier grupo de trabajo técnico y proyectos que se desarrollen en el ámbito europeo de los que estuvieran relacionados con sus funciones como policías. A mayor abundamiento, se encomendó a la Comisión Técnica de Coordinación que elaborase propuestas para la participación de la Ertzaintza en los ámbitos de cooperación internacional que fueran precisos para el mejor desempeño de sus competencias.

El lehendakari Urkullu, en febrero de 2023 con motivo del 40 aniversario de la unidad de Tráfico de la Ertzaintza sintetizó el estado actual de la Ertzaintza de la siguiente manera: “*se ha creado una policía integral, que da respuesta a las necesidades de la sociedad vasca y que trabaja en colaboración del resto de policías europeas*” (Press digital, 2023). Expresa de esa manera el propósito actual de la Ertzaintza, coexistir en el ámbito policial de la seguridad pública europea en igualdad de condiciones que las FCSE.

## **CONCLUSIONES**

La seguridad pública es una competencia del poder ejecutivo, formada por una pluralidad de actuaciones con la finalidad de garantizar la integridad y seguridad de las personas, mediante la protección de sus derechos. Es una competencia que va más allá de la función policial, si bien ésta se encuentra contenida y se considera predominante dentro del concepto.

En España la seguridad pública se ha configurado mediante la promulgación de la LOFCS como norma de referencia para el mantenimiento de la seguridad pública por parte de las diferentes Administraciones Públicas.

Circunscribiendo el asunto al País Vasco, en el momento de la promulgación de la norma de referencia, el sistema de seguridad pública en el territorio autonómico ya había sido desarrollado por el Estatuto de Autonomía. Esto

provocó que la LOFCS poseyera un carácter supletorio en esa Comunidad Autónoma.

La excepción vasca, sólo puede explicarse teniendo en cuenta los motivos sociales y políticos que operaban y continuaron operando décadas después en el País Vasco. Es preciso tener en cuenta la grave y compleja crisis sociopolítica existente en Euskadi en esa época -y muy especialmente uno de sus efectos, el fenómeno terrorista-, para comprender el hecho de que la creación de una policía propia fuese tanto una reivindicación nacionalista como uno de los principales instrumentos estatales de neutralización política del problema vasco durante ese período.

Por dicho motivo, ciertos autores consideran que la creación de la PAV fue de tipo político y no tanto una decisión de tipo técnico-policial. Desde entonces, el asunto policial en el País Vasco se ha mantenido vigente en las relaciones y negociaciones entre el Gobierno central y el autonómico.

El régimen interno de la Junta determinó que estaría compuesta por cargos políticos. De manera que, los pactos que realizaran los partidos que en ese momento se daban lugar en los ejecutivos y, por lo tanto, en la Junta, transcendían en las decisiones y acuerdos alcanzados.

En ciertas legislaturas, primero se producían los encuentros políticos necesarios y, después, los acuerdos de estos se ratificaban en la Junta. Circunstancia que denotaba su carácter político, muy alejado de su función principal, la coordinación de las FCS en el territorio vasco.

Se ha podido comprobar como en aquellos momentos en los que la relación entre ejecutivos se veía interrumpida, como fue con ocasión del *Pacto de Estella* o el *Plan Ibarretxe*, sucedía de igual modo en la convocatoria de Juntas y, por lo tanto, el proceso de desarrollo de la Ertzaintza se detenía.

Por el contrario, en los momentos en los que el PSE accedía a gobiernos de coalición con el PNV o, incluso, se daban legislaturas del PSOE y PSE en sus respectivos ejecutivos, las reuniones de la Junta eran fructíferas para las aspiraciones de crecimiento y máximo desarrollo de la PAV.

El hito más reciente ha sido la ansiada internacionalización de la Ertzaintza, instada desde el año 1996. Tras un final e inicio de siglo XX marcado por una falta de consenso entre ambas administraciones, el proceso ha podido iniciarse, principalmente, a partir de que el PNV apoyase en el año 2017 los Presupuestos Generales del Estado del Gobierno del PP y, seguidamente, gobierne en coalición con el PSE mientras en el Gobierno central se encuentra el PSOE.

(4077)

## NOTAS AL FINAL

- (1) Fundamentalmente, País Vasco y Cataluña en sus Estatutos de Autonomía, ambos de 1979.
- (2) Entre las condiciones del apoyo de EH Bildu a los Presupuestos Generales del Estado para 2023, se encuentra el compromiso del Gobierno a completar la transferencia de las funciones de Tráfico a la Policía Foral de Navarra antes del 31 de marzo de 2023, actualmente compartidas con la Guardia Civil.
- (3) El propio inicio del texto normativo, de manera previa al articulado los refiere como históricas Instituciones con precedentes forales. Los de Guipúzcoa y Vizcaya fueron suprimidos en 1936 y los de Álava continuaron sin cometidos en el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, ejerciendo la vigilancia de las normas de tráfico hasta el año 1959.
- (4) Según refiere Rioja Andueza (2015) a muchos sorprendió hallar en el lugar a unos policías vestidos de rojo y con txapela.
- (5) Es preciso destacar que la ley fue promulgada el 13 de marzo.
- (6) Político del PSOE que fue presidente del Parlamento Vasco entre 1987 y 1990 y miembro de esa cámara desde 1983 hasta 2021.
- (7) Político del PNV que fue consejero y portavoz del Gobierno Vasco.
- (8) La alternativa KAS (Koordinadora Abertzale Sozialista), surgida en el año 1976 conformaba parte del frente político de ETA y recogía las condiciones mínimas que debían darse para el fin de la lucha armada. Entre ellas se encontraba la *expulsión de Euskadi de la Guardia Civil, Policía Armada y el Cuerpo General de Policía*.
- (9) También fue denominado posteriormente Plan de Paz y Convivencia.
- (10) En previsión de lo recogido en el artículo 41 del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen.

## BIBLIOGRAFÍA

ABC. (1989) Ertzaintza. Artículo de opinión, p. 13. Disponible en: <https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19890710.html> [Consultado: 28 marzo 2023]

Actas de las Juntas de Seguridad. Secretaria de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior.

ALONSO, JM. (2016) *Los otros pactos PSE-PNV: acercar presos de ETA y activar la conflictividad con Madrid*. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/pais-vasco/2016-11-22/pactos-psoe-pnv-acercar-presos-eta-activar-conflictividad-madrid\\_1293144/](https://www.elconfidencial.com/espana/pais-vasco/2016-11-22/pactos-psoe-pnv-acercar-presos-eta-activar-conflictividad-madrid_1293144/) [Consultado: 5 abril 2023]

ANGULO, J. (1980) *Eli Galdós: “Conviene hacer cuanto antes el relevo de las FOP en beneficio del pueblo vasco”*. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1980/05/21/espana/327708005\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1980/05/21/espana/327708005_850215.html) [Consultado: 8 abril 2023]

ARROYO, M. (2022) *La Ertzaintza de todos*. Disponible en: <https://www.elcorreo.com/especial/40-aniversario-ertzaintza/ertzaintza-40-aniversario-20220206114524-nt.html> [Consultado: 28 marzo 2023]

CASTELLS ARTECHE, M. (1988) *La Policía autónoma*. HAEE/IVAP, Oñati.

ECHEVARRIA, J. J. (1986) *El Gobierno vasco amenaza con romper el pacto de legislatura*. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1986/01/16/espana/506214012\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1986/01/16/espana/506214012_850215.html) [Consultado: 28 marzo 2023]

EFE (2003). *El PNV dice que el PP les expulsa de España*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2003/07/01/espana/1057011133.html> [Consultado: 5 abril 2023]

EL PAÍS (1983). *Garaicoetxea propone a González negociar un plan de paz para Euskadi*. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1983/01/14/portada/411346804\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/01/14/portada/411346804_850215.html) [Consultado: 8 abril 2023]

EL PAÍS (1997). *El sindicato ELA acordó con eta que no atentara contra la Ertzaintza ni los funcionarios de prisiones*. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1997/07/01/espana/867708007\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/07/01/espana/867708007_850215.html) [Consultado: 5 abril 2023]

España. Constitución Española de 1978, de 06 de diciembre. Boletín Oficial del Estado, de 29 diciembre de 1978, núm. 311.

España. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Boletín Oficial del Estado, 22 diciembre de 1979, núm. 306.

España. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Boletín Oficial Del Estado, 13 marzo de 1986, núm. 63.

España. Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Boletín Oficial del Estado, 28 junio de 2002, núm. 154.

España. Real Decreto 1/1978, de 4 de enero, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 1/1978, que aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco. Boletín Oficial del Estado, 6 enero de 1978, núm. 5.

España. Real Decreto 2903/1980, de 22 de diciembre, regulador de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Boletín Oficial del Estado, 15 enero de 1981, núm. 13.

España. Real Decreto 2065/1996, de 13 de septiembre, por el que se regula la representación del Estado en la Junta de Seguridad del País Vasco. Boletín Oficial del Estado, 14 septiembre de 1996, núm. 223.

España. Acuerdo de 3 de noviembre sobre nombramiento de los representantes del Consejo General del País Vasco en la comisión para el establecimiento de la Policía Autónoma. Resolución 94 Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco, 1 diciembre de 1978.

España. Orden de 17 de marzo de 1995, del Consejero de Interior, por la que se crea la Comisaria de Vitoria-Gasteiz, y se modifica el ámbito territorial de cobertura de determinadas comisarías de la Ertzaintza. Boletín Oficial del País Vasco, 11 abril de 1995, núm. 71.

España. Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, hecho “ad referéndum” en Blois el 7 de junio de 1998. Boletín Oficial del Estado, 18 septiembre 2003, núm. 224.

FRUTOS ROSADO, A. (1989) *El modelo constitucional de competencias en materia de régimen de policía*. Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 2.

HECLO, H. (1972). *Policy Analysis*. *British Journal of Political Science*. British Journal of Political Science, 2(1), 83-108.

ITURBE MACH, A. (2003) *Sinopsis del Estatuto del País Vasco*. Disponible en: [https://app.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis\\_pr.jsp?com=76](https://app.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis_pr.jsp?com=76) [Consultado: 5 abril 2023]

IZU BELLOSO, MJ. (1991) *La Policía Foral en Navarra*. Edit. Gobierno de Navarra, Pamplona, 1991.

JAR COUSELO, G. (1995). *Modelo policial español y Policías Autónomas*. Madrid: Ed. Dykinson.

LAHERA, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

MATA LÓPEZ, T. (2018) *Terrorismo y comportamiento político: España y el caso de ETA*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

NÚÑEZ, J. (2010) *Cuando el PP también pactó con el PNV*. Disponible en: <https://www.deia.eus/politica/2010/10/19/pp-pacto-pnv-5609718.html> [Consultado: 5 abril 2023]

OEA (2008). Ministros responsables de la seguridad pública aprueban en México el “*Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas*”. Disponible en: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-386/08](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-386/08) [Consultado: 5 abril 2023]

PÉREZ ARES, M. I. (2000). *El Consejo General Vasco y el Estatuto de Autonomía: redacción y referéndum*. In Actas III Simposio de Historia Actual, Logroño: Instituto de Estudios Riojanos.

PRESSDIGITAL (2023). *Urkullu pide la presencia de pleno derecho de la Ertzaintza en la Europol y recuerda a los 15 agentes asesinados por ETA*. Disponible en: <https://www.pressdigital.es/articulo/economia/2023-02-15/4177738-urkullu-pide-presencia-pleno-derecho-ertzaintza-europol-recuerda-15-agentes-asesinados-eta> [Consultado: 8 abril 2023]

RIOJA ANDUEZA, I. (2015) *200.000 fieles y los nuevos ertzainas para agasajar a Juan Pablo II en 1982*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/pais-vasco/2015/01/02/54a67518268e3e632f8b4573.html> [Consultado: 28 marzo 2023]

RUIZ DE AZUA, V. (1987) *El pacto de peneuvistas y socialistas excluye la negociación política con ETA*. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1987/02/20/espana/540774007\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1987/02/20/espana/540774007_850215.html) [Consultado: 28 marzo 2023]

Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 123/1984, de 18 de diciembre.

Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 133/1990, de 19 de julio.

Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 235/2001, de 13 de diciembre.

Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 86/2014, de 29 de mayo.

SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Administración Pública.

UNZUETA, P. (1979) *Cerrada defensa del Estatuto de Guernica el mitin celebrado anoche en Bilbao*. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1979/06/28/espana/299368807\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1979/06/28/espana/299368807_850215.html) [Consultado: 28 marzo 2023]

UNZUETA, P. (1985) *Los votos positivos de algunos diputados socialistas permitieron la investidura de Ardanza*. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1985/09/29/espana/496792806\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1985/09/29/espana/496792806_850215.html)  
[Consultado: 28 marzo 2023]